



**Centre d'Étude des Relations  
entre l'Union Européenne et  
l'Amérique Latine**

# **CAHIERS CERCAL**

**LE SOMMET DE MEXICO : DIALOGUE UNION  
EUROPÉENNE-AMÉRIQUE LATINE**

**Numéro 35**

**« AVEC L'AIDE  
DU MINISTÈRE DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE »  
Direction de la Recherche scientifique**

**LE SOMMET DE MEXICO :  
DIALOGUE UNION EUROPÉENNE-AMÉRIQUE LATINE**

**Michel CELI VEGAS, Jorge CHEN CHARPENTIER,  
Raul CONCHA, Christiane DAEM, Martine DROULERS,  
Bernard DUTERME, Santiago HERRERO VILLA,  
François HOUTART, Gustavo MARTIN PRADA,  
Viktor SUKUP, Alberto VAN KLAVEREN**

**Numéro 35 (mars 2005)**

**Tous droits de reproduction interdits.**

**COMITE EDITORIAL :**

Marcos ALVAREZ GARCIA (CERCAL, Univ. La República - Chile)  
Marie-Chantal BARRE (Chercheur associé CERCAL)  
Christiane DAEM (CERCAL)  
Serge DE RYCK (CERCAL)  
Jean-Jacques DROESBEKE (CERCAL, ULB)  
Marcelo OSSANDON (CERCAL, ULB)  
Marc RIMEZ (URBAL, CE)

**DIRECTEUR DE PUBLICATION :** Christiane DAEM

**TRADUCTION ET REVISION  
TRAITEMENT DE TEXTE :** Viviane MERCKX

**COMMENT NOUS JOINDRE ?**  
Secrétariat CERCAL (Bât. S – S.14.224)  
CP 124 - avenue Jeanne - 1050 Bruxelles  
Téléphone - Téléfax : 02/650.31.03  
e-mail : cercal@ulb.ac.be

**DEPOT LEGAL n° D/2005/5979/01 – Mars 2005**

**LE SOMMET DE MEXICO :  
DIALOGUE UNION EUROPEENNE-AMERIQUE LATINE**

**Michel CELI VEGAS  
Jorge CHEN CHARPENTIER  
Raul CONCHA  
Christiane DAEM  
Martine DROULERS  
Bernard DUTERME  
Santiago HERRERO VILLA  
François HOUTART  
Gustavo MARTIN PRADA  
Viktor SUKUP  
Alberto VAN KLAVEREN**

## **AVANT-PROPOS**

Ce numéro des cahiers du CERCAL fait partie d'une série de textes de discussion dans le cadre des séminaires de sensibilisation sur « Les relations entre la Communauté européenne et l'Amérique latine » organisés depuis 1990 par le Centre d'Etude et de Promotion des Relations entre les pays de la CE et de l'Amérique latine (CERCAL), avec le concours de la Commission de l'Union Européenne et de l'Université libre de Bruxelles.

Ces textes visent à informer le milieu universitaire sur différents aspects de la problématique du développement de l'Amérique latine, susciter la réflexion sur l'interdépendance entre l'Europe et l'Amérique latine et promouvoir une participation plus active des universitaires dans les programmes de coopération européenne avec l'Amérique latine.

Le CERCAL adresse ses remerciements à la Commission de l'Union européenne et à l'Université libre de Bruxelles (ULB) pour leur collaboration à la réalisation des séminaires, au Gouvernement de la Région de Bruxelles - Capitale ainsi qu'au Ministère de la Communauté Française (Direction de la Recherche Scientifique) pour l'appui financier octroyé à ses activités.

Le CERCAL remercie également les auteurs des travaux présentés dans ce Cahier pour leur contribution intellectuelle à l'étude des relations Union Européenne-Amérique latine.

## **LISTE DES AUTEURS D'ARTICLES**

**Michel CELI VEGAS**

**Président du Centre d'Echanges et Coopération pour l'Amérique latine -  
CECAL, Genève  
(www.cecal.net)**

**Jorge CHEN CHARPENTIER**

**Ambassadeur du Mexique auprès du royaume**

**Raul CONCHA**

**Chercheur CERCAL, historien**

**Martine DROULERS**

**Géographe, Directeur de la recherche au CNRS en poste à l'IHEAL (Paris),  
spécialiste du Brésil**

**Bernard DUTERME**

**Sociologue, directeur adjoint du Centre Tricontinental de Louvain-la-Neuve. Il a  
travaillé plusieurs années en Amérique centrale, comme chercheur à  
l'Université centro-américaine (UCA) de Managua.**

**Santiago HERRERO VILLA**

**Chef d'unité Information et Communication, Office de Coopération EuropAid,  
CE**

**François HOUTART**

**Professeur émérite à l'Université Catholique de Louvain-la-Neuve, Directeur du  
CETRI, Louvain-la-Neuve**

**Gustavo MARTIN PRADA**

**Chef d'unité MERCOSUR Chili, Direction Générale de Relations extérieures, CE**

**Viktor SUKUP**

**CE, Professeur à l'Université de Buenos Aires**

**Alberto VAN KLAVEREN**

**Ambassadeur du Chili auprès de l'Union européenne**

## TABLE DES MATIERES

EVALUATION DU SOMMET DE MADRID : LA DEMOCRATIE PROGRESSE-T-ELLE ? .....	9
Raul CONCHA	
LE SOMMET AMERIQUE LATINE ET CARAIBES –UNION EUROPEENNE : VERS UNE ASSOCIATION STRATEGIQUE ? .....	15
Jorge CHEN CHARPENTIER	
LA DEMOCRATIE EN AMERIQUE CENTRALE - ANALYSE D'UN CAS PARTIC ULIER : LES ELECTIONS GENERALES 2003 AU GUATEMALA.....	25
Christine STEVENS	
CONSTRUCTION DEMOCRATIQUE : NOUVELLES TENDANCES LE CAS DU PEROU .....	33
Michel CELI VEGAS	
ARGENTINE : APRES LA FAILLITE, LA RECUPERATION ? DETTE EXTERIEURE ET DETTE SOCIALE – LES DEFIS DIFFICILES.....	45
Viktor SUKUP	
LAS RELACIONES POLITICAS EUROPEOLATINOAMERICANAS .....	55
Alberto VAN KLAVEREN	
LA COOPERACION ENTRE LA UNION EUROPEA Y MEXICO .....	67
Santiago HERRERO VILLA	
L'ACCORD D'ASSOCIATION AVEC LE CHILI .....	77
Gustavo MARTIN PRADA	
ORIGINE, OBJECTIFS ET EFFETS DE L'ALCA.....	83
François HOUTART	
AMERIQUE CENTRALE, L'ISTHME OUBLIE BILAN D'UNE DECENNIE DE « NORMALISATION ».....	99
Bernard DUTERME	
L'INTEGRATION MERCOSULIENNE DANS SES DIMENSIONS TERRITORIALES .....	107
Martine DROULERS	
CONCLUSIONS.....	99
Christiane DAEM	







## SEMINAIRE DE PRINTEMPS - CERCAL asbl – ULB

ULB – Campus Solbosch - Avenue Paul Héger - Bâtiment H – Auditoire 1308 - 19 h 00

### LE SOMMET DE MEXICO : DIALOGUE UNION EUROPEENNE – AMERIQUE LATINE

*Mardi 2 mars 2004* - Président : **Firouzeh NAHAVANDY**, Directrice de l'Institut de Sociologie

#### I. INTRODUCTION : D'UN SOMMET À L'AUTRE

**Evaluation du Sommet de Madrid : la démocratie progresse-t-elle ? :**

**Raul CONCHA**, Chercheur CERCAL, Historien

#### Grands thèmes du Sommet de Mexico

**SE Maria Salvadora ORTIZ**, Ambassadrice du Costa Rica auprès de l'Union européenne

**SE Jorge CHEN CHARPENTIER**, Ambassadeur du Mexique auprès du Royaume (conférence en espagnol)

*Mardi 9 mars 2004* - Président : **Serge DE RYCK**, Vice-Président du CERCAL

#### II. LA CONSTRUCTION DÉMOCRATIQUE, LES NOUVELLES TENDANCES

**Le cas du Brésil :** **Jean-François DELUCHEY**, Docteur en Science politique à l'IRD et au CREDAL-CNRS, Université de Paris III

**Le cas du Guatemala :** **SE Christine STEVENS**, Chef du Service Amérique latine au Service fédéral belge des Affaires étrangères

**Le cas du Pérou :** **Michel CELI VEGAS**, Président du CECAL, Genève

*Mardi 16 mars 2004* - Président : **Jacques BOURGAUX**, Administrateur au CERCAL

#### III. DÉMOCRATIE ET COHÉSION SOCIALE

##### Poids de la dette et respect des droits fondamentaux

Présentation générale : **Leda GUILLEMETTE**, Professeur en civilisation latino-américaine à la Faculté des Affaires internationales de l'Université du Havre, Conseiller auprès du Consulat du Brésil au Havre.

##### Le cas de l'Argentine :

- **Aspects socio-économiques :** **Viktor SUKUP**, CE, Professeur à l'Université de Buenos Aires

- **Aspects économiques et financiers :** **Carlos QUENAN**, Maître de conférences en économie à l'IHEAL, Université de Paris III-Sorbonne Nouvelle

*Mardi 23 mars 2004* - Président : **SE Alberto VAN KLAVEREN**, Ambassadeur du Chili auprès de l'Union européenne

#### IV. LES ACCORDS BILATÉRAUX AVEC L'UNION EUROPÉENNE

**L'accord d'association avec le Mexique :** **Santiago HERRERO VILLA**, Chef d'unité Information et Communication, Office de Coopération EuropeAid, CE

**L'accord d'association avec le Chili :** **Gustavo MARTIN PRADA**, Chef d'unité Mercosur Chili, Direction Générale de Relations Extérieures, CE

**Les aspects économiques :** **Marcelo OSSANDON**, Administrateur au CERCAL

*Mardi 30 mars 2004* - Président : **Jean-Jacques DROESBEKE**, Président du CERCAL

#### V. LE RÔLE DE L'EUROPE DANS LA CONSTRUCTION REGIONALE LATINO-AMÉRICAINNE

**Le cas de l'ALCA :** **François HOUTART**, CETRI

**Le cas du Mercosur :** **Martine DROULERS**, Géographe, Directeur de recherche au CNRS en poste à l'IHEAL, spécialiste du Brésil

**Conclusions :** **Fernando CARDESA GARCIA**, Directeur Amérique latine, Office de Coopération EuropeAid, CE

## ÉVALUATION DU SOMMET DE MADRID : LA DÉMOCRATIE PROGRESSE-T-ELLE ?

**Raul CONCHA**

*L'objet de cet exposé est de présenter un aperçu de l'état démocratique de l'Amérique latine depuis le sommet de Madrid célébré en mai 2002. Ce sommet a réuni les chefs d'État et des gouvernements des pays d'Amérique latine, des Caraïbes et de l'Union Européenne, ainsi que le président de la Commission Européenne. Il s'est soldé par la prise de décisions de renforcer les institutions démocratiques et l'État de droit, les systèmes judiciaires et de promouvoir et protéger le respect des Droits de l'Homme. A été pris aussi l'engagement de favoriser la croissance économique, de lutter contre la pauvreté, de réduire l'écart technologique, de permettre un accès plus large à l'éducation et à la protection sociale pour tous et d'une répartition équitable de la richesse. Cet ensemble de décisions reflète bien toutes les carences et les retards dont souffre l'Amérique latine actuellement.*

La démocratie en Amérique latine a fait des progrès. Le processus de transitions démocratiques entamé en Équateur en 1979 et achevé au Chili en 1990, libérant treize pays de dictatures militaires, a installé la démocratie dans toute la région. Ce changement s'est fait au moyen d'élections libres, à l'exception du Paraguay qui accéda au changement par un coup d'Etat en 1989 et le Panama, qui le fit suite à une intervention militaire américaine la même année. Même le Mexique, pays figé à l'hégémonie d'un seul parti -le PRI- depuis 70 ans, a connu sa transition démocratique avec l'élection du président Vicente Fox, en 2000. Ce processus, qui s'acheva donc en 1990, mit fin à la période de plus forte concentration de dictatures militaires qu'ait connu le continent. Il s'agit là d'une rupture historique car pour la première fois depuis les indépendances on ne trouve pas de militaires dans les gouvernements. La démocratisation a aussi mis fin aux guérillas d'origine marxiste, qui dans bien des cas justifiaient les coups d'État. Seule exception à la démocratie à l'heure actuelle : Cuba. Aujourd'hui, les pays sont gouvernés par des dirigeants élus, ils sont régis par des lois votées dans les parlements et il existe une nette amélioration en matière de Droits de l'Homme et de liberté d'expression et d'association.

Le progrès résulte du sentiment démocratique qui anime une partie importante de la population après des décennies de violences militaires. Ceci explique que des élections libres aient lieu dans une région qui connaît de graves problèmes politiques, économiques et sociaux. Et que la démocratie ait pu continuer à fonctionner dans des pays frappés de crises extrêmes comme ce fut le cas en

Équateur, en Argentine et au Guatemala, récemment. Par ailleurs et c'est important de le rappeler, l'évolution internationale aide aussi à la consolidation démocratique. D'une part, la disparition du communisme a enlevé la légitimation majeure des dictatures : la défense de l'Occident chrétien contre la menace communiste. Et, d'autre part, la création de blocs stratégiques qui caractérise le monde d'aujourd'hui, se fonde en Occident sur la démocratie. C'est pourquoi les pays latino-américains, pour participer au partenariat stratégique avec l'UE et à l'intégration américaine, n'ont pas d'autre voie à suivre que la démocratie. Une dictature ne pourrait qu'entraîner l'isolement et donc la stagnation économique. Au sommet de Madrid, le Chili a illustré cette réalité, car en tant que pays démocratique, il a pu signer un traité de libre commerce avec l'UE, ce qui va favoriser ses exportations.

Finalement, et malgré les griefs qu'on peut entendre contre la démocratie latino-américaine -à savoir : violence politique persistant dans bien des pays ; pouvoir dans l'ombre des militaires ; transitions démocratiques inachevées ; manipulations des institutions de l'Etat-, il y a des progrès. Il ne faut toutefois pas oublier que les morts et les disparus du temps des dictatures se comptent par centaines de milliers, que la torture fut pratiquée de façon massive et systématique, tout comme l'exil forcé des opposants. A ce propos remarquons la volonté des démocraties latino-américaines de faire justice en matière de violations des Droits de l'Homme commises du temps des dictatures. Ceci a eu pour conséquence des transitions démocratiques conflictuelles et douloureuses.

Cependant la démocratie est fragile et reste menacée. La dramatique situation sociale ne cesse de s'aggraver devant une classe politique impuissante et contestée. La pauvreté, l'exclusion et l'abandon social, sont des caractéristiques immuables de l'Amérique latine depuis ses origines. Et, l'échec social des réformes économiques neo-libérales appliquées dans les décennies 80-90, a creusé un peu plus l'écart entre riches et pauvres. Ces réformes ont consisté à réduire le rôle économique et social de l'État, à privatiser les entreprises publiques et à ouvrir l'économie aux capitaux étrangers. Selon ses partisans, elles devaient permettre la croissance et le développement économique et donc réduire la pauvreté et les injustices sociales. Dans les faits, le modèle a globalement apporté la croissance économique, réduit l'hyper-inflation, réussi à capter des capitaux étrangers, et modernisé les services publics et les infrastructures.

Mais, l'effet social promis n'a pas eu lieu. Aujourd'hui, la région compte 280 millions de pauvres et de miséreux -la moitié de la population- avec un accroissement de onze millions au cours de la dernière décennie. Aucun pays n'échappe à cette réalité. Dans les plus grands pays comme le Brésil, le Mexique et l'Argentine la pauvreté touche au moins la moitié des habitants. Dans les petits pays comme le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua ou la Bolivie 80% de la population est touchée par la pauvreté. D'autre part, l'exiguë classe moyenne latino-américaine s'appauvrit aussi de jour en jour.

Face à cette situation, on gagne toutes les élections en Amérique latine, en avançant des programmes de développement et de justice sociale. Le plus illustre exemple

récent est celui du nouveau président du Brésil, Luis Inacio da Silva, qui a promis, en l'espace de quatre ans, de mettre fin aux principaux problèmes du Brésil : la faim qui frappe 50 millions de personnes, l'analphabétisme, 20 millions et le chômage 10 millions de personnes.

Cependant, partout on gouverne en respectant les principes néo-libéraux qui ne s'adaptent pas du tout à la dépense sociale nécessaire pour trouver une solution aux problèmes. Ne pas le faire revient à aller à l'encontre des directives du FMI et de la BM, ce qu'aucun pays de la région ne peut se permettre. Mais, le libéralisme n'est pas responsable de tous les malheurs actuels, puisque la pauvreté existe depuis toujours dans la région. Par le passé d'importants projets de transformation sociale ont été élaborés. Toutefois on n'a jamais pu les réaliser, tout simplement parce qu'en Amérique latine, les vrais pouvoirs ont toujours existé en dehors de l'État et qu'ils appartiennent aux classes possédantes traditionnelles, lesquelles n'ont jamais manifesté de préoccupations sociales. Ceci constitue une constante majeure de l'histoire latino-américaine. Il en va ainsi depuis l'époque coloniale.

C'est pourquoi les gouvernements les mieux intentionnés sont impuissants à résoudre les problèmes sociaux, ils n'ont pas la capacité financière pour agir. Ainsi donc les sociétés se sentent trompées par la classe politique et par les gouvernements, entraînant des convulsions sociales qui fragilisent la démocratie car elles se soldent souvent par des chutes de gouvernements. Ce fut le cas récemment en Équateur, en Argentine et en Bolivie. Ajoutons à cela que les désordres politiques, l'effondrement de partis traditionnels et la médiocrité d'une bonne partie de la classe politique, favorise la progression du populisme. Les sociétés en détresse s'accrochent au caudillo salvateur et à la démagogie.

Finalement, citons la corruption comme autre facteur de fragilisation démocratique. Il s'agit-là d'une réalité profonde. Depuis la création des républiques latino-américaines elle fait partie de la vie intrinsèque de nombreux pays de la région, au point de s'ériger en système de gouvernement et même parfois en facteur de crise économique. Ajoutons que la corruption va de pair avec la criminalité organisée et notamment avec le trafic de drogues.

Aujourd'hui on cherche des explications et des solutions. Pour les économistes néo-libéraux, l'échec du modèle résulte d'une application partielle des réformes. Pour le prouver, ils citent les succès économiques du Chili, seul pays à les avoir appliquées dans leur totalité. Pour ces économistes la solution consiste donc simplement à appliquer les réformes en profondeur. Seulement, en Amérique latine il existe une grande diversité de réalités nationales. Malgré une origine commune, depuis le XVème siècle, chaque pays a une histoire particulière.

Les structures politiques, étatiques, économiques, sociales, démographiques, ethniques et culturelles -tout ce qui fait une société- ainsi que la nature et la profondeur des problèmes à résoudre, varient selon les pays. C'est pourquoi on peut douter que la même recette soit valable pour tous.

D'autre part, c'est la dictature militaire qui a reformé l'économie au Chili. Les gouvernements démocratiques n'ont rien pu faire en ce sens. Dans les autres pays, ce sont les régimes démocratiques qui ont dû affronter les réformes. La tâche était donc difficile car il fallait compter avec les oppositions politiques et les contestations sociales. Récemment, en Bolivie, le président fut chassé du pouvoir par la contestation qu'a soulevé son projet de vendre du gaz naturel à des entreprises étrangères.

Selon une autre thèse, les réformes ont échoué parce qu'elles étaient dépourvues de contenu social. Ses partisans signalent que les réformes et la croissance économique sont insuffisantes s'il n'y a pas en même temps une plus juste redistribution de la richesse sur base de l'impôt. Sans remettre en cause les réformes économiques, ils réclament pour l'État un rôle régulateur dans l'économie. Cette solution est soutenue spécialement au Brésil avec l'élection du président da Silva, et en Argentine avec celle du président Kichner. Au Chili, depuis 1990, on a approuvé quatre réformes fiscales, mais elles n'ont pas empêché ce pays de continuer à être l'un des plus inégalitaire de la planète. Aujourd'hui on attend les résultats des réformes tributaires au Brésil, en Argentine et au Mexique.

Il est évident pour tout un chacun que sans une redistribution importante et réelle de la richesse, on ne pourra pas réduire la pauvreté et, par conséquent, consolider la démocratie. Nous sommes-là face au défi le plus important de la politique et de la société latino-américaine et face au plus difficile à réussir. En effet, la structure de pauvreté et de sous-développement est profondément enracinée dans l'histoire de l'Amérique latine.

Une telle situation sociale existe aujourd'hui parce que le système colonial instauré par les Européens lors de la conquête du continent établit un modèle d'exploitation des Indiens et des métis dont l'héritage, ainsi que celui de l'esclavage pour les noirs, perdurent jusqu'à nos jours. Chacun sait qu'en Amérique latine, la race et l'ethnie déterminent la position d'un homme dans la société et donc ses opportunités et son accès à l'éducation et à la richesse.

La modernisation sociale peut consolider la démocratie, mais le tout n'est possible que si l'on réussit parallèlement à relever un autre défi : la modernisation de l'économie. Le système colonial a légué un modèle économique. Celui-ci a plongé les nations latino-américaines dans la stagnation et la médiocrité technique. L'économie coloniale a fonctionné sur base de l'exploitation de matières premières et de ressources naturelles en réduisant l'effort technique au minimum. Nos colons cherchaient à régner en seigneurs sur les terres et sur les Indiens. La période coloniale n'a pas produit une bourgeoisie industrielle capable de changer les relations sociales et de faire rentrer la région dans l'ère du capitalisme industriel, comme ce fut le cas en Europe. Et, après les indépendances, les classes possédantes qui sont les mêmes que celles de l'époque coloniale, ont continué avec ce même type de production. L'industrialisation, la maîtrise technique, la recherche et la création scientifique, la technologie, La Grande Connaissance, ne fait pas vraiment partie de leurs préoccupations.

Aujourd'hui, à l'aube du troisième millénaire, comme au XIX<sup>ème</sup> siècle, au moment des Indépendances, les pays latino-américains ont des difficultés à formuler des projets industriels. D'où, la précarité des économies de la région qui dépendent des exportations de matières premières selon des volumes et des prix fixés au niveau international. Ajoutons qu'à terme les matières premières et les ressources naturelles sont épuisables. Il s'agit-là d'une vision à court terme qui établit un commerce inégal et défavorable entre l'Amérique latine et les pays industrialisés.

Le système colonial a créé les modèles socio-économiques du sous-développement latino-américain, mais il n'est pas le responsable direct de la situation actuelle. Après tout, les pays ont presque deux siècles de vie indépendante. La situation résulte de l'incapacité des pays à moderniser leurs pensées sociale et productive. Ce qui amène à se poser deux questions: Comment créer la notion de solidarité sociale fondée sur un partage équitable de la richesse dans des sociétés qui sont nées fragmentées, fondées sur le mépris social et racial, dominées par des oligarchies qui pensent que la nation se limite à elles ? Et comment éveiller une prise de conscience sur l'importance de la technique et des sciences pour introduire l'Amérique latine dans la production moderne et dans le monde de la création avancée?

Ces questionnements renferment le cœur du problème latino-américain. Mais curieusement, on n'entend pas les élites politiques et économiques se prononcer sur la question. En tous cas, on voit mal dans l'immédiat apparaître une solution car elle ne peut venir que d'une nouvelle vision de la nation, de la société, de l'homme, de l'économie et de l'évolution du monde. C'est-à-dire, finalement, d'une nouvelle mentalité. Or, une mentalité nouvelle, c'est une question d'éducation. C'est pourquoi l'effort le plus important devrait se porter sur celle-ci, et plus précisément sur l'enseignement des sciences humaines. Seule voie pour comprendre la société dans tous ses aspects et pour imaginer sa transformation. Il faut concevoir l'éducation comme le véritable instrument du développement.

C'est ici que le partenariat stratégique UE - Amérique latine et les Caraïbes -fondé sur des racines historiques, humaines, culturelles et politiques profondes- a un rôle majeur à jouer. Les universités européennes devraient faire contrepoids aux universités nord-américaines dans la formation des élites latino-américaines. Actuellement c'est aux États-Unis que se forme l'élite politique intéressée essentiellement à l'étude de l'économie, la gestion des entreprises, le droit ou les relations internationales. L'Europe devrait récupérer son influence intellectuelle d'antan en Amérique latine en formant les élites de l'éducation dans les domaines où elle excelle comme les sciences sociales. C'est-à-dire, en ce qui est aujourd'hui de première importance pour la recherche de la bonne voie vers le développement latino-américain.

En conclusion, il faut dire que la démocratie a fait des progrès mais qu'elle reste fragile et menacée par des structures sociales et économiques dépassées. Il y a tout lieu de penser qu'il en sera ainsi tant qu'elles ne seront pas modernisées. Une nouvelle mentalité est absolument nécessaire pour avancer, ce qui ne sera possible que grâce à une réforme des systèmes éducatifs.





## LE SOMMET AMERIQUE LATINE ET CARAIBES - UNION EUROPEENNE : VERS UNE ASSOCIATION STRATEGIQUE ?

Jorge CHEN CHARPENTIER

### **Résumé**

*La construction d'une relation stratégique entre l'Amérique latine et les Caraïbes et l'Union européenne requiert des concessions mutuelles et une perspective à long terme. L'association entre les deux régions favorise la transformation du système international multilatéral afin de surmonter les intérêts exclusifs qui équilibrent les tendances les plus controversées de l'unilatéralisme dans divers domaines. De même, ces relations régionales contribueront à réaffirmer les caractéristiques de la culture occidentale comme expression de la pluralité légitime.*

Les relations entre l'Amérique latine et l'Europe ont fluctué en fonction des transformations du système international. Leurs liens se sont toujours caractérisés par une certaine asymétrie et ont varié en fonction des conflits entre les pouvoirs centraux et de la recherche d'une plus grande autonomie de la région.

La fin de la guerre froide a eu un impact crucial sur la relation entre l'Europe Occidentale et la région « Amérique latine et Caraïbes ». Les changements fondamentaux se sont manifestés dans le domaine politique à différentes échelles, ainsi qu'au niveau économique et social où les liens se sont intensifiés, avec un changement qualitatif de grande importance. Actuellement les deux grandes régions souhaitent établir des relations sur des bases géostratégiques et géoéconomiques, sans que leurs fondements ne soient dictés par des conditions idéologiques ou militaires.

L'existence d'un nouveau climat de relations internationales et d'une situation économique généralement plus prometteuse pour l'Amérique latine, ont accru l'intérêt de différents secteurs européens pour la région. Dans un même temps, la redéfinition unipolaire des Etats-Unis rend nécessaire pour l'Amérique latine la recherche d'un rapprochement avec l'Europe comme moyen de diversifier et d'équilibrer sa position stratégique et politique.

Au cours de la dernière décennie, depuis la fin de la compétition pour une hégémonie globale, diverses initiatives et propositions ont vu le jour afin de rendre compatibles les intérêts de pays asymétriques et pas toujours complémentaires. Un autre fait caractéristique est celui des concepts qui délimitaient les zones d'influence exclusive ou de responsabilité postcoloniale qui sont devenus plus flous. Ainsi, les pays sont en concurrence pour des marchés et des relations privilégiées, en dehors des paramètres rigides qui pendant plus de quarante ans après la seconde guerre mondiale ont régit le monde.

L'expansion économique requiert des bases d'entendement et de confiance. La nécessité d'articuler des intérêts et des objectifs a donné naissance à des nouveaux mécanismes entre l'Amérique latine et les Caraïbes (ALC) et l'Union Européenne (UE) afin de développer de nouveaux liens, qui pourraient renforcer les aspects positifs d'une relation qui à de nombreuses occasion a présenté des signes négatifs et conflictuels. Pour l'ALC, un rapprochement birégional contribue à la réflexion et à l'analyse de ce qu'est cette région et de l'importance des sous-régions qui en font partie, ainsi que sur sa place dans le phénomène de globalisation et d'internationalisation de la production, et sur la signification de ce qu'est 'une culture partagée. Dans ce contexte, nous définissons et nous nous rapprochons pour pouvoir créer des interrelations au sein d'une association stratégique qui renforce les deux parties au bénéfice de ses habitants.

Le rapprochement a été stimulé par les progrès significatifs dans la diplomatie des Chefs d'Etat. Les contacts réguliers, la prise de décision et l'obtention de consensus au plus haut niveau sont devenus chaque fois plus fréquents et sont une pratique qui facilite le dépassement des limites de la bureaucratie ou de la sectorisation.

L'Amérique latine et l'Europe ont décidé de donner un premier élan au développement des rencontres entre les Chefs d'Etat ou de Gouvernement, grâce au Sommet Ibéro américain qui réunit chaque année les dirigeants des deux régions qui partagent la même culture, la même langue et la même histoire. En 1991, vingt-trois chefs d'Etat et de Gouvernement se sont réunis à Guadalajara, au Mexique, dans le but d'échanger des points de vue, d'adopter des décisions communes et de promouvoir une vision partagée du futur de leurs nations, des relations entre les régions et de l'évolution du système international. La promotion de cette vision partagée a démontré sa grande valeur lors de crises récurrentes qui se sont présentées depuis.

Les résultats positifs des Sommets Ibéro américains ont facilité la recherche de schéma élargis pour les contacts entre l'Amérique latine et l'Europe. L'approche substantive et géographique la plus complète a été obtenue au cours du Sommet Amérique latine Caraïbes avec l'Union Européenne. Dans ce nouveau mécanisme participent 48 pays, « ...en vertu de leur volonté politique de renforcer les déjà excellentes relations birégionales basées sur les valeurs partagées et héritées d'une histoire commune. L'objectif de ce Sommet est de renforcer les liens d'une entente politique, économique et culturelle entre les deux régions afin de développer une association stratégique entre elles... » (Déclaration de Rio, juin 1999).

Pendant trois ans, on a avancé dans la consolidation du mécanisme birégional et la définition de l'aspect opérationnel nécessaire pour mener à bien ce projet au moyen de la formulation des priorités pour l'action. Le second Sommet qui a eu lieu à Madrid a souligné la nécessité de donner un élan substantiel à cette Association Stratégique, ainsi que de se donner une perspective à moyen et long terme, basée sur le respect, l'équité et la solidarité. Cet énoncé renferme de nombreux objectifs de fonds, qui dépassent ceux d'une phrase alléchante ou aux fins publicitaires.

En premier lieu, elle reflète la volonté des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'ALC et de l'UE d'avancer vers une association stratégique, ce qui implique d'aller au-delà du commerce, de l'investissement, de la coopération et des contacts culturels et éducatifs. Cela signifie en termes politiques que des positions similaires se sont manifestées et des actions ont été coordonnées dans le but d'atteindre une concertation croissante. Afin d'y arriver, nous sommes en train de créer une base de données d'intérêts partagés qui favorisent le rapprochement, et des projets spécifiques sont préparés dans le but de consolider les intérêts communs. L'idée est de dépasser l'image de marchés privilégiés et d'aller vers une communauté de valeurs qui donnent aux deux régions des objectifs similaires.

Au cours des prochaines années, l'UE négociera des accords qui augmenteront le nombre de ses membres, et deviendra le plus grand marché du monde. Cet élargissement est spécialement significatif si on l'analyse conjointement à la proposition d'une zone de libre échange en Amérique, ce qui peut renforcer l'unilatéralisme, tendance qui s'est accru à partir des attaques terroristes du 11 septembre à Washington et à New York.

La combinaison des besoins et des objectifs rend complémentaire le potentiel de l'UE et de l'ALC en tant qu'associés dans leurs relations extérieures, de manière à permettre que chacune des régions agisse comme un élément compensatoire dans ses échanges avec des pays tiers. Pour l'Amérique latine et les Caraïbes la perspective de créer des flux commerciaux équilibrés, face au pays ayant la plus grande économie mondiale, lui donnera plus de stabilité et une moindre dépendance pour ses exportations. Dans ce schéma, la diversification commerciale se présente comme l'élément essentiel pour le développement, et les deux régions obtiendraient des marchés et des fournisseurs de biens et de services sûrs avec une perspective géographique élargie qui les aiderait à surmonter les diverses limitations qu'ils doivent affronter pour le moment.

Cependant, le plus important est d'obtenir la mise en place d'un véritable dialogue politique, avec des objectifs clairs et réalistes, dans les forums et les conférences multilatérales, car cela favorise la transformation du système international, unique moyen de surmonter les intérêts exclusifs. En ce sens, ils pourraient conjointement contrebalancer certaines des tendances les plus controversées dans des domaines comme l'environnement, le désarmement nucléaire, les armes conventionnelles, le financement pour le développement, la propriété intellectuelle et l'application extraterritoriale des lois nationales, pour n'en mentionner que quelques uns. De même, elles contribueront à définir, depuis une perspective particulière, les

caractéristiques d'une culture occidentale non comme élément d'une tendance uniforme, mais comme l'expression d'une pluralité légitime.

Mais harmoniser des intérêts divergents de la part de l'Amérique latine et des Caraïbes et l'Union Européenne requerra un processus de négociations prolongé, au sein duquel devront s'accorder une grande diversité de valeurs, et d'objectifs partagés.

Cette relation birégionale implique que l'ALC expose à sa contrepartie la nécessité pour cette Association Stratégique d'avoir une dimension Nord-Sud, en d'autres mots, entre pays en voie de développement et pays développés. Les différences qui atteignent en moyenne sept fois le revenu par habitants entre les deux régions sont un élément perturbateur qui conditionne les échanges et les possibilités de consolider un lien équilibré et équitable. Un plus grand rapprochement entre les deux régions en soi n'est pas la solution pour des problèmes de développement, mais il peut être un élément catalyseur pour surmonter des obstacles et barrières vers la croissance. Les relations économiques, en particulier commerciales, devront refléter les asymétries et auront besoin d'un traitement différencié et privilégié de la part de l'Europe. Il ne serait pas faisable de prévoir une ouverture commerciale égalitaire et immédiate, car cela aurait un impact négatif pour l'ALC et pourrait avoir des effets contraires aux objectifs fixés de bien-être et de justice. Cette négociation est complexe de par le fait que en ALC coexistent de grandes disparités et de conceptions nationales du commerce, de l'intégration régionale et des zones de libre échange.

La reconnaissance des petites économies vulnérables doit être acceptée malgré l'opposition de certains pays de développement intermédiaire de la région, bien que cela signifie la création d'une nouvelle catégorie dans le domaine des négociations commerciales globales. L'association stratégique avancera dans la mesure où seront adoptées des propositions et des actions conformes à la réalité qui oeuvre dans les deux régions et qui ne coïncidera pas toujours avec d'autres domaines. L'ouverture des frontières devra être totale, y compris pour les frontières phytosanitaires, les mesures de protection du travail ou de l'environnement, leur élimination devra être perceptible, pour que les échanges birégionaux augmentent de manière équilibrée et non seulement en fonction d'une ouverture indiscriminée en faveur des exportations de produits élaborés et agricoles de l'Union européenne. Ne pas reconnaître ce qui précède serait un motif suffisant, mais non unique, pour l'échec du rapprochement entre les deux régions.

Dans le domaine des sciences et de la technologie, il est nécessaire d'atteindre un plus grand volume et une plus grande intensité des flux, et plus particulièrement dans les technologies avancées et les nouveaux matériaux, où l'ALC participe comme émetteur et récepteur de divers programmes existants de l'UE, ainsi que ceux développés par certains pays de manière individuelle ou en sous-groupes. Il faut que ces échanges favorisent le développement de l'ALC et que soient abandonnés les idées préconçues sur le fait que la région soit un marché privilégié, au détriment d'autres créneaux scientifiques et techniques. Les mouvements d'experts et

d'étudiants dans ces domaines devront être libérés des restrictions migratoires, mesures qui bien souvent les soumettent aux pressions xénophobes et racistes. La formation du personnel hautement qualifié ne peut pas toujours se faire dans des délais courts dans les institutions d'enseignement de recherche, et parfois les oblige même à s'intégrer aux équipes productives pendant de longues périodes.

Le premier Sommet birégional a proposé la création d'une Association Stratégique basée sur l'héritage historique et sur la richesse et la diversité des expressions culturelles. Au cours du deuxième Sommet seront examinés les progrès dans le renforcement du mécanisme birégional et dans la définition des opérations qui faciliteront sa réalisation. Intensifier et enrichir l'alliance birégionale ne peut réussir sans un soutien institutionnel et financier adéquat.

En ce sens, le deuxième Sommet a avancé dans la création des mécanismes nécessaires pour que la relation stratégique puisse donner des résultats clairs dans les domaines commercial, économique et financier, ainsi que dans le culturel et le scientifico-technique. Négocier et conclure des accords d'association et/ou de partenariat, selon les décisions des différents pays, est un pas nécessaire mais non suffisant. Le concept de la birégionalité et de la coopération entre deux groupes de pays requiert des approches innovantes qui aillent au-delà de l'approche de pays donneur-récepteur et celle du bénéfice politique immédiat.

Définir la coopération birégionale comme celle où participent plusieurs acteurs, renforce les possibilités d'un effet multiplicateur majeur qui augmente l'efficacité des ressources engagées. Cependant l'élaboration des projets est complexe et la coopération entre les nations est indispensable. Les deux parties doivent être disposées à être flexibles pour instrumenter des initiatives birégionales, étant donné qu'il s'agit d'expériences innovantes, différentes des projets bilatéraux.

La question du financement doit être acceptée comme étant un élément de co-responsabilité à caractère solidaire. La promotion de projets birégionaux doit prendre en compte les asymétries et se construire sur des ressources nouvelles, qui ne soient pas le résultat de la déviation ou la re-classification d'autres bénéficiaires. Le manque d'actions spécifiques de coopération mènerait à la banalisation des Sommets et de leurs objectifs ; la rencontre ne deviendrait qu'un acte formel sans projection dans les équilibres globaux ou dans l'élargissement des flux commerciaux ou d'investissement.

Le dialogue politique est probablement un élément fondamental pour la création de l'Association Stratégique. En même temps, il doit être le résultat et l'élément pour la promotion du rapprochement birégional, et pour cela il a besoin d'une volonté politique claire, malgré le fait qu'il doit bénéficier d'une institutionnalisation moindre.

L'ALC et l'UE ont décidé de promouvoir des rencontres dans les forums des Nations Unies à New York, Genève et Vienne, ainsi qu' au sein des principales conférences multilatérales. L'élan donné à la promotion de l'association doit dépasser la communication amicale, et il est dès lors indispensable qu'il débouche sur des

positions partagées sur des thèmes concrets pour que les 48 pays aient la possibilité de voir des intérêts communs pour leur contribution au bien-être des nations participantes.

La concertation relative aux positions communes entre tous les participants du Sommet, même si les points de rencontre sont peu nombreux, présente l'atout d'être le résultat d'accord entre des pays différents, allant de puissances nucléaires ou de revenus par habitant les plus élevés du monde, à d'autres dévastés par la pauvreté et avec des revenus comparables à ceux des zones les plus défavorisées de la planète.

Au cours des années de confrontation bipolaire, les diverses idéologies ont servi d'élément unificateur dans différentes régions du monde. Il est également vrai que les conflits ne se sont pas produits dans les zones centrales et que ceux-ci ont surgi dans les zones éloignées ou marginales de l'influence des grandes puissances. A ce moment là, les conflits ne se sont pas manifestés ouvertement mais ils ont été simplement occultés et postposés. Des tentatives ont eu lieu pour donner une cohérence aux approches alternatives, mais ils n'ont pas toujours obtenu les résultats souhaités. De même, en l'absence d'options viables, des décisions ont été adoptées lors de ses Forums multilatéraux qui n'ont pas non plus apporté des solutions adéquates.

La disparition de l'ennemi idéologique et militaire ne doit pas être substitué par un objectif qui nierait le pluralisme et prétendrait imposer une forme de vie et des valeurs uniques. L'accepter serait imposer artificiellement des visions idéologiques afin de justifier l'action unilatérale et supprimer toute divergence. On ne peut à l'heure actuelle accepter l'hégémonie ou la suprématie d'un seul pays, l'ALC et l'UE doivent contribuer à la défense des particularités et des différences, au moyen d'une Association Stratégique solide.

Les accords économiques, éducatifs et culturels doivent contribuer à créer la confiance mutuelle afin de parvenir à une concertation politique qui apportera du poids aux opinions et positions communes entre les deux régions. Voilà ce qui serait l'expression la plus finie d'une Association stratégique.

Cet objectif ne peut être atteint en quelques mois ou années, mais il sera dans l'avenir un facteur essentiel pour la recomposition des relations internationales. Sa construction nécessite des négociations, des concessions mutuelles, mais surtout garder la vision commune que les différences ne sont pas insurmontables et que l'on peut obtenir des bénéfices mutuels dans la mesure où l'on atteint de nouveaux équilibres mondiaux.

Malgré le temps passé -5 mois depuis la Réunion des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union européenne, de l'Amérique latine et des Caraïbes organisée à Madrid- la complexité des décisions prises et la nécessité de créer de nouveaux mécanismes pour son instrumentation ne facilitent pas une évaluation intégrale, même de façon sommaire. Les commentaires suivants tentent de détacher

quelques aspects devant être pris en compte pour que la période entre le 2eme et le 3eme Sommet contribue à orienter les actions et décisions de la réunion au Mexique.

La rencontre des Chefs d'Etat et de Gouvernement d'AL et UE ainsi que la décision d'institutionnaliser périodiquement ces réunions sont sans aucun doute une des plus grandes réussites. Cela signifie que dans les années à venir, il y aura un Forum de grande importance dans lequel seront débattues, analysées et décidées des actions pour le développement des liens interrégionaux. C'est le début d'un mécanisme qui rapprochera deux régions ayant des niveaux de développement différents et partageant une culture au-dessus des considérations de type commercial et financier.

Il est important de souligner que dans le cadre du Sommet le terme « Partager une culture » a une acceptation différente, qui ne peut être comprise comme la simple énonciation sémantique gaspillée par un usage permanent hors contexte et souvent sans aucun sens. Dans le cas de l'AL, Caraïbes et Europe, c'est la substance fondamentale d'enrichissement de leurs relations. C'est l'engagement d'intégrer une vision commune, avec des projets communs et la volonté de partager des bénéfices mutuels et équitables.

Lors du premier Sommet de Rio de Janeiro en 1999, l'idée d'une association stratégique interrégionale a été créée, dont les bases contenues dans trois documents ont été approuvées à Madrid. Au Mexique, il faudra construire les fondations nécessaires au développement de liens solides entre les deux régions.

Le premier document appelé *Rapport d'évaluation* a facilité la compréhension des difficultés impliquant la création de nouveaux liens surpassant les conceptions de dialogue et de coopération élaborés durant plusieurs décennies et correspondant à différents systèmes internationaux. L'évolution de l'après-guerre froide démontre que les idéaux défendus depuis plus de 10 ans ne se sont pas révélés entièrement vrais et que des risques sont apparus qui n'ont pas été pris en compte.

Renforcer les relations entre l'UE, l'AL et les Caraïbes avec un objectif interrégional peut être une nouvelle formule de coopération pour atteindre un système multipolaire, dont la force proviendrait de valeurs et principes partagés et non pas d'une position stratégique ou idéologique.

Dans ce cadre, le texte *Valeurs et positions communes* constitue une base à partir de laquelle pourrait être construite une nouvelle association. Ce n'est pas un texte définitif, au contraire, il faudra y ajouter de nouveaux concepts à mesure que se consolident les échanges à différents niveaux.

C'est une sorte de grande compilation de coïncidences dérivées d'une même culture qui intègre des individus et des particularismes pluraux mais non opposés.

La boussole politique qui oriente ces actions est la *Déclaration politique* connue comme « Le Compromis de Madrid ». Elle est soutenue par le renforcement du système multilatéral et du droit international garantissant les aspirations des pays

dissemblables économiquement, politiquement et socialement. Cet engagement définit clairement quelle est la position de base interrégionale auprès des grands défis des prochaines années. Il est nécessaire de ne pas s'éloigner du cadre consensuel de la légalité internationale qui a été atteinte, pour éviter l'unilatéralisme qui confond intérêts et principes et réussites et valeurs. La déclaration établit également les principales lignes gouvernant les relations interrégionales et globales dans le domaine de l'économie, de la science, de la technique et de la culture.

En prenant en compte la perspective du 3ème Sommet, il est important de souligner certains compromis, qui vont donner une densité particulière à la coopération et au dialogue. Les expressions sur la négociation des accords d'association avec le MERCOSUR, les Caraïbes, la Communauté andine et l'Amérique centrale en sont la preuve. La construction de réseaux de libre-échange est une garantie que le rapprochement interrégional continuera à long terme.

Les difficultés pour négocier un accord commercial sont minimales quand on évalue les résultats à moyen terme. L'Union européenne est en elle-même l'évolution d'une zone de libre échange et est convaincue que des résultats positifs peuvent être obtenus avec l'AL et les Caraïbes.

Les Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à Madrid ont également manifesté l'importance que les efforts birégionaux soient compatibles avec ce qui se passe et ce décide dans les forums et les conférences plus élargies. Ils ont reconnu l'importance du programme de travail de Doha et des Sommets Mondiaux pour le Développement Durable et le Financement pour le Développement. De cette manière on souligne l'importance que revêt ce projet birégional d'être compatible avec d'autres projets à caractère global ; il ne s'agit pas de créer des zones d'exclusion mais de convertir l'association stratégique en un segment important, efficace et actif du système mondial.

La Déclaration a également approuvé les engagements pris vis-à-vis des projets de la Société de l'Information, des programmes de bourses et de l'éducation supérieure. Dans ce domaine on soulignera l'établissement de nouveaux mécanismes de consultation et d'action birégionale comme la Réunion des Responsables de Coopération qui se tiendra au Costa Rica en novembre prochain. La participation de différents acteurs facilitera l'expansion horizontale du concept et la rendra plus productive. C'est également une décision qui a des effets multiplicateurs qui pourrait servir d'exemple pour d'autres secteurs.

Entre les Sommets de Madrid et du Mexique, il sera nécessaire que ces accords aient un impact qui engendre des bénéfices tangibles qui puissent être mesurés. Il ne faut pas tomber dans une augmentation quantitative d'idéaux irréalisables, mais au contraire le défi consiste à promouvoir des initiatives qui impliquent chaque fois plus les sociétés d'Europe et d'Amérique latine et des Caraïbes.

Les développements du 1er et du 2ème Sommet birégional permettent d'envisager que pour la troisième réunion il sera inévitable d'affronter différents défis de manière



simultanée. Tout d'abord, se devra être un exercice transparent d'évaluation des acquis concrets qui démontrent les résultats de la coopération birégionale, et en deuxième lieu il faudra continuer à favoriser l'établissement des réseaux entre les deux régions qui soient beaucoup plus larges que les réseaux gouvernementaux. En ce sens, des réseaux de contacts, directs, indépendants et opérationnels devront se mettre en place entre les sociétés civiles, académiques et d'entreprises. Finalement, il faudra faire en sorte que la création de la birégionalité soit un élément qui renforce le domaine multilatéral et l'urgence de maintenir et de développer un droit international consensuel et sans exclusions.

Bruxelles, le 14 octobre 2002



**LA DÉMOCRATIE EN AMÉRIQUE CENTRALE**  
**ANALYSE D'UN CAS PARTICULIER :**  
**LES ÉLECTIONS GÉNÉRALES 2003 AU GUATEMALA**

**Christine STEVENS**

**P R E M I E R E P A R T I E**

**DÉFINIR LA DÉMOCRATIE**

La démocratie est une notion contingente qui a évolué avec le temps. Ce n'est pas une invention du XXème siècle. En effet, on en parle depuis la haute antiquité. Des penseurs et des philosophes ont discoursé, réfléchi et développé leur conception de la démocratie. Au cours des âges, les auteurs ont cherché à définir le système politique le plus apte à répondre aux aspirations de bonheur, de sécurité et de prospérité des hommes et des femmes vivant ensemble en société, en groupes sociaux constitués et organisés.

**Le XXème siècle a hérité d'un modèle démocratique libéral** tirant son origine des révolutions américaine et française et reposant sur deux idées essentielles :

D'une part, le **principe démocratique** qui suppose que la source de tout pouvoir, le fondement de toute autorité réside dans la collectivité du citoyen

D'autre part, le **gouvernement représentatif** qui implique que le peuple n'a pas la responsabilité directe de la gestion des affaires publiques.

A côté de la démocratie libérale, des modèles alternatifs sont apparus, comme l'Etat total, de type fasciste ou national socialiste, ainsi des « démocraties populaires », ou la « démocratie authentique » que certains pays en développement ont construit après la colonisation. Ces modèles alternatifs étaient en réalité des écrans ou des paravents derrière lesquels se cachait l'autoritarisme. Dans tous les cas, ces modèles se sont effondrés.

Dans la logique du gouvernement représentatif, la réalité du pouvoir finit par être placée entre les mains des seuls gouvernants, l'exécutif, c'est-à-dire le

gouvernement. Cependant, on ne s'arrête pas là, car la logique du processus incite à la réactivation de la légitimité démocratique. On entend par là que les gouvernants sont tenus de soumettre en permanence leurs faits et gestes au jugement critique de l'opinion publique. Les citoyens entendent exercer une influence sur l'élaboration des choix collectifs.

Un des moyens pour ce faire est la tenue d'élections libres.

Le modèle démocratique continue à évoluer. On semble maintenant actuellement se diriger vers un modèle de démocratie participative qui implique la participation plus directe du citoyen dans les choix politiques. La technique du referendum consacre ce modèle. Cette technique est utilisée de plus en plus fréquemment. Elle s'inscrit dans le retour aux origines du principe démocratique, ou de l'idéal démocratique, selon le quel le citoyen dispose d'une emprise sur les choix collectifs.

### **LE MODÈLE DÉMOCRATIQUE À L'OCCIDENTALE**

Le modèle démocratique qui s'est planétarisé et qu'on retrouve plus ou moins partout dans le monde est une construction occidentale Est-il généralisable ?

Notre réflexion en l'occurrence est centrée sur l'Amérique centrale et sera illustrée par le cas du Guatemala lors des dernières élections présidentielles en novembre et décembre 2003. Dans ces pays, les élites, soucieuses d'échapper à toute influence quelle qu'elle soit, se sont posées le problème du progrès et de la modernisation en choisissant de s'engager depuis les années 80 sur la voie de la démocratie. Ce choix s'est imposé à ce pays ainsi qu'à ses voisins après qu'ils aient connu des dictatures souvent sanglantes, violentes, répressives durant une bonne partie du Xylème siècle. Ces dictatures les avaient menés dans des guerres civiles fratricides, économiquement destructrices et financièrement ruineuses, socialement et humainement désastreuses.

Dans les années 80, sous la présidence de Jimmy Carter, et après avoir souvent appuyé des dictateurs impopulaires dont la qualité principale était de soutenir leurs intérêts, les Etats-Unis ont redécouvert les vertus des Droits de l'Homme et du parlementarisme. On assista donc à la renaissance du parlementarisme, en Argentine, au Pérou, en Bolivie, au Brésil. Il est communément admis que la « démocratie à l'occidentale » apparaît théoriquement, comme le système politique idéal, la panacée universelle, pour toute société et applicable à toute société. Cependant, en pratique, l'évolution des événements durant le XXe siècle et surtout depuis la seconde mondiale a montré que l'on se heurte à des contraintes sociales difficiles à contourner.

On continue à se poser des questions : la démocratie est-elle une simple technique ? Qu'y a-t-il à la base de l'instabilité politique endémique ? Les bases socio-économiques, les moeurs et les traditions, les institutions influent-elles sur la réussite de la démocratie ?

On constate que la réalité sociologique en Amérique centrale sur laquelle l'on tente de greffer le parlementarisme et le pluralisme ne permet pas toujours la répétition de l'évolution des anciennes sociétés industrielles qui s'est réalisée avec plus de succès que d'insuccès dans d'autres contextes, notamment américain et européen, berceau de la démocratie moderne.

Pourtant il est clair que les pays d'Amérique centrale ont autant besoin de démocratie comme base incontournable et indispensable pour leur développement économique et comme fondement idéologique à la cohésion sociale.

### **La Conférence de Manille, 1988**

Réunion des pays récemment démocratiques

En 1988, s'est tenue à Manille, aux Philippines, une conférence exceptionnelle réunissant des représentants de pays ayant accompli, entre 1973 et 1988, le passage d'un régime autoritaire à celui d'une démocratie constitutionnelle sanctionnée par un suffrage populaire. A cette conférence avaient participé quatorze pays dont dix d'Amérique latine et centrale, et trois pays européens (Argentine, Brésil, Equateur, Espagne, Grèce, Portugal, Philippines, Pérou, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Salvador, Uruguay, Santo Domingo).

Sans entrer dans le détail, il faut passer en revue les thèmes traités lors de cette rencontre :

1. Une liste précise des périls guettant les « jeunes » démocraties fut dressée ;
2. Pour beaucoup de pays sortant d'un régime militaire, la vieille « menace galonnée » fut identifiées ;
3. Un débat s'engagea sur la manière de surmonter la rivalité politique et militaire des mouvements insurgés marxistes habitués à l'action armée ;
4. L'accent fut mis sur la nécessité de résoudre les problèmes économiques identifiés comme source de toute agitation sociale et donc de tout risque de débordement totalitaire.

### **LE RETOUR À LA DÉMOCRATIE EN AMÉRIQUE CENTRALE ET LATINE DURANT LES ANNÉES 80**

En ce début de XXème siècle, jetons un regard sur le passé récent.

La démocratie a-t-elle apporté une amorce de solution aux grands problèmes économiques et sociaux qui assaillent l'Amérique centrale et latine ? A-t-elle pu régler l'inégale distribution de la terre et de la richesse ? A-t-elle réduit les dépendances des économies agro exportatrices ? A-t-elle réussi à réaliser l'intégration nationale, sans parler de l'intégration régionale ?

Du côté positif, on peut dire que les états latino-américains qui ont connu eux aussi des guerres « nationalistes » fratricides tout au long du XIXème siècle, juste après avoir acquis leur indépendance des couronnes d'Espagne et du Portugal, ont pris conscience de l'existence d'une identité commune, de leur condition de pays lourdement débiteurs, de leur très grande dépendance sur leur grand voisin anglo-saxon.

Dès l'aube de l'indépendance, ils se sont d'abord jetés dans les bras des USA par dépit à l'égard de l'ancienne métropole. Ils restent marqués par ce choix encore aujourd'hui. Avec cette prise de conscience d'une identité commune, les pays latino-américains ont tenté d'adopter des formules d'intégration économique cherchant parallèlement à diversifier leurs relations tant politiques qu'économiques avec le reste du monde, pour concrétiser la séparation d'avec de l'Amérique anglo-saxonne du nord du Rio Grande tout se rappelant leurs racines et leur héritage européen.

Et enfin, il y a un aspect que l'on ne peut passer sous silence, c'est l'émergence et l'affirmation politique des peuples indigènes qui après avoir vécu des décennies repliés sur eux-mêmes ont pris conscience qu'ils sont aujourd'hui en mesure de prendre leurs destinés en mains en arborant en toute assurance les principes démocratiques, le respect des Droits de l'Homme et de l'état de droit.

### **Fragilité du processus démocratique en Amérique latine**

Suffit-il qu'un régime civil constitutionnel soit établi dans les textes pour qu'on puisse aussitôt parler de démocratie ? Suffit-il que le peuple élise ses représentants pour que la démocratie soit assurée et en état de fonctionnement normal et satisfaisant ?

La démocratie est fragile, on le sait. Les inégalités de toutes natures la sapent. La corruption omniprésente la menace. La très faible, même inexistante, cohésion sociale et l'absence de solidarité sociale l'affaiblissent. L'écart entre riches et pauvres, abyssal et vertigineux, ne se réduit pas.

Et même si leurs gouvernements en avaient les moyens, une infinité d'obstacles les empêchent d'agir correctement : la présence d'anciennes formations paramilitaires d'extrême droite, les multiples groupes de pression, liés à des intérêts divergents et étrangers, la présence d'une armée qui résiste à adopter une attitude de neutralité politique.

## DEUXIEME PARTIE

### GUATEMALA : LES ÉLECTIONS DÉMOCRATIQUES DE 2003

La démocratie libérale repose sur deux idées fondamentales : à savoir que toute autorité réside dans la collectivité du citoyen, d'une part, et que c'est un gouvernement représentatif qui assure la gestion de la chose publique. C'est par le truchement d'élections libres et transparentes que les citoyens confient aux gouvernants la responsabilité de gérer les affaires publiques.

Au cours de la dernière décennie nous avons vu que de nombreux pays se sont ouverts à la démocratie en organisant des élections pluralistes. Même si dans certaines régions du monde, la démocratie a subi des revers et les Droits de l'Homme ont été bafoués, le régime démocratique n'en demeure pas moins le moins mauvais des systèmes, pour paraphraser Winston Churchill, et est devenue un système politique universellement reconnu.

La fin de la guerre froide a marqué le passage pour la communauté internationale, d'une définition des normes démocratiques relatives aux Droits de l'Homme au plan international à une mise en oeuvre plus active de ce principe abstrait. Les missions électorales reflètent cette nouvelle approche.

#### **EOM-Guatemala - European Observer Mission – Guatemala 2003**

L'attachement de l'UE aux Droits de l'Homme, à la démocratie et à l'état de droit est établi dans les traités. L'attachement de l'UE à ces valeurs est un principe fondamental de départ. L'article 6 du Traité sur l'UE indique clairement que les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits humains et de l'état de droit sont des valeurs européennes fondamentales. Le soutien à la démocratie et la protection et la promotion des droits humains constituent la pierre angulaire de la politique extérieure et de la politique de développement de l'UE. C'est pourquoi les missions européennes sur le terrain dans le domaine des Droits de l'Homme et les missions électorales sont acceptées comme faisant partie du mandat de l'UE.

La tenue d'élections n'est pas forcément synonyme de démocratie. Les élections constituent néanmoins une étape essentielle dans le processus de démocratisation. Les élections sont un élément important de garantie pour assurer la pleine jouissance des droits humains.

Dans ce domaine, les élections constituent un événement majeur et cela pour deux raisons :

- a) Premièrement, parce qu'elles permettent aux individus d'exprimer leur volonté politique ;
- b) Deuxièmement parce que pour être réellement libres et équitables, elles doivent avoir lieu dans le respect des droits humains.

Un des moyens pour l'UE de réaliser son mandat est d'apporter son assistance au processus électoral pour veiller que la volonté politique du citoyen soit exprimée sans pression ni entrave et que cette démarche se déroule dans le respect des Droits de l'Homme.

### QU'ENTEND-ON PAR ASSISTANCE ÉLECTORALE ?

On entend l'aide technique ou matérielle apportée lors du processus électoral.

Il peut s'agir :

1. D'un soutien professionnel pour aider à définir un cadre juridique pour les élections
2. D'un coup de pouce général donné à la commission nationale des élections en fournissant par exemple matériel et l'équipement de vote ou en l'aidant à effectuer l'inscription des partis politiques et des électeurs
3. Sous forme de soutien aux **ONGs** et à la société civile dans des domaines tels que l'éducation civique et des électeurs ou la formation d'observateurs locaux ou de soutien aux médias par le biais d'un suivi des médias et de la formation des journalistes.

Quant à l'**observation électoral**e, elle complète l'assistance électoral sur le plan politique. Elle recueille l'information concernant le processus électoral et rend des avis sur la conduite du processus.

Suite à une invitation du Tribunal Suprême Electoral adressée à l'UE pour observer les élections du 9 novembre et du 28 décembre 2003, l'UE installa une mission à Guatemala Ciudad de septembre 2003 à janvier 2004. Elle était constituée d'un **Core Team** (de 6 membres, 22 **LTOs**-Long Term Observers et 60 **STOs**-Short Term Observer et des soutiens divers. Cette mission comprenait au total 100 membres.

En plus de la mission de l'**UE**, il y eut d'autres observateurs internationaux et nationaux, notamment une mission de l'**OAS** (avec 200 observateurs), une mission de l'**ONU**, le *Mirador Electoral 2003* guatémaltèque et la *Procuraduría de Derechos Humanos* de Guatemala.

Cette expérience électoral a été généralement positive. Il est possible que la présence même d'observateurs internationaux ait découragé toute velléité de pression ou de fraude pendant la campagne électoral et les élections qui s'ensuivirent. Dans le pays, les observateurs étaient bien accueillis par la population et par les autorités civiles qui n'ont mis aucun obstacle à l'exercice de leur mission. Au contraire, ils se sont pliés de bonne grâce aux inspections et au contrôle des observateurs. En ce qui concerne l'organisation purement technique du processus électoral, la mission européenne a conclu qu'il y avait bien quelques points à redresser. La mission a fait des suggestions pour améliorer le système



d'enregistrement des électeurs, par exemple, et pour renforcer la capacité des autorités électorales et améliorer la transparence du processus.

### **L'analyse des élections**

Concrètement, les élections de 2003 au Guatemala peuvent être considérées comme exemplaires. Pour bien apprécier ce caractère exemplatif, revenons quelques années en arrière lorsque la société guatémaltèque était perçue comme étant l'une des plus violentes en Amérique centrale, dotée d'une police et d'un système judiciaire très fragile. La conjonction de ces deux facteurs explique qu'il est difficile de faire la part entre la violence politique et la criminalité commune.

Le début de la campagne électorale fut marqué par de violents incidents qui auguraient mal pour la suite. Parmi les actes de violence les plus graves, il faut citer le Jeudi Noir, le 24 juillet 2003 au cours duquel un groupe de sympathisants du **FRG** (*Frente Revolucionario Guatemalteco*) d'Efrain Rios Montt provoquèrent des émeutes à Guatemala Ciudad en signe de protestation suite au refus par la Cour Suprême de Justice d'accepter la candidature de Rios Montt à l'élection présidentielle. Les partisans de Rios Montt ont manifesté leur mécontentement dans la rue. D'autres actes de violence ont jalonné la campagne, laissant des victimes mortelles dans leur sillage. Les rumeurs nombreuses et persistantes faisant craindre le pire pour le premier tour des élections. Heureusement, le premier tour, comme le deuxième d'ailleurs, s'est déroulé dans le calme et l'ordre.

Les observateurs internationaux ont été témoins que techniquement, les élections ont été libres et transparentes. Les deux tours ont reflété la volonté populaire malgré les quelques dérapages pré-électorales et les quelques problèmes purement techniques susceptibles de se produire dans les pays de longue tradition démocratique.

En outre, on a pu constater que la société civile était organisée, malgré les menaces de violence qui pesaient sur elle. Parmi les organisations les plus efficaces, le « *Mirador Electoral 2003* » qui déploya plus de 3.000 volontaires dans le pays pour observer le déroulement des élections.

La participation aux élections a été plus importante par rapport aux élections de 1999, ce qui démontre que la démocratie et le processus électoral ont un sens pour le citoyen guatémaltèque. Il faut aussi noter qu'il y eut une grande mobilisation des indigènes et surtout des femmes.

### **Mais est-ce suffisant que les formes soient respectées pour affirmer que la démocratie au Guatemala est solide et mature ?**

Prenons le système des partis politiques, par exemple. Il est fragmenté et faiblement organisé. Beaucoup de partis sont de création récente, peu peuvent compter sur une adhésion conséquente, la plupart n'ont qu'une représentativité locale. On a pu

compter une vingtaine de partis qui se positionnaient comme candidat au Parlement et qu'il n'y eut pas moins de 11 candidats présidentiels au premier tour.

Enfin, le coût des élections s'est élevé à 23 millions de dollars, financés par des ressources nationales et internationales, ce qui fait 4,6 dollars par électeurs inscrits (5.073.000). Ce coût, comparable à ce qui s'est passé au Nicaragua, aux élections de 2001, et en Equateur en 2002 est relativement élevé. Ce sont des élections de « troisième génération », ayant succédé à des conflits sociaux très aigus. Il faut espérer qu'à l'avenir le coût en sera plus modéré.

### **En conclusion ...**

... on peut se poser les questions suivantes : les candidats, et parmi ceux-ci, ceux auxquels la victoire a souri, seront-ils se comporter en vrais démocrates ? Comment vont-ils affronter la soif de revanche de l'un ou l'autre candidat malheureux ? Pourront-ils gérer les « cadeaux empoisonnés » ou les squelettes dans les armoires laissés par l'administration précédente ? Les vieux démons (corruption, népotisme, clientélisme, racisme) pourront-ils être jugulés ? Dans quel état se trouvent les caisses de l'état ? Quelles pressions auront-ils à subir de l'extérieur pour mener la barque de l'état sur le cap qu'ils auront choisi ?

Voilà quelques-unes des inconnues qui mettront à rude épreuve la bonne volonté du vainqueur et de ses alliés ...

Mars 2004

## CONSTRUCTION DEMOCRATIQUE : NOUVELLES TENDANCES LE CAS DU PEROU

**Michel CELI VEGAS**

Au nom du Centre d'Echanges et Coopération pour l'Amérique latine – CECAL, je remercie les organisateurs de ce Séminaire de m'avoir invité à intervenir sur un sujet très important relatif à la réalité changeante de la démocratie au Pérou. Les événements des derniers mois démontrent des éléments préoccupants et rassurants. Préoccupants, par le fait que tous les secteurs politiques, économiques et de la société civile ont pris conscience de la gravité de la crise institutionnelle du pays et participent de manière conjointe à la recherche de solutions pour maintenir un certain équilibre. Rassurants, par le fait que les éventuelles solutions seront trouvées dans le respect de la démocratie ; la probabilité d'une intervention des forces armées est exclue.

*Permettez-moi de formuler quatre interrogations pour mieux mener cet exposé.*

**A LA PREMIERE : QUELLES ONT ETE LES CARACTERISTIQUES DE LA DEMOCRATIE AU PEROU ENTRE 1980 ET 2000 ? POUR CE FAIRE, JE PROCEDERAI PAR UN BREF RESUME HISTORIQUE.**

### **1. Le retour de la démocratie: les années 80 et la reconstruction institutionnelle**

Le retour à la démocratie s'est produit au Pérou avec l'instauration d'une Assemblée dédiée à la rédaction d'une nouvelle Constitution en 1979. Les militaires qui étaient au pouvoir entre 1968 et 1980 (1968-1975, le Général Velasco Alvarado; 1975-1980, le Général Francisco Morales Bermudez) laissaient la place aux partis politiques pour définir le processus électoral, élire le Président et les Parlementaires. Ainsi lors des élections de 1980, c'est M. Fernando Belaunde Terry du parti Acción Popular, représentant de la droite et ancien Président (1963-1968), qui gagne la Présidence de la République. Le parlement était composé de deux chambres : des députés et des sénateurs. L'Exécutif a alors adapté les Décrets-lois édictés par les militaires au fonctionnement du pouvoir judiciaire. Le Pérou suivait la tradition démocratique qui se dessinait dans d'autres pays de la région. Sur le plan économique, des problèmes financiers ont obligé le gouvernement à faire appel à des programmes du FMI et de la banque mondiale pour équilibrer les finances publiques.

Lors des élections de 1985, Alan Garcia Pérez du parti « Alianza Popular Revolucionaria Americana » (APRA), parti de centre gauche, devient le Président pour la période 1985-1990. Pendant les premières années de son gouvernement l'augmentation du pouvoir d'achat des classes populaires, la thèse de la limitation du

paiement de la dette externe à 10% des exportations, les réformes populistes, etc. ont alimenté l'espoir des Péruviens d'avoir trouvé une option de développement. Son gouvernement s'est éclipié les dernières années laissant comme héritage l'hyper-inflation, le terrorisme, les mesures de nationalisation et d'expropriation du système bancaire. Il est accusé d'avoir profité du pouvoir pour son enrichissement personnel. Réfugié en Colombie, il ne rentrera au Pérou que pour participer aux élections de mai 2001.

Pendant cette décennie, la démocratie s'est développée en même temps que prenait fin la guerre froide sur la scène internationale. Les problèmes de financement et la crise de la dette qui éclate en 1982 devaient se résoudre avec les négociations continues des accords de stabilisation du FMI. Des renégociations des dettes publique directes et avalisées par l'Etat se sont déroulées dans le cadre du Club de Paris et avec des syndicats bancaires.

## **2. Le populisme électoral : alternative aux partis traditionnels**

En 1990, lors de la confrontation électorale entre les leaders de l'APRA et du FEDREMO (Frente Democrático, coalition des partis de droite, avec à sa tête l'écrivain Mario Vargas Llosa), les électeurs n'hésitent pas à rechercher des options avec d'autres candidats. Alberto Fujimori, ancien recteur de l'Université Agraire « La Molina », avec son groupement « Cambio 90 » utilisant le slogan « paix, honnêteté et travail » attaque les propositions de Mario Vargas Llosa sur les politiques de choc contre l'hyper-inflation. De même, il profite des thèmes raciaux laissant entendre que le représentant des blancs, né dans la bourgeoisie et éduqué en Europe, ne connaissait pas bien le Pérou. Fujimori réunit aussi dans sa formule présidentielle la diversité raciale du Pérou: « el chino, el cholo y el negro »; il était accompagné de Maximo San Roman, un entrepreneur métisse de Cuzco et de Carlos Garcia, un pasteur baptiste. L'appartenance populaire et la connaissance des réseaux communaux et locaux des deux vice-présidents déterminèrent l'appui populaire reçu par « Cambio 90 ». Ce groupement se disait le protecteur et le défenseur des laissés pour compte des partis politiques traditionnels et des gouvernements des dix précédentes années. Bref, l'option Fujimori sur le plan théorique, devait fonctionner pour favoriser les plus démunis.

« El chino » gagne les élections en 1990 au deuxième tour face à Mario Vargas Llosa. Dès sa prise de pouvoir, Fujimori applique des mesures draconiennes, similaires à celles proposées par Vargas Llosa, pour faire face à l'hyper-inflation : élimination complète des subsides entraînant l'augmentation des prix des aliments, de l'électricité (+500%) et de l'essence (+3000%). En 1991, le FMI a approuvé son plan de stabilisation économique avec la bénédiction de la Banque Mondiale et de la Banque Interaméricaine du Développement. En septembre 1993, Abimael Guzman, le chef du groupe maoïste « Sentier Lumineux » (SL) est arrêté.

En avril 1995, Fujimori remporte les élections, pour un deuxième mandat, face à Javier Pérez de Cuéllar, ancien Secrétaire Général des Nations Unies. En janvier 1995, éclate un nouveau conflit avec l'Equateur, lequel se termine avec un accord de

paix en octobre 1998. En 1996, le FMI approuve un autre plan financier. En décembre 1996, le groupe armé Tupac Amaru (MRTA) effectue une prise d'otages à l'ambassade du Japon, laquelle s'est résolue en avril 1997 laissant derrière elle quelques victimes malgré tout. En 1997, Victor Polay Campos leader principal du MRTA est arrêté.

Les gouvernements Fujimori se sont développés dans un contexte de globalisation économique et sous les commandements établis par le Consensus de Washington: libéralisation économique, ouverture des marchés nationaux, privatisation des entreprises, réduction ou élimination des droits douaniers, politiques économiques restrictives des dépenses publiques pour finir avec l'hyper-inflation. Les indicateurs macro-économiques présentent les gouvernements Fujimori comme des exemples de réussite auprès des organismes internationaux et le Pérou a alors réinséré le système financier international. Les mesures mises en place ont résolu l'hyper-inflation et le terrorisme, les deux problèmes qui rongeaient le peuple.

A la fin de son deuxième mandat, Fujimori avait déjà adapté les structures de l'Etat pour lui permettre de continuer au pouvoir. Après un processus électoral très contesté, qui s'est déroulé en avril et mai 2000, à la majorité absolue à deux tours, le vainqueur de ces élections, Alberto Fujimori et ses partisans de l'Alliance électorale "Pérou 2000" ont essayé de se pérenniser au pouvoir. Ces élections se sont réalisées sans la participation d'observateurs internationaux, ce qui a poussé le principal candidat de l'opposition, Alejandro Toledo à se retirer avant le deuxième tour. Les Etats-Unis, les pays européens et latino-américains et l'Organisation des Etats Américains (OEA) ne faisaient plus confiance aux décisions de Fujimori. L'abandon des appuis externes ainsi que la révélation des réseaux de corruption ont précipité la chute de son régime.

**B. LA DEUXIEME INTERROGATION EST : QUELLES ONT ETE LES PREUVES DES VIOLATIONS DES DROITS DEMOCRATIQUES? CECI NOUS OBLIGE A DECRIRE LES DIX ANS DE GOUVERNEMENT FUJIMORI-MONTESINOS.**

### **L'INSTAURATION D'UNE DICTATURE: LA CORRUPTION INSTITUTIONNALISEE**

L'instauration de la dictature avait commencé avec la suspension des activités parlementaires en avril 1992 et la convocation d'une Assemblée pour rédiger une nouvelle Constitution, qui a été approuvée par référendum en octobre 1993 et dans l'élaboration de laquelle n'avaient pas participé les partis traditionnels. Le Parlement devient uni caméral. Pour se représenter à un troisième mandat, Fujimori a fait approuver une loi interprétative de la nouvelle Constitution en 1996, a choisi les juges et les fonctionnaires du système électoral afin de manipuler les résultats des élections.

Le contrôle des pouvoirs et des institutions était planifié et exécuté par Montesinos, considéré comme « l'éminence grise » des gouvernements Fujimori. Des alliances avec la haute hiérarchie militaire, la collusion des juges, le compromis avec des groupes financiers, le chantage envers des membres des partis politiques, la manipulation des médias, le financement des campagnes politiques, l'acquisition

d'armes et l'extorsion des opposants au régime etc. étaient des actions courantes dans le réseau de corruption défini par le Service de l'intelligence Nationale (SIN) dirigé par Montesinos.

Montesinos cumulait des pouvoirs illimités qui irritaient l'armée et la classe politique. Les nominations des Ministres, des juges, des procureurs et des hauts fonctionnaires étaient faites par lui de même que les discours des Ministres, les projets de lois et les lignes directrices des décisions judiciaires. En échange, « Le docteur », comme on appelle cet ancien membre des forces armées évincé pour vendre des secrets militaires, ancien chauffeur de taxi et avocat de narcotrafiquants, qui posséderait aujourd'hui une fortune colossale, payait des commissions extraordinaires d'origine douteuse, en provenance du narcotrafic, de la privatisation d'entreprises et de la vente d'armes. Face à des pressions de tous les secteurs, Fujimori n'aura pas d'autre option que de le présenter de manière publique en octobre 1996 en tant que son Conseiller.

Les « Vladivideos », qui avaient été enregistrées par le SIN comme moyen de chantage envers ceux qui avaient accepté des fonctions publiques et en échange de commissions sous forme de « dessous de table », constituent les preuves irréfutables de la corruption généralisée au Pérou. Selon des sources proches du gouvernement, il en existerait approximativement 2'000 exemples : un certain nombre a été mis au grand jour et on soupçonne que les plus compromettantes sont en possession de Montesinos et Fujimori.

Il semblerait aussi que Montesinos était un membre actif du réseau de corruption internationale. Il a arrangé le conflit territorial avec l'Equateur pour distraire l'opinion publique lors des élections de 1995. Il a participé au trafic d'armes vers l'Equateur et des Forces Révolutionnaires Armées de la Colombie (FARC). Il avait des complices dans les pouvoirs et institutions en Equateur, Colombie, Venezuela et Argentine.

## **2. LA DECOUVERTE DES SCANDALES : LA CHUTE DU REGIME**

Au début de son troisième mandat en juillet 2000, Fujimori avait promis aux Etats-Unis et à l'Organisation des Etats Américains (OEA) de faire des réformes institutionnelles. Il avait nommé M. Federico Salas, ancien candidat présidentiel au poste de Premier Ministre. Mais les problèmes de coalition se posèrent au Parlement où malgré les essais de fraude, Fujimori n'a pas réussi à obtenir une majorité suffisante. Montesinos avait initié des contacts avec certains parlementaires pour les rallier à la majorité de l'Alliance Pérou 2000. Et c'est précisément une vidéo montrant une scène de corruption, présentée par des parlementaires d'opposition en septembre 2000, qui est à l'origine de la chute du régime. A partir de ce fait, le système dessiné par Montesinos commence à tomber comme un château de cartes. Fujimori a essayé de distraire aussi l'opinion publique en se présentant aux côtés de Montesinos pour annoncer le démantèlement d'un trafic d'armes en provenance de la Jordanie pour la Colombie ; ce fait a été l'objet d'un scandale qui envenima les relations avec les gouvernements américain et jordanien.

Alors, Fujimori n'a plus d'autre possibilité que d'annoncer la convocation de nouvelles élections et la désactivation du SIN. La complicité de Fujimori pour protéger Montesinos est apparue au grand jour lors de la demande d'asile politique de ce dernier au gouvernement de la Présidente du Panama, Mireille Moscoso. Après un séjour de 30 jours au Panama, Montesinos a décidé de rentrer au Pérou. Fujimori en utilisant un faux procureur a initié sa recherche dans toutes les casernes de Lima et a même réquisitionné des installations du SIN. Toutes ces actions lui ont permis de gagner du temps pour préparer sa propre fuite du Pérou en même temps qu'il favorisait la fuite de Montesinos. Celui-ci avait préparé un coup d'Etat désignant comme Président M. Carlos Boloña, ancien ministre de l'Economie. Heureusement, l'idée du putsch n'avait pas reçu l'approbation de la junte militaire qui luttait déjà contre le pouvoir sans limite de Montesinos. Les efforts de Montesinos pour se maintenir au pouvoir se sont épuisés et il n'a plus d'autre option que de s'enfuir vers le Venezuela ; arrêté il sera renvoyé au Pérou et mis en prison.

#### **LA DEMISSION DE FUJIMORI : UN GOUVERNEMENT TRANSITOIRE POUR SAUVEGARDER LA DEMOCRATIE**

En novembre 2000, Fujimori a fui le Pérou en profitant de l'autorisation qui lui avait été donnée par le Congrès pour participer au Sommet des pays Asie Pacifique au Brunei. Il s'est rendu au Japon pour y rester en se rappelant soudainement sa nationalité japonaise, très controversée et qui était un secret d'Etat jusqu'à cette date. Depuis le Japon, Fujimori a présenté sa démission de la Présidence. Le congrès péruvien ne l'a pas acceptée et, en application de l'article 34 de la Constitution, a décidé de déclarer la vacance de la présidence pour incapacité morale permanente de Fujimori et a nommé Valentin Paniagua, Président du Congrès comme Président ad interim. Le 23 février, le Congrès a décidé d'entamer une procédure judiciaire pour délit d'abandon de pouvoir.

M. Paniagua, un parlementaire représentant d'Accion Popular, parti de droite qui avait fait partie de l'Alliance FREDEMO de Vargas Llosa en 1990, a dû franchir divers pièges tendus par des partisans de Fujimori. Il a nommé Javier Pérez de Cuéllar, pour présider le Conseil des Ministres. Celui-ci a convoqué des représentants académiques et des milieux d'entreprises qui avait une certaine réputation. Paniagua et son gouvernement ont subi des attaques de personnes liées à l'ancien régime argumentant que certains de ses ministres appuieraient la candidature de Toledo, que le Ministre de la Justice avait fait apparaître des vidéos selon sa convenance et que lui-même maintenait encore des relations avec des proches de Fujimori.

Pendant le gouvernement de Paniagua le Pérou a essayé de reconstruire ses institutions et les divers secteurs de la population montraient un certain soulagement, une forme de libération de la dictature. Les membres du Tribunal Constitutionnel évincés par Fujimori ont été remis à leurs postes. Le Pérou est revenu à la juridiction de la Cour Internationale des Droits de l'Homme du Costa Rica. Le Parlement a approuvé une loi contre la corruption. Les tribunaux péruviens ont entamé des procédures judiciaires contre les membres du réseau de Montesinos, accusés d'abus de pouvoir, de détournement de fonds publics, d'enrichissement illégitime et de violations des Droits de l'Homme.

- C. La troisième question est relative au gouvernement Toledo. Ce gouvernement a-t-il pu restaurer la confiance et restructurer les institutions pour consolider la démocratie? Voyons le parcours suivi par Toledo depuis son ascension au pouvoir et les diverses difficultés rencontrées sur le plan politique.

### **LES ELECTIONS D'AVRIL 2001: L'ESPOIR DE LA POPULATION**

Les partis politiques évincés pendant les gouvernements Fujimori sont de retour aux élections du 8 avril 2001 pour lesquelles se sont présentés 8 candidats à la Présidence et 13 listes parlementaires. Quatre des candidats à la Présidence étaient déjà actifs dans la vie politique des 15 dernières années : Alejandro Toledo de Perú Posible, Lourdes Flores Nano de Unidad Nacional, Alan Garcia Pérez de l'APRA et Fernando Olivera du Frente Independiente Moralizador (FIM).

Les 15 millions de Péruviens -le vote étant obligatoire de 18 à 70 ans- qui ont voté aux deux tours ont du décider entre Alejandro Toledo -l'économiste de Stanford, 55 ans- qui a mené la campagne d'opposition contre le gouvernement Fujimori et, Alan Garcia, ancien Président connu pour avoir laissé un pays ruiné avec l'hyper-inflation et le terrorisme. La révélation des vidéos compromettant les candidats, les attaques personnelles entre eux telles que la non reconnaissance de paternité de Toledo et l'enrichissement illicite, la revendication de l'image de l'Indien ainsi que les mesures contre le néolibéralisme parmi d'autres, ont été mis en évidence lors de la campagne électorale, oubliant de présenter des programmes en faveur des classes défavorisées.

Les 27 millions de Péruviens attendaient que la communauté internationale continue à aider la reconstruction du Pérou et que les actions menées par M. Fujimori conduisant à la violation des droits fondamentaux de la personne, soient punies puisqu'il n'a pas hésité à s'emparer de sa nationalité japonaise pour quitter à jamais le pays. Pour ce qui est de Montesinos, on s'attendait à ce qu'aucun gouvernement ou institution complice ne permette le développement des actions pernicieuses de son réseau de corruption.

#### **1. La présidence de Toledo: la désillusion et le mécontentement des Péruviens**

Lorsque le 28 juillet 2001 Alejandro Toledo prête serment en tant que Président élu au suffrage universel, les Péruviens rêvent à l'établissement d'un gouvernement d'unité nationale permettant de retrouver la stabilité politique et économique en éliminant les réseaux de corruption instaurés pendant les gouvernements de Fujimori - Montesinos.

A mi-mandat, le gouvernement Toledo semble ne pas trouver la voie pour instaurer un scénario de stabilité politique. Les mesures économiques entreprises n'ont pas pu favoriser la majorité, les 65% représentant les sous-employés, gagnant moins de 170 dollars par mois; les clivages de 27 millions de Péruviens, dont 14 millions se trouvent dans la pauvreté, semblent s'agrandir. Néanmoins il a réussi à présenter un pays qui remplit des conditions imposées par les organismes financiers



internationaux : le Pérou compte avec des réserves internationales suffisantes, le déficit fiscal est contrôlable, la croissance du produit brut atteint entre 4.5% et 5.0% en 2002.

Le peuple et les divers secteurs ont montré leur mécontentement à diverses reprises pour le manquement aux promesses électorales et surtout pour l'inexistence de programmes pour la création de nouveaux postes de travail. Des grèves régionales, telles que celle d'Arequipa pour empêcher les privatisations d'Egasa et d'Egosur, les résultats des élections régionales défavorables au parti de Toledo et les sondages de popularité -récemment inférieurs à 10% d'acceptation- ne font que montrer que les Péruviens n'ont plus confiance en leur gouvernement et que les possibilités de changement sont maigres. Mais où se localisent les causes du mécontentement populaire ? Autrement dit, pourquoi la figure de Toledo, créée pour lutter contre le « Fujimorisme – Montesinisme », n'a pas su capitaliser les attentes de son peuple et établir un gouvernement crédible ? Pourquoi le « cireur de chaussures » éduqué à Standford, symbole de la réussite populaire, s'est montré incapable à initier la transformation du pays ? D'abord, il semblerait être le résultat de certains agissements personnels qui sont interprétés par le peuple comme une certaine intransigeance et trahison à ses origines populaires; ensuite, ce serait le fruit du comportement de ses alliés politiques et la faible capacité de son parti à se concerter.

Les événements personnels produits pendant le gouvernement Toledo ont irrité les couches sociales populaires. La reconnaissance forcée de la paternité de sa fille Zarai, sujet nié pendant la campagne politique, l'établissement d'un salaire atteignant US\$ 18'000 en tant que Président et l'augmentation conséquente des salaires des autres fonctionnaires, le placement de ses proches dans l'administration publique, les mensonges sur le contrat de travail de sa femme (consultant pour une banque péruvienne et pour des organismes de coopération), des voyages privés et des travaux de grande envergure dans le Palais du gouvernement, etc. sont des exemples que le peuple ne peut pas oublier lorsque son Président lui demande l'austérité économique et la compréhension pour continuer à diriger le pays.

Dans l'administration de son gouvernement, Toledo semble ne pas montrer une continuité dans ses actions. La faiblesse du gouvernement s'est révélée par le changement permanent de certains ministres. Il vient de nommer son cinquième Cabinet dans une conjoncture très délicate pour la démocratie péruvienne dans laquelle plusieurs regroupements donnent comme un dernier espoir pour rester au pouvoir. Rappelons que son premier cabinet présidé par l'indépendant Roberto Dañino, resta 12 mois; son successeur, le parlementaire du parti de Toledo Luis Solari, 11 mois; l'indépendant Béatriz Merino, 6 mois; Carlos Ferrero du parti de Toledo, 2 mois; depuis le 17 février 2004 Ferrero préside un Conseil de Ministres composé de personnalités indépendantes, sans la participation de son allié le Frente Independiente Moralizador (FIM). Son gouvernement n'est plus crédible, les membres de son gouvernement sont accusés de corruption, de népotisme. Son premier Vice-président et alors Ministre du Commerce Extérieur, M. Raul Diez Canseco soupçonné d'avoir favorisé certaines exonérations fiscales à des proches,

a été contraint à démissionner; le leader du FIM, Fernando Olivera, est soupçonné d'avoir eu des contacts avec les membres du réseau de corruption de Montesinos-Fujimori ; son Conseiller en Intelligence, M. Almeyda, a été arrêté soupçonné d'avoir poussé au suicide un militaire de confiance de Montesinos ; la désignation des ministres se fait en fonction de la conjoncture pour calmer les luttes intestines du parti au gouvernement. Bref, la concertation promise par Toledo n'est plus possible étant donné les malaises qui sont créés à l'intérieur du gouvernement avec les hommes de confiance du Président.

**D. Une question finale : Quelles sont les transformations qu'a connues la démocratie au Pérou? En marge du mécontentement et des conflits entre partis politiques, la démocratie péruvienne a quand même évolué ou en tout cas fait des avancées progressives ces dernières années comme conséquence de la concertation avec des organismes régionaux tels que l'Organisation des Etats Américains (OEA) et l'intégration de la société civile.**

### **1. Les avancées pour la démocratie: le multilatéralisme et la concertation**

L'OEA a participé activement à la résolution de la crise de la démocratie au Pérou. Il est nécessaire de mentionner la Résolution 1753 approuvée lors des élections d'avril 2000, élaborée suite à des réunions permanentes entre le gouvernement, l'opposition démocratique et certains secteurs de la société civile. La Résolution ne contient pas de sanctions mais elle a mis en évidence l'étroite relation entre démocratie, respect des institutions, séparation des pouvoirs, droits humains, existence de standards relatifs aux processus électoraux et liberté d'expression. La Résolution prévoit un mécanisme de suivi au plus haut niveau. L'OEA a présenté 29 points fondamentaux qui devaient être résolus dans un délai inférieur à deux ans; la mission de l'OEA devait rester au Pérou jusqu'à la résolution des 29 points. Ce mécanisme coordonné a eu des résultats favorables pour la démocratie car il a fragilisé et isolé le gouvernement Fujimori au début de son troisième mandat. L'OEA a prêté son aide pour résoudre la crise du début de cette année.

La Commission de la Vérité et de la Réconciliation (CVR), créée en juin 2001 pendant la Présidence transitoire de M. Valentin Paniagua, a publié le 28 août 2003 son rapport final analysant les formes dans lesquelles s'est développé le conflit armé interne entre les groupements subversifs (Sentier Lumineux -SL et Mouvement Révolutionnaire Tupac Amaru- MRTA) et l'Etat Péruvien. Il conclut au besoin urgent de réformer les structures politiques, économiques, sociales et institutionnelles avec l'appui de la communauté internationale. Ce type de Commission a été créé aussi dans d'autres pays latino-américains (Chili, Argentine, Guatemala) et elle a eu pour objectifs de mettre en évidence les violations des Droits de l'Homme et prendre des mesures pour éviter leur répétition dans l'avenir.

L'accord National est la principale proposition de concertation du gouvernement Toledo. Il compte avec la participation des leaders des partis politiques, des organisations sociales et des institutions religieuses.

L'accord a été signé le 22 juillet 2002, a instauré un Forum Permanent de Consultations et comprend quatre objectifs :

- a) Démocratie et Etat de droit ;
- b) Equité et Justice Sociales ;
- c) Compétitivité du pays ;
- d) Etat efficace, transparent et décentralisé.

Pour le mettre en place, le gouvernement a établi 29 politiques d'Etat comme base de transition et la consolidation de la démocratie, l'affirmation de l'identité nationale et l'établissement d'une vision partagée du pays à l'avenir. Sa réussite est de la responsabilité de tous les secteurs politiques.

Le gouvernement Toledo a approuvé la loi des partis politiques, Loi N°28094 du 31 octobre 2003. Des élections pour élire les gouvernements régionaux ont été organisées en 2002. La charte démocratique sous les auspices de l'OEA a été signée à Lima en octobre 2001. Cette législation et les mécanismes d'élection montrent que, même si elle passe par des crises conjoncturelles et devient fragile, la démocratie existe au Pérou.

## **2. Perspectives de la démocratie au Pérou**

Les divers secteurs socio-économiques attendent des changements profonds dans l'action du gouvernement. Trouver la solution à des crises conjoncturelles en considérant uniquement les changements de Ministres, ne signifie pas forcément attaquer les racines de l'instabilité démocratique. Une instabilité qui est le fruit de la corruption généralisée laissée par Fujimori et l'impopularité de Toledo. La conduite du gouvernement Toledo est contrainte à changer. Autrement dit, les divers acteurs politiques demandent au Président de laisser travailler le Premier Ministre et les Ministres pour rectifier le management du pays. Les membres de son nouveau cabinet et d'autres hauts fonctionnaires doivent être des personnes qui ne soient pas passibles de menaces ou d'extorsion des réseaux de corruption. Rappelons que Fujimori depuis le Japon -moyennant son programme « La hora del chino » et son site Internet- et Montesinos, depuis la prison dans la base Naval du Callao, continuent à commanditer des actions précises pour déstabiliser le gouvernement et certains de leurs partisans au Pérou songent déjà à une nouvelle alliance électorale pour les élections prochaines.

Toledo semble expérimenter le décalage existant entre le discours du candidat et la réalité du gouvernant, similaire dans d'autres pays. Au Mexique le gouvernement Fox n'a pas eu la solution au conflits des Chiapas promis d'être résolu en 15 minutes; après les marches des Indiens de mars 2000, les lois approuvées par le gouvernement semblent ne pas tenir compte des droits réclamés par les indigènes. En Argentine, M. De la Rúa qui est arrivé au pouvoir avec le parti de l'ancien Président Alfonsín -en opposition de Menem- devait compter avec M. Domingo Cavallo -ancien Ministre de Menem- pour redresser l'économie. Au Venezuela, la figure emblématique de Hugo Chavez instaure une certaine instabilité et l'application des mesures populistes en faveur des moins défavorisés semble encore se faire

attendre. En Equateur le gouvernement de Lucio Gutierrez est critiqué pour oublier le peuple et se soumettre aux diktats du FMI.

L'interruption des gouvernements démocratiques suite à la chute de Jamil Mahuad en Equateur en 2000, de De la Rúa en Argentine en décembre 2001 et récemment d'Aristide en Haïti démontrent que lorsque le leadership du gouvernement pour appliquer des programmes en faveur des majorités est inexistant, les forces politiques du pays avec l'aide de la communauté internationale peuvent renverser le Président. Dans les circonstances actuelles du Pérou, même si le gouvernement Toledo ne répond pas aux attentes des pauvres, il semble être épargné de cette éventualité. Le risque existera pour le gouvernement à élire en 2006. A ce moment là, la démocratie pourrait être en péril si dès maintenant les actions des partis politiques, de la société civile et de la communauté internationale ne sont pas exécutées dans le but de préserver la séparation, l'autonomie et l'indépendance des pouvoirs.

## **RESUME**

La démocratie, le respect des Droits de l'Homme et l'existence des standards minimums des marchés ouverts sont les caractéristiques de l'actuel système international globalisé. La convocation à des élections présidentielles et législatives tous les cinq ans, l'existence des constitutions politiques et des lois constituant un système juridique et la participation des partis de diverses tendances dans la vie politique caractérisent les éléments positifs de la démocratie représentative existante au Pérou. Entre temps la déformation de la démocratie est présente avec certains abus dans la restriction des libertés démocratiques, la lutte armée envers les groupes terroristes, l'instauration des réseaux de corruption à l'intérieur des gouvernements, la fragilité des institutions, la soumission des pouvoirs exécutif et législatif aux décisions de parti gouvernemental et la transformation du candidat en Président qui n'a pas tenu ses promesses électorales.

Les gouvernements de Belaunde, Fujimori et Toledo se sont limités à présenter la santé financière du pays selon les diktats des organismes de Bretton Wood. Malgré certaines protestations, le système politique n'était pas mis en danger lors de l'application des mesures du modèle néo-libéral. Mais il a été mis en danger lorsque Fujimori a établi un réseau pour rester au pouvoir lors d'élections frauduleuses pour briguer un troisième mandat. Dans la résolution de la crise, la participation de l'Organisation des Etats Américains (OEA), des gouvernements européens et des Etats-Unis, et de la société civile péruvienne a joué un rôle important démontrant que l'époque des dictatures civiles ou militaires appartenait bel et bien au passé. Les organisations internationales n'ont pas seulement le droit d'agir mais la responsabilité de défendre la démocratie. Et pour cela les conclusions de la Commission de la Vérité et de la Réconciliation, le suivi de l'Accord National, l'application de la Charte démocratique, la juridiction de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme doivent compter avec le soutien de la communauté internationale. Ceci évitera la réapparition des gouvernements populistes et renforcera les partis politiques qui sont à la base des institutions démocratiques.

## BIBLIOGRAPHIE

BOWEN Sally, El Expediente Fujimori, El Perú y su Presidente 1990-2000, Perú Monitor S.A., Enero 2000, 386 p.

CELI VEGAS Michel, Articles publiés dans le journal suisse "*Tribune de Genève*" ([www.tdg.ch](http://www.tdg.ch))

- Pérou, tant mieux pour la démocratie (21/06/01)
- Le Pérou sous la coupe des Etats-Unis (04/04/01)
- Ce n'est pas encore le Pérou... (26/10/00)

CELI VEGAS Michel, Articles publiés dans le journal suisse L'AGEFI ([www.agefi.com](http://www.agefi.com))

- Alejandro Toledo gagne au Pérou pour le plus grand bien de la démocratie (07/06/01)
- M. Toledo se place contre le « fujimorisme » mais pas en vue de devenir président (11/04/01)
- Le Parlement déclare l'incapacité morale de Fujimori à gouverner son pays (28/11/00)
- Fujimori cède aux pressions et propose une issue pacifique et démocratique (20/09/00)
- La communauté internationale doit réagir aux atteintes à la démocratie au Pérou (31/07/00)

LEMOINE Maurice, "Un autoritarisme jamais démenti", Le Monde Diplomatique, juillet 2000

MESELIER Evelyne, "Les contradictions de la mise en place de la bonne gouvernance au Pérou", dans Problèmes d'Amérique latine, N°49 - été 2003, Institut Choiseul pour la politique internationale et la Géoéconomie, 150 p., p.119-146.

PECAUT Daniel, "Pérou, l'agonie du fujimorisme" dans Problèmes d'Amérique latine, N° 38, la documentation française, 2000

GARCIA-SAYAN Diego, Una nueva política exterior peruana, Comisión Andina de Juristas - Academia Diplomática del Perú, setiembre 2002, 362 p.

## SITES INTERNET

[www.oas.org](http://www.oas.org)

[www.iadb.org](http://www.iadb.org)

[www.acuerdonacional.gob.pe](http://www.acuerdonacional.gob.pe)

[www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe)

[www.transparencia.org.pe](http://www.transparencia.org.pe)

[www.nuevamayoria.com](http://www.nuevamayoria.com)

[www.observatorioelectoral.com](http://www.observatorioelectoral.com)

[www.apra.org.pe](http://www.apra.org.pe)

[www.peru.org.pe](http://www.peru.org.pe)

[www.fujimorialberto.com](http://www.fujimorialberto.com)



## ARGENTINE – APRES LA FAILLITE, LA RECUPERATION ? DETTE EXTERIEURE ET DETTE SOCIALE – LES DEFIS DIFFICILES

Viktor SUKUP<sup>i</sup>

Le sommet euro-latino-américain se penchera bien entendu sur les relations bilatérales, mais aussi sur un autre problème central : *la récupération économique et la « cohésion sociale » d'une Amérique latine en crise aiguë*. Car c'est sur ce plan, notamment, que se reflètera la capacité européenne de proposer un vrai « partenariat » innovateur et constructif. Sans récupération économique il n'y aura guère de cohésion sociale, et inversement. Et la récupération est largement conditionnée par le problème de la dette extérieure, un sujet où les Européens ont un important mot à dire.

*Tout cela est particulièrement bien illustré par l'Argentine: comment traiter de façon à la fois lucide, solidaire et équitable le problème de sa dette extérieure colossale ?* Il conviendrait sans doute de trouver une solution flexible, car étrangler financièrement un pays surendetté ne sert à rien, pas plus qu'il n'est utile de mettre en prison une personne incapable de rembourser ses dettes. Mais passer simplement l'éponge sur cette dette signifierait d'une part une injustice envers ceux, souvent des épargnants modestes, qui souffrent les conséquences de la faillite, et, d'autre part, une véritable invitation aux Argentins à recommencer aussitôt une politique d'endettement irresponsable. L'Europe a cependant tout intérêt à encourager la récupération économique du pays après sa crise sans précédent, et cela sur la base de liens plus solides, plus équilibrés et vraiment avantageux pour les deux côtés. Sinon, comment éviter l'explosion sociale et le chaos politique qui menacent toujours, et qui ferait certainement diminuer, voire annuler, toute possibilité de remboursement? Et comment établir le „partenariat“ souhaité, et certainement prometteur pour les deux côtés, avec le Mercosur, cette union douanière avec les voisins, dont l'Argentine est le pilier peut-être fragile mais essentiel ?

Même en termes commerciaux, l'Argentine reste l'un des partenaires principaux de l'Europe dans la région. Mais elle pourrait jouer un rôle essentiel en termes politiques pour l'ensemble de la relation bilatérale. *Car si l'Europe trouve une formule d'entente avec ce pays et l'aide à surmonter sa crise, elle aura avancé d'un pas de géant pour établir ce véritable « partenariat »“ souvent invoqué mais pas toujours reflété dans la réalité*. Si par contre ce pays ne trouvait pas de sortie, et si l'Europe était plutôt « neutre », voire hostile, face à sa tourmente, elle aurait peu de chances de convaincre les Latino-américains de sa vocation d'être un vrai partenaire.

En un quart d'heure je ne peux ici, bien entendu, qu'esquisser les quatre aspects essentiels de la problématique argentine actuelle :

- *la dette extérieure monstrueuse*, l'une des plus volumineuses du monde en termes absolus et surtout relatifs, qui, à partir d'un niveau déjà très élevé, a encore plus que doublé pendant les années 90;
- *l'appauvrissement concomitant de la population*, d'abord en partie caché puis devenu évident avec la faillite du „modèle“ économique en vigueur pendant la décennie passée;
- *une forme de relation avec le monde extérieur qui n'a pas empêché la catastrophe récente* ; elle a plutôt, au contraire, contribué à la produire;
- *les réactions diverses et souvent inédites de la population* d'un pays à la dérive mais aux potentialités toujours remarquables.

## 1. LA DETTE EXTÉRIEURE ET SON ORIGINE

Sur le premier point, déjà traité en détail par mon collègue, je n'ajouterai ici que quelques réflexions rapides mais je crois utiles sur l'origine de la dette extérieure argentine.

Fin 2001, un désastre socio-économique sans précédent a éclaté au grand jour en Argentine, emportant un gouvernement fragile. Pour l'opinion publique mondiale mal informée, c'était une surprise; pour les observateurs attentifs, la confirmation de leurs avertissement multipliés depuis une dizaine d'années. *Car le désastre était prévisible et inévitable: il était étroitement lié, notamment, au problème de la dette extérieure astronomique et toujours croissante.* Celle-ci dépasse aujourd'hui largement le PIB, avec l'une des proportions les plus défavorables de l'Amérique latine et du monde. Depuis une dizaine d'années déjà, la dette y équivaut à plus de quatre fois les recettes d'exportations: en 2003, dans la région, seul le Nicaragua connaissait un rapport encore pire, alors que pour les autres grands débiteurs latino-américains il était de moins de 3 à 1.<sup>ii</sup> Pour 2002, on a calculé que la dette argentine représentait 134% du PIB, deux fois plus en proportion que celle de l'Amérique latine en général, pourcentage largement dépassé encore par le Nicaragua mais très nettement inférieur pour le Brésil, le Mexique et les autres pays.<sup>iii</sup>

L'effondrement du gouvernement de *Fernando de la Rúa* a été avant tout une conséquence de cet état de faits. Il s'explique, en effet, en grande partie par le refus des gouvernements argentins, entre 1989 et 2001, de faire face à ce problème central de son économie, qui devenait de plus en plus une sorte de cancer d'un pays à la dérive. Le résultat est que plus de la moitié de la population est aujourd'hui pauvre, dans un pays où, jusqu'à récemment, la grande pauvreté, si répandue dans le reste de l'Amérique latine, était un phénomène très minoritaire des bidonvilles et de certaines provinces.

Pour comprendre la situation présente, il est indispensable de saisir l'origine de cette dette. Elle provient pour l'essentiel de la dictature militaire des années 1976-83 et a encore nettement augmenté par la suite, notamment pendant les années 90. Elle est due d'abord, essentiellement, à une politique d'ouverture financière et commerciale précipitée menée par la dictature, qui a inondé le pays d'importations et permis une



fuite massive de capitaux. Les taux d'intérêt brusquement élevés de l'ère Reagan ont ensuite contribué à étrangler financièrement le pays sous la présidence de *Raúl Alfonsín*, de tendance sociale-démocrate (1983-89)<sup>iv</sup>. A la fin accidentée de son mandat, la dette, cause sans doute centrale de son échec, avait augmenté d'environ un tiers. Au cours des années 90, qui correspondent aux deux mandats présidentiels de *Carlos Menem* (1989-99), cette dette a encore plus que doublé, alors même que l'essentiel des entreprises publiques a été vendu à des capitaux étrangers, ce qui était censé diminuer la dette. En réalité, cette politique a entraîné des déficits extérieurs croissants. La monnaie surévaluée, en parité fixée avec le dollar par un système extrêmement rigide appelé „Plan de Convertibilité“, était la clé de voûte de la pseudo stabilité retrouvée. Mais elle produisait un déficit de la balance commerciale et de celle des services, comme le tourisme. Parmi les autres déficits, les paiements croissants de bénéfices aux entreprises étrangères ont contribué au résultat final: loin de diminuer la dette, cette politique l'a encore fortement augmenté. Toute cette politique, par ailleurs marquée par une corruption débordante, est liée aux noms de Menem et de *Domingo Cavallo*, longtemps son tout-puissant ministre de l'Economie. La fin de cette période, notamment son triste épilogue du gouvernement suivant, a vu les renégociations à répétition et de refinancements successifs d'une dette extérieure devenue ingérable. Celle-ci a asphyxié de plus en plus le pays, provoquant une paralysie croissante et une récession sévère, et abouti à la crise la plus grave de son histoire<sup>v</sup>.

Il est utile de souligner, par conséquent, que la dette argentine a été accumulée, essentiellement, par des gouvernements animés d'une idéologie d'ouverture commerciale et financière et de privatisation à outrance, bien que leur politique concrète ait aussi inclus d'importants éléments peu cohérents avec cette idéologie. Ce n'est donc pas du tout la faute à la « vieille politique économique », protectionniste et favorable à l'intervention multiforme de l'Etat, mais au contraire à celle qui l'a remplacé depuis près de 30 ans. La dette a surtout financé la consommation, pas l'investissement. De là à conclure à la faillite de la politique des réformes libérales en Amérique latine, telle qu'elle avait été encouragée notamment par le FMI dont l'Argentine était l'„élève modèle“, il n'y a qu'un pas. Le Prix Nobel de l'Economie de 2001 et ancien économiste en chef de la Banque Mondiale, *Joseph Stiglitz*, dans un important article récent<sup>vi</sup>, n'hésite pas à le franchir, et cela avec de bonnes raisons.

## 2. LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

**PIB : forte chute, puis remontée rapide en 2003.** A partir de 1998, l'épuisement du modèle Menem-Cavallo a enfoncé le pays dans une sévère récession. Résultat de la faillite finale, il s'ensuivit une chute additionnelle de 10-11% en 2002. *Il est intéressant de constater, pourtant, que la banqueroute financière n'a pas signifié une véritable faillite économique du pays, comme on pouvait le craindre.* En fait, la chute du PIB en 2002 a été bien moindre que prévue, et dès le milieu de cette année-là une timide récupération s'est ébauchée, qui a donné lieu à une remontée d'environ 8% l'an passé. Pour 2004 et 2005, on prévoit de nouvelles hausses considérables.

En matière de PIB, l'apocalypse attendue n'a donc pas eu lieu. *L'Argentine est en train de retrouver le point de départ de fin 2001, voire de commencer à compenser la récession antérieure.* La forte dévaluation du peso, qui vaut aujourd'hui un peu plus d'un tiers du dollar, a rendu une certaine viabilité économique à diverses branches industrielles, comme le textile, et à d'autres activités auparavant ruinées par la « convertibilité » et les importations à bon marché qu'elle encourageait. Ainsi, les touristes argentins restent davantage au pays et le tourisme étranger a fortement augmenté. Bien entendu, la continuité de la récupération, pour l'instant essentiellement une remontée de l'utilisation de la capacité installée, dépendra de plusieurs facteurs. Parmi eux, du problème de la dette, car une Argentine perçue comme rebelle à l'establishment mondial ne recevra guère des investissements et autres flux de capitaux de l'extérieur, et une ponction excessive du service de la dette risquerait fort d'étrangler la croissance retrouvée d'une économie qui reste extrêmement fragile. D'autre part, les investissements étrangers ne sont guère la panacée, comme le cas argentin le démontre de façon éloquente; j'y reviendrai. L'effort principal est dû à l'intérieur d'une économie capable de produire un excédent qui soit dirigé vers l'investissement productif.

**Conséquences sociales: chômage massif, appauvrissement et faim.** Plus de la moitié de la population est désormais classée « pauvre », dont une partie non négligeable est devenue incapable de satisfaire ses besoins essentiels. Le chômage, historiquement très bas en Argentine, avait augmenté fortement depuis le milieu des années 90. Autour de 4% dans les années 70 et de 6% dans les années 80, il avait dépassé le cap de 10% vers 1994, en pleine croissance ménémiste, pour augmenter fortement par la suite et se situer, vers la fin des années 90, autour de 15%. Il est monté, avec l'effondrement financier, jusqu'à quelque 25% pour redescendre légèrement par la suite. La faim, jusqu'ici un phénomène marginal dans certaines provinces pauvres, touche aujourd'hui, dans ce pays connu depuis plus d'un siècle comme grenier à blé, des franges non négligeables de la population. Je reviendrai plus loin sur les réactions souvent inédites de la population et des autorités.

### **3. L'ARGENTINE ET LE MONDE**

**Dette et flux de capitaux.** Mais il convient d'abord de dire quelques mots sur un sujet essentiel. Une dette extérieure fortement augmentée suppose bien sûr l'existence de crédits et investissements directs massifs venus d'autres pays, donc de capitaux essentiellement européens, nord-américains et japonais. Ces flux financiers pouvaient avoir des effets positifs et négatifs. Pour les années 90, force est de constater que, dans l'ensemble, le bilan est loin d'être convaincant. Et le monde extérieur a intérêt à y réfléchir.

Un regard comparatif sur le passé est ici fort utile. Il y a un siècle, l'afflux massif d'investissements étrangers directs, notamment britanniques, ainsi que d'immigrants, surtout italiens et espagnols, et sur cette base l'augmentation explosive des exportations de produits agricoles, ont fait la prospérité de l'Argentine qui est devenue l'un des dix pays les plus riches du monde. Mais la crise mondiale des années 30 a tout bouleversé; l'Argentine, trop étroitement liée à l'Empire britannique

en déclin, n'a plus jamais retrouvé sa place dans l'économie mondiale. Elle s'est donc refermée davantage sur son marché national, avec un coefficient d'exportation tombant à moins de 10% du PIB. Elle a aussi essayé, depuis des décennies, l'intégration avec ses voisins, ou encore elle a cherché de nouveaux partenaires, comme les Etats-Unis et l'Union Soviétique. Mais sans succès. L'illusion d'une relation « privilégiée » avec les Etats-Unis, cultivée pendant les années 90, s'est écrasée contre la réalité de fond d'une économie plus concurrentielle que complémentaire de celle de l'Argentine, qui absorbe moins d'un dixième de ses exportations. La puissance du Nord ne pouvait donc jamais remplacer comme « pôle extérieur » les Britanniques, pas plus que l'Allemagne des années 30 ou l'Union Soviétique, qui a été, pendant quelques années autour de 1980, le premier client de céréales de la *Pampa*.

Quant aux investissements, ils ont connu un afflux important pendant les années 90. Malheureusement, ils étaient en grande partie peu propices au développement du pays, au contraire de ce qui s'était passé un siècle plus tôt. Ils ont avant tout servi à racheter à prix cassés les entreprises d'Etat et à tirer par la suite des profits surélevés des consommateurs argentins: eau, gaz, électricité, téléphone, pétrole, la compagnie aérienne. Ce qui est ici en cause est moins le fait même de privatiser ces services publics, qui pouvait avoir un sens, que la forme précipitée, incontrôlée et sans égard aux intérêts du public, de ces privatisations. Si certains de ces services ont connu une modernisation limitée, dans l'ensemble les Argentins n'ont certainement pas gagné au change, pas plus que, du temps de Molière, les saignées ne résolvaient les problèmes des malades. Au contraire, les tarifs excessifs des services ont contribué à enlever au pays ce qui lui restait de compétitivité internationale, déjà très mise à mal par la monnaie surévaluée.

*Au total, les investissements étrangers, pendant les années 90, ont davantage contribué à gonfler la dette qu'à promouvoir le développement du pays. En réalité, ils ont aggravé nettement les distorsions de la structure productive, en privilégiant par exemple très nettement l'industrie automobile qui jouissait par ailleurs d'un traitement protectionniste particulier. Ce faisant, ils ont davantage contribué à concentrer la richesse et à entraver un véritable développement durable.*

**Commerce extérieur: déficit croissant et spécialisation régressive.** Les importations ont augmenté beaucoup plus que les exportations, et celles-ci sont devenues plus typiquement celles d'un pays „sous-développé“. Même au sein du Mercosur l'Argentine est devenue davantage le « Sud » exportant surtout des produits primaires et important du « Nord », du Brésil, notamment des produits industriels. L'absence non seulement de toute politique industrielle mais aussi d'efforts de promotion et de diversification des exportations, a eu comme conséquence d'aggraver encore l'effet de la monnaie surévaluée, en renforçant une spécialisation régressive.

Il est fort instructif de faire une comparaison avec certains pays d'Asie. Nous voyons que l'Argentine des années 90 a fait à peu près l'exact contraire de ce qui a permis l'essor économique du Japon, de la Corée et de Taiwan, notamment en trois points clés :

a) absence de politique industrielle et même d'efforts en matière d'infrastructures physiques et autres (éducation, santé etc. largement négligées) ;

b) ouverture indiscriminée du pays aux importations sans aucune protection pour les industries nationales -à l'exception, on l'a vu, de l'industrie automobile- et aux investissements étrangers, sans aucune politique visant à orienter ceux-ci vers des secteurs stratégiques ou „porteurs“ ;

c) au lieu d'encourager l'investissement productif, c'est la consommation, notamment de luxe, qui a été stimulée, l'industrie automobile par exemple étant considérée comme le moteur de l'économie, pendant que les chemins de fer étaient abandonnés. Ainsi, pendant que les investissements affluaient, le pays s'endettait chaque jour davantage, entre autres choses parce que ces investissements augmentaient plus les importations que les exportations. Ils ne contribuaient guère à renforcer un appareil productif national qui tendait plutôt à se désintégrer et à s'affaiblir dans ses fondements matériels et immatériels. Et, contrairement à ce qui se passait aux antipodes, les inégalités sociales s'accroissaient à vue d'oeil et préparaient, avec d'autres facteurs, une catastrophe aux conséquences inédites. L'ouverture indiscriminée au monde extérieur, en combinaison certes avec d'autres facteurs importants comme la corruption, loin de faire entrer l'Argentine au « Premier Monde » comme le promettait le discours officiel, l'a enfoncé bien plus dans le « Tiers Monde ».

*En fait, l'histoire argentine est une illustration parfaite des bienfaits et dangers de la théorie classique du commerce international: son application décidée a ici apporté un dynamisme exceptionnel pendant la période 1880-1930, mais aussi, avec d'autres éléments bien sûr, une crise chronique et jusqu'à présent insoluble par la suite.*

#### **4. LES RÉPONSES DE LA SOCIÉTÉ: « RAS-LE-BOL » ET NOUVELLES FORMES D'ORGANISATION**

Le soulèvement populaire de fin 2001 n'a été ni une révolution ni un simple coup de sang d'une population excédée. C'était plutôt une convergence sans précédent d'un véritable « ras-le-bol » des classes moyennes et des masses appauvries. Pour les premières, le gel des avoirs bancaires, disposé peu avant par un gouvernement aux abois, avait mis le feu aux poudres; pour les secondes, l'aggravation de la longue crise les privait encore davantage de chances de survie précaire.

**« Piqueteros », entreprises autogérées et assemblés de quartiers.** La crise de l'emploi était évidente depuis le milieu des années 90. Les licenciements massifs, entraînés notamment par les privatisations, avaient fait naître le phénomène des « piqueteros », activistes chômeurs accompagnés de leurs femmes et enfants, qui coupaient les routes et les ponts en protestant haut et fort contre leur triste sort. Les réactions du public ont souvent été compréhensives, mais aussi, et de façon croissante, irritées. Après l'explosion de fin 2001, certaines entreprises en faillite, abandonnées par leurs patrons, ont été reprises par les salariés à leur compte. Et on a vu naître les assemblées de quartier et d'autres initiatives comme des soupes populaires et des clubs de trocs ou encore des achats communautaires, tendant à alléger le poids de la crise pour les classes populaires, voire moyennes.

L'individualisme caractéristique des Argentins a cependant donné peu de chances à la continuité de telles initiatives, qui se sont en général éteintes assez vite.

**« Qu'ils s'en aillent tous ».** Le « ras-le-bol » général de 2001-2002 a eu son mot d'ordre dans un rejet massif des leaderships politiques, syndicaux et autres, tenus avec quelques raisons pour les responsables principaux de la catastrophe nationale. L'échiquier politique en a été bouleversé, avec une énorme abstention et un « voto bronca » -vote ras-le-bol- dès les élections parlementaires d'octobre 2000. Le centenaire parti radical UCR, retourné au pouvoir fin 1999 mais démontrant bientôt son incapacité à désamorcer la faillite en marche, a été par la suite laminé. Le péronisme, l'autre grand parti et responsable sans doute principal du désastre puisqu'il avait appuyé le couple Menem-Cavallo, bien que très divisé, s'en est sorti mieux: lors du premier tour des élections présidentielles d'avril 2003, les deux premières place ont été obtenues par des candidats se réclamant de ce mouvement, qui est donc aujourd'hui à nouveau au pouvoir, peut-être plus hégémonique mais aussi plus divisé que jamais dans son histoire déjà plus que semi centenaire.

Un rôle peut-être essentiel pour expliquer ce fait est que le gouvernement de transition du péroniste Duhalde a instauré, au milieu de la crise, un réseau de « *Plan de Chefs de Foyer* » à l'intention des plus démunis, environ deux millions de foyers avec des enfants de moins de 18 ans, et qui a donné des résultats positifs. C'était, avec des mesures complémentaires comme des aides alimentaires, un moyen finalement assez efficace de parer au plus pressé et de sauver les plus vulnérables du désastre. Un plan inédit en Amérique latine où, normalement, les chômeurs et les pauvres ne reçoivent guère d'aide de l'Etat.

**L'appauvrissement de la classe moyenne.** L'Argentine moderne, à la différence du reste de l'Amérique latine (Uruguay excepté), est marquée par l'importance numérique et culturelle de la classe moyenne. Or celle-ci a connu une détérioration continue de ses conditions de vie depuis plusieurs décennies. L'architecte ou ingénieur devenu chauffeur de taxi et le fils d'immigré européen qui fuit vers le pays d'origine de ses parents sont devenus des personnages typiques de l'Argentine actuelle, pas moins que l'était, jadis, le fils d'immigré pauvre et plus ou moins analphabète, devenu médecin ou avocat. De la mobilité sociale ascendante probablement encore supérieure à celle des Etats-Unis on est passé, depuis les années 60 et 70, à une destruction progressive des possibilités de carrière pour les jeunes. La désindustrialisation, les privatisations et le manque de dynamisme de l'économie argentine ont provoqué le désespoir collectif et une émigration de masse. Même les départs pour Israël ont été nombreux. Selon le sociologue renommé *Artemio López*, la classe moyenne, toujours importantes bien qu'appauvrie, serait passée de 65 à 45% de la population entre 1974 et 2001.

**Le nouveau gouvernement : un optimisme peut-être excessif.** *Nestor Kirchner* n'a guère eu la présidence facile. Elu chef de l'Etat par le retrait de son adversaire, l'ex-président Menem, qui avait remporté avec une petite avance le premier tour mais savait qu'il aurait été écrasé au deuxième dans une proportion d'environ 3 à 1,

Kirchner, le mal élu avec ses 22% des voix, a surpris le public et a connu bientôt une popularité très élevée, qui semble se maintenir. Décapitant le commandement des Forces Armées et de la Police Fédérale, il a commencé son mandat par le nettoyage des institutions armées; le pas suivant a été celui de la Cour Suprême, dont plusieurs juges nommés par Menem étaient contestés; son président, associé de l'ancien chef de l'Etat, a déjà dû se démettre. L'autre aspect central de la nouvelle politique est une attitude changée vis-à-vis des forces dominantes du monde: alors que, auparavant, c'était la soumission sans nuance aux EEUU et aux injonctions du FMI, et sa conséquence, une dette toujours croissante, maintenant c'est une attitude de rébellion raisonnée combinée à la recherche de compromis viables. Dans les deux cas, la population approuve, selon les sondages, dans sa grande majorité.

Il reste cependant de définir une véritable politique économique pour sortir le pays durablement du marasme. Ici, plusieurs tendances semblent s'affronter, et du résultat de leur bataille dépendra largement l'avenir du pays. Mais pour l'instant on a l'impression que ce pourrait être une version pragmatique, modérément nationaliste, d'un capitalisme qui dit « non » aux excès du libéralisme, qui pourrait s'imposer et, espère-t-on, réussir. Et, surprise, l'Argentine montre aujourd'hui de bien meilleurs indices que le Brésil féru de « sagesse » ...

C'est pourtant aussi la relation avec le Brésil, le rival historique et actuel allié essentiel du Mercosur, qui jouera un rôle crucial. Après des prises de distances remarquées en 2003 entre ce qui était souvent vu comme un « Kirchner accomplissant les promesses électorales de Lula » et un „Lula devenu bon élève de l'establishment mondial », l'heure semble être à l'entente renforcée, avec un Mercosur revitalisé et une volonté d'affronter ensemble les défis extérieurs comme ceux de la dette et de l'engagement pour un système de commerce mondial plus équitable. Il y a là d'autres pays, comme ceux du « Groupe de Cairns » de pays exportateurs de produits agricoles et le nouveau groupe des 20, qui s'est formé l'an passé avec des pays importants comme le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud, qui s'apprêtent à jouer un rôle plus dynamique sur la scène internationale ...

16 MARS 2004

L'auteur s'exprime ici à titre strictement personnel et ses opinions n'engagent en rien l'institution dans laquelle il travaille.

## BIBLIOGRAPHIE

América Latina, año 2000 – ¿unida y dominada? Economía, política e integración regional, Centro de Estudios Alexander von Humboldt-Universidad Nacional del Centro, Buenos-Aires, 1999, 216 p.

El peronismo y la economía mundial. Modelos de inserción económica internacional 1946-55, 1973-76, 1989-?, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, Buenos-Aires;

Sur les relations avec l'Europe et l'Asie, ainsi que les leçons pouvant être tirées par l'Amérique latine des expériences de ces deux parties du monde, on pourra trouver aussi des réflexions de l'auteur dans :

Asia frente al siglo XXI – ¿de los “milagros” a las “debacles”?, Corregidor, Buenos-Aires, 2000, 327 p., et  
Europa y la globalización – tendencias, problemas, opiniones, Corregidor, Buenos-Aires, 1998, XXVI+386 p.

## REPERENCES HISTORIQUES

1880-1930: la consolidation d'un régime politique stable favorise l'immigration de plusieurs millions d'Européens (et quelques autres), l'afflux massif d'investissements étrangers et l'essor formidable des exportations de produits agricoles de climat tempéré (céréales et viande bovine), surtout à la Grande-Bretagne

1916: Première élection du chef de l'Etat au suffrage universel

1930: Fin du régime constitutionnel, inaugurant une instabilité chronique, alors que la crise mondiale entraîne un net virage vers le marché intérieur et l'industrialisation

1943-55: Juan Domingo Perón, colonel devenu Secrétaire d'Etat au Travail d'un gouvernement surgi d'un coup d'Etat en 1943, se convertit en l'idole des pauvres, homme fort et finalement président (1946); régime autoritaire, aux aspects semi totalitaires, mais avec une politique sociale favorable aux masses populaires qui lui gagne une énorme popularité jamais démentie, combinée avec une politique d'industrialisation accélérée sous l'égide d'un important secteur public

1955: Chute de Perón et mise hors la loi de son mouvement, suivis de 18 ans de gouvernements instables, militaires ou civils minoritaires fragiles

1973-76: Perón revient au pouvoir, mais meurt bientôt (1974); il est remplacé par sa veuve Isabel, renversée en 1976

1976-83: Dictature militaire sanglante, avec politique radicale d'ouverture commerciale et financière, multiplication de la dette extérieure et forte désindustrialisation; la guerre perdue des Malouines (1982) accélère le retour à la démocratie

1983: Raúl Alfonsín, du parti centriste UCR, est élu président. Son mandat est caractérisé par de multiples tensions; inflation, grèves, remous militaires etc.

1989: Alfonsín démissionne avant la fin de son mandat au milieu du chaos de l'hyper-inflation, et est suivi par le péroniste Carlos Menem élu en mai avec une majorité confortable

1991: Stabilisation du taux de change, fixé par une loi, et chute de l'inflation, déclenchant une croissance rapide mais éphémère

1995: Menem est réélu après une réforme constitutionnelle préalable qui lui permet de briguer un nouveau mandat, désormais réduit à quatre ans (contre six auparavant)

1999: Fernando de la Rúa, candidat de l'alliance UCR-FREPASO (parti de centre-gauche de naissance récente), succède à Menem après sa victoire sur le péroniste Duhalde.

2000-2001: la continuité de politique économique mène à des „plans d'ajustement“ en cascade qui ne font qu'aggraver de plus en plus la récession installée depuis 1998; en mars 2001, le président rappelle même l'ancien ministre de l'Economie Cavallo, mais rien n'y fait et la popularité du gouvernement tend vite vers zéro

2001, 20 décembre. De la Rúa démissionne après des protestations violentes qui font une trentaine de morts

2002, 1er janvier: Eduardo Duhalde est élu par les principaux partis au Congrès pour compléter le mandat de De la Rúa (fin prévue en principe 10 décembre 2003); le peso est dévalué fortement, passant bientôt de la parité à la moitié, puis à environ 3,50 par dollar; pressé par les critiques qui montent de toutes parts, Duhalde avance par la suite la date des élections de son successeur à mars, puis la fixe (premier tour) au 27 avril 2003

2002: pendant le second semestre, le nouveau ministre de l'Economie, Roberto Lavagna, obtient des succès en stabilisant le taux de change, l'inflation et la production; cependant, aucun accord avec le FMI n'est obtenu; pour l'année, la chute du PIB est finalement estimée à 11%, bien moins de ce qui était prévu au début de l'année

2003: premier tour des élections présidentielles le 27 avril; cependant, le ballottage prévu n'a pas lieu par désistement de Menem, arrivé premier mais assuré d'être écrasé au second tour. Néstor Kirchner, successeur de Duhalde, assume ses fonctions le 25 mai. Il surprend dès le départ les Argentins avec des mesures diverses (nettoyage des directions des Forces Armées et de la Police Fédérale, ainsi que de la Cour Suprême), politique extérieure rompant avec l'alignement sur Washington et la soumission inconditionnelle au FMI etc. Il obtient vite une popularité importante, qui semblait se maintenir 10 mois après son arrivée au pouvoir.

\* <sup>1</sup> Ancien professeur à l'Université de Buenos-Aires. Auteur, notamment, de - Raúl Alfonsín. La democracia a pesar de todo Corregidor, Buenos-Aires, 333 p., 1999 (comme co-auteur);



## LAS RELACIONES POLÍTICAS EUROPEOLATINOAMERICANAS<sup>1</sup>

Alberto VAN KLAVEREN<sup>2</sup>

*Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea pasan por un momento de definiciones. Conviene observar que estratégica para la otra, si bien la importancia de Europa para América Latina es en varios aspectos mayor que la de América Latina para Europa. Pese a ello son importantes los lazos construidos a lo largo de la historia. Estos elementos, más otros derivados del actual panorama internacional y del presente de globalización económica, aconsejan precisar mejor las afinidades de manera de aprovechar las potencialidades de la relación entre ambas regiones.*

Las relaciones entre Europa y América Latina tienen una larga tradición, en la que han ido convergiendo elementos históricos y culturales, afinidades políticas, intereses económicos y consideraciones estratégicas. El trasfondo histórico de los vínculos contiene un legado compartido, lazos humanos muy profundos que han sido el producto de flujos migratorios intensos y, sobre todo, una cierta comunidad cultural y del pensamiento. Estos elementos históricos le otorgan a las relaciones de América Latina con Europa un carácter relativamente singular respecto de los vínculos que mantienen otras regiones del mundo en desarrollo con el Viejo Continente.

*La Unión Europea representa a distancia la principal fuente de cooperación internacional para América Latina y el Caribe*

Sin embargo, también es claro que esa percepción de singularidad es mayor en nuestra región que en Europa. América Latina es una región del mundo en desarrollo donde Europa puede reconocer, hasta cierto punto, sus tradiciones y sus propios valores políticos y culturales. Pero esa realidad no resulta siempre evidente para los europeos, dando lugar a una asimetría en las percepciones. La excepción a esta asimetría está representada por España, que no en vano ha promovido la formación de la Comunidad Iberoamericana y que ha hecho de las relaciones con América Latina uno de los pilares de su política exterior, dentro de una política de Estado que ha sido apoyada con entusiasmo por la Corona española y por la opinión pública. Una inclinación similar, aunque ciertamente más tímida y contenida, se observa en Portugal. Otros países europeos también reivindican los lazos con América Latina,

---

<sup>1</sup> Este artículo ya fue publicado en la Revista Nueva Sociedad, 189, « Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía mas fina.

<sup>2</sup> Palabras clave : política internacional, relaciones América Latina-Europa, América Latina  
Las opiniones de este artículo se expresan a título estrictamente personal

pero de una manera más difusa y parcial, y generalmente subordinada a otros intereses y tradiciones de política exterior.

La historia política de la región tiene una fuerte impronta europea. A partir del proceso de independencia de los países latinoamericanos ninguna de las grandes corrientes políticas europeas y ninguno de los episodios y convulsiones de su historia política ha pasado inadvertido en la región. La Ilustración, los grandes clivajes políticos europeos de religión y de clase, el nacionalismo, el socialismo, el comunismo, el fascismo, el reformismo socialdemócrata, el reformismo socialcristiano y el neoliberalismo tuvieron réplicas en América Latina. Ello no quiere decir que la región haya sido el espejo político europeo o que haya carecido de un desarrollo político propio, fuertemente marcado en la mayoría de los países por movimientos y procesos específicamente latinoamericanos, pero aún así se trató siempre de un desarrollo político más próximo al europeo que el de otras regiones del mundo.

A estos elementos históricos y políticos hay que sumar una fuerte participación económica europea en la región, más acusada y hegemónica durante el siglo XIX y hoy superada significativamente por la presencia estadounidense, con la importante excepción del Cono Sur de América Latina, donde Europa sigue siendo el socio comercial más importante y la primera fuente de inversiones extranjeras. La Unión Europea (UE) y sus Estados miembros representan a distancia la principal fuente de cooperación internacional para toda la región de América Latina y el Caribe. También en esta área se observa la fuerte asimetría que cruza todos los ámbitos de las relaciones europeo-latinoamericanas. La UE es mucho más importante para América Latina que ésta para la UE. Hace falta mucha fe en el futuro de nuestra región para pensar que esta asimetría puede ser reemplazada por un cierto equilibrio en los intereses mutuos. Es cierto que en una perspectiva de largo plazo, las posibilidades de crecimiento de América Latina son mayores que las de Europa, aunque solo sea por las tendencias demográficas existentes en cada región y sus dotaciones de recursos naturales, pero no es menos cierto que la inestabilidad política y social, las enormes desigualdades sociales, el déficit educacional, la debilidad de sus instituciones y la falta de solidez y permanencia de las políticas económicas latinoamericanas dejan en desventaja a la región frente a esa otra área emergente del mundo en desarrollo que es Asia. Si en el ámbito político América Latina puede con seguridad seguir definiéndose como el área más próxima e interesante para Europa, en el campo económico ello es lamentablemente poco evidente. Ningún país latinoamericano exhibe las impresionantes tasas de crecimiento de China y son muy pocas las economías de la región que pueden compararse a las del Sudeste asiático.

América Latina tampoco ocupa un lugar relevante en los intereses estratégicos más directos de Europa, al menos en el corto plazo. Geográficamente, no se trata de un área próxima al Viejo Continente. Nuestra región no está en la vecindad de Europa, como tampoco esconde amenaza alguna para su seguridad. Se trata de un área desnuclearizada, donde no se fabrican armas de destrucción masiva y donde no existen bases significativas del terrorismo internacional. Los focos de terrorismo que

persisten en la región tienen una dimensión claramente local. Los flujos migratorios latinoamericanos hacia Europa han aumentado, pero no alcanzan a representar un problema grave de absorción para país europeo alguno. El narcotráfico podría llegar a constituir la excepción a esta relativa ausencia de amenazas de seguridad, aunque las principales fuentes de abastecimiento de drogas ilícitas del Viejo Continente están en otras regiones del mundo y tampoco es claro que Europa defina este problema como una verdadera amenaza a su seguridad. A diferencia de África o de algunas regiones del mismo sudeste europeo, América Latina tampoco tiene una serie de Estados fallidos que potencialmente se transformarían en amenazas para la seguridad global. Paradójicamente, la ausencia de amenazas serias para la estabilidad global y europea hace que nuestra región ocupe un lugar menos prioritario en las agendas de la política exterior de los europeos. No deja de ser simbólico que en el importante esbozo de la nueva doctrina de seguridad europea que divulgó el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Javier Solana, ante el Consejo Europeo de Tesalónica del 20 de junio de 2003, América Latina no fuera mencionada una sola vez. Ello no se debió al desinterés de Solana, un gran amigo de la región, sino que reflejó una realidad objetiva: el relativo buen comportamiento internacional de América Latina hace que no existan preocupaciones de seguridad respecto de la región, al menos para los europeos.

#### **LOS CICLOS POLÍTICOS: IMPULSOS Y FRENOS**

Si los intereses de seguridad no son predominantes en las relaciones europeo-latinoamericanas, su motivación política sí lo es. A partir de la década de 1960 diversos grupos políticos europeos comenzaron a interesarse en la región, entablando vínculos directos con partidos afines, estableciendo sedes de fundaciones políticas, apoyando movimientos locales y movilizando a sus gobiernos para prestar cooperación internacional a aquellos proyectos políticos que veían como más cercanos. Las dos principales familias políticas europeas – demócrata-cristianos (hoy populares) y socialistas – desarrollaron una importante red de apoyos políticos en la región y junto a sus pares latinoamericanos establecieron sus propias Internacionales, que en sus inicios eran poco más que alianzas europeo-latinoamericanas. Importantes sectores europeos siguieron con interés y entusiasmo algunos procesos reformistas en la región. En algunos casos coincidieron en este interés con Estados Unidos; en otros, se presentaron como alternativa frente a las fórmulas que también impulsaba de tiempo en tiempo Washington.

El tránsito desde el ciclo de proyectos reformistas o simplemente desarrollistas al ciclo de lo que se conoció como el nuevo autoritarismo en América Latina no disminuyó el interés político europeo en América Latina. Por el contrario, Europa condenó con energía los regímenes dictatoriales que se generalizaron en la década de los 70 en el Cono Sur y en América Central, apoyando la lucha por la democracia y los derechos humanos, acogiendo a numerosos refugiados políticos y contribuyendo al mantenimiento de la oposición democrática en varios de esos países. En esta misión colaboraron gobiernos, partidos políticos, sindicatos, ONGs y movimientos religiosos. Quizás el caso más emblemático en este sentido fue el chileno. La caída de la democracia en Chile tuvo un impacto muy grande en Europa

y suscitó una corriente de solidaridad y apoyo que solo terminó cuando la democracia volvió a consolidarse en el país.

Durante los años 70, Europa también aumentó su atención política hacia la región debido a la necesidad que percibía de tender puentes hacia los países del Sur. No hay que olvidar que en esa época se generó un activo diálogo Norte- Sur, que fue alimentado por posiciones reivindicacionistas de los países del Tercer Mundo, a los cuales países latinoamericanos como México, Venezuela o Perú se sumaron con entusiasmo. En ese contexto, algunos sectores europeos postularon la necesidad de promover un acercamiento a los países en desarrollo. Esta actitud también se vio influida por hechos más bien circunstanciales como la crisis del petróleo, que llamaron la atención sobre el problema del abastecimiento de las materias primas, área en que la región cobraba especial relevancia.

El ciclo de transición a la democracia que se generalizó en América Latina durante la década de los 80 mantuvo el interés europeo, más aún cuando coincidió con procesos similares que se desarrollaban en el sur del propio Viejo Continente. Los complejos procesos de transición a la democracia de América Latina fueron seguidos con interés, no solo a través de innumerables seminarios y encuentros sino también de proyectos de cooperación, apoyos institucionales y asesorías, aunque el apoyo europeo no colmó las expectativas de muchos países latinoamericanos, que habían visto en Europa el principal respaldo externo para sus frágiles procesos. En la misma época, la UE se interesó activamente en el conflicto centroamericano, contribuyendo de manera importante a la búsqueda de una salida pacífica al conflicto y colaborando con los esfuerzos que desplegaban en ese sentido los centroamericanos y los países latinoamericanos que los apoyaban, todo ello, en contraste con la postura de la administración Reagan, que veía el conflicto como un teatro más de la Guerra Fría y que descartó durante mucho tiempo la posibilidad de una solución negociada. Fue la época en que Europa pudo presentarse con mayor claridad como una alternativa a EEUU precisamente en la subregión latinoamericana que más había estado sometida a la hegemonía norteamericana.

Hoy resulta mucho más difícil encontrar un cemento tan fuerte para las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. El conflicto centroamericano concluyó hace mucho tiempo. El diálogo Norte/Sur no respondió a las expectativas de ambas partes y ha ido perdiendo vigencia. Incluso en los países latinoamericanos se ha ido produciendo una cierta diferenciación de intereses, tanto en sus realidades objetivas como en sus posiciones en los grandes foros internacionales. Los partidos políticos europeos y latinoamericanos mantienen vínculos bastante intensos, pero hay que reconocer que éstos han adquirido un carácter más rutinario, aunque solo sea porque las necesidades de apoyo político parecen menos urgentes y porque las propias Internacionales han perdido algo de su antiguo élan. También hay que tener en cuenta la volatilidad de los sistemas de partidos en muchos países latinoamericanos y algunos europeos.

***También hay que reconocer que la inestabilidad política que se ha instalado en varios países de la región tampoco incentiva los vínculos con Europa***

Ciertamente, han surgido iniciativas interesantes para relanzar las relaciones políticas entre las dos regiones. José María Aznar, presidente del gobierno español, ha mantenido vínculos muy estrechos con líderes de la región próximos a la familia del Partido Popular en Europa. Por su parte, la iniciativa de la Tercera Vía, convertida luego en grupo de Líderes Progresistas, ha logrado reunir a un número importante de líderes de Europa y del mundo con los presidentes de Argentina, Brasil y Chile, a fin de discutir los problemas de la gobernabilidad desde una perspectiva socialdemócrata. Sin embargo, también hay que reconocer que la inestabilidad política que se ha instalado en varios países de la región tampoco incentiva los vínculos con Europa. El resurgimiento de tendencias populistas y el derrocamiento de gobiernos elegidos mediante movimientos sociales difusos y simplemente contestatarios en América Latina dificultan una mayor intensidad de relaciones políticas con las fuerzas europeas. Ciertamente, los vínculos tradicionales se mantienen, pero no parece existir un impulso adicional que pueda abrir una nueva etapa en estas relaciones, como sucedió en décadas anteriores.

#### **LA ACCIÓN EN LOS FOROS INTERNACIONALES: EN BUSCA DEL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN**

Los vínculos políticos europeo-latinoamericanos no se han centrado solo en los procesos internos, sino que se han orientado también hacia el ámbito de las políticas exteriores. A partir de la segunda mitad de los años 80 la UE y América Latina han desarrollado un diálogo político, que se ha canalizado especialmente a través del Grupo de Río y varias agrupaciones existentes en la región. El diálogo más amplio, sostenido por la UE con el Grupo de Río, fue institucionalizado en diciembre de 1990 mediante la Declaración de Roma. Se trataba de convertir en realidad la ambiciosa propuesta incluida en las conclusiones del Consejo de la Comunidad Europea para que ésta y América Latina jugaran «conjuntamente un papel activo en la sociedad internacional del futuro». El objetivo sigue plenamente vigente, pero hasta ahora resulta exagerado hablar de una verdadera alianza birregional que se exprese en los principales foros internacionales. Han existido algunas actuaciones conjuntas en grandes conferencias, pero éstas han tenido un carácter coyuntural, sin que pueda hablarse de una relación especial con respecto a otras regiones. Por otra parte, por razones plenamente comprensibles el diálogo político europeo-latinoamericano se ha centrado más en los temas de la relación birregional que en asuntos de carácter global.

La II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, América Latina y el Caribe (ALC), celebrada en Madrid en mayo de 2001 incluyó en su Declaración Política el objetivo de «Reforzar el diálogo político birregional en los foros internacionales y las consultas en el marco del sistema de las Naciones Unidas y de sus principales conferencias sobre las cuestiones internacionales esenciales». Se trataba de establecer las bases para una consulta en los más importantes foros internacionales que después de mayo de 2004 incluirá a nada menos que 58 países. A largo plazo, se estima, este diálogo puede conducir a una concertación birregional que tendría un considerable peso en la ONU y en las grandes conferencias. Cabe agregar, sin embargo, que dentro del proceso de Cumbres UE-ALC se habla de diálogo y no de

concertación, en contraste con los acuerdos de asociación suscritos por la UE con México y Chile y en negociación con el Mercosur, que apuntan a la concertación de posiciones comunes.

La materialización de este diálogo no ha estado exenta de dificultades. De entrada, la misma cantidad de países incluida en la iniciativa la hace especialmente compleja, tanto más cuando, a diferencia de la UE, el grupo ALC no dispone de una estructura comparable para conducir ese diálogo y menos aún para proponer o apoyar iniciativas conjuntas. En segundo lugar, existe una cierta fatiga de diálogos, que se hace especialmente evidente en el caso de la UE, pero que también está presente en los países latinoamericanos. Los encuentros UEALC suelen consistir en una sucesión de diálogos, que van desde el marco regional más amplio hasta el nivel subregional o nacional, para aquellos países ALC que no pertenecen a grupos subregionales. Por su parte, los grandes foros globales requieren de una sucesión de diálogos para ambas regiones en las formaciones más variadas. El hecho de que muchos de estos diálogos se superpongan y tengan agendas más o menos similares tiende a disminuir su interés.

En términos de su contenido, cabe preguntarse cuál es la voluntad real de la UE y de ALC de explorar las coincidencias que tienen frente a los grandes temas de la agenda internacional y a partir de esas coincidencias establecer alianzas estratégicas, adoptando posiciones comunes y actuando conjuntamente en los foros internacionales. El potencial de esta alianza es ciertamente grande, en la medida en que América Latina y Europa pueden actuar como una fuerza moderadora y constructiva en la articulación de un nuevo multilateralismo. Hay algunos ejemplos que apuntan en esa dirección, como la presencia de ambas regiones en la Conferencia Mundial contra el Racismo, que tuvo lugar en Sudáfrica en 2001 o las conferencias sobre el Cambio Climático. Pero también es cierto que muchos países de América Latina y el Caribe continúan adheriendo a la filosofía originaria del Grupo de los No Alineados y del Grupo de los 77, que tiene como marco de referencia una contraposición entre los intereses del Norte y del Sur. Esta oposición no se refleja necesariamente en todos los foros, pero sí hace más difícil hablar de una suerte de alianza estratégica europeo-latinoamericana que se proyecte en los grandes foros internacionales.

***El diálogo y la concertación europeo latinoamericana en los foros internacionales solo podrán fructificar si ambas regiones son capaces de apoyar un mismo concepto de multilateralismo***

No cabe duda de que ambas regiones compartan un fuerte apego al multilateralismo, sin embargo, para avanzar en el diálogo interregional con respecto a ese valor hay que precisar de qué concepto se habla. Si se trata de un multilateralismo defensivo, destinado a reivindicar la soberanía de los países, o de un multilateralismo efectivo, que pretende enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad internacional y adoptar nuevos regímenes que objetivamente significan limitaciones para la soberanía de los Estados. Estas limitaciones tienen un sentido muy distinto para la UE, que en sí misma ya representa una cesión impresionante de soberanía desde los Estados miembros, que para América Latina, que ha defendido con mucha fuerza este

concepto debido a razones históricas bien conocidas. También es cierto que la capacidad económica de la UE y sus vínculos con los otros grandes actores internacionales le permiten participar con mayor confianza y seguridad que América Latina en la negociación de los nuevos regímenes internacionales.

***América Latina se ha transformado en un socio particularmente confiable para Europa en el ámbito de la seguridad internacional***

La complejidad de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE tampoco facilita el diálogo interregional. Cuando América Latina negocia un asunto comercial con la UE, la interlocución es clara y no deja lugar a duda alguna. No se puede decir lo mismo de las competencias de la UE en materia de política exterior. Los procesos de toma de decisiones son más complejos y las competencias son compartidas con los Estados miembros. En el órgano de la ONU más decisivo para la seguridad internacional – el Consejo de Seguridad – los países europeos no actúan a través de la UE y conservan perfiles marcadamente propios y, como se demostró durante la última guerra de Irak, divergentes. Chile y México, los países que en esos momentos ocupaban los asientos latinoamericanos en el Consejo de Seguridad, tenían gran interés en concertar sus posiciones con Europa para enfrentar la guerra con Irak, pero Europa misma actuó dividida. El diálogo y la concertación europeo-latinoamericana en los foros internacionales solo podrán fructificar si ambas regiones son capaces de apoyar un mismo concepto de multilateralismo, y si son capaces de dotarse de estructuras eficientes, ágiles y competentes que permitan sostener ese diálogo.

## **LOS TEMAS GLOBALES**

Desde los años 80, el respeto a la democracia política y los derechos humanos representa el consenso básico para el fortalecimiento del diálogo político entre Europa y América Latina. Los avances registrados en este ámbito durante las últimas décadas se han reflejado en una mejora significativa en la situación de los derechos humanos en la región y en el afianzamiento de los mecanismos de la democracia representativa. No existe otro momento en la historia de América Latina en que prácticamente todos sus países tengan gobiernos elegidos democráticamente, por votación popular. Sin embargo, estos cambios positivos no deben conducir a falsas visiones triunfalistas. Sabemos que para que las democracias se asienten en América Latina se requiere destinar importantes esfuerzos para asegurar la existencia de gobiernos estables, eficientes y transparentes. Es sabido que la legitimidad de los gobiernos democráticos se asocia, en gran medida, a su gobernabilidad, y que fenómenos como la corrupción, la ineficiencia y la insensibilidad ante las demandas sociales pueden erosionar la legitimidad de la democracia y acentuar su fragilidad.

Todavía falta mucho por hacer. La constitucionalidad democrática y la plena vigencia de las normas del Estado de Derecho continúan enfrentándose a diversos obstáculos, desde la escasa participación ciudadana en la política y el deficiente funcionamiento de las instituciones, hasta la violencia política y la situación de los

derechos humanos en algunos países, que si bien representa un avance respecto de décadas anteriores, sigue siendo precaria.

En general, los países latinoamericanos comparten plenamente la preocupación internacional por la protección internacional de los derechos humanos y han demostrado en múltiples ocasiones su disposición a seguir perfeccionando los regímenes internacionales vigentes en este ámbito. Apoyaron sin vacilaciones la creación de la Corte Penal Internacional y han incorporado a su legislación interna los más importantes instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos. Se ha abierto así un importante espacio de cooperación con la UE a escala global. Sin embargo, hay que advertir que, como lo demuestran las votaciones en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra y en la Asamblea General de las Naciones Unidas, las sensibilidades latinoamericanas en este terreno tienden a ser divergentes. Mientras algunos países de la región mantienen posiciones muy cercanas a la UE, que en este ámbito sí tiende a actuar de manera unificada, otros países latinoamericanos suelen invocar el principio de no intervención.

América Latina se ha transformado en un socio particularmente confiable para Europa en el ámbito de la seguridad internacional. La región no plantea serios problemas para Europa en áreas tan sensibles como las nuevas tecnologías de armamentos, las presiones migratorias o el terrorismo internacional. En general, otorga facilidades plenas de acceso a sus recursos naturales y a sus mercados. Los países con capacidades nucleares en la región han adoptado estrictos regímenes de salvaguardias mutuas y se han sometido completamente a las inspecciones del Organismo Internacional de Energía Atómica. El Tratado de Tlatelolco representa el esquema más ambicioso para la constitución de una zona libre de armas nucleares en el mundo. Los países de la región han aumentado significativamente su participación en las operaciones de paz de la ONU. Es cierto que subsisten focos de conflicto interno en el Caribe y que el narcotráfico y el terrorismo mantienen su presencia en varios países de la región, pero estas amenazas parecen más excepcionales y controlables que las que existen en otras áreas del mundo. Con una o dos excepciones, la problemática de los Estados fallidos es ajena a la región. Se ha dado una serie de pasos tendientes a la implementación de mecanismos de diálogo y fomento de la confianza mutua entre los Estados que incluyen, entre otros, nuevas iniciativas de desarme, renovados intentos de solución de conflictos territoriales y la modificación de las doctrinas tradicionales de defensa. Dadas las coincidencias entre Europa y América Latina en esta materia, los temas de seguridad han cobrado mayor importancia en la agenda birregional.

La seguridad y la paz nacional e internacional constituyen una condición fundamental para la conservación de la democracia y el desarrollo económico y social. Si Europa y América Latina coinciden en preservar la paz y la democracia, necesariamente tenían que incluir de manera prioritaria en su agenda birregional aquellos problemas que representan amenazas al orden doméstico como al propio orden internacional. En este sentido, el combate al narcotráfico se ha convertido en un tema de interés interregional, dando lugar al inicio de diversos programas de



cooperación para la sustitución de cultivos y posteriormente, para la represión del narcotráfico. La decisión tomada en 1990 por la entonces Comunidad Europea de suprimir los aranceles aduaneros para el acceso de las exportaciones de Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador al mercado comunitario, se explica en este contexto. Se trata de una medida que en realidad no tuvo precedentes en la región y que, en los hechos, implicó el inicio de una política comercial diferenciada respecto de los países latinoamericanos no incluidos en el grupo África-Caribe-Pacífico (ACP). La medida constituyó un reconocimiento del principio de la corresponsabilidad en esta área, así como de la importancia que asume una política coherente de fomento de cultivos alternativos que pasa necesariamente por la garantía de acceso a los mercados.

La protección del medio ambiente representa otro tema global que está presente en la agenda europeo-latinoamericana. Las preocupaciones ecológicas están incidiendo fuertemente en la política interna y externa de los países europeos y comienzan a proyectarse en las relaciones interregionales, tanto en los ámbitos político y de la cooperación, como en el comercial. También en América Latina, después de muchos años de descuido, los países están tomando muy en serio los desafíos que se proyectan en este campo. Ambas regiones han mantenido posiciones coincidentes en la negociación de un nuevo régimen internacional que permita enfrentar los cada vez más evidentes efectos negativos del cambio climático, suscribiendo y apoyando la aplicación de la Convención de Kyoto. También coincidieron en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable, celebrada en Johannesburgo. Varios países de la región apoyaron la iniciativa de la UE sobre energía renovable presentada en esa reunión. Sin embargo, la promoción de ciertas condicionalidades ecológicas en las áreas del comercio y de la cooperación por parte de las ONGs europeas ha representado un punto de discordia en el ámbito europeo-latinoamericano.

Por una parte, se observa una tendencia hacia la introducción de normas más estrictas en materia de sanidad pública, emisiones, regulaciones de residuos y otras formas de control de los productos. Por otra, los propios sectores europeos afectados por las nuevas regulaciones internas están reclamando la exigencia de normas de producción similares a los productos procedentes del mundo en desarrollo, con el objeto de mantener la competitividad de sus industrias «limpias». Lo que preocupa a muchos países de la región es la contraposición que se está comenzando a hacer entre el objetivo de un comercio más libre y no discriminatorio con el de la protección del medio ambiente. De ahí que un tema frecuente del diálogo birregional será el desafío de conciliar el libre comercio con la protección del medio ambiente, de manera que estos objetivos se refuercen mutuamente evitando así el empleo de cláusulas ambientales para anular ventajas comerciales.

***Tanto Europa como América Latina han expresado su preocupación por el aumento de la pobreza a escala global***

Las posiciones para hacer frente a los enormes desequilibrios sociales que persisten en el mundo son en general similares. Tanto Europa como América Latina han expresado su preocupación por el aumento de la pobreza a escala global, y han

apoyado con entusiasmo los objetivos que se establecieron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. El acento que la UE está poniendo en la cohesión social como uno de los principios de la cooperación europeo latinoamericana coincide con los planteamientos que se vienen escuchando hace más de dos décadas en América Latina en torno de la equidad social y que ahora han sido reforzados por los fuertes compromisos asumidos por una serie de gobiernos latinoamericanos, que están haciendo de la lucha contra la pobreza y el hambre su objetivo principal.

Las migraciones representan otro tema global de gran relevancia que además está adquiriendo un peso especial en las relaciones interregionales debido al aumento gradual de flujos migratorios desde la región al Viejo Continente. Se trata de un tema que a veces despierta grandes emociones pero que, bien enfrentado, podría dar lugar a una mayor cooperación entre la UE y América Latina. Las tendencias demográficas europeas apuntan a necesidades crecientes de fuerza de trabajo, no solo para cumplir las funciones que cada vez menos europeos desempeñarán, sino también para financiar sistemas de pensiones que a largo plazo serán cada vez más deficitarios. En un contexto de fuerte y al parecer inexorable envejecimiento de su población, Europa podría necesitar a los migrantes latinoamericanos, que tienen la ventaja de una mayor afinidad lingüística y cultural con una parte significativa de Europa. Todo ello, si logra establecerse una cierta regulación de los flujos migratorios, tema complejo pero que está asumiendo cada vez mayor relevancia en el contexto de la UE.

#### **LAS EXPECTATIVAS LATINOAMERICANAS**

Las relaciones políticas interregionales no pueden ser analizadas con prescindencia de su contexto económico y en especial de las aspiraciones latinoamericanas respecto de Europa en este plano. Es por ello que el diálogo político interregional establecido en los años 80 siempre ha tenido un fuerte componente económico. Cuando los latinoamericanos se reúnen con los europeos, quieren hablar especialmente de la apertura de los mercados, las preferencias comerciales, el tratamiento de la deuda de la región, la prevención de las crisis financieras o la cooperación al desarrollo entre la UE y América Latina y el Caribe. En cierta forma, esta tendencia se observa igualmente en el caso de la Comisión de la UE, que tiende a ver a la región sobre todo desde las perspectivas de su política comercial y su política de cooperación al desarrollo, más que desde una perspectiva específicamente política. Salvo en situaciones de crisis o ruptura democrática, los contenidos políticos de las relaciones con la UE no son comparables a aquellos de una relación bilateral tradicional o las que mantienen los países latinoamericanos con Washington.

América Latina espera de la UE un mercado más accesible para sus productos, la modificación de la Política Agrícola Común, un régimen preferencial estable posiblemente en el marco de acuerdos de libre comercio, recursos más abundantes de cooperación, un flujo más intenso de inversiones, un tratamiento especial para los países altamente endeudados, el apoyo a la modificación de la arquitectura financiera internacional y una serie de otras reivindicaciones fundamentalmente

económicas. La permanencia de estas expectativas hace que estos temas sigan ocupando gran parte de los diálogos interregionales, relegando los temas políticos a un plano más bien declarativo y simbólico.

Ciertamente, las cumbres UE-ALC han introducido elementos más políticos en los encuentros birregionales, pero normalmente sus resultados son evaluados más por lo que logran en el ámbito de los temas económicos duros que por sus avances políticos. De allí la necesidad de seguir atendiendo las reivindicaciones tradicionales de América Latina y el Caribe, con la ventaja de que varias de ellas se expresan en la actualidad en la negociación de acuerdos de asociación, que procuran mantener un equilibrio entre sus componentes político, comercial y de cooperación. Se trata de instrumentos nuevos que van mucho más allá de los acuerdos tradicionales que habían firmado los países latinoamericanos, que incorporan un plus muy evidente con respecto a los acuerdos de libre comercio que algunos de estos países han pactado o están pactando con EEUU y que proveen un marco claro y estable para las relaciones interregionales. La diversidad de intereses y la cantidad de interlocutores hace que resulte muy difícil buscar la negociación de un gran acuerdo birregional que plasme la asociación estratégica birregional proclamada en las sucesivas cumbres. Más bien, los acuerdos que la UE ya ha realizado con México y con Chile y el que ahora está negociando con el Mercosur representan pasos en esa dirección. Es por ello que resulta tan importante para las relaciones interregionales que puedan iniciarse pronto las negociaciones de asociación con los países de la Comunidad Andina, Centroamérica y el Caribe, a partir de los acuerdos de diálogo y político firmados en Roma en diciembre de 2003.

Aun cuando los elementos comerciales de los acuerdos de asociación resultan más concretos y visibles, cabe destacar que los componentes políticos y de cooperación contienen el potencial de una relación mucho más profunda entre la UE y los países latinoamericanos. Los acuerdos contienen cláusulas democráticas, que condicionan los efectos del acuerdo al mantenimiento de regímenes democráticos y al respeto a los derechos humanos en las partes. No solo hablan de diálogo sino también de concertación en los foros internacionales. Y abren la posibilidad de que los países latinoamericanos que así lo deseen puedan asociarse a acciones de la UE en el marco de su Política Exterior y de Seguridad Común.

Las relaciones europeo-latinoamericanas tienen límites bastante evidentes. Los intereses estratégicos y económicos de Europa en América Latina poseen un carácter más bien secundario, con algunas excepciones que confirman la regla. Tampoco puede decirse que Europa sea absolutamente prioritaria para América Latina, pese a la considerable envergadura de los intereses económicos y políticos involucrados en la relación. Sin embargo, ambas regiones comparten un interés común en la diversificación de sus relaciones exteriores. Si Europa pretende desempeñar el papel global que naturalmente le corresponde, tendrá que proyectarse con más fuerza en una región que le es próxima y afín. La UE requiere de una política más asertiva, que complemente el papel central que ya juega en el ámbito comercial y América Latina puede ser parte de ella. Ello no va a significar un contrapunto respecto de EEUU. La ilusión de una alternativa europea frente a

Washington en su área de influencia más próxima es uno de los mitos más persistentes de las relaciones europeo-latinoamericanas, mito que es alimentado con entusiasmo desde las dos riberas del Atlántico. Europa no va a renunciar a sus relaciones atlánticas ni va a desafiar a su aliado estratégico mayor en América Latina. Pero tampoco tiene necesidad de hacerlo para fortalecer sus relaciones con la región. De hecho, en particular en lo que concierne a temas de democracia y derechos humanos el triángulo atlántico –Europa, EEUU y América Latina – ha operado con cierta eficiencia, sobre todo durante los periodos en que Washington ha favorecido el multilateralismo.

En cuanto a América Latina, la diversificación de sus relaciones exteriores sigue siendo una aspiración central. Más que buscar relaciones especiales que invariablemente terminan frustrándose, la región debe buscar un cierto equilibrio en sus relaciones exteriores. En esa búsqueda la UE representa un factor fundamental, no solo por razones históricas o por los intereses económicos involucrados, sino también por los vínculos políticos que unen a las dos regiones. Para que estos intereses similares puedan converger hace falta voluntad política y un mayor esfuerzo de sintonización de esos intereses en ambas regiones. Europa deberá aplicar más energía y creatividad en sus relaciones con América Latina, y nuestra región tendrá que innovar en su aproximación a Europa, yendo más allá de sus reivindicaciones tradicionales y transformándose en un socio maduro en la construcción de los regímenes internacionales propios de una era de globalización.

# LA COOPERACION ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO

Santiago HERRERO VILLA

## 1. INTRODUCCION

Cuando se me propuso una intervención en el seminario de primavera del CERCAL en torno a los acuerdos bilaterales de la Unión Europea con México acepté encantado con una precisión: me centraría en la cooperación al desarrollo, la asistencia externa de la UE hacia México. Tres son las razones fundamentales para este enfoque: en primer lugar, el propio encabezamiento genérico del seminario referido a la próxima cumbre de jefes de estado y de gobierno de Guadalajara. Uno de los temas prioritarios de su agenda será la cohesión social. La aportación que la UE puede hacer para que los diferentes países de América latina avancen en este aspecto pasa por un mejor enfoque y, probablemente, por una redefinición de ciertos mecanismos y objetivos de los programas y proyectos de cooperación de la UE con América latina.

En segundo lugar, un seminario como el presente no podía pasar por alto una de las más importantes actividades de la gestión cotidiana de la Comisión europea en el ámbito internacional. La cooperación no está presente en el resto del programa de este seminario de primavera 2004. No lo está, al menos, de una manera evidente y evidenciada en el título de una ponencia.

La tercera razón, con ser de índole interna de la institución para la que trabajo, no es menos importante. Mi responsabilidad en la Comisión europea consiste en informar sobre la cooperación de la CE. Es la “especialidad” de mi servicio. Otros colegas hay en la Comisión cuya especialidad son las relaciones exteriores en un sentido estrictamente político, la estructura macroeconómica de los países terceros o el comercio internacional y el “después de Cancún”.

Por último, no deseo ocultar que la participación en el seminario de primavera del CERCAL se me presentó como una espléndida oportunidad para informar a una audiencia tan cualificada sobre la naturaleza y el funcionamiento de una de las actividades menos conocidas de la Comisión europea, según los últimos eurobarómetros<sup>vii</sup>: la ayuda comunitaria al desarrollo. La opinión pública europea desconoce en gran medida que la Comisión es directamente responsable de la gestión de unos 6.500 millones de euros anuales por este concepto, lo que convierte a la cooperación en la más importante tarea, en volumen financiero, de cuantas gestiona directamente la Comisión.

## **2 LAS PRIORIDADES DE LA COOPERACION COMUNITARIA: AMERICA LATINA EN GENERAL Y MEXICO EN PARTICULAR**

La Unión Europea redefinió su estrategia de cooperación al desarrollo en Noviembre de 2000, mediante una declaración conjunta de Comisión y Consejo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>viii</sup> de Naciones Unidas serían también los objetivos para la UE. La reducción de la pobreza es la finalidad última de toda la actividad de cooperación de la UE, tanto la comunitaria, gestionada por la Comisión, como la ayuda bilateral aportada por las agencias de desarrollo de cada uno de los Estados miembros. No hay que olvidar que, sumados estos dos conceptos, la Unión Europea aporta aproximadamente la mitad de toda la ayuda oficial al desarrollo (ODA) del planeta. Para llegar a esta finalidad, la reducción de la pobreza en el mundo, la Comisión europea ha elegido seis campos prioritarios en torno a los que articula toda su actividad de cooperación en unos ciento cincuenta países de todos los continentes.

Antes de llegar a los seis campos prioritarios de actuación — y cómo pueden aplicarse a un país como México — permítaseme un breve comentario sobre la situación general de la cooperación europea con América latina. No debemos ocultar que, durante los últimos años, la importancia relativa de América latina ha descendido en comparación con el resto de las regiones a pesar de la ingente labor de reconstrucción de los países de América Central arrasados por el huracán Mitch en 1998<sup>ix</sup>. Han incidido en ello, por una parte, las diferentes crisis económicas y el variable índice de recuperación en la región, notable en los dos últimos años para países como Argentina y Costa Rica pero más difícil y lenta en México, Brasil o Venezuela por ejemplo. La menor disponibilidad financiera causada por las crisis dificulta la aportación nacional del estado receptor (fondos de contrapartida) requerida por la mayor parte de programas y proyectos comunitarios. Por otra parte, la concentración de la cooperación comunitaria en los países más pobres no es una buena noticia para los latinoamericanos que se sitúan, en general, en la zona de los llamados “países de renta media” (Bolivia ha pasado de una categoría a otra en 2003).

Pasemos, ahora sí, a las seis prioridades que vehiculan la lucha de la Comisión europea contra la pobreza en el mundo, y su aplicación en el caso concreto de México:

### **INTEGRACIÓN REGIONAL**

Es la primera gran prioridad para la UE. La experiencia en varias zonas del mundo indica que, cuando los países de una misma región son capaces de avanzar unidos, la asistencia exterior es más eficaz y los avances son más rápidos. Es evidente que México no puede beneficiarse por este concepto en la misma medida que otros países, ya que ha elegido libremente formar parte de un bloque comercial con dos países altamente desarrollados, los Estados Unidos y Canadá, a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Regiones como la ASEAN o el mismo MERCOSUR se benefician de la experiencia europea en esta materia, adaptándola

a su propia circunstancia. Existen, sin embargo indicios claros del interés del gobierno mexicano por profundizar sus relaciones con los países de América central y el Caribe lo que podría dar lugar a una mayor intervención europea a este respecto.

## **COMERCIO Y DESARROLLO**

La mejora de las estructuras comerciales de todo tipo constituye la segunda gran prioridad para la CE. Está demostrado que el crecimiento de los flujos comerciales internos y, fundamentalmente, externos de un país es un elemento muy significativo en el desarrollo del mismo. De nuevo, la pertenencia de México al TLCAN, que dispone de mecanismos y normas propias en este sentido, dificulta una mayor cooperación europea en este sector. No obstante, el éxito de un programa como AL-Invest en México indica la voluntad de ambas partes para vencer esta dificultad, especialmente en lo que se refiere a las pequeñas y medianas empresas. Por otra parte, la CE y México tienen suscritos una serie de acuerdos de libre comercio específicos que aseguran un flujo comercial sostenido entre las dos partes en numerosos sectores<sup>x</sup>.

## **DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA**

La CE asocia estos dos conceptos bajo un mismo epígrafe, lo que indica que no se pensaba precisamente en países como México cuando se elaboró esta prioridad. La CE y México cooperan en este campo. Sin embargo hay que reconocer que esta cooperación podría ser mucho mayor si la situación política interna permitiese al gobierno mexicano la puesta en práctica de una serie de reformas estructurales en su política rural.

## **TRANSPORTE**

De evidente importancia para cualquier política de desarrollo, no es el tipo de proyecto que México plantea a la UE.

## **SALUD Y EDUCACIÓN**

La desigualdad de prestaciones en ambos sectores es el problema fundamental para la parte más desfavorecida de la población mexicana. Sin iniciativas fuertes del gobierno nacional, poco puede hacer la UE para ayudar a mejorar la situación sanitaria de aquellas capas del país sin acceso al sistema de seguridad social. En cuanto a la educación, la enseñanza primaria está prácticamente garantizada en todo el territorio nacional y el problema se plantea en el acceso generalizado a la educación secundaria elemental.

## **AJUSTE MACROESTRUCTURAL Y CAPACITACIÓN INSTITUCIONAL**

Mientras que la pertenencia al ya citado TLCAN impide de facto la cooperación comunitaria en el primer campo, la Comunidad Europea es un socio activo de

México en la mejora del funcionamiento de sus instituciones y su administración en el marco del Estado de Derecho, como veremos más tarde.

Estos seis campos prioritarios de actuación se “matizan” con los llamados “asuntos transversales” que deben estar presentes en todo programa o proyecto de cooperación de la CE: Respeto a los Derechos Humanos, a la Igualdad de Género y a la conservación del Medio Ambiente. En ninguno de los tres campos presenta México un problema particularmente grave (comparándolo con todos los países del planeta en los que la CE mantiene líneas de cooperación) o insoluble. Como veremos, son relativamente numerosos los proyectos que trabajan para conseguir unas instituciones más eficaces en el servicio al ciudadano y para mejorar el respeto a los Derechos Humanos.

### 3. LOS DOCUMENTOS DE LA COOPERACION

Cuando se habla de las relaciones bilaterales de la UE con un país tercero, suele abreviarse la nomenclatura formal que enmarca jurídicamente tales relaciones. Tal es el caso de este seminario que, en su programa, se refiere al “acuerdo de asociación económica, de coordinación y de cooperación entre México y la Unión europea”. En realidad, el nombre completo del citado documento es “Acuerdo de asociación económica, coordinación política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y los Estados Unidos Mexicanos”<sup>xi</sup> Las diferencias subrayadas constituyen algo más que un matiz para poder entender el alcance del referido acuerdo, que entró en vigor el 1 de octubre de 2000. Suelen olvidarse también los mojones recorridos en el camino hasta llegar a la firma de un acuerdo de tales características, como por ejemplo, el acuerdo marco de cooperación de 26 de abril de 1991, la declaración conjunta de París de 2 de mayo de 1995 y, sobre todo, la decisión del Consejo Conjunto EC-México de 23 de marzo de 2000<sup>xii</sup>. Todos estos documentos ilustran el progresivo acercamiento de las partes hasta llegar a la firma del vulgarmente llamado “acuerdo global de cooperación”. Como su propio nombre indica, este acuerdo se sustenta por igual en tres componentes: la institucionalización del diálogo político, el reforzamiento de las relaciones económicas y comerciales por medio de la liberalización del comercio y la profundización de la cooperación. El consejo conjunto EU-México<sup>xiii</sup> es el vehículo para avanzar en cualquiera de las tres áreas de diálogo, incluida la posible coordinación de las partes con vistas a la presencia en foros internacionales de más amplitud, desde la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Copenhague, marzo de 1995) hasta las sucesivas rondas de la Organización Mundial del Comercio.

El “acuerdo global de cooperación” pasa revista a lo largo de sus 7 títulos, desarrollados en 60 artículos, a todos aquellos campos en los que se institucionaliza la posible cooperación entre las partes. Establece un marco jurídico que haga posible la cooperación, la asociación y la coordinación de la que habla su título. Diríamos que prefigura pero no define las acciones individuales en las que el acuerdo puede cristalizar. La cooperación es, de largo, el concepto que ha merecido mayor atención a los redactores del acuerdo. El título VI ocupa los artículos 13 al 44 y especifica todos aquellos sectores en los que la UE y México están dispuestos a



cooperar, desde la cooperación industrial, la referida a las PYMEs, la promoción de las inversiones, los servicios financieros y la sociedad de la información, la agricultura, la energía y los transportes, la educación, la cultura y el audiovisual, los refugiados o la protección de los consumidores. Sirva esta breve relación como muestra de que apenas hay un sector de cooperación posible que no figure en el texto del acuerdo. El resto de los títulos establece las posibilidades de coordinación y cooperación en las relaciones políticas y en diversos campos ligados al comercio internacional, incluido el marco reglamentario para las licitaciones públicas y los movimientos de capitales.

Sin embargo no es este documento, con toda su importancia, el que proporciona el lienzo para que se desarrolle la cooperación entre las dos partes. Desde hace varios años, la UE establece un documento que sienta las bases operacionales de la cooperación y las prioridades de actuación definidas conjuntamente por las partes. Se trata del Informe Estratégico Nacional (I.E.N.)<sup>xiv</sup> que se irá desarrollando a través de otros documentos más puntuales como los Programas Indicativos Nacionales (P.I.N.) o los Programas Operativos Anuales (P.O.A.). El vigente informe estratégico nacional referido a México cubre el periodo 2002 – 2006. Reitera los más importantes puntos del informe anterior, redactado en 2000, así como las líneas prioritarias de cooperación descritas en el memorandum de cooperación firmado en junio de 2001.

La estructura del Informe de Estrategia Nacional permite que este documento sea la guía que las dos partes han de seguir para que la cooperación dé los frutos esperados. Permite también que, cuando se considere necesario, puedan actualizarse algunos de sus contenidos en la práctica operacional, es decir, en la "declinación" anual que constituyen los documentos derivados del IEN antes citados.

Tras describir los objetivos de la cooperación de la UE, el IEN analiza el programa político mexicano, tanto en el interior como hacia el exterior. Continúa con un análisis, relativamente detallado, de la situación política, económica y social de México. Se detiene en algunos puntos concretos como "la cuestión de los Derechos Humanos" (3.1.2.), las "pequeñas y medianas empresas" (3.2.2.) o la "sostenibilidad de las políticas actuales" (3.6.). El capítulo cuarto del IEN resume la cooperación de la CE en el pasado e informa sobre los programas de los Estados miembros de la UE y otros donantes, incluyendo a los socios de México en el TLCAN, Estados Unidos (39 millones de USD entre 1999 y 2001) y Canadá (3,85 millones de USD entre 1998 y 1999), Japón (unos 200 millones de USD entre 1994 y 1999) y las demás instituciones "donantes" internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) el Banco Mundial (BM) o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por último, el IEN enumera los ámbitos de actuación prioritarios y los liga a las disponibilidades reglamentarias y financieras de la CE, es decir a aquellas líneas del presupuesto susceptibles de poder emplearse para la cooperación con México, sea ésta financiera, científica técnica (las dos líneas presupuestarias fundamentales de la CE para América latina) o de cualquier otra naturaleza (las llamadas líneas

presupuestarias temáticas, de utilización posible en cualquier parte del mundo, tales como la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, el Medio Ambiente y los Bosques Tropicales<sup>xv</sup>, las cuestiones de igualdad de género<sup>xvi</sup> o la lucha contra el SIDA y las otras enfermedades infecciosas -por el momento malaria y tuberculosis- ligadas al subdesarrollo).

No podemos olvidar en este apartado la herramienta fundamental que articula la cooperación entre la CE y México, el reglamento (CE) 443/92<sup>xvii</sup> conocido como “reglamento ALA”, puesto que cubre la asistencia exterior de la CE en América latina y Asia. Todo programa o proyecto de cooperación previamente acordado entre la Comisión y México – dentro de las dos líneas presupuestarias de cooperación “geográficas” mencionadas anteriormente - debe recibir la aprobación del comité ALA, en el que intervienen los Estados miembros. Reglamentos y comités semejantes existen para articular la cooperación comunitaria con las demás partes del mundo. A este respecto, la Comunidad Europea y México firmaron el “Convenio marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica y de la cooperación económica “en virtud del citado reglamento el 13 de mayo de 2002.

#### **4: LA COOPERACION UE-MÉXICO**

El primer apartado del IEN establece, como hemos dicho, las líneas prioritarias de cooperación, primero a nivel general, después con respecto a la región y, en definitiva, respecto a México. Las cuatro grandes prioridades para el periodo 2002 – 2006 son:

- La lucha contra la pobreza y a favor del desarrollo social
- La cooperación en el sector económico
- La cooperación científica y técnica, educativa y cultural
- La consolidación del estado de Derecho y del apoyo institucional.

Un total indicativo de 56,2 millones de euros es la contribución comunitaria prevista para el periodo 2002 – 2006, el cubierto por el vigente IEN. Tres áreas prioritarias de actuación, definidas en conjunto por la CE y el gobierno mexicano, se llevarán la mayor parte de esta suma:

##### - Reforzamiento del Estado de Derecho y el respeto a la ley (15 millones)

El proyecto principal en este campo empezó sus actividades en enero de 2004. La CE contribuirá con 3,5 millones de euros sobre un total de 4,6 millones al fortalecimiento y modernización de la Administración de la Justicia.

##### - Desarrollo social integrado y sostenible en Chiapas (15 millones)

Aprobado en octubre de 2003, debe introducir modelos de referencia para el desarrollo sostenible, social y territorial en 16 micro regiones de la Selva Lacandona con tres objetivos globales: la reducción global de la pobreza en la región, la reducción de la presión sobre los recursos naturales de la selva y la degradación ambiental y la reformulación y aplicación de políticas de desarrollo social basadas en la sostenibilidad. El Estado de Chiapas contribuirá con 16 millones de euros.

- Programa integrado de apoyo a las PYMEs mexicanas (12 millones)

Aprobado en 2003, su ejecución comenzará de inmediato. Con una duración prevista de 4 años, el objetivo es la modernización y adaptación de las PYMEs mexicanas a las actuales circunstancias del comercio internacional. La contribución de la CE cubre el 50% del total previsto del programa.

Por otra parte, México es uno de los tres países declarados prioritarios en América latina por la Iniciativa Europea por la Democracia y los Derechos Humanos (IEDHR)<sup>xviii</sup> en el periodo 2002-2004, incluyendo, entre otros, un proyecto para reforzar el papel del “Ombudsman” de los Derechos Humanos en el país. Casi un millón de euros es la aportación de la CE para la adaptación y puesta en práctica del protocolo de Estambul, en un proyecto en el que la contraparte es el Consejo Internacional de Rehabilitación para víctimas de la tortura. Otro ejemplo sería el apoyo a la Red nacional de Mujeres en el ámbito de los Derechos Humanos, mediante un innovador enfoque hacia una “nueva radio”, con la ONG Internews Europa como contraparte. Este último proyecto ha recibido algo más de medio millón de euros de la CE. Para terminar, digamos que la delegación de la CE en México<sup>xix</sup> gestionó de manera autónoma 500.000 euros en 2003 para cofinanciar microproyectos de ONGs mexicanas con una contribución comunitaria máxima de 50.000 euros por proyecto, contribución que está previsto aumentar al doble en 2004.

Para terminar esta breve enumeración de los proyectos y programas de cooperación de la CE en México, digamos que este país es el que mejor ha aprovechado hasta ahora los llamados “programas regionales” especialmente AL-Invest. En mayo de 2003 se organizó un encuentro en México que reunió a 244 empresarios europeos, 370 mexicanos y 52 de los demás países de América latina, pertenecientes a los sectores agroindustrial, medioambiental de la automoción y las telecomunicaciones.

El 3 de febrero de 2004, México y la UE firmaron un acuerdo de cooperación científica y tecnológica<sup>xx</sup> que promueve el establecimiento de relaciones a largo plazo entre centros de investigación. El acuerdo permite que los institutos de investigación de cada una de las partes puedan participar programas de la otra parte. Un primer paso en esta dirección es la participación de centros de investigación mexicanos en el sexto programa marco de investigación y desarrollo tecnológico de la UE<sup>xxi</sup>.

La Comisión europea organizó un primer Forum de la Sociedad Civil UE-México en noviembre de 2002<sup>xxii</sup>. Unos doscientos participantes se reunieron en Bruselas para discutir diferentes aspectos del acuerdo global de cooperación y su posible desarrollo. Entre los ponentes figuraban empresarios, representantes de ONGs, académicos, asociaciones profesionales, etc. Los tres grupos de trabajo giraron en torno a los aspectos políticos, las relaciones económicas y comerciales y la cooperación al desarrollo. Durante este forum, se pidió un mayor papel para la sociedad civil a la hora de influir en la toma de decisiones. Se sugirió el establecimiento de un observatorio social para estudiar los efectos de la ejecución

de los diferentes acuerdos y la creación de un comité consultivo mixto que facilitase las relaciones entre la sociedad civil y las autoridades de ambas partes.

## **5. LA CUMBRE DE GUADALAJARA Y LA COHESION SOCIAL**

El próximo mes de mayo se reunirán en Guadalajara los jefes de Estado y de gobierno de la Unión europea (ya con 25 Estados miembros) América latina y el Caribe. Será la segunda reunión con este formato y uno de los temas “estrella” es la cohesión social.

En palabras de Chris Patten, miembro de la Comisión europea responsable de las relaciones exteriores, “la lucha contra la desigualdad y la construcción de sociedades más cohesionadas son las prioridades supremas no solo para América latina sino también para la UE.” En 1999, un 15 % de los habitantes de la UE estaban cerca de vivir en la pobreza y más de la mitad de ellos (33 millones de personas en los quince Estados miembros) vivían con este riesgo de manera persistente<sup>xxiii</sup>. Sin embargo, los problemas de cohesión social son más agudos en América latina. En una escala de 0 a 100, en la que 100 representa la desigualdad absoluta, América latina se sitúa en 53,9, mucho más alta que la media mundial (38) e incluso más alta que África. Según estimaciones del Banco Mundial, el 10% de la población más rica de América latina disfruta del 48 % de los ingresos totales, mientras el 10% de los más pobres solo ganan el 1,6%. Tal y como ha manifestado el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) si la riqueza generada en América latina estuviese distribuida como en Asia, la pobreza en la región sería solamente un quinto de lo que es en realidad.

La importancia de estos datos no se refiere únicamente a los ámbitos humanitarios o de justicia social. La reducción de la población pobre a la mitad significará doblar el tamaño del mercado y aumentaría el grado de compromiso social de aquellos que están actualmente marginados por el sistema democrático. No puede esperarse un crecimiento sostenido en un entorno de fuerte desigualdad social. En Guadalajara deberán discutirse medidas sociales y fiscales que contribuyan a “romper el curso de la historia” como apuntaba un estudio del Banco Mundial sobre la región, publicado en octubre de 2003.

La necesidad de profundizar en las medidas de democratización, el aprendizaje de los ciudadanos a reclamar sus derechos sin utilizar la violencia, la eficacia de las instituciones democráticas, la independencia del poder judicial y la transparencia de los procesos electorales son algunas de las áreas identificadas por la UE para que Guadalajara muestre un camino a recorrer en común por todos los países de América latina y el caribe con el apoyo y la ayuda de la UE. Son medidas que deben preceder al largamente esperado despegue económico de la región y el cumplimiento de las expectativas que la mayoría de los países de la región llevan demasiado tiempo decepcionando, a pesar de sus riquezas naturales y su innegable capital humano.

Termino con unos datos actuales referidas al comercio entre algunos países de América latina y la UE: Los intercambios comerciales de la UE con Vietnam son mayores que con Venezuela. Mayores con Kazajstán que con Colombia, con Bangla-Desh que con Perú, con Mauricio que con Ecuador, con Aruba que con Bolivia. Estos datos no pueden sino mejorar. La lucha por la cohesión social en México como en toda la región es, como queda dicho, un primer paso necesario para que estas comparaciones, que deberían sonar a ridículas, pasen a formar parte del pasado lo antes posible. La UE tiene todo el interés para colaborar intensamente en esta experiencia. No olvidemos que la cohesión social es también, desde el uno de mayo de 2004, una prioridad para la Unión Europea que acogerá ese día a diez nuevos miembros con una renta muy inferior a la media de los quince actuales Estados miembros.



## **L'ACCORD D'ASSOCIATION AVEC LE CHILI**

### **Gustavo MARTIN PRADA**

L'année 2002 a été une année faste dans les relations entre le Chili et l'Union européenne, une année jalonnée d'événements marquants, qui ont permis un rapprochement des acteurs politiques, économiques et sociaux de l'Union européenne et du Chili. Elle a vu la signature de l'Accord de sciences et technologies entre l'UE et le Chili et, au mois de novembre, la signature de l'Accord d'association UE-Chili. Une grande partie de l'Accord (la partie commerciale) est en vigueur depuis le 1er février 2003.

La signature de l'Accord d'Association UE-Chili n'est pas le fruit du hasard, mais est l'aboutissement d'une volonté politique forte de consolider et de renforcer les relations entre l'Union européenne et le Chili, basée sur la reconnaissance explicite de valeurs communes à nos deux régions, qui bien que séparées par la géographie, sont unies par la culture et l'Histoire.

Le Chili est un pôle de stabilité dans une région qui connaît une certaine instabilité politique et économique. Sur le plan politique, les relations entre l'UE et le Chili ont été rétablies dès la restauration de la démocratie et, depuis lors, elles se sont étoffées suite aux différents accords de coopération mis en œuvre. Sur le plan économique, une politique macro-économique prudente et équilibrée, alliée à une politique d'ouverture au commerce et aux investissements, a permis au Chili de s'intégrer dans le commerce mondial tout en maintenant sa stabilité économique interne, deux éléments qui ont permis à l'économie chilienne de rester en relativement bonne santé, dans un contexte régional de crise.

L'Accord d'association est un accord ambitieux et véritablement innovateur dans divers domaines, qui impulsera une Association stratégique basée sur trois piliers : politique, commercial et de coopération pour le développement.

#### **VOLET POLITIQUE**

Le volet politique de l'accord d'association rappelle que le respect des principes démocratiques, des Droits de l'Homme et de l'Etat de droit sont des éléments essentiels de l'accord. Il est également souligné que la promotion du développement durable, du développement social, et de la distribution équitable des fruits de l'Association sont des principes qui devront guider la mise en œuvre de l'accord et

que la bonne gouvernance est un principe auquel les parties sont attachées. Ces notions ont leur importance dans un contexte régional où les événements montrent parfois qu'ils ne vont pas de soi et peuvent être remis en question à tout moment.

L'Accord d'association prévoit aussi qu'à travers leur dialogue politique, qui se concrétisera par des réunions régulières au niveau des chefs d'Etat, au niveau ministériel et au niveau des hauts fonctionnaires, l'UE et le Chili s'efforceront de coordonner leurs positions et d'entreprendre des initiatives conjointes dans les instances internationales, et de coopérer dans le domaine de la politique extérieure et de sécurité. L'UE et le Chili coopéreront également dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, domaine au centre des préoccupations depuis les attentats du 11 septembre.

#### VOLET COMMERCIAL

A première vue, la distance géographique et la grande différence de dimension des marchés ne feraient pas de l'UE et du Chili des partenaires naturels pour établir une zone de libre-échange. Cependant, si on analyse leurs relations bilatérales, il ressort que l'accord est une prolongation naturelle des relations saines et fortes, fournissant des instruments pour la consolidation et l'approfondissant de ces relations.

Au niveau commercial l'accord prévoit la mise en place d'une zone de libre-échange des marchandises caractérisée par :

- la libéralisation progressive et réciproque du commerce des marchandises sur une période transitoire maximale de 10 ans couvrant, en fin de période, 97,1 % des échanges bilatéraux, et, par secteur, 100 % du commerce industriel, 80,9 % du commerce agricole et 90,8 % du commerce de la pêche ;
- l'instauration de règles visant à faciliter le commerce par le biais, entre autres :
  - (i) d'un accord sur le commerce des vins et spiritueux et des boissons aromatisées qui garantira la protection réciproque des appellations protégées et, dans le cas des vins, des pratiques œnologiques acceptées réciproquement ;
  - (ii) d'un accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires applicables au commerce d'animaux, de produits animaliers, des végétaux, des produits végétaux et autres marchandises ainsi qu'au bien-être des animaux ;
  - (iii) de dispositions établies dans des secteurs comme celui de la douane, ainsi que des procédures, normes, règlements techniques et procédures d'évaluation de la conformité qui s'y rapportent.
- la mise en place d'une zone de libre-échange des services. Bien que certains sous-secteurs, tels que l'audiovisuel, les transports aériens (à l'exclusion de la réparation, de la vente et de la commercialisation des aéronefs) et le cabotage maritime soient explicitement exclus, l'accord doit être considéré comme "couvrant un nombre substantiel de secteurs", conformément à l'article V du GATS ;
- la libéralisation des investissements, en respectant les principes du traitement national et de non-discrimination en matière de droit d'établissement ;
- l'ouverture réciproque des marchés publics des parties et mise en place de dispositions garantissant le respect de principes comme le traitement national, la non-discrimination et la transparence, ainsi que d'un ensemble important de règles



de procédure; les entités concernées comprennent les entités centrales et régionales ainsi que les entreprises publiques ;

– la libéralisation des paiements courants et des mouvements de capitaux, conformément aux engagements pris dans le cadre des institutions financières internationales et en tenant dûment compte de la stabilité de la monnaie de chacune des parties ;

– la protection appropriée et efficace des droits de propriété intellectuelle, en conformité aux normes les plus strictes, sur base d'une liste des conventions internationales ;

– un mécanisme de concurrence prévoyant des mesures de coopération, de consultation et d'échange d'informations non confidentielles entre les autorités de concurrence des deux parties ; et,

– un mécanisme de règlement des différends automatique, rapide et efficace reposant sur les règles de l'OMC, qu'elles soient actuelles ou au stade de la proposition; il est conçu avant tout pour éviter les différends grâce à un système de consultation.

#### *L'Accord offre des nouvelles opportunités au Chili*

Pour le Chili, cet Accord offre une opportunité pour poursuivre la diversification et l'expansion de ses exportations. En effet, la grande majorité des produits exportés par le Chili appartiennent au secteur primaire.

Par ailleurs, le cadre légal et réglementaire stable créée par l'Accord offre au Chili la possibilité d'attirer davantage d'investissements de l'UE. Les entreprises chiliennes peuvent fournir leurs services dans l'UE (par exemple des services aux entreprises) dans des circonstances préférentielles. Par ailleurs, l'UE a ouvert ses marchés publics de fournitures aux chiliens, un marché qui est estimé représenter environ 14% du PIB de l'UE.

L'Accord offre aussi des opportunités pour l'UE

L'Accord offre aussi pour l'UE des opportunités non négligeables. L'UE est déjà le premier partenaire commercial du Chili. Avec l'Accord, nous assurons notre position déjà forte sur le marché chilien et nous assurons que nos opérateurs économiques puissent efficacement concurrencer avec d'autres partenaires préférentiels sur ce marché. Avec un secteur des services représentant 56% du PIB chilien, les fournisseurs de services et investisseurs de l'UE ont des occasions intéressantes pour développer davantage leur présence dans les secteurs tels que l'électricité, l'eau, le gaz, le transport, les télécommunications, les services financiers et les services environnementaux. Enfin, le Chili offre une plate-forme stable dans la région pour les investisseurs de l'UE.

L'accord prévoit ainsi une base solide pour développer et pour renforcer les relations commerciales UE-Chili. Il transformera nos relations commerciales en relations préférentielles réciproques donnant large série de préférences accompagnées des règles claires, fortes et transparentes fournissant ainsi la sécurité juridique. Il institutionnalisera nos contacts par une série de comités et de sous-comités assurant

ainsi que la mise en oeuvre de l'accord soit efficacement effectuée et de nouvelles occasions sont explorées d'une façon en cours.

Tout cela aura des retombées positives en terme d'amélioration de la croissance économique, de croissance de l'emploi et finalement de progrès social pour le peuple du Chili et de l'Union européenne, ce qui constitue l'objectif politique principal de cet accord.

### Volet Coopération

La coopération est le troisième pilier majeur de l'Accord d'association. Y sont détaillés les domaines dans lesquels l'UE et le Chili pourront coopérer. La coopération économique tient une place importante dans la mesure où elle est un complément naturel des engagements pris dans le domaine commercial. La coopération dans le domaine scientifique, technologique et de la société de l'information est également prévue et dans ce domaine, les réalisations ont anticipé les engagements puisqu'un accord de sciences et technologies entre l'UE et le Chili a été signé en 2002. La partie dédiée à la coopération comprend également des articles sur la coopération culturelle et dans le domaine de l'éducation. Il s'agit là de domaines importants à travers desquels l'UE et le Chili peuvent faire ressortir leur héritage culturel commun, leurs valeurs. Les Etats membres de l'UE jouent déjà un rôle actif dans ce domaine, à travers leur coopération nationale. Enfin, l'accord couvre la coopération dans le domaine social, où de grands chantiers restent ouverts, et dans le domaine de la modernisation étatique.

Mais surtout, l'Accord d'association apporte un élément novateur puisqu'il prévoit que le Chili, de par son statut de partenaire associé, pourra bénéficier d'un accès privilégié aux programmes cadres, programmes spécifiques ou autres activités de l'UE, dans la mesure où les procédures internes régissant l'accès aux programmes et activités concernés le permettent. Le Chili peut d'ors et déjà participer aux différentes activités du sixième programme cadre de recherche grâce à l'Accord de coopération scientifique et technologique.

En 2003 la Commission européenne a approuvé un projet de € 5 millions, le « Fondo de Aplicación del Acuerdo de Asociación », qui a comme objectif d'appuyer et de faciliter la mise en oeuvre de l'Accord d'association.

### Mise en oeuvre de l'Accord

La mise en oeuvre de l'Accord UE-Chili se passe bien pour le moment. Il y a, bien entendu, des questions ponctuelles à résoudre mais, globalement, les administrations coopèrent bien de part et d'autre et parviennent à dialoguer en cas de désaccord.

Nous ne disposons pas encore de chiffres définitifs sur l'impact de l'accord en matière de commerce bilatéral. Toutefois, nous sommes très encouragés par les premiers chiffres divulgués par l'administration chilienne qui démontrent que l'impact sur le commerce bilatéral serait positif. Selon l'administration chilienne, un an après

l'entrée en vigueur des dispositions commerciales de l'Accord, la valeur en dollars américains des exportations chiliennes pour l'Europe aurait augmentée de 18% et les produits exportés se seraient diversifiés. Bien que le cuivre, qui reste le principal produit chilien exporté vers le marché européen, ait enregistré une croissance de 11% par rapport à l'année précédente, la situation la plus remarquable serait l'augmentation de 24,2% de la valeur des exportations d'autres produits tels que le méthanol, les vins, le raisin frais, la cellulose et autres.

D'autre part, le Chili sert de plate-forme commerciale pour l'Amérique latine. 24 sociétés multinationales –dont 14 sont européennes –ont décidé de s'installer au Chili durant la dernière année. Par ailleurs, les exportations chiliennes ont trouvé de nouvelles destinations. L'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la France, le Royaume-Uni et l'Espagne restent les destinations traditionnelles des produits chiliens et représentent 85,6% des exportations pour l'UE. Toutefois, l'entrée en vigueur de l'Accord a contribué à une augmentation des exportations vers d'autres États membres tels que la Finlande, la Grèce et le Portugal.

En conséquence de l'adhésion de 10 nouveaux États membres à l'UE le 1er mai prochain, l'Accord d'association UE-Chili devra être adapté à cette nouvelle réalité. Il est prévu que la Commission négocie un Protocole, au nom des États membres, qui devrait être adopté par le Conseil avant le 1er mai 2004. Ce Protocole inclura toutes les adaptations techniques de l'Accord en vue de l'élargissement. Le Chili verra ainsi le marché européen s'élargir à 75 millions de nouveaux consommateurs, ce qui offrira de nouvelles opportunités commerciales au Chili.

\*\*\*

Pour conclure, je souhaiterais réaffirmer ma conviction qu'à travers cet Accord, nous avons jeté les bases d'une nouvelle relation entre l'Union européenne et le Chili, dont le résultat dépendra de l'enthousiasme que les différents acteurs économiques, sociaux et politiques mettront pour exploiter au maximum les potentialités qu'il crée.



## ORIGINE, OBJECTIFS ET EFFETS DE L'ALCA\*

**François HOUTART**

Le projet de Zone de libre-échange des Amériques (ALCA) est l'aboutissement d'un ensemble de mesures qui ont été prises dès la fin des années 1950. Il se situe dans une perspective d'intégration des économies de l'Amérique latine dans celle des États-Unis, sur le modèle de l'ALENA (Accord de libre-échange entre les États-Unis, le Canada et le Mexique). C'est, en fait, tout le contraire du Mercosur, qui est destiné à créer un pôle économique régional alternatif. Le projet de ALCA s'inscrit dans la même logique que le Plan Colombie, destiné à contrôler ce point de jonction entre l'Amérique centrale et l'Amérique du Sud, zone notamment riche en pétrole et jouxtant l'Amazonie, riche en ressources naturelles, eau et biodiversité. Il en est de même du Plan Puebla Panama, destiné à intégrer toute l'Amérique centrale, pour en faire un couloir de communication entre les États-Unis et le Pacifique, ce qui permettra de profiter d'une main-d'oeuvre bon marché et de faire main basse sur la biodiversité. L'ALCA s'inscrit aussi dans une politique économique régionale permettant de faire contrepoids, avec ses 800 millions d'habitants, à l'Union Européenne, à l'ASEAN et demain à la Chine. Son siège, prévu à Miami, sera le pendant de celui de l'OEA (Organisation des États américains) à Washington. Le versant militaire repose quant à lui sur plus de 20 bases nord-américaines établies dans l'ensemble du sous-continent.

Mots clés : *ALCA, Amérique latine, États-Unis, intégration économique.*

L'histoire de l'intégration économique de l'Amérique latine a connu plusieurs phases et des orientations très différentes. Il y a eu les efforts internes entre pays ou régions latino-américaines, mais aussi les initiatives prises par les États-Unis [Alternatives Sud, 1996].

Dans la première perspective, il faut d'abord signaler les deux plus anciens regroupements : en 1958, le Marché commun centro-américain (MCCA) et en 1973, le CARICOM ou Marché commun des Caraïbes faisant suite au CARIFTA (Caribbean International Free Trade Association). Dans les deux cas, le manque de complémentarité des économies locales et la faible dimension des firmes centro-américaines eurent pour effet que les entreprises transnationales en tirèrent le plus d'avantages. Moins ambitieuse que les deux précédentes, mais étendue à l'ensemble du sous-continent latino-américain, l'ALCAC (Association latino-américaine de libre-échange) fut fondée en 1960 et transformée en 1980 en Association latino-américaine d'intégration (ALADI).

De nombreux projets de collaboration régionale plus spécifiques virent ensuite le jour. En 1969, le Groupe andin, devenu en 1995 la Communauté andine, a cherché à constituer une union douanière entre la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela. En 1993, le Groupe des Trois créa une zone de libre-échange entre la Colombie, le Brésil et le Venezuela, qui s'étendit par l'Accord de Caracas, aux pays

d'Amérique centrale. Un pas en avant fut accompli en 1994, avec l'AEC (Association des États de la Caraïbe), destiné à promouvoir une intégration économique.

Par ailleurs, une série d'accords bilatéraux furent aussi signés : Chili et Mexique (1991), Costa Rica et Mexique (1995), Bolivie et Mexique (1995), Venezuela et Guyane, Brésil et Cuba, Venezuela et Cuba, Colombie et Cuba, Chili et Venezuela, Argentine et Cuba, Uruguay et Cuba, Venezuela et Trinité-et-Tobago, Chili et Venezuela (1994), Chili et Équateur (1995), etc.

Cependant, le pas le plus significatif fut la création en 1991 du Mercosur ou Marché commun du Sud, rassemblant l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay. C'est la première fois qu'un projet de marché commun réunit des pays aux économies d'une dimension appréciable, au moins pour les deux premiers.

La seconde série d'initiatives se situe dans le cadre d'une tout autre philosophie. Il s'agit d'intégrer les économies latino-américaines dans celles du Nord et en particulier celles des États-Unis, en proposant une libération des échanges, ce qui permettra une meilleure circulation des biens et des services entre les partenaires, avec à la clef des avantages respectifs. Le premier accord fut passé avec la Caraïbe, l'ICC (Initiative du Bassin de la Caraïbe), en 1984, mais il perdit de son importance face aux deux autres, l'ALENA, entre le Canada, les États-Unis et le Mexique en 1994 et l'ALCA (Zone de libre-échange des Amériques) prévu pour 2005.

## **I. Deux modèles d'intégration économique, l'Amérique latine et le MERCOSUR**

### **1. L'ALENA (Accord de libre-échange de l'Amérique du Nord)**

Négocié en 1991-1992 et entré en vigueur le premier janvier 1994, ce traité concerne le Canada, les États-Unis et le Mexique. Il prévoit la suppression progressive de toutes les restrictions au commerce sur une période de 15 ans, mais la majorité des mesures devaient être appliquées au cours de la première année. Un tribunal d'arbitrage fut créé pour régler les différends.

Les résultats ont été assez spectaculaires. Entre 1993 et 2001, le volume du commerce entre les trois pays a progressé de 116% (de 297 milliards de dollars à 622 milliards). Les exportations du Canada dans la région ont progressé de 225%, alors que vers le reste du monde, l'accroissement avait été de 93%. Celles des États-Unis ont doublé (de 133 à 262 milliards de dollars), contre une progression de seulement 53% de plus vers le reste du monde. Les investissements directs dans la région (IDE) ont atteint 1,3 milliard de dollars, soit 28% du total mondial, dont 110,2 milliards aux États-Unis, 21,4 milliards au Canada (quatre fois plus qu'avant l'accord) et 11,7 milliards au Mexique (trois fois plus qu'avant).

Pour le Mexique, cependant, le bilan total n'est guère brillant. S'il est vrai que le PIB du pays est passé de 420,8 milliards de dollars en 1994 à 574,5 milliards en 2000, les fruits de cette politique ont été bien différents selon les classes sociales. Trois secteurs ont été particulièrement touchés : l'emploi, l'agriculture et l'écologie.

Sur le premier plan, on signale la disparition en moins de 10 ans de 28 000 petites et moyennes entreprises. Au cours de l'année 2000 seulement, cela s'est traduit par une perte de 200 000 emplois. Parallèlement, le phénomène de la maquila (sous-traitance) a explosé à la frontière des États-Unis, créant des emplois peu qualifiés, sous-payés et caractérisés par des conditions de travail souvent infra-humaines et un total mépris de l'environnement. Rappelons que l'ALENA ne prévoit nullement la libre circulation des personnes. La pression migratoire n'a fait que s'accroître vers le Nord, d'où l'installation d'une barrière de protection à la frontière entre le Mexique et les États-Unis, où chaque année plus de personnes perdent la vie que pendant toute la durée du mur de Berlin.

L'agriculture mexicaine est la plus durement touchée. Elle est confrontée à l'agriculture productiviste étatsunienne, qui en outre dispose d'un avantage d'échelle. Entre 1994 et 2000, la balance agricole est passée de + 581 millions de dollars à - 2 148 millions. En 1990, les importations des 10 produits de base s'élevaient à 8,7 millions de tonnes ; en 2000, à 18,5 millions, soit une augmentation de 112%. Avant l'entrée en vigueur de l'ALENA, l'importation de maïs était de 2 millions de tonnes et en 2001, de 148 millions.

Sans doute ne faut-il pas s'étonner de l'apparition de ces différences, quand on sait que les États-Unis produisent trois fois et demie plus de maïs à l'hectare et trois fois plus d'haricots à l'hectare que le Mexique ; qu'un agriculteur étatsunien génère vingt fois plus de valeur économique qu'un agriculteur mexicain ; qu'il y a 1,6 tracteur par travailleur dans le Nord et 1 pour 200 au Mexique et que les subsides à l'agriculture sont de 20 000 dollars annuellement pour chaque agriculteur des États-Unis et de 700 au Mexique, différence qui vient d'être accentuée encore par la *Farm Bill* que le président G.W. Bush a fait voter en 2002.

Au Mexique, l'importation massive fait baisser la valeur des produits agricoles locaux. Entre 1985 et 1999, le prix du maïs a diminué de 64% et celui des haricots de 48%, d'où un appauvrissement des paysans. Les capacités productives diminuent. La production per capita des 8 principales céréales a baissé de 21,8%, celle de la viande rouge de 28,8%, celle du lait de 8,4% et celle du bois de 39,9%. Le PIB agricole et forestier a, par conséquent, diminué de 14,3%. Du point de vue écologique, la situation s'est considérablement aggravée. Les zones des maquilas dans la région Nord du pays sont devenues, selon l'expression de l'économiste nicaraguayen Oscar René Vargas, «*un cloaque écologique*» [Oscar René Vargas, 2003,150].

Il en résulte un double effet négatif. Tout d'abord, la pauvreté s'accroît. Entre 1992 et 2002, la pauvreté alimentaire de la population rurale (les foyers dont les revenus ne couvrent pas les besoins alimentaires) est passée de 35,6% à 41,8% et la pauvreté générale de 50% à 52,4% [CIEPAC, 2001]. La souveraineté alimentaire du pays a pratiquement disparu. Le Mexique aujourd'hui importe 95% du soja consommé dans le pays, 58,5% du riz, 49% du blé et du maïs et 40% de la viande [Karina Aviles, 2002].

Il faudrait encore ajouter à ce tableau d'autres éléments, tels que l'invasion culturelle en provenance du Nord, les politiques protectionnistes des États-Unis et surtout le fait que le libre-échange entre partenaires inégaux finit toujours par favoriser le plus fort. Ce n'est donc pas par hasard si le mouvement indigène zapatiste du Chiapas, zone riche en ressources naturelles, a choisi la date du 1er janvier 1994, pour se soulever, faisant ainsi coïncider l'insurrection des populations autochtones pour la défense de leur viabilité économique et de leur identité avec l'entrée en vigueur de l'ALENA.

## **2. Le MERCOSUR**

Comme nous l'avons dit précédemment, le Mercosur se situe dans une tout autre logique que les accords de libre-échange avec les États-Unis. Il s'agit de renforcer un pouvoir économique régional. C'est en fait, l'unique projet important en Amérique latine, sans la participation des grandes puissances du Nord. Rappelons qu'il réunit l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay.

Ses objectifs sont triples : assurer la libre circulation des marchandises, des capitaux et de la main-d'oeuvre entre les quatre pays ; établir une politique douanière commune et tendre à une coordination dans le domaine des politiques macroéconomiques. Il faut remarquer cependant, que contrairement à l'Union Européenne par exemple, il n'existe pas d'organes supranationaux et que la structure administrative reste faible. Il s'agit essentiellement de coordonner les positions. Les instances de décision restent entre les mains des États. Il n'y a pas de Cour de Justice. Un des avantages, cependant, fut la décision prise en 1995, de négocier ensemble tout accord extérieur, notamment les accords conclus au sein de l'OMC et concernant l'ALCA. Le président Lula l'a d'ailleurs clairement rappelé après son élection. Ainsi, en 1998, lors du deuxième Sommet des Amériques au Chili, la négociation se réalisa en bloc. À Québec, c'est d'une seule voix que les quatre pays s'opposèrent à ce que la date de l'Amérique latine soit fixée à 2003.

Les résultats du Mercosur, malgré la conjoncture très difficile et surtout la crise argentine, ont été impressionnants. Pour tous ses membres, il est, en effet, devenu le premier ou le deuxième partenaire dans les échanges. Les réalisations d'infrastructures ont été importantes : routes, ports, interconnexion énergétique, etc. Enfin le Mercosur est devenu un acteur international, grâce à la position unique prise face à l'Union Européenne, l'OMC et l'ALCA.

Si nous avons inscrit le Mercosur parmi les antécédents à l'ALCA, ce n'est pas seulement pour une question de date. C'est parce qu'il joue, au sein des négociations, un rôle important, qui s'oppose, parfois radicalement, aux logiques des discussions sur l'ALCA. Il constitue donc un élément qui orientera le contenu de ce dernier.



## II. L'ALCA

L'idée d'un traité ne se limitant plus seulement au Mexique, mais s'étendant à l'ensemble du continent, a été lancée en juin 1990 par le président George Bush. Elle a ensuite été présentée lors des Sommets des Amériques, respectivement à Buenos Aires et à Santiago du Chili. On en mesure l'enjeu lorsqu'on sait que la zone concernée est peuplée de 800 millions d'habitants et qu'elle représente 40% du PIB mondial et 20% du commerce de la planète. Les échanges sont estimés à plus de 11,4 billions de dollars annuellement [O.R. Vargas, 2002,147]. Cependant, comme dans le cas de l'ALENA, il existe de fortes différences entre les partenaires. Les États-Unis et le Canada représentent 81% du PIB de la zone et les autres 19%, dont le Brésil qui représente à lui seul 10% du PIB.

L'objectif est d'établir des règles multilatérales qui assurent la libre circulation des marchandises et des capitaux, de l'Alaska à la Terre de feu, mais, contrairement au Mercosur, pas celle des travailleurs et sans mécanismes qui permettent d'atténuer les impacts économiques ou sociaux négatifs. Il s'agit, entre autres, d'abolir les traitements préférentiels et de protéger les investissements. Le projet prévoit l'établissement d'une Cour d'arbitrage, donnant la possibilité à des entreprises d'assigner les États en justice et de demander des indemnités, si des mesures légales (y compris des mesures sociales et écologiques) augmentent leurs coûts de production [Alberto Acosta, 2002].

Lors du Sommet des Amériques de Québec en 2001, le président G.W. Bush proposa d'accélérer le processus et de fixer 2003 comme date butoir. À cet effet, il obtint en août 2002, du Congrès américain, le Fast Track, c'est-à-dire une procédure d'urgence où l'approbation du Parlement pourra se réaliser a posteriori. Certains pays latino-américains, dont le Brésil, s'opposèrent à l'accélération de l'Accord continental, voulant obtenir plus de garanties pour leur économie. Les États-Unis mirent alors en route un certain nombre d'accords bilatéraux, notamment avec le Chili.

Le projet rencontre certes des intérêts mutuels, les États-Unis voulant accroître les investissements dans le Sud et les pays d'Amérique latine cherchant à obtenir plus de débouchés dans le Nord et des investissements chez eux, mais les divergences restent fortes. D'où des négociations difficiles. Les États-Unis arguent du fait qu'ils ont les barrières tarifaires les plus basses du monde (une moyenne de 2%, contre une moyenne de 10% en Amérique latine) et exigent une réciprocité.

D'autres questions plus délicates se posent aussi. Tout d'abord, les restrictions non-tarifaires, surtout celles exigeant des produits importés certains niveaux de qualité ou de présentation et qui permettent, en fait, de protéger l'agriculture ou les industries nationales des pays du Nord ou de favoriser les pays du Sud que l'on veut avantager pour des raisons politiques. Ensuite, les lois antidumping, particulièrement avantageuses pour l'économie des États-Unis. En effet, dans ce pays, les entreprises doivent seulement démontrer au Département du Commerce que les produits importés ont été vendus en dessous de leur «juste valeur» et à la Commission du

Commerce extérieur, que certaines importations causent des préjudices matériels à l'industrie américaine ou retardent l'établissement d'une industrie nouvelle. Par contre, dans le groupe de discussion préparatoire à cet aspect de l'Accord, les États-Unis refusent que l'on discute de leur législation, notamment celle qui concerne les subsides à l'agriculture.

Enfin, il faut aussi citer la «loi de réciprocité», qui de fait exclut tout traitement préférentiel pour les pays les plus pauvres. En fait, l'expérience de l'ALENA (États-Unis, Canada, Mexique) montre que ce sont les plus forts qui imposent les conditions et le tempo. Plusieurs groupes de travail ont été constitués pour préparer l'ALCA. Leur simple liste indique bien le contenu des discussions : accès aux marchés, procédures de douane, normes et barrières techniques du commerce, mesures sanitaires et pharmaceutiques, subsides, lois antidumping et mesures compensatoires, économie des petits pays, achat des secteurs publics, droits de propriété intellectuelle, services, politiques de compétitivité, etc.

Comme le note fort bien Joseph Stiglitz, l'ALCA consiste en une extension de l'ALENA et se base sur les clauses de l'OMC et les orientations fondamentales des organismes financiers internationaux, le FMI et la Banque mondiale [J. Stiglitz, 2002, 65]. Or, on sait ce qu'en pense l'ancien vice-président de ce dernier organisme, qui dans son ouvrage, *La grande désillusion*, a dénoncé les effets désastreux des politiques poursuivies. En outre, les perspectives de l'ALCA se situent dans la ligne des grandes tendances déjà en cours. Ainsi, alors qu'en 1995, sur les 500 plus grandes entreprises présentes en Amérique latine, 154 étaient étrangères au sous-continent, en 1998 le chiffre était de 202 [CEPAL, 1999,61]. Il y a donc un net processus de dénationalisation de l'économie, qui ne pourra que s'accélérer avec l'ALCA.

Par ailleurs, on connaît les exigences des programmes d'ajustements structurels : ouverture des marchés, privatisations, dérégulation du travail, économies orientées vers l'exportation, diminution des dépenses des États... Elles ont débouché sur des catastrophes sociales, notamment dans le domaine de l'éducation et de la santé. Le projet de l'ALCA se situe dans cette logique et, s'il aboutit, il dotera cette dernière d'un cadre institutionnel renforcé.

Mais on peut se demander pourquoi les États-Unis tiennent tellement à l'accélération d'un processus de toute façon déjà en cours. Nous empruntons à Oscar René Vargas certaines réflexions à cet égard [O.R. Vargas, 2002, 71-72]. Pour cet auteur, il s'agit d'une stratégie globale qui s'inscrit dans une nécessité de réorganiser la domination des États-Unis sur le continent. Elle est en effet en crise. Or, en ce début de siècle, on assiste simultanément à une crise de légitimité des élites locales du sous-continent latino-américain : ingouvernabilité, protestations sociales face aux effets des politiques néolibérales.

Dans un premier temps, la politique des États-Unis se manifeste par divers types de réactions : soutien de régimes autoritaires non élus (Argentine), participation à des coups d'État (Venezuela), appui à des régimes musclés de droite (Colombie),

interventions dans les processus électoraux (Nicaragua, Bolivie), financement d'appareils policiers anti-terroristes (en fait contre les mouvements populaires) et installation de bases militaires (Colombie, Équateur, Bolivie, Brésil, Argentine, Chili, Guyane, etc.). Éventuellement avec le prétexte de la lutte contre le narco-trafic.

Mais cela ne suffit pas à long terme. Il s'agit pour les États-Unis d'organiser les bases d'une domination économique plus durable par une série de traités s'inscrivant dans une même philosophie : ALENA et ALCA, Plan Colombie et Plan Puebla Panama. C'est ce que Colin Powell exprimait fort clairement quand il disait au Congrès américain : «Notre objectif avec l'ALCA est de garantir aux entreprises des États-Unis le contrôle d'un territoire qui va du Pôle Nord à l'Antarctique et d'assurer un libre accès, sans obstacles ni difficultés, à nos produits et à nos services, à la technologie et au capital des États-Unis, dans l'ensemble du continent» [Ed Dimas, 2002].

### **III. Les initiatives complémentaires à l'ALCA**

C'est en avril 2000, que le président Bill Clinton approuva le Plan Colombie, une initiative du Gouvernement colombien, qui était confronté au double défi du narco-trafic et de la guérilla. Les Colombiens avaient d'ailleurs fait l'objet de fortes pressions pour mettre fin à ces deux problèmes, considérés comme dangereux pour la sécurité des États-Unis.

En effet, les plus grands consommateurs de la drogue produite en Amérique latine sont les États-Unis et la Colombie revêt dans ce domaine une importance géostratégique fondamentale. Non seulement le pays est situé à la charnière entre le centre et le Sud du sous-continent, avec un pied en Amazonie, mais il est riche en pétrole, charbon, or, pierres précieuses, platine, uranium. Il produit aussi, en quantités non négligeables, café, fleurs, sucre, bananes, coton. Il s'ouvre en outre aux maquilas (sous-traitance), disposant d'une main-d'oeuvre abondante et bon marché. Son instabilité sociale peut remettre en question tout effort d'intégration de son économie dans l'ensemble continental et former aussi un foyer de précarité pour toute la région andine. Situé au centre du triangle le plus riche en pétrole de l'Amérique latine (Venezuela, Colombie, Équateur), il n'en prend que plus d'importance.

Le plan prévoit une aide économique et militaire. En 6 ans, il devrait coûter 7,5 milliards de dollars, dont 4 apportés par la Colombie et 3,5 par la communauté internationale, dont 1,36 par les États-Unis, surtout en aide militaire [Noam Chomsky, 2000]. L'objectif est de lutter contre le narco-trafic, provoquer la déroute de la guérilla, préparer le terrain pour l'application régionale de l'ALCA et faire pression sur le Venezuela et l'Équateur. Cela permettra donc de consolider le pouvoir nord-américain dans la région. Le Gouvernement des États-Unis est très clair sur la question et si les autorités colombiennes ne sont pas capables de maîtriser la situation, il envisage même une action plus directe [La Nación, 24.09.02]. Selon Hein Dietrich, le plan est aussi un avertissement pour l'Équateur, le P.T. du Brésil, le Venezuela et les zapatistes [cité par Alexis Ponce, in Jairo Estrada Alvarez, 2002, 306].

Aujourd'hui, le Plan Colombie se prolonge par l'Initiative régionale andine (ARI), datant de 2001 et qui a pour but de développer une même approche plus bas vers le Sud, c'est-à-dire surtout en Équateur, au Pérou et en Bolivie de même qu'au Nord, au Panama, où des politiques semblables se mettent en route, de façon coordonnée, pour lutter contre le narco-trafic, que l'on dit associé au terrorisme, contrer les mouvements populaires et installer des bases militaires [Gearóid O'Loingsigh, 2002]. Une somme de 882 millions de dollars est prévue, dont 731 pour financer l'Initiative antidrogue (ACI) et le reste pour des programmes économiques, assistentiels et militaire. La Colombie en reçoit 45% [Jorge Rojas, in Jairo Estrada Alvarez, 2002, 337-347].

## **2. Le Plan Puebla Panama**

Le Plan Puebla Panama est une initiative du Gouvernement mexicain, plus particulièrement du président Fox. Le but est, selon son auteur, d'impulser le développement économique et social d'une région de plus d'un million de km<sup>2</sup> et peuplée par 64 millions d'habitants, dont 43% de Mexicains et qui en comptera en 2025, selon les prévisions démographiques, 95 millions. Elle recouvre plusieurs États du Sud du Mexique : Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatan, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca et Chiapas, plus les pays suivants : Guatemala, Belize, Honduras, San Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panama.

Il existe d'ailleurs des antécédents à ce projet. Ainsi, en 1993, la Banque mondiale accordait un prêt de 39 millions de dollars au projet de corridor biologique mésoaméricain, initiative d'ONG et d'Universités des États-Unis, ayant pour but de breveter les codes génétiques de la faune et de la flore d'une région qui forme le deuxième gisement biogénétique du monde. Il y eut aussi en 2000, le Plan énergétique des Amériques signé entre les États-Unis, le Mexique et la Colombie, consistant à établir un marché commun de l'hydrocarbure et à construire un oléoduc entre le Panama et le Sud de l'État de Veracruz (Mexique), avec embranchements vers le Texas et plus tard vers le Sud.

Il faut aussi signaler le Système d'intégration électrique des Pays d'Amérique centrale (SIEPAC) initié par l'Espagne pour créer un marché compétitif, notamment en encourageant la privatisation et en projetant la construction de 72 barrages. Il y a aussi la Marche vers le Sud, projet destiné à créer un corridor de zones de sous-traitance (maquilas), encourageant ainsi une économie d'exportation au départ de zones franches, comme elles se sont développées au Nord du Mexique, au Guatemala, au Salvador et au Nicaragua. Quant à la Loi de récupération économique de la Corne de la Caraïbe (CBERA), initiative des États-Unis, elle incluait les pays suivants : République dominicaine, Costa Rica, Trinité-et-Tobago et Guatemala. Elle portait sur l'établissement de préférence pour l'importation aux États-Unis de certains produits : cigares, alcool éthylique, bijoux en or et platine, sucre, ananas. En fait, les préférences ne concernaient que 11,9% de l'ensemble des produits exportés par la région et dont la somme totale s'élevait à 22,2 milliards de dollars.

Tout cela se complète par d'autres plans. Le Plan Sud réunit les États-Unis, le Canada et le Mexique, et envisage de filtrer les migrations. Des quotas ont été établis pour le Mexique et c'est ce dernier pays qui doit en contrôler l'exécution. Enfin, signalons l'opération «Nouveaux Horizons», approuvée par le Parlement du Guatemala, le 15 février 2001 et qui a consisté en un déploiement de l'armée du pays et de celle des États-Unis, en vue d'opérations humanitaires dans la région de El Peten, lieu des massacres de populations indigènes au cours des années de dictature et fortement frappée par la pauvreté. Il y était bien spécifié que ce n'était pas une opération contre le narco-trafic et que les troupes des États-Unis (qui pouvaient atteindre le chiffre de 12 000 hommes) ne resteraient pas plus de 2 semaines dans ce territoire qui jouxte le Chiapas.

Le Plan Puebla Panama a des objectifs très ambitieux. Il est destiné à rompre l'isolement de la région et à l'intégrer dans l'économie mondialisée. Pour cela, il prévoit de doter l'ensemble de ce territoire d'une infrastructure moderne de communications : autoroutes, ports, aéroports, réseaux de fibres optiques, le tout sous statut privé et financé par des prêts du FMI, de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de Développement (BID). Il est aussi prévu de moderniser l'agriculture, notamment par l'introduction des OGM, de planter 700 000 hectares de palme africaine et de systématiser la bioprospection, notamment pour l'industrie pharmaceutique.

La forêt Lacandona du Chiapas est particulièrement convoitée à cet effet. Alors que le corridor ainsi créé recouvre 0,5% des territoires mondiaux, elle renferme 7% de la biodiversité connue. [Juan Antonio Zuniga, 2001]. L'eau est également une des richesses de cette région du monde. L'on ne peut oublier non plus que le pétrole mexicain se trouve en grande partie dans cette zone, de même que le gaz naturel. Mais un des objectifs principaux est sans doute, face à l'insuffisance du canal de Panama, la création ou l'amélioration de deux canaux interocéaniques (Panama et Nicaragua) et la construction de trois canaux dits secs (combinaison d'autoroutes et de chemins de fer), respectivement au Mexique, au Honduras et au Nicaragua. Le long de ces canaux devraient s'installer des entreprises transnationales. Sont également prévus des interconnexions entre les zones d'assemblage et une intégration énergétique dont les surplus pourront être exportés vers les États-Unis [Carlos Faro, 2001].

L'investissement prévu est de 13,685 milliards de dollars, dont 99,12% pour les infrastructures. Pratiquement rien n'est prévu pour d'éventuelles mesures d'accompagnement social. Il est cependant signalé dans les documents officiels que ce projet pourrait freiner les flux migratoires vers le Nord et aussi fournir des lieux de dépôts pour les déchets industriels.

Le Plan Puebla Panama doit se comprendre dans le contexte géopolitique international. La plus grande partie de la production industrielle des États-Unis se situe à l'Est du Missisipi. Or, le Pacifique représente un des plus grands défis économiques du monde à venir. Traverser le territoire nord-américain est difficile, à cause des montagnes. Il est donc indispensable de créer de nouvelles voies de

communication vers l'océan Pacifique. Le canal de Panama, même réaménagé, ne suffira pas. Par ailleurs, l'intégration économique des Amériques est conditionnée par une communication transversale Nord-Sud passant par l'Amérique centrale.

Ce grand projet économique et politique se prolonge d'ailleurs par d'autres plans concernant l'Amérique du Sud et notamment celui de l'aménagement d'une voie d'eau qui reliera bientôt l'Amazonie à l'Argentine, projet auquel les États-Unis sont associés. L'Amazonie est une région qui devient de plus en plus stratégique. Elle possède environ 55% des ressources hydriques du monde, une biodiversité exceptionnelle (plus de 2000 espèces de poissons et 80 000 sortes de végétaux), un stock exceptionnel de matériel génétique (60% de la richesse mondiale en ce domaine). La biomasse est très riche. Les palmiers y produisent une huile abondante capable de se substituer au pétrole, et 70% plus efficace que le combustible produit au départ du sucre, sans parler des richesses minérales. La lutte pour la conquête de l'Amazonie est déjà entamée et les entreprises transnationales américaines et européennes s'y affrontent.

À l'autre bout du continent, la Patagonie, partagée entre l'Argentine et le Chili, est très riche en pétrole, gaz naturel, métaux radioactifs, bois précieux, eau, forêts. Plusieurs entreprises transnationales situées aux États-Unis y possèdent des centaines de milliers d'hectares. On a même parlé d'une possibilité pour l'Argentine de céder des territoires contre l'abolition de la dette. L'histoire du continent n'est pas totalement étrangère à ce genre de tractations, puisque les États-Unis rachetèrent la Louisiane à la France et l'Amérique latineaska à la Russie. La possibilité de créer de nouveaux États dans ces deux régions a aussi été envisagée, ce qui ne serait pas nouveau non plus, le Panama ayant été créé, avec l'encouragement des États-Unis, au départ du territoire colombien, pour pouvoir y creuser le canal et Belize, séparé du Guatemala par les intérêts britanniques. Quant aux nouveaux États nés des démembrements de l'Union soviétique ou de la Yougoslavie, ils témoignent aussi de logiques qui ne sont pas à exclure en Amérique latine, même si cela paraît actuellement presque impensable.

Il est bon de rappeler aussi l'existence en Bolivie du Plan Dignité. Celui-ci a été négocié entre les États-Unis et la Bolivie entre 1998 et 2000. Il y était prévu que ce dernier pays dépense 952 millions de dollars, dont 180 pour éradiquer la coca et 700 millions pour promouvoir des cultures alternatives. Le Plan parlait, dans son préambule, de la «honte du narco-trafic (qui) freine le flux de capitaux et de biens vers la Bolivie», raison pour laquelle une intervention conjointe des deux pays s'avérait nécessaire.

En fait, c'était une zone bien précise qui était visée, celle de Chaparé, qui fut vidée de ses cultures et de ses habitants. En deux ans, on passa de 40 000 hectares de cultures de coca à 7 000 et de 30 000 familles à 2 000. Une zone militaire fut créée. L'espoir était d'attirer dans la région des investissements étrangers, ce qui, expérience faite, ne fut guère le cas. Il y eut une forte résistance et une dure répression. Entre 1995 et 2000, on compta 4 000 arrestations, 2 500 blessés et 49 morts. Les indigènes défendaient leur culture traditionnelle, arguant du fait que coca

et cocaïne ne sont pas la même chose et que les trafiquants ne provenaient pas de leurs rangs. En fait, la production de coca se déplaça vers la Colombie [Llorentes Solis, 2002]. Il en résulte cependant aujourd'hui une présence permanente des États-Unis, qui s'ajoute aux autres mesures prises dans le sous-continent.

#### **IV. La géostratégie continentale**

Les deux parties du continent américain sont concernées par l'ensemble de ces plans et initiatives. En 1973, le président Richard M. Nixon mettait en place un groupe de réflexion chargé de penser les 50 ans à venir pour les États-Unis. Le pays devait, en effet, partager sa suprématie économique mondiale avec le Japon et l'Europe. Trois domaines furent désignés pour sauvegarder la supériorité des États-Unis : les armes, les brevets et les produits de base en agriculture. On a pu constater que dans chacun d'entre eux une politique cohérente fut suivie.

Il faut bien constater que, malgré l'unipolarité créée par la chute de l'URSS fin des années 1980, les États-Unis ont connu des situations difficiles, remettant en question le caractère indiscutable de leur supériorité. En effet, au cours des dernières années, l'économie américaine a perdu du terrain sur son marché interne, et elle a connu des pertes boursières considérables (40% en 2002) jointes à un déficit commercial croissant [O.R. Vargas, 2002, 12]. Des initiatives nouvelles devaient donc voir le jour.

L'Amérique latine, de son côté, après avoir connu une croissance relative durant les années de desarrrollismo (entre 1960 et 1980, 60%), a vu cette dernière fondre considérablement pendant la période néolibérale (entre 1980 et 2000, elle se chiffra à 6%). Sa dette est passée de 80 milliards de dollars en 1975 à 435 en 1990 et plus de 750 en 2000 et finalement à 900 milliards de dollars en 2002. Entre 1970 et 2000, le service de la dette a atteint 913 milliards de dollars. Par ailleurs, la pauvreté s'est accrue : plus de 200 millions de pauvres en plus entre 1970 et 2000, soit, selon la CEPAL, pour cette dernière année, 224 millions de pauvres (moins de deux dollars par jour) et 90 millions d'indigents (moins d'un dollar par jour). Le PIB de l'Amérique latine est dix fois inférieur à celui des États-Unis. Nous sommes donc loin de nous trouver face à des partenaires égaux.

Pour les États-Unis, il s'agit de se positionner face aux grands défis économiques de demain. Il y a d'abord, dans un terme relativement court, le problème du pétrole. Inutile d'insister sur la politique suivie actuellement : tout ce qui touche au pétrole dans le monde est défini par les États-Unis comme une question de sécurité nationale. C'est ce qui les a conduits à la guerre en Irak et à appuyer le coup d'État au Venezuela. L'autre défi est la question de l'eau, qui devient un bien de plus en plus rare, étant donné le gaspillage et la pollution. Dans la logique du système économique capitaliste, il faut privatiser cette dernière pour en assurer le contrôle et en faire une source d'accumulation. Or, des réserves importantes d'eau douce se trouvent en Amérique centrale, en Amazonie et en Patagonie.

Un troisième défi est la biotechnologie. L'économie du savoir, qui est celle de demain, succède au cycle de l'informatique et des communications. Elle exige la

connaissance et le contrôle de la biodiversité. Cela se vérifie dans de nombreux domaines, depuis l'industrie pharmaceutique, jusqu'aux substituts des sources d'énergie actuelle (notamment l'hydrogène ou même l'énergie solaire).

Il faut aussi s'assurer de nouveaux marchés, face à la concurrence des deux autres blocs, l'Europe et le Japon auxquels se joint progressivement l'ASEAN. Or, l'Amérique latine a, depuis longtemps, été considérée comme une zone naturelle d'influence des États-Unis. C'est déjà en 1823 que James Monroe lançait son célèbre slogan : «l'Amérique aux Américains».

Lors de la Conférence américaine internationale de 1889-1890, James Blaine, secrétaire au Trésor des États-Unis, proposa la constitution d'une union douanière entre tous les pays du continent américain, mais cela n'eut pas de suite. La principale région d'intégration économique qui s'offre dans l'immédiat aux États-Unis pour répondre à ces différents défis est l'Amérique latine. Or, il faut faire vite, face aux crises de l'économie nord-américaine, au développement des nouvelles technologies et face aux concurrents mondiaux, sans parler de l'instabilité de tant d'autres régions. D'où l'insistance à réaliser sans tarder l'intégration économique de l'ensemble du continent. Ajoutons qu'à plus long terme, le développement économique de l'Asie et notamment de la Chine créera des situations nouvelles et exige donc de se positionner favorablement.

Les moyens dont les États-Unis ont besoin pour parvenir à réaliser ces objectifs en Amérique latine ont été déjà décrits en détail plus haut. Il s'agit de créer une vaste zone de libre-échange, de favoriser les investissements du Nord dans le Sud, de créer un climat favorable pour les entreprises transnationales nord-américaines, de prendre l'agriculture sous tutelle. Pour atteindre ce but, il faut soumettre les élites locales, contrôler les États avec la collaboration des organisations financières internationales et appliquer les normes de l'OMC sur le commerce, le droit de propriété intellectuelle (les brevets) et la libre circulation des biens, des services et du capital. Finalement, c'est un encadrement militaire de l'ensemble qui permettra de garantir la survie du projet, raison pour laquelle 22 bases nord-américaines, de dimensions diverses, encadrent aujourd'hui l'ensemble du sous-continent latino-américain et que le Traité d'alliance militaire (TRIAR) est sorti de sa léthargie au début de 2003.

Le cadre institutionnel politique existe depuis longtemps. Il s'agit de l'OEA (Organisation des États américains), dont le siège est à Washington et qui est fortement influencée par le membre le plus puissant du regroupement, les États-Unis. Le cadre économique est en passe de se mettre en place, l'ALCA, dont on propose de situer le siège à Miami, déjà le centre des institutions financières dominant le marché de l'Amérique latine et le noeud des communications aériennes et maritimes.

L'intégration économique, politique et culturelle des Amériques répond donc à une double exigence de la logique du capitalisme, pour les États-Unis : d'une part élargir l'espace contrôlé, afin d'accroître les possibilités d'accumulation et de l'autre, se placer en position de force face à des ensembles économiques compétitifs, l'Europe



et l'Asie. La première se traduit par la construction d'économies d'échelle permettant, notamment dans le domaine agricole, de produire à des prix plus avantageux. La délocalisation du travail pour les tâches d'exécution dans des zones de bas salaire fait baisser les coûts de production. L'élimination des barrières tarifaires permet aux entreprises les plus fortes de dominer les marchés. Les brevets sur la biodiversité et finalement la liberté sans entrave de mouvement des capitaux renforcent l'économie centrale, celle des États-Unis. Certains secteurs limités des économies latino-américaines y trouveront des avantages et une partie des acteurs économiques locaux s'inscriront, encore plus qu'aujourd'hui, comme intermédiaires des opérations menées par le Nord, ce qui explique pour une bonne part les connivences politiques que ces initiatives rencontrent.

La deuxième exigence, celle de la compétitivité avec les autres régions du monde, amène les Amériques à s'ériger en une entité économiquement intégrée, sous l'égide des États-Unis, face à l'Union Européenne en plein élargissement, à l'ASEAN et demain à la Chine. La stratégie économique des États-Unis ne s'arrête pas là, car elle vise à établir des accords semblables avec plusieurs pays du Pacifique ou encore en Afrique, où elle entre en compétition directe avec l'Europe, notamment en Méditerranée. L'ALCA s'inscrit donc comme un élément important de la recomposition de l'accumulation capitaliste aux États-Unis, indispensable, même après les crises successives financières et boursières, la guerre de l'Irak pour le contrôle des ressources pétrolières et la stagnation du système productif.

Les conséquences économiques et sociales de l'ALCA ne sont guère difficiles à prévoir. S'alliant avec les politiques néolibérales promues par les organismes financiers et commerciaux internationaux, elle produira les fruits déjà constatés au Mexique dans le cadre de l'ALENA : écroulement des petites et moyennes entreprises, élimination progressive du petit paysannat, perte de la souveraineté alimentaire, désastres écologiques, agressions culturelles et, en synthèse, accroissement de la pauvreté.

Le marché étant un rapport social, le libre-échange signifie, en fait, l'élimination, l'absorption ou la marginalisation des plus faibles. C'est la condition même du fonctionnement du système économique de marché capitaliste. Des groupes sociaux de plus en plus nombreux en sont affectés dans leur vie quotidienne. Il ne s'agit pas seulement des travailleurs directement impliqués dans le rapport capital/travail, par le biais du salariat (soumission réelle du travail au capital). Il y a toutes les victimes des mécanismes financiers (dette du Tiers Monde, taux d'intérêts, paradis fiscaux, conditions du crédit), monétaires (dévaluation), politiques (programmes d'ajustement structurel) ou juridiques (droits de propriété intellectuelle) et dont la soumission au capital est donc formelle. Les groupes concernés sont les acteurs de l'économie informelle, en particulier, les femmes, les peuples indigènes, les petits paysans, les pauvres urbains, les petits entrepreneurs, les jeunes en quête de travail.

Voilà pourquoi tous ces groupes réagissent, de manière plus ou moins organisée, contre les mesures néolibérales en cours d'exécution et contre le projet de l'ALCA. En effet, un peu partout en Amérique latine, une résistance se manifeste face à ce

que Oscar René Vargas appelle «l'accord entre le requin et la sardine». Un plébiscite national a été organisé au Brésil et a recueilli des centaines de milliers de signatures. Des manifestations se sont déroulées, en Équateur lors du Forum latino-américain de Quito en 2002, à Belem au Brésil à l'occasion du Forum panamazonien de 2003, à Porto Alegre lors du Forum social mondial de la même année, sans parler de l'énorme manifestation à Québec en 2001 à l'occasion du Sommet des Amériques. L'opposition de certains régimes politiques, et non des moindres (le Venezuela et le Brésil), est aussi importante. Le fait nouveau est la convergence des résistances entre mouvements sociaux et organisations populaires diverses, de plus en plus conscients qu'il s'agit de confrontations sociales ayant une origine commune : la soumission aux intérêts du capital qui s'expriment dans une domination politique et culturelle. Même si chacun conserve les objectifs propres de sa lutte et l'autonomie de ses expressions, c'est la conscience d'un adversaire commun qui les réunit.

L'ensemble des luttes sociales, celles des paysans, celles pour la sauvegarde des services publics, celles contre la privatisation des biens collectifs et leur convergence en des forums régionaux et locaux, peuvent faire pression sur les pouvoirs politiques et les opinions publiques. Voilà pourquoi une analyse des mécanismes en jeu est si essentielle, tout comme celle des conditions d'émergence et des formes de mobilisation des acteurs collectifs opposés à ces mécanismes ou victimes de leurs effets.

Certains gouvernements réagissent également, sous la pression de leur opinion publique ou en fonction des positions de principe qu'ils ont adoptées. Ainsi, au Chili, la guerre de l'Irak a fait progresser l'opposition au projet de Traité de libre-échange avec les États-Unis. Certains responsables économiques et politiques font remarquer que le pays n'a guère d'avantages dans un tel traité. En effet, les droits d'entrée des produits chiliens aux États-Unis passeraient de 1% à 0,6% et à 0 après 12 ans, tandis que les produits des États-Unis au Chili passeraient d'un droit de 8% à 0% (et le cuivre en fil de 15% à 0%).

Le Gouvernement vénézuélien a développé une argumentation juridique très poussée, faisant remarquer que la souveraineté de l'État était en jeu, notamment les investissements publics, les achats gouvernementaux et la sécurité alimentaire, ce qui entre en contradiction avec la Constitution du pays. Il ajoute que le projet de l'ALCA entraînera un déséquilibre entre les droits marchands et commerciaux et la protection des droits humains, du travail, culturels, de l'environnement et du genre. Il estime que les sections concernant le traitement préférentiel et les petites économies n'offrent pas de garanties suffisantes aux plus faibles et que, finalement, le projet dépasse l'aspect commercial et affectera l'ensemble de la vie collective, politique, sociale et culturelle, soumise aux exigences de l'ALCA. Il entre d'ailleurs en contradiction avec des accords précédents [Victor Alvarez, 2003].

La manière la plus efficace de s'opposer à l'ALCA est évidemment de proposer et de créer des alternatives. Le Mercosur est une pièce maîtresse dans ce domaine et cet exemple pourrait être suivi dans d'autres sous-régions du continent, en réanimant notamment le Marché commun d'Amérique centrale, celui de la Caraïbe ou le Pacte

andin [Alternatives Sud, 1996]. Si le président Lula, en collaboration avec les autres pays membres du Mercosur, a, dès son élection, voulu renforcer ce dernier, c'est dans le but d'ériger un contrepoids à l'ALCA et de pouvoir négocier autrement ce qui s'avère de toute façon inévitable. À l'avenir, des espaces économiques intégrés volontairement, visant la complémentarité de production et de services et donnant priorité aux besoins des populations locales, gérés démocratiquement et intégrant la protection sociale, constitueront la seule parade à la logique de l'intégration/soumission que signifie l'établissement de zones de libre-échange sous l'égide du capital, ce qu'en définitive représente bien l'ALCA.

## BIBLIOGRAPHIE

- ALVAREZ Victor, Venezuela ante las negociaciones del ALCA : Puebla, 8-11 de Abril 2003 (documento).
- AVILES K., Desaparecerá el agro mexicano esta década si no se revisa el TLC, *Rebelión*, 30.08.02 (cité par O.R. Vargas, 2002).
- CEPAL, La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, Informe, 1998, 2002.
- CIEPAC, La medición de la Pobreza en México el año 2001, [www.jornada.unam.mx/2002/sep02/020904/per-texto.html](http://www.jornada.unam.mx/2002/sep02/020904/per-texto.html), 2002.
- CHOMSKY L.N., El Plan Colombia, *Znaga*
- DIMAS E., Un jugoso botín: el Plan Puebla Panamá, *Rebelión*, 30.09.02.
- ESTRADA ALVAREZ Jairo (Compilador), El Plan Colombia y la intensificación de la guerra, Bogota, Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- FARD C., La norteamericanización energética, viejo proyecto estratégico de Estados Unidos, *La Jornada*, 06.05.01.
- LLORENTES Solis, CIPCA, Santa Cruz, 2002, Internet.
- MALLARD B., Mercosur : espoirs et incertitudes, Grenoble, CNRS, 2001.
- Marchés régionaux ou guerres commerciales, *Alternatives Sud*, Vol. IV, n° 4, 1996.
- O'LOINGSIGH G., La estrategia integral del Paramilitarismo en el Magdalena medio de Colombia, Bogota, Ed. de autor, 2002.
- PEREZ M., El Plan Puebla Panamá, *La Jornada*, 17.04.01, (cité par Oscar René Vargas, 2002).
- PONCE A., El Plan Colombia y la Iniciativa Andina : Escenarios de una guerra sin desenlaces, in Jairo Estrada Alvarez, 2002.
- ROJAS J., Plan Colombia, Iniciativa Regional Andina y Proceso de Paz, in Jairo Estrada Alvarez, 2002.
- STIGLITZ J., *La Grande Désillusion*, Paris, Plon, 2002.
- VARGAS O.R., *Qué es el ALCA?*, Managua, CEREN et Tegucigalpa, CEDOH, 2002.
- ZUNIGA J.A., Mesoamérica en el ojo de la Globalización, *La Jornada*, 18.02.01 (cité par Oscar René Vargas, 2002).



## **AMÉRIQUE CENTRALE, L'ISTHME OUBLIÉ BILAN D'UNE DECENNIE DE « NORMALISATION » \***

**Bernard DUTERME**

**Une décennie de paix – d'absence de conflits armés – a-t-elle suffi pour démocratiser l'Amérique centrale ? Rien n'est moins sûr. Le bilan social de la libéralisation politique et économique de l'isthme touche au désastre. Retour sur une région plus vulnérable que jamais.**

Qui se soucie encore aujourd'hui du Guatemala, du Salvador, du Nicaragua et de leurs voisins? Longtemps sur le devant de la scène en raison des conflits politiques armés qui déchirèrent la région durant les années 70 et 80, ces petits pays sont entrés depuis plus de dix ans dans un incertain processus de « normalisation » démocratique qui leur a valu l'oubli des médias internationaux. Objet de toutes les attentions diplomatiques, de toutes les convoitises politiques, de tous les débats géostratégiques lorsque le prisme de l'affrontement Est-Ouest réduisait encore l'ensemble de l'isthme à un vulgaire jeu de dominos, la région a gagné dans un même mouvement le silence des armes et l'indifférence de la presse internationale. La Guerre froide, par Centro-Américains interposés, ne s'y joue plus. L'époque des révolutionnaires et des contre-révolutionnaires, des dictatures militaires et des putschs éphémères y paraît révolue.

La pacification de la région et l'avènement de gouvernements civils ont-ils pour autant réussi à effacer les causes structurelles des conflits armés d'hier ? A l'évidence, non. La plupart des indicateurs des Nations unies confirment les impressions du visiteur : les sociétés centro-américaines sont plus inégales aujourd'hui que vingt ou trente ans plus tôt et les conditions de vie de la majorité des Centro-Américains sont pires qu'en 1980. L'Amérique centrale serait-elle dès lors au bord d'une nouvelle explosion révolutionnaire, comme si les mêmes causes devaient inévitablement produire les mêmes effets ? Tirer pareille conclusion reviendrait à ignorer les évolutions et acquis de ces dernières années de « normalisation ».

### **DÉMILITARISATION ET DÉMOCRATISATION ...PARTIELLES**

Le premier acquis, fragile mais majeur, de ces dix dernières années est sans conteste la démobilisation des acteurs de la guerre et la prééminence naissante du pouvoir civil sur le pouvoir militaire. La région rompt avec des décennies de domination prétorienne sous la bienveillance intermittente des Etats-Unis et s'éloigne d'une histoire de bains de sang et de faits de répression systématique à l'encontre de tout qui était soupçonné d'appuyer, intellectuellement ou matériellement, la cause de groupes réformistes ou révolutionnaires. 80 000 civils assassinés ou disparus au

Salvador durant la guerre, 200 000 au Guatemala..., les chiffres parlent d'eux-mêmes.

Dans ce dernier pays, l'impensable il y a à peine dix ans est survenu en mars 1999. La Commission de clarification historique (CEH), sous l'égide des Nations unies (la Minugua), a pu rendre publics les résultats de sa minutieuse quête de vérité : les autorités et les militaires guatémaltèques - le rapport cite des noms précis - ont bel et bien commis des « actes de génocide » à l'encontre de la population majoritaire maya. De tous les massacres perpétrés pendant « les années de violence », plus de 90% sont imputés aux hommes de main du régime et quelque 5% aux mouvements de guérilla.

Certes l'impunité pour les crimes commis continue à prévaloir dans la plupart des pays d'Amérique centrale - les tueurs s'étant octroyé une amnistie réciproque à l'occasion des accords de paix -, mais les guerres sont enfin terminées : depuis 1990 au Nicaragua, 1992 au Salvador, 1996 au Guatemala. La caste militaire, multiple et divisée, exerce toujours une influence anormalement importante sur le pouvoir national - particulièrement au Guatemala -, mais les généraux semblent cependant respecter leur subordination aux régimes civils. La réinsertion des acteurs et des victimes de la guerre reste, elle aussi, problématique et débouche dans de trop nombreux cas sur de nouveaux conflits liés à la propriété de la terre. Ces escarmouches ne s'inscrivent toutefois plus dans un schéma national, voire international, de confrontation politico-militaire entre deux camps idéologiquement polarisés.

Autre progrès de la dernière décennie, l'Amérique latine est devenue pacifique à la tête des Etats centro-américains paraît assurée. Au moins trois scrutins présidentiels, ouverts à la participation des partis d'opposition, ont eu lieu dans chacun des pays de la région, sans fraude massive ni systématique. Confirmation que la démocratie électorale y a bien pris le pas sur l'hégémonie militaire. En échange de la paix, les élites traditionnelles ont accepté de jouer le jeu des institutions démocratiques. En échange de la démocratie, les gauches armées ont consenti à réclamer le changement social par la voie des urnes. Au Nicaragua, où les révolutionnaires sandinistes avaient conquis le pouvoir dès 1979 en renversant la dictature somoziste, le troc fut inverse, avec toutefois un résultat similaire : pour gagner la paix face aux « contre-révolutionnaires » armés, le régime sandiniste a dû perdre les élections et se muer en parti d'opposition. Le tout, bien sûr, largement déterminé par un contexte international de fin de Guerre froide, d'effondrement du bloc soviétique et d'adaptation des stratégies et des prétentions nord-américaines dans la région. Reste que la preuve ultime de la consolidation de la démocratie formelle centro-américaine - une éventuelle victoire électorale de la gauche post-révolutionnaire dans un des trois pays hier en guerre - demeure à l'état d'hypothèse.

## **MODERNISATION ET LIBERALISATION ...DELETERES**

A la libéralisation politique va correspondre la libéralisation économique. A coups d'ajustements structurels, la « décennie perdue » des années 80 - crise aiguë et

conflits armés - va faire place à une timide embellie durant la décennie suivante : période de croissance anémique mais retrouvée (1,4% en moyenne pour la région), d'inflation souvent jugulée et de relative stabilité monétaire. Le modèle oligarchique d'agroexportation des produits traditionnels (café, sucre, bananes), caractéristique de ce qu'on a appelé les « économies du dessert », reste dominant. On assiste cependant à une diversification de plus en plus prononcée des activités, en particulier dans le secteur des services. L'Amérique centrale se modernise et se libéralise. Toujours sous-industrialisée et plus à la merci des marchés internationaux qu'au service de son propre marché interne, l'économie centro-américaine secoue son carcan conservateur.

L'application généralisée des recettes du « consensus de Washington » - libéralisation, privatisation, dérégulation – a toutefois son revers. Aujourd'hui, le bilan socioéconomique touche même au désastre. Au Fonds monétaire international comme à la Banque mondiale, parmi les orthodoxes d'hier, ils sont plus d'un à en prendre la mesure. La région souffre de la volatilité de sa croissance, d'une dépendance financière et technologique accrue, de l'augmentation des inégalités et de la vulnérabilité d'importants secteurs sociaux. La logique financière dominante, induite par le développement d'« économies casinos » largement ouvertes sur l'extérieur, ajoute à la précarité de l'isthme. En quête d'équilibres budgétaires et de crédibilité auprès de leurs créanciers multilatéraux – la dette externe atteint des sommets inégalés -, les Etats centro-américains continuent à se dégager de leurs missions fondamentales, en particulier l'éducation et la santé. La chute de l'aide extérieure est aussi une réalité avec laquelle il s'agit désormais de composer. Le soutien économique des États-Unis à l'Amérique centrale est ainsi passé de 1,5 milliard de dollars en 1995 à 149 millions en 2000.

## **SOUVERAINETE VERSUS PILLAGE**

Le plan Puebla-Panama (PPP)<sup>xxvi</sup>, lancé en 2001 par le président mexicain Vicente Fox, risque bien de confirmer cette tendance qui consiste à faire reposer le devenir de la région sur l'intérêt des investisseurs transnationaux. Les atouts de l'isthme sont réels : une localisation géostratégique à quelques encablures de l'Amérique du Nord, des ressources naturelles multiples (zone tropicale humide, variété des sols, biodiversité, bois, eau, minerais, hydrocarbures...), un important réservoir de main-d'œuvre moins chère encore qu'à la frontière Mexique - Etats-Unis, et, enfin, une relative stabilité politique...

Pour les détracteurs centro-américains du plan Puebla-Panama, il n'y a pas d'équivoque possible : « sous un vernis écologique et développementaliste »<sup>xxvii</sup>, l'initiative, qui s'apparente à une entreprise de « recolonisation »<sup>xxviii</sup> de la région, a pour véritables objectifs de favoriser l'exploitation massive des richesses naturelles par des transnationales privées, la privatisation des ressources biogénétiques et le brevetage du vivant au profit de l'industrie pharmaceutique, la multiplication des zones franches et l'établissement d'usines de sous-traitance (maquiladoras), l'ouverture de voies ferroviaires, routières ou fluviales entre les deux océans afin de

suppléer au canal de Panama saturé et de faciliter les flux commerciaux nord-américains, le développement d'un écotourisme déjà controversé, etc.

Bref, le PPP ne serait rien d'autre qu'un nouveau programme de pillage de l'Amérique centrale au détriment de ses populations, de son environnement, de son agriculture vivrière, de son marché interne... Et selon bien des observateurs extérieurs, un énième plan d'intégration subordonnée du sous-continent<sup>xxix</sup>, dernier préalable à l'établissement de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA ou ALCA en espagnol) annoncée pour 2005. Pour les gouvernements de la région en revanche, la perspective de devenir un jour, sur le modèle des Tigres asiatiques, les nouveaux Jaguars centro-américains semble faire illusion. Faute d'alternatives sans doute et de réelles possibilités de donner corps au vieux rêve d'intégration autonome et de souveraineté régionale<sup>xxx</sup>.

### **CORRUPTION DE L'AMÉRIQUE CENTRALE « D'EN HAUT »...**

Il serait toutefois trop simple d'expliquer l'échec socioéconomique de la « pacification » de l'Amérique centrale par les seuls facteurs extérieurs. Les responsabilités internes abondent. L'avènement de la démocratie n'a pas débouché sur l'établissement de gouvernements efficaces et intègres. Le clientélisme et la corruption, plus visibles qu'auparavant, provoquent des scandales en cascade, grèvent les ressources publiques, confortent la timidité des bailleurs de fonds internationaux et nourrissent la désillusion de la population. Selon une enquête récente, 90% des Nicaraguayens estimeraient que la corruption gouvernementale est généralisée. Le népotisme de certaines familles au pouvoir aggrave les situations et quand l'immunité et le cynisme des mandataires - « si ce n'est pas nous qui en profitons, les suivants le feront » - s'ajoutent au cocktail, la défiance des opinions publiques vis-à-vis du champ politique et des élites s'impose comme sentiment dominant. Et la lassitude à l'endroit de transitions démocratiques qui n'ont pas tenu leurs promesses, se répand. La faiblesse des institutions mais aussi la volatilité et la fragmentation des partis politiques, voire leur incapacité à se démocratiser, n'arrangent rien et ne prémunissent en tout cas pas la région contre de nouvelles aventures autoritaires.<sup>xxxi</sup> La mémoire encore vive des violences politiques passées devrait néanmoins l'en dissuader.

### **...ET VIOLENCE DE L'AMÉRIQUE CENTRALE « D'EN BAS »**

Si les polarisations idéologiques d'hier ne font plus couler le sang, les dualisations sociales accrues d'aujourd'hui, le manque d'emplois et la pléthore d'armes aux mains de la population ont considérablement augmenté les chiffres de la criminalité, de la delincuencia et du banditisme armé. En Amérique centrale, la violence n'est plus politique, mais sociale, mafieuse et débridée. Le taux d'homicides au Guatemala et au Salvador (1500 assassinats par an par million d'habitants) est plus de dix fois supérieur à la moyenne latino-américaine. Le climat n'est donc plus, comme dans les années 70, sur fond de conjoncture économique favorable, à l'émergence de mouvements réformistes ou de guérillas révolutionnaires en butte à l'arbitraire et à la répression de régimes autoritaires ; il est à l'insécurité et à la décomposition de sociétés délaissées par l'Etat et menacées de dérives diverses, politiques,



économiques ou culturelles. Manifestation spectaculaire de cette incertitude ambiante, deux tiers des Nicaraguayens sondés l'année dernière avouaient qu'ils quitteraient leur pays s'ils en avaient la possibilité. Ils s'en iraient rejoindre ces millions de Centro-Américains émigrés aux Etats-Unis ou ailleurs... qui, par leurs transferts financiers, constituent aujourd'hui l'une des principales sources de revenus des économies de la région.

Une société civile dynamique serait-elle capable de contrer ces tendances ? La question est cruciale, mais la réponse difficile. Il est un fait que l'ouverture relative des espaces politiques qui a suivi la fin des conflits armés a aussi créé les conditions d'une apparition ou d'une montée en puissance d'acteurs sociaux et de mouvements populaires revendicatifs. Des mouvements tantôt opposés aux privatisations des services publics (santé, eau, éducation, transports, électricité...), tantôt mobilisés pour de véritables réformes agraires, pour des politiques de crédit à la petite et moyenne agriculture, pour la reconnaissance des droits des indigènes ou encore, pour le respect de normes sociales et sanitaires dans les maquiladoras... Ces acteurs devront toutefois relever un triple défi. Il leur faudra affirmer leur autonomie à l'égard de leurs anciennes tutelles partisans ou « avant-gardes » militaro-politiques. Ils devront ensuite parvenir à mobiliser la population dans un contexte où prédominent les stratégies de survie. Ils devront enfin élaborer des propositions communes et établir des points de convergence, au-delà de leur diversité sociale et culturelle et de la faiblesse historique des syndicats ouvriers dans la région.

#### **ENCADRÉS/BRÈVES :**

##### **COSTA RICA : TOUJOURS UNE EXCEPTION ?**

Toujours un « havre de paix » le Costa Rica ? Oui et non. La réputation pacifique et prospère de « la Suisse de l'Amérique centrale » n'est ni sans fondement ni sans limite. Trois axes sont régulièrement mis en avant pour expliquer, historiquement, la singularité de la « Côte Riche » : la répartition de la terre, moins injuste que chez les voisins ; le rôle de l'Etat, plus orienté vers le développement interne que chez les voisins ; et enfin, l'abolition de l'armée dès 1948, qui éloigna le risque de recours à la violence militaire à l'œuvre chez les voisins... Résultats : des inégalités et de la pauvreté certes, mais réduites. Encore que. Déjà pointée du doigt par la gauche fin des années 70, la réorientation de l'économie vers le marché mondial tend à émousser le particularisme costaricain. Et si le pays reste une terre d'immigration pour la main-d'œuvre nicaraguayenne, le « pacte social » n'y est plus ce qu'il était.

##### **« Nicaragua libre ! », souvenez-vous...**

Dans les années 80, la gauche internationaliste faisait le voyage à Managua pour soutenir la révolution sandiniste victorieuse du dictateur Somoza ; la droite états-unienne armait les « contre-révolutionnaires » à partir du Honduras et du Costa Rica.

En 1990, les leaders sandinistes, au pouvoir depuis plus de dix ans, finiront par plier. Épuisée par les années de guerre, la population nicaraguayenne fermera la parenthèse révolutionnaire dans les urnes, sur un bilan mi-figue, mi-raisin. Du côté des bonis, plus ou moins acquis : la lutte contre l'analphabétisme, les campagnes de vaccination, une certaine redistribution des richesses, l'éducation pour tous, la réforme agraire, l'aspiration à la souveraineté nationale... Du côté des insatisfactions, plus ou moins profondes : le volontarisme et le dirigisme d'un pouvoir sûr de sa mission libératrice, la raison d'État qui s'impose, les sacrifices consentis dans un contexte de violence politique et de boycott, le militarisme ambiant...

Les sandinistes accepteront leur défaite ; place à la démocratie libérale. Aujourd'hui, quelque 75 % des Nicaraguayens vivent dans la pauvreté.

\* Ce texte a été publié précédemment dans « Enjeux internationaux », n°2, automne 2003

## **Pour en savoir plus**

DELHOM Joël et MUSSET Alain (sous la dir.), Nicaragua, dans l'œil du cyclone, Paris, l'heal-l'nca-Ubs, 2000.

DUTERME Bernard, Quel sauveur pour le Nicaragua ?, in Libération (Rebonds), Paris, 2 novembre 2001.

DUTERME Bernard, Les plus et les moins de la démocratisation guatémaltèque, in Demain Le Monde, Bruxelles, janvier 2001.

LE BOT Yvon, La guerre en terre maya – Communauté, violence et modernité au Guatemala, Paris, Karthala, 1992.

LEMOINE Maurice, Amérique centrale, les naufragés d'Esquipulas, Nantes, L'Atalante, 2002.

LINARD André, Amérique centrale, Les frustrations de la paix, Bruxelles, Les dossiers du Grip, 1995.

ROBINSON William I., Capitalismo global y Centroamérica - El desarrollo y el cambio social en la edad de la globalización, Verso Press, 2003.

ROUQUIE Alain, Guerres et paix en Amérique centrale, Paris, Le Seuil, 1992.

ROUQUIE Alain, Les forces politiques en Amérique centrale, Paris, Karthala, 1991.

## L'INTEGRATION MERCOSULIENNE DANS SES DIMENSIONS TERRITORIALES

**Martine DROULERS**

En tant que géographes, nous observons les transformations des espaces selon une approche multiscalaire et nous mesurons dans un atlas, l'Atlas du Mercosur, les dynamiques de l'intégration régionale par une série de cartes originales et inédites à consulter sur le site : <http://mercator.ens.fr/~atlas/>

Les projets politiques des différents pays motivent un aménagement de leur territoire. Ils peuvent être justifiés par des politiques de puissance ou d'ouverture. Selon F.H. Cardoso : « Le Mercosul est pour nous un destin, alors que l'Aire de Libre Commerce des Amériques (ALCA) est seulement une option (14/03/2001) ». Dans le cadre d'une intégration croissante du sous-continent, les ressources d'énergie, d'eau, la biodiversité se trouvent au cœur des débats sur les accords économiques et leur applications, comme l'a montré le problème de l'inclusion ou non de l'eau et de l'énergie dans les champs d'application de l'ALENA.

L'intégration des territoires permet-elle d'augmenter la cohésion sociale, ou, au contraire, va-t-elle dans le sens opposé en opérant une sélection entre les lieux, certains participant à l'intégration et d'autres non, avec le risque d'une fragmentation territoriale à l'échelle régionale et locale ? Cette contradiction entre l'intégration locale et régionale d'une part, et l'intégration nationale et internationale d'autre part, met à mal l'aménagement du territoire sous sa forme classique.

### **A. LE MERCOSUL ET LES DEFIS DE L'AMENAGEMENT**

Il s'agit de prendre en compte un grand espace de 13 millions de km<sup>2</sup>, qui s'étend sur 60 degrés de latitude (du 5ème degré de latitude nord au 55ème degré de latitude sud) et qui représente un marché de plus de 240 millions de personnes. Ce grand espace comprend l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay auxquels sont associés le Chili et la Bolivie.

Etat	Superficie (km <sup>2</sup> )	Population (2000)
Brésil	8 547 379	171 796 000
Argentine (partie américaine)	2 766 889	37 074 000
Paraguay	406 752	5 470 000
Uruguay	176 125	3 342 000
Bolivie	1 098 581	8 317 000
Chili (partie américaine)	756 945	15 224 000

**Pour intégrer, il faut relier les territoires par des voies de communications**, les rapprocher physiquement. Or la rencontre entre la puissante dynamique économique régionale et les contraintes du milieu naturel a pour effet remarquable la mise en place d'un des plus grands chantiers d'aménagement du monde. L'intégration régionale se construit ainsi par la multiplication de grands aménagements intégrateurs, concertés de part et d'autre ainsi que par des institutions bi ou tri nationales.

Les processus d'intégration dans le Cône Sud se trouvent confrontés à deux défis majeurs : la traversée des fleuves du système complexe Paraguay-Parana-Uruguay qui forme une véritable **Mésopotamie** entre l'estuaire de la Plata et le Pantanal, d'une part ; et, second défi qui n'est pas moindre, le franchissement des **Andes** pour relier l'Atlantique au Pacifique.

### **1) Le franchissement des Andes**

Il nécessite l'aménagement de couloirs transcontinentaux reliant l'Atlantique au Pacifique dont la modernisation est en partie financés par la Banque Interaméricaine de Développement : l'axe routier central reliant Buenos Aires à Santiago par Mendoza est déjà le plus fréquenté (85% du trafic Argentine-Chili), un itinéraire au nord viendrait le renforcer (Santa Fé-Cordoba-San Luis), il existe aussi un autre au sud plus court mais moins fréquenté et un projet au nord-Chili avec la modernisation du port de Mejillones.

**Les routes**, ont l'air d'irriguer le continent. Cependant certaines régions, le nord de l'Argentine, de la Bolivie et le sud de l'Argentine et du Chili ne disposent que d'un réseau élémentaire. Les distances sont grandes : 2500 km entre Buenos Aires et São Paulo, 5000 km entre Santiago et Brasilia, 3500 km entre Rio de Janeiro et La Paz. De plus, les temps de transport dépendent de l'état des routes, le plus souvent médiocre. On calcule une moyenne de 90km/h dans la zone centrale et 30 à 40 km/h en Amazonie. Les axes transcontinentaux sont peu nombreux et n'ont pas été considérés comme prioritaires par les Etats, hormis la route nationale entre Buenos Aires et Santiago avec le passage du Cristo Redentor entre Mendoza et Santiago. Les organes du Mercosur, plus actifs pour le mode de transport routier, cherchent à attirer les investisseurs privés en définissant des projets prioritaires dits corredores bioceanicos qui franchissent le continent de l'Atlantique au Pacifique.

### **2) Les aménagements dans le bassin de La Plata**

- **Les ponts**, éléments essentiels de communication dans le bassin de La Plata, ne sont pas très nombreux, pour traverser l'Uruguay, il n'a longtemps existé que le passage Uruguaina-Paso de Los Libres. Ce n'est qu'en 1985 que le pont sur le fleuve Iguazu a été inauguré et en 1998 le troisième pont entre Santo Tomé et São Borja. Sur le Parana un autre pont est en construction entre Rosario et Victoria. D'autres ponts sont à l'étude tel le fameux Buenos Aires-Colonia de 60 kilomètres au coût estimé à 1 milliard de US\$ ainsi les distances seraient raccourcies de cinq

heures en moyenne, l'autoroute du Mercosur en cours de réalisation devrait permettre de faire la liaison São Paulo à Buenos Aires en 24 heures.

- **Les barrages hydroélectriques** jouent aussi un rôle d'intégration. Le premier complexe **hydroélectrique bi-national en Amérique latine** se situe entre l'Argentine et l'Uruguay au barrage de Salto Grande, commencé en 1974 sur le fleuve Uruguay près des villes de Concordia et Salto. Le deuxième complexe hydroélectrique se situe entre le Paraguay et le Brésil il s'agit du fameux barrage d'Itaipu qui fonctionne depuis 1984 à la puissance de 12 600 MW. Enfin à Posadas-Encarnación entre l'Argentine et le Paraguay, le barrage de Yacireta, sur le Parana, pas totalement achevé produit 1800 MW. Pas moins de 14 projets hydroélectriques d'envergure sont à l'étude sur les fleuves Parana et Uruguay pour doubler la capacité

- **La navigation fluviale** pour laquelle un ensemble de projets ont été lancés, le principal concernant l'amélioration de l'hydrovia ce grand axe formé par les fleuves Parana-Paraguay pour les rendre navigables à des convois de barges toute l'année, d'une extension de 3300 km entre Caceres et Nueva Palmira. Déjà 12 millions de tonnes y transitent essentiellement du soja, des combustibles et des minerais, un pôle portuaire de celui de RosaFé, le plus grand centre mondial de traitement des oléagineux (capacité de 90 000 tonnes/jour)= en 1999, comparaison avec l'hydrovia du Mississippi qui transporte 80% de la production agricole des Etats-Unis. Il s'agit pourtant d'un projet largement contesté à cause des conséquences sur les écosystèmes régionaux.

- Enfin, les **réseaux énergétiques**, nouveaux emblèmes de l'intégration régionale, sont aussi en pleine expansion, restructurés par la libéralisation des marchés. Les interconnexions se multiplient ainsi que les projets d'exportation de gaz et d'électricité. Les réseaux ne cessent de s'étendre depuis la Patagonie, où de nouveaux gisements sont mis en exploitation, et la Bolivie où le GASBOL représente un grand chantier. Ce gazoduc parcourt 557 km en Bolivie, il démarre à 40 km de Santa Cruz, pour atteindre Corumba. Au Brésil, son tracé s'étend sur 2.590 km, passant par Campinas (SP), Curitiba (PR), Florianópolis (SC) et Porto Alegre (RS). La Petrobrás, en association avec la Broken Hill Proprietary Company Limited - BHP (Australie), la Tenneco Energy/El Paso (USA) et la British Gas (Royaume Uni) avec un plan de financement de 1.600 millions de dollars (240 de la BID et 310 de la Banque Mondiale, est le maître d'œuvre de cette canalisation. Celle-ci devait être reliée au réseau argentin par le rio Grande do Sul, mais le gazoduc Porto Alegre/Uruguaina, projeté depuis quatre ans, n'est toujours pas réalisé. Les réseaux deviennent des structures intégrées, multimodales et interdépendantes répondant aux nouveaux concepts de la logistique industrielle et énergétique.

## **B. LA SITUATION CONTINENTALE ET LE SYSTEME PORTUAIRE**

Les phénomènes de l'intégration latino-américaine peuvent se situer dans le contexte de l'ensemble du continent américain à partir d'une comparaison entre les façades maritimes du nord et du sud. On utilise pour cela la représentation faite par le peintre Joaquin Torres Garcia en 1946 d'une **Amérique du Sud inversée**

accompagnée de cette phrase : “ NOTRE NORD EST AU SUD ”, il dit que: “ si l'on met la carte à l'envers on a une idée plus juste de notre position, la pointe de l'Amérique en se prolongeant signale de manière insistante le sud, notre nord.... ”. Si l'on retient cette intéressante représentation, on voit qu'elle facilite la comparaison hémisphérique des deux façades atlantiques de l'Amérique du Nord et de l'Amérique du Sud ; New York est à la latitude de Bahia Blanca et Porto Alegre correspond au nord de la Floride....

Nous proposons une telle représentation géographique pour prendre la mesure des distances et du poids de chaque sous-ensemble :

- la mégapole de Boston à Washington définie au début des années 60, s'étendait sur 800km et regroupait 40 millions d'habitants... Actuellement en extension sur 2000km, comptant jusqu'à la Floride, 80 millions d'habitants et 16 métropoles de plus de 500 000 hab. et 14 grands ports de plus de 10 millions de tonnes

- le littoral atlantique de l'Amérique du Sud 2500 km de Rio de Janeiro à Buenos Aires) regroupe 100 millions d'habitants 6 métropoles et 12 ports (sachant que l'on a représenté le trafic des ports en tonnages et non en valeur, ce qui fausse les importances réelles). Une région urbaine semble donc bien en construction dans ce môle du Mercosul qui préfigure peut-être les mégapoles du XXIème siècle étirées sur des milliers de km?

Les processus d'intégration à une telle échelle suppose l'agencement de nouveaux systèmes spatiaux autour de fonctions mégapolitaines à redéfinir.

- La restructuration **portuaire** nous en donne un exemple avec la formation d'une façade maritime sud-américaine. Une façade maritime se définit par l'interdépendance d'un ensemble de ports et la hiérarchisation des fonctions entre les ports à vocation mondiale et les ports à vocation nationale et régionale. Dans ce contexte, des sortes de *hubs* portuaires se mettent en place : Bahia Blanca, Rosafé, Sepetiba, ou encore plus au nord Suape.

- de même, l'intégration des secteurs industriels en fournit un second exemple, le commerce intra-industriel se développe, ainsi le secteur automobile pratique l'échange grandissant entre ses usines brésiliennes et argentines : FIAT-Belo Horizonte exporte par Rio et Vitoria; Volkswagen a mis en place un système transfrontalier d'échange de pièces de camions ; Scania Argentine également. Là aussi, ce changement d'échelle d'opérations et accentue la modernisation des ports ;

- dans le secteur pétrochimique également, les échanges s'intensifient et les pôles se diversifient leur production Duque de Caxias, Bahia Blanca....

### III. LES REGIONS TRANSFRONTALIERES

Tous ces processus d'intégration concentrent leurs effets sur les régions du contact frontalier contribuant à créer des dynamiques transfrontalières singulières sur ces 5000 km de frontières avec des couples de villes et des institutions de coopération régionale transfrontalières

- Pour l'**aménagement régional** : la Commission Régionale du Commerce extérieure du Nordeste de l'Argentine, CRECENEA et le CODESUL, Conseil de Développement et d'intégration du Sud du Brésil réunissent deux fois par an les gouverneurs des provinces et des Etats concernés pour réaffirmer leur rôle dans le processus d'intégration.

La gestion des plans d'aménagement est confiée à diverses commissions : la Commission Trinationale de l'axe routier du Mercosur ; la Commission Binationale du pont Buenos Aires-Colonia ; la Commission Binationale du Pilcomayo; ainsi qu'à des Commissions de gestion des bassins hydrographiques : CARP (Rio de la Plata), CARU (Rio Uruguay) pour l'exploitation des ressources partagées.

Les comités de frontera coordonnés par des consuls permettent le rapprochement des villes transfrontalières. Cependant l'intervention du secteur privé et les critères de rentabilité augmentent, octroyant un pouvoir grandissant aux entreprises adjudicatrices qui deviennent de ce fait des acteurs de premier plan.

- La formation de cette région frontalière se caractérise aussi par l'intensification des **mouvements des populations**, liés aux dynamismes économiques, aux aménagements et aux infrastructures, qui se manifestent par des mouvements migratoires de deux types :

- internationaux : Boliviens en Argentine, Brésiliens au Paraguay, 350 000 Brasiguayos...

- ou nationaux : nordestins vers l'Amazonie et les métropoles de São Paulo et Rio de Janeiro, Argentins du Nord vers le sud et même en Patagonie. Il faut cependant bien souligner que si certains secteurs frontaliers urbains connaissent une croissance démographique soutenue, beaucoup de zones rurales continuent à perdre de la population. On note encore l'accroissement des mouvements saisonniers : touristiques (le tourisme a beaucoup progressé, "voie mercosud" dans les aéroports...), migrations de travail temporaire, déplacements professionnels et le petit commerce de contrebande Il faudrait aussi étudier les flux de capitaux et singulièrement les transferts fiscaux, puissant moyen de redistribution territoriale. La triple frontière Foz de Iguazu-Puerto Iguazú-Ciudad del Este est particulièrement exemplaire de ces mouvements transfrontaliers.

- Les villes aussi se dotent d'un nouveau label : celui de **Mercocidades**. Elles consolident ainsi leur rôle de cellules de base du processus de régionalisation/globalisation. En 1995, 19 villes créaient ce réseau pour articuler les gouvernements municipaux. Elles sont maintenant 43 avec plus de 15 villes



postulantes. A ce réseau d'échange d'expériences de gestion urbaine et de manifestations culturelles, s'ajoute la préparation d'un Agenda social ainsi que l'organisation de prix (Porto Alegre a gagné le premier prix des mercocités solidaires et Curitiba celui de la science et de la technologie). Les villes de la zone centrale sont les plus actives mais celle de la périphérie comme Recife ou Belém s'inscrivent également dans le réseau. Il existe aussi une association active des universités du Mercosur

Au final les Etats frontaliers jouent sur la nouvelle image de l'intégration faisant valoir leur position centrale dans le Mercosur :

- En Uruguay Montevideo, siège du SAM
- En Argentine, les provinces d'Entre Ríos, Santa Fe, etc. sont très actives,
- Au Brésil, le Santa Catarina et plus encore le **Rio Grande do (Merco)Sul**, vont également dans ce sens. Notons la position centrale de Porto Alegre où la municipalité met en œuvre des nouveaux principes de gouvernance comme le budget participatif, et réussit à organiser le forum anti-Davos

## **CONCLUSIONS**

**Christiane DAEM**

Les relations entre l'Europe et l'Amérique latine ont connu des fluctuations selon les périodes de l'histoire. Ce n'est véritablement que depuis la fin de la guerre froide qu'elles ont repris pour l'ensemble des pays des deux régions. Ce rapprochement trouve sa source, certes dans la mondialisation des échanges, mais aussi dans le rejet de l'unilatéralisme des Etats-Unis. C'est ainsi que face à l'ALCA, reflet de la vision néo-libérale pure et dure des Etats-Unis, les Latino-américains tentent des constructions régionales selon le modèle européen et dont la plus achevée est le MERCOSUR.

Ces propositions sociétales différentes mettent en jeu la notion même de démocratie. L'Amérique latine qui sort de plus de trente années de troubles et de dictatures de toutes sortes, retrouve petit à petit son chemin vers le suffrage universel, la séparation des pouvoirs et tous les ingrédients qui composent la démocratie politique. Les élections récentes comme celles du Guatemala, ou celles d'il y a quelques mois en Argentine et au Brésil ont montré que les citoyens de ces pays avaient acquis une certaine maturité.

L'Union Européenne a été très présente dans tous les processus par la réalisation de programmes d'éducation civique et l'envoi d'observateurs.

Bien sûr les nouveaux élus, surtout ceux de gauche comme Lula, semblent faire de trop grandes concessions au FMI et au patronat national ou étranger. Mais cette attitude est celle du compromis qui ne peut se réaliser qu'avec la contribution équitable de tous les partenaires sociaux.

La démocratie de superstructure est encore fragile et très formelle. Pour trouver tout son sens et rencontrer les attentes légitimes de tous, elle devraient s'alimenter à la source de la démocratie socio-économique, de la redistribution et du respect de tous les droits fondamentaux.

Or, la plupart des pays d'Amérique latine rencontrent l'obstacle majeur des trop lourdes charges de la dette. La crise argentine qui en est un bel exemple ne pourra se résoudre que dans une renégociation serrée de la part du président Kirchner avec les Institutions financières.

La bataille de la démocratie et du bien-être pour tous n'est donc pas gagnée. L'Europe peut cependant contribuer à améliorer la situation, notamment par la signature d'accords très complets d'association tels que celui du Mexique et du Chili. deux pays qui ont été choisis en fonction de leur santé économique et de leur stabilité politique. Ces traités ne comportent pas que des aspects commerciaux, mais véhiculent aussi des valeurs communes, notamment dans le domaine de la cohésion sociale, de la protection de l'environnement et de l'éducation.

L'Amérique latine se trouve donc à la croisée des chemins, l'un menant au libéralisme version USA et l'autre, qui fait place à un certain rééquilibrage socio-économique grâce à l'expression et au compromis de tous les acteurs sociaux.

---

<sup>ii</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe – *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile*, déc. 2003, annexe statistique.

<sup>iii</sup> Ibid., p. 37.

<sup>iv</sup> Ce point a été décrit en détail dans le livre de Andrew MCADAM, Viktor SUKUP et Claudio KATIZ – *Raúl Alfonsín, la democracia a pesar de todo*, éd. Corregidor, Buenos Aires, 1999.

<sup>v</sup> A ce sujet on lire avec profit Jorge SCHVARZER – L'effondrement du Plan de Convertibilité et ses conséquences, *Problèmes d'Amérique latine* 51, Paris, hiver 2003-2004, pp. 57-81.

<sup>vi</sup> J. STIGLITZ, El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina, *Revista de la CEPAL* 80, Santiago, 2003, pp. 7-40.

<sup>vii</sup> Ver [http://www.europa.eu.int/comm/public\\_opinion/standard\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm)

<sup>2</sup> Ver [www.org/millenniumgoals/](http://www.org/millenniumgoals/)

<sup>3</sup> Ver [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/ca/prac.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/ca/prac.htm)

<sup>x</sup> Ver <http://www.europa.eu.int/comm/trade/bilateral/mexico/fta.htm>

<sup>xi</sup> Ver [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mexico/doc/a3\\_acuerdo\\_global\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/doc/a3_acuerdo_global_es.pdf)

<sup>xii</sup>

[http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/mexico/docs/en2\\_decision\\_goods.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/mexico/docs/en2_decision_goods.pdf)

<sup>xiii</sup> Ver [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mexico/doc/a6\\_com\\_final\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/doc/a6_com_final_es.pdf)

<sup>xiv</sup> Ver [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mexico/csp/02\\_06\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/csp/02_06_es.pdf)

<sup>xv</sup> Ver [http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/forests/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/forests/index_en.htm)

<sup>xvi</sup> Ver [http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/gender/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/europeaid/projects/gender/index_en.htm)

<sup>xvii</sup> Ver

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=es&numdoc=31992R0443&model=guichett](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=es&numdoc=31992R0443&model=guichett)

<sup>xviii</sup> Ver [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr/index_en.htm)

<sup>xix</sup> Ver [http://www.delmx.cec.eu.int/es/ue\\_y\\_mexico/cooperacion.htm](http://www.delmx.cec.eu.int/es/ue_y_mexico/cooperacion.htm)

<sup>xx</sup> Ver [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mexico/doc/a1\\_%2006-12946\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/doc/a1_%2006-12946_en.pdf)

<sup>xxi</sup> Ver [http://europa.eu.int/comm/research/fp6/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/research/fp6/index_en.html)

<sup>xxii</sup> Ver [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/mexico/conf\\_en/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/conf_en/index.htm)

<sup>xxiii</sup> Ver el discurso de Chris Patten en

[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/patten/speech04\\_61.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech04_61.htm)

<sup>\*</sup> Cahiers édités par le Centre Tricontinental, Louvain-la-Neuve, **ALTERNATIVES SUD, Vol. X (2003) 1**

<sup>xxiv</sup> Les dizaines de milliers de démobilisés des forces armées nationales et des anciennes guérillas, mais aussi les centaines de milliers de réfugiés internes et externes. Rien que pour le Guatemala, on comptait, début des années 90, un million de déplacés internes et de 200 000 à 300 000 réfugiés hors du pays.

<sup>xxv</sup> Au Salvador, le Front Farabundo Martí de libération nationale (FMLN), l'ex-guérilla devenue parti politique, fait jeu égal avec la droite (ARENA) à l'Assemblée et gouverne plusieurs villes importantes dont la capitale. Et ce, malgré d'importantes fractures internes entre orthodoxes et rénovateurs. Ces derniers mois, le candidat du FMLN à l'élection présidentielle de mars 2004 était donné gagnant par plusieurs instituts de sondages. Au grand dam de l'Ambassade des Etats-Unis à San Salvador qui, le 15 juin 2003, déclarait encore que « *s'il venait à gagner les élections présidentielles de 2004, le FMLN pourrait constituer un danger pour la stabilité du pays* ».

<sup>xxvi</sup> « *Projet de développement durable et intégral* » soutenu par la Banque interaméricaine de développement (BID), le Plan Puebla-Panama (un investissement de 15 à 20 milliards de dollars) est destiné à cette zone qui s'étend du sud de Mexico (Puebla) à la frontière colombienne (Panama) et qui couvre donc 9 Etats mexicains (28 millions d'habitants) et les sept pays centro-américains (37 millions d'habitants). [www.ppp.presidencia.gob.mx](http://www.ppp.presidencia.gob.mx)

<sup>xxvii</sup> [www.ciepac.org](http://www.ciepac.org)

<sup>xxviii</sup> Braulio Moro, « Une recolonisation nommée plan Puebla-Panama », in *Le Monde diplomatique*, décembre 2002, 14-15. L'auteur indique également que certains aspects du PPP viseraient à « *endiguer les flux humains et à renforcer le rôle du Mexique comme zone-tampon de l'émigration vers les Etats-Unis* ».

---

<sup>xxix</sup> D'autres initiatives antérieures ou actuelles s'inscrivent dans le même esprit que le PPP ou poursuivent des objectifs connexes, du « couloir biologique méso-américain » (1993) au projet de « Zone de libre-échange de l'Amérique centrale » (ALCAC, 27 janvier 2003). Lire notamment Noëlle Demyk, « Vers un nouveau modèle d'intégration de l'isthme centraméricain », in *Problèmes d'Amérique latine*, n°30, juillet – septembre 1998.

<sup>xxx</sup> Vieux rêve qui remonte à la période des indépendances (1821-1823) des anciennes provinces coloniales de la Capitainerie générale du Guatemala, mais dont l'expression institutionnelle la plus récente et la plus effective est sans doute le MCCA (Marché commun centro-américain) institué en 1960. Lire N.Demyk, *ibidem*, et « Les dessous de l'ALCA », in *Alternatives Sud*, 2003/1, CETRI/L'Harmattan.

<sup>xxxi</sup> L'affaire de l'ex-dictateur militaire guatémaltèque Rios Montt l'atteste. La question de sa participation au scrutin présidentiel du 9 novembre 2003 aura fait couler beaucoup d'encre. Candidat du FRG (Front républicain guatémaltèque) alors que la Constitution interdit d'élection présidentielle tout qui aurait pris le pouvoir par les armes, le vieux tribun de la droite populiste est parvenu à se reconstruire une popularité à coup de discours sécuritaires et de solutions expéditives. En 1982-83, Rios Montt s'était rendu responsable de massacres de milliers de paysans mayas.