

L'INTÉGRATION RÉGIONALE  
EN AMÉRIQUE LATINE :  
LE MYTHE DE SYSIPHE

L'IDÉAL D'INTÉGRATION, INDISSOCIABLE  
DE L'IDENTITÉ DE L'AMÉRIQUE LATINE

49

L'idée d'intégration régionale est aussi ancienne que l'Amérique latine elle-même et elle précède même l'indépendance. Le Vénézuélien Francisco Miranda rêve d'un empereur héréditaire qui, sous le nom d'Inca, aurait gouverné le continent à travers un Parlement bicaméral. Plus réaliste, le procureur de Lima, don Pedro Vicente Cañete, préoccupé par la dissolution de la Junte de Séville en 1810, proposa la constitution d'une fédération de quatre vice-royautés, sous l'autorité de la couronne espagnole. Cette année-là, l'Argentin Mariano Moreno fut le premier à défendre l'idée d'une fédération mais indépendante de l'Espagne.

L'idée ne porte pas ses fruits et les vice-royautés espagnoles se lancent en ordre dispersé dans la bataille de l'indépendance, une bataille dont la longueur et le coût économique et humain sera pour beaucoup dans l'implosion de l'empire colonial espagnol en vingt États indépendants, alors que les États-Unis et le Brésil sauront garder leur unité. Pourtant, au cœur même de la bataille, l'idée est reprise par les principaux héros de l'indépendance : Simon Bolivar, en 1815, dans la célèbre « Lettre de la Jamaïque », puis José de San Martin (*el libertador*) en 1818 et Bernardo O'Higgins, dirigeant suprême du Chili. Aussi n'est-il guère surprenant que dès l'indépendance de l'Amérique latine, totalement consommée en 1822, Bolivar, président de la Grande Colombie, propose aux gouvernements du Mexique, du Pérou, du Chili et de Buenos Aires une assemblée de plénipotentiaires pour proclamer une confédération perpétuelle. Cette conférence allait se réaliser en 1826 à Panama mais la confédération ne devait jamais se concrétiser. À partir de cette

date et jusqu'à la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'histoire de l'intégration américaine n'est qu'une suite d'échecs, ponctuée par le morcellement continu et les guerres frontalières. Ces divisions et ces guerres contribueront grandement à la consolidation de l'hégémonie des États-Unis dans l'hémisphère occidental, ce qui modifiera les termes du débat sur l'intégration régionale. Il s'agira en effet de déterminer dans quelle mesure l'intégration de l'Amérique espagnole pourra se faire pour se protéger de la puissance américaine, puis de savoir si cette protection ne serait pas plus efficace par une intégration, au moins économique, à la puissance américaine. Pour un siècle, le panaméricanisme (intégration de tout le continent, y compris les États-Unis) supplantait le latino-américanisme.

#### 50 *Avec ou sans les États-Unis ?*

L'irruption des États-Unis dans les débats sur l'intégration latino-américaine est ancienne et fut dès le début ambiguë. Bolivar lui-même souhaitait pour la « Grande Colombie » (la Colombie, le Venezuela, l'Équateur et le Panama actuels) un gouvernement comparable aux gouvernements anglais et nord-américain dans la mesure où le premier représentait une garantie pour la démocratie et le second institutionnalisait le fédéralisme. Pourtant ses exégètes affirment que le *Libertador* n'envisageait nullement une participation des États-Unis à sa fédération latino-américaine, comme le prouvent le fait qu'il ne leur ait pas envoyé d'invitation au Congrès de Panama ou les déclarations anti-américaines de la fin de sa vie.

Les dirigeants des États-Unis n'avaient pas soutenu les créoles espagnols dans leur lutte contre l'Espagne, dans une cause pourtant similaire à celle qui avait entraîné l'indépendance des États-Unis. Un an après la consommation de cette indépendance, ces derniers édictent la fameuse doctrine Monroe. Celle-ci aurait pu être la base d'une relation d'intégration continentale, même si elle restait basée sur l'intérêt bien compris des États-Unis. Elle fut toutefois violée dès l'année suivante, en 1824, puisque les États-Unis ne répondirent pas aux appels à l'aide des Centraméricains après l'occupation de l'actuel Belize par les troupes britanniques. La doctrine ne fut pas non plus invoquée lors de l'occupation britannique des îles Falklands/Malouines en 1832, provoquant une rupture des relations entre l'Argentine de Rosas et les États-Unis de Jefferson. L'annexion de la moitié du territoire mexicain en 1847 et de Porto Rico en 1898 sont les étapes les plus marquantes d'une relation difficile, marquée par un interventionnisme politique constant. Dans ces

conditions, l'on ne peut guère s'étonner que les initiatives américaines pour une plus grande intégration continentale n'aient trouvé que peu d'écho en Amérique latine. Il faudra attendre la Seconde Guerre mondiale pour que l'intégration avec les États-Unis progresse réellement. Économiquement en revanche, l'Europe conservera jusqu'à la Première Guerre mondiale la primauté.

Le début de la guerre froide marquera l'apogée du panaméricanisme. Les États-Unis remportent un premier succès symbolique lorsque tous les pays d'Amérique latine s'alignent sur eux pour déclarer la guerre aux puissances de l'Axe, Allemagne, Italie et Japon. Même si ces déclarations n'eurent qu'un rôle marginal et que certains pays, tels le Chili et surtout l'Argentine, hésitèrent jusqu'au dernier moment, l'appui politique latino-américain unanime et massif était une première. La Seconde Guerre mondiale marquait un resserrement des liens politiques, économiques et militaires entre les deux parties du continent. C'est dans ce sillage que les États-Unis allaient créer la première alliance défensive, version moderne de la doctrine Monroe, mais adaptée aux circonstances de la guerre froide. Dès septembre 1947, soit quelques mois après le plan Marshall mais deux ans avant l'OTAN, tous les pays latino-américains signent avec les États-Unis à Rio un Traité interaméricain d'assistance réciproque en cas d'agression. Un an plus tard, la création de l'Organisation des États américains (OEA), avec son siège à Washington, représente la forme la plus achevée d'intégration américaine avec une série d'organes à buts politiques, économiques et sociaux qui lui donnent un rôle concret.

51

Ces initiatives importantes allaient-elles permettre une véritable intégration hémisphérique sous la bannière des États-Unis, reléguant les discours sur l'unité latino-américaine à l'état de rêves romantiques, ou au mieux de sous-système secondaire ? En réalité, l'unité de façade obtenue grâce à la victoire sur le totalitarisme puis la guerre froide masquaient des différences fondamentales qui n'allaient pas tarder à apparaître, éloignant à nouveau l'Amérique anglo-saxonne de l'Amérique latine. Pour la première, la facilité et la rapidité de l'alliance avec ses voisins du Sud eurent pour effet paradoxal de diminuer leur importance géopolitique au plus fort de la guerre froide au profit de l'Europe, de l'Asie et du Moyen-Orient. Ceci d'autant plus que l'Amérique du Sud n'avait pas été touchée économiquement par la guerre et en sortait au contraire plutôt plus prospère. Pas d'initiatives donc comparables au plan Marshall qui à la même époque allait contribuer à la reconstruction de

l'Europe et à la création de liens indéfectibles. Du côté latino-américain, on avait accepté d'entrer dans une alliance stratégique avec les États-Unis, mais la priorité restait économique. Les États-Unis ne surent pas le comprendre à temps et, lors des réunions de l'OEA des années cinquante, les demandes latino-américaines pour un engagement concret des États-Unis en faveur d'une intégration économique ne reçurent aucune réponse concrète. Au moment même où se créait la CEE, les États-Unis continuaient à affirmer que les institutions existantes suffisaient à l'intégration, laissant à la CEPAL, la Commission économique pour l'Amérique latine, organisme de l'ONU, l'exclusivité de la réflexion sur l'intégration économique. Cette réflexion fut observée à Washington avec une profonde méfiance, mêlée de désapprobation idéologique. Le coup de semonce du gouvernement pourtant modéré de Arbenz au Guatemala en 1952, renversé sans que les pays d'Amérique latine ne protestent encore, n'allait pas suffire et il faudra attendre la révolution cubaine pour que les États-Unis soient plus sensibles aux préoccupations économiques de leurs partenaires latino-américains. Le président Kennedy allait lancer l'« Alliance pour le progrès » en 1961, dans laquelle, pour la première fois, les relations avec l'Amérique latine acquièrent un caractère prioritaire qu'elles n'avaient jamais eu auparavant. Pour la première fois également, les questions économiques acquéraient la priorité sur les questions politiques. L'essai était méritoire mais trop timide et trop tardif. Les États-Unis avaient déjà perdu l'adhésion politique des Latino-Américains et la méfiance traditionnelle reprenait le dessus. L'intervention des Marines à Saint-Domingue sonnera le glas d'une expérience par ailleurs peu concluante. En matière d'intégration, les États-Unis perdaient l'initiative pour trente ans et la place était de nouveau libre pour des projets d'intégration latino-américaine, basés cette fois non sur un idéal politique et culturel, mais plutôt sur un objectif économique.

## L'IMPOSSIBLE INTÉGRATION LATINO-AMÉRICAIN ?

Après l'échec du rapprochement avec les États-Unis, consommé dès le début des années soixante, les nations du sous-continent se tourneront à nouveau vers les idéaux bolivariens. Restés présents dans le discours national, ces derniers avaient été remis au goût du jour par la CEPAL. Cette Commission, dont le dynamisme et l'importance contrastaient avec les autres commissions régionales de l'ONU, était surtout animée par des représentants des pays du Cône Sud (Argentine, Chili, Brésil).

Elle allait jouer un rôle de premier plan dans la pensée économique et politique latino-américaine. À partir des années soixante, elle suscitera avec succès une multiplication d'accords d'intégration qui peuvent être divisés en deux catégories : d'une part les accords impliquant toute la région du Mexique à la Terre de Feu, d'autre part les accords entre sous-régions. Il s'agissait en particulier de répondre aux problèmes d'exportation des pays du Cône Sud. Il fallait d'abord renégocier les accords préférentiels entre les pays d'Amérique du Sud remis en cause par la clause de la nation la plus favorisée, entrée en vigueur avec le GATT à partir de 1948. C'est ainsi qu'une conférence intergouvernementale avait été convoquée à Montevideo en septembre 1949 pour établir une zone de libre échange entre les pays d'Amérique latine. La création de la CEE en 1957 avait en outre posé à ces pays la question de l'avenir de leurs marchés agricoles en Europe. L'objectif était d'établir le libre commerce en douze ans et le but final de l'association était le marché commun. Le projet promu par la CEPAL allait en effet plus loin que le libre échange et les avantages comparatifs. Il devait être une stratégie de développement à long terme, très fortement marquée par la conviction que la solution aux problèmes économiques latino-américains se trouvait non pas dans l'insertion dans le système mondial des échanges mais au contraire dans un recentrage et même une certaine autarcie de la région, une pensée qui sera formalisée dans les années soixante-dix par les tenants de l'école de la dépendance.

53

En 1961, le traité de Montevideo établissait l'Association latino-américaine de libre échange (ALALC) entre l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay. Tout au long de son existence, l'Association allait être écartelée entre deux logiques, la logique du libéralisme économique et celle du développement auto-centré, rendant nécessaires l'intégration du sous-continent mais aussi un certain protectionnisme. Le traité entra en vigueur un an plus tard. Montevideo fut désignée comme siège de l'organisation. Postérieurement, la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Venezuela se joignirent aux membres fondateurs.

L'aspect politique de l'accord résidait dans le fait que la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela obtenaient une obligation de réciprocité seulement partielle. Il s'agissait d'une construction originale pour un accord d'intégration : les pays membres étaient divisés en trois catégories en fonction de leur poids économique et de leur niveau de développement. Dans le groupe A se trouvaient l'Argentine, le Brésil et le Mexique. Le groupe B

comportait deux pays intermédiaires, l'Uruguay et le Chili. Les six autres pays constituaient le groupe C. Il était également prévu l'établissement d'une complémentarité industrielle.

54 Les tensions entre intérêts économiques immédiats et engagements politiques à long terme furent finalement trop fortes. Alors que les grands pays maintenaient une certaine rivalité et craignaient de devoir partager les fruits de leur expansion commerciale, les plus faibles se montraient de plus en plus réticents devant un processus d'intégration qui les laissait sans protection face au dynamisme des plus grands. L'absence d'objectifs, de règles et de mécanismes précis eut finalement raison de l'ALALC. En 1980, l'Association se transforme en ALADI (Association latino-américaine de développement industriel). Le projet est moins ambitieux et le rapprochement douanier est abandonné. La non-réciprocité absolue est maintenue, et l'institution subsiste aujourd'hui comme un parapluie juridique permettant aux États membres de contracter des accords bilatéraux à côté de leurs engagements multilatéraux. Mais l'ALADI ne permet plus à elle seule de développer le commerce régional. Elle n'offre ni objectifs quantifiés ni dates limites et ses dispositions sont uniquement indicatives. Finalement, même les pays du Cône Sud, qui avaient été les principaux promoteurs de l'ALALC puis de l'ALADI, adoptent des stratégies alternatives alors que le Mexique, l'autre acteur important, n'hésite pas, afin de signer un accord de libre échange avec les États-Unis et le Canada, à violer l'article 44 de l'Association qui l'aurait obligé à accorder les mêmes avantages aux pays membres de l'ALADI.

### *Une nouvelle stratégie, l'intégration sous-régionale ?*

Ni l'intégration de tout le continent, ni même celle de l'Amérique latine seule n'avaient résisté à l'épreuve des faits. Peut-être les projets étaient-ils trop ambitieux, peut-être manquaient-ils de bases concrètes. Reproduisant à leur échelle l'attitude des États-Unis, les grands pays d'Amérique latine avaient refusé de sacrifier leur propre projet national sur l'autel de l'intégration continentale. En revanche, les États plus faibles comprirent plus facilement que leur intérêt économique et politique exigeait de rassembler leurs forces pour pouvoir compter tant en Amérique latine que sur la scène mondiale. Deux projets limités géographiquement avaient vu le jour en même temps que l'ALALC, en Amérique centrale et dans les Andes. Ils se développèrent tous deux, en marge des grandes manœuvres des États-Unis et des pays du Cône Sud. S'ils connurent également une période de mise en sommeil, celle-ci est

autant due aux contradictions et insuffisances du projet lui-même qu'aux graves difficultés politiques internes que connurent leurs pays membres. Depuis, ces projets sont redevenus d'actualité même si leurs fondements théoriques ont changé. Nés dans les années soixante, les deux groupements régionaux s'appuyaient en effet, plus encore que l'ALALC, sur les idées de la CEPAL concernant le développement autocentré. Ils allèrent même plus loin en appliquant au niveau régional les stratégies de substitution aux importations alors considérées comme indispensables à un véritable développement et appliquées partout en Amérique latine.

Dès 1955, cinq États d'Amérique centrale formaient l'ODECA, l'Organisation des États centraméricains, sur le modèle de l'OEA. En 1960 est signé à Managua un « Traité général d'intégration économique centraméricaine ». Il s'agissait d'un marché commun fondé sur une politique protectionniste et de planification régionale, une banque d'intégration et la constitution d'une union monétaire. Le Marché commun centraméricain (MCCA) fit preuve dans les premières années d'un grand dynamisme et permit le triplement des échanges de la zone. Face à ce succès, les initiatives et les organes divers se multiplient sans que des efforts comparables soient effectués pour leur assurer une cohérence institutionnelle, un contenu concret et durable ou même la ratification et l'application des accords par tous les États signataires. Cette fuite en avant ne pouvait cacher les tensions entre les pays clairement bénéficiaires (Guatemala et Salvador) de l'accord et ceux qui en profitaient moins (Costa Rica et Honduras). La « guerre du football » entre le Honduras et le Salvador fut le prétexte idéal pour un gel de la participation de ces deux pays au MCCA qui n'en continua pas moins d'exister formellement. Mais tous les pays de la région avaient déjà commencé à s'enfoncer dans des crises politiques et militaires si graves qu'elles éclipsèrent l'intégration et le développement économiques.

Le 16 août 1966, les gouvernements de Bolivie, de Colombie, du Chili, de l'Équateur, du Pérou et du Venezuela émirent la déclaration de Bogota par laquelle ils entreprenaient un intense processus de négociation en vue d'une intégration économique. En 1969, commença donc un troisième essai d'intégration régionale avec la formation, dans le cadre de l'ALALC du Groupe andin, par l'accord de Carthagène entre la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur et le Pérou après trente mois de négociations<sup>1</sup>. Le Venezuela, réticent au début car il voulait conser-

1. Pour une description détaillée du Groupe andin, son histoire, ses fondements théoriques et historiques et ses résultats, voir Alicia Puyana de Palacios, *Integración económica entre*

ver sa politique protectionniste au nom du maintien de l'emploi, plus important pour lui que la croissance, adhère en 1973. Dès sa création, le Groupe andin fut un modèle pour l'intégration du sous-continent et ses décisions furent souvent imitées. Ainsi la « décision 24 » du Groupe destinée à contrôler et à limiter les flux d'investissements étrangers fut suivie en Argentine, au Brésil, au Mexique. Le Groupe andin se lança dans une politique volontariste et concrète d'intégration qui n'avait pas de précédent en Amérique latine. Chaque pays devait se spécialiser dans une branche industrielle. Le but final était la création d'un marché commun et les pays membres accordèrent la libre circulation de la main-d'œuvre et des capitaux, tout en limitant les investissements étrangers. Les signataires considérèrent que le libre commerce seul ne permettait pas de favoriser l'intégration. Des programmes de développement industriel furent établis. Le Groupe andin introduisit également une dimension supranationale avec un budget propre (mais qui restait entièrement dépendant des contributions nationales) et une prise de décision à la majorité des deux tiers. En dix ans, les échanges intrazone sont multipliés par neuf et une véritable réorientation industrielle vers les produits de consommation s'effectue.

Mais rapidement des difficultés apparurent tant en raison des désaccords internes qu'en raison des pressions des États-Unis. Le coup d'État au Chili en 1973 rompit une dynamique déjà grippée. Le pays allait toutefois attendre trois ans pour sortir définitivement du bloc sans pouvoir entraîner le régime militaire bolivien. Comme le MCCA, le Groupe andin allait survivre en hibernation pour recommencer à s'épanouir une fois les problèmes politiques nationaux atténués, dans les années quatre-vingt-dix.

### *Le renouveau de l'idée latino-américaine ?*

Hormis donc les expériences intéressantes mais limitées de l'Amérique centrale et des Andes, à la fin des années soixante-dix et dans les années quatre-vingt, les idées d'intégration disparurent de l'ordre du jour continental. Les grands pays du Cône Sud qui en avaient été à l'origine étaient lancés dans leurs programmes de développement autarcique. Le développement économique était devenu un élément de plus dans la rivalité entre les dictatures argentine, brésilienne et chilienne. Les pays des Andes s'enfonçaient dans l'instabilité politique et écono-



mique et l'Amérique centrale dans la guerre. Ce sera précisément cette guerre et l'inquiétude commune face à l'interventionnisme croissant des États-Unis qui rassembla une fois de plus les vingt pays d'Amérique latine dans la prise de conscience de leurs intérêts et de leur destin commun. En 1983, la Colombie, le Mexique, le Panama et le Venezuela se réunissent dans l'île panaméenne de Contadora pour établir la concertation entre Latino-Américains face à la crise en Amérique centrale et à l'intervention des États-Unis dans celle-ci. En 1985, cette idée se voit appuyée par l'Argentine, le Brésil, le Pérou et l'Uruguay. Ainsi se crée le « Groupe d'appui » à Contadora également appelé le « Groupe des huit » qui, transformé en structure permanente lors de la réunion de ses ministres des Affaires étrangères à Rio en 1986, devient alors le « Groupe de Rio ». Les pays latino-américains exprimaient sur la scène internationale des positions qui s'opposaient à celles des États-Unis et prenaient l'initiative de se réunir sans leur voisin du Nord. En 1990, lors du sommet de Caracas, adhèrent au Groupe la Bolivie, le Chili, l'Équateur et le Paraguay ainsi qu'un représentant de l'Amérique centrale et un autre des Caraïbes. Dès sa première réunion à Acapulco en 1988, les idées d'intégration et de coopération entre les membres furent clairement défendues par le Groupe.

57

À travers le « Groupe de Rio », les Latino-Américains renouaient avec les rêves d'intégration politique et économique dans une approche plus pragmatique tenant compte des échecs du passé. La dynamique de l'intégration était ainsi relancée, en particulier dans le Cône Sud et dans les Andes où elle avait vu le jour. Dans cet environnement favorable allait naître l'initiative du Marché commun du Sud, qui allait constituer un mélange de toutes les expériences antérieures, aussi bien en Amérique latine qu'en Europe.

La fin des dictatures militaires antagonistes en Argentine et au Brésil et l'abandon des politiques de développement en autarcie offraient l'environnement nécessaire à un rapprochement entre les deux pays. Au même titre que l'énergie dans le cas de l'intégration européenne, l'hydroélectricité, qui remplaça le charbon (la demande d'acier étant appelée à s'accroître avec l'essor de l'automobile), fournit un prétexte et un catalyseur pour le Mercosur. En novembre 1985, les présidents Raúl R. Alfonsín d'Argentine et José Sarney du Brésil exprimaient dans la déclaration d'Iguazu, à l'occasion de l'inauguration du pont Tancredo Neves, leur volonté d'accélérer un processus d'intégra-

tion bilatéral. Ce processus démarre en 1986 par un programme de coopération et d'intégration entre l'Argentine et le Brésil. À partir de ce moment furent signés plusieurs protocoles sectoriels permettant une libéralisation des échanges<sup>2</sup>. Les deux pays reprenaient l'idée jamais officiellement abandonnée d'une intégration latino-américaine. Ils décidèrent, vingt ans après les pays d'Amérique centrale et des Andes, face aux difficultés pratiques qu'un tel idéal avait toujours soulevées, d'adopter une stratégie régionale dans une première étape. Ici s'arrête la comparaison avec les expériences antérieures. Les fondements du nouveau groupe régional est en effet le libéralisme, et les méthodes choisies, le gradualisme et la flexibilité. Tandis que le secteur privé doit jouer un rôle important, les institutions communes restent peu développées. Le traité d'Asunción signé le 26 mars 1991 établit la libre circulation des biens dans l'objectif d'une union douanière presque achevée aujourd'hui. Outre la libre circulation des capitaux, celle des hommes confirmera l'objectif politique du traité.

Rapidement le Mercosur s'est placé au centre des débats sur l'intégration continentale, éclipsant toutes les tentatives antérieures globales (l'ALADI ou le Groupe de Rio) ou régionales (le Marché commun de l'Amérique centrale, la Communauté andine des nations, le nouveau Groupe des trois – G3 – entre la Colombie, le Mexique et le Venezuela) qui existaient pourtant depuis des décennies et étaient toutes en pleine restructuration. L'importance actuelle du Mercosur, troisième bloc commercial du monde, vient certes de son poids économique, mais aussi et surtout de sa volonté affichée de ne plus être relégué à la périphérie et de jouer le premier rôle sur la scène régionale et pourquoi pas mondiale. Ni l'Union européenne, ni les États-Unis ne s'y sont donc trompés en amorçant immédiatement un mouvement de rapprochement vers le nouveau bloc, alors que les pays d'Amérique du Sud (Chili et Bolivie) négocient une association avec ce qui constitue sans doute le nouveau moteur économique et politique du continent.

Du point de vue économique, le succès du Mercosur est indiscutable. Avant les crises économiques qui touchèrent le Brésil en 1999 puis l'Argentine aujourd'hui, les échanges commerciaux se sont multipliés

---

2. Ces protocoles sont : biens de capital, blé, expansion du commerce, entreprises bi-nationales, énergie, biotechnologie, coopération aéronautique, sidérurgie, transports terrestres et maritimes, coopération nucléaire, industrie automobile, industrie alimentaire.

entre les quatre pays. En revanche, l'intégration politique est plus lente que prévue. Le Brésil refuse en effet de quitter le terrain des relations intergouvernementales pour accepter un véritable supranationalisme à l'européenne qui permettrait en particulier d'avoir un mécanisme efficace de règlement des différends. De son côté, l'Argentine reste tentée par un rapprochement avec les États-Unis. Ce blocage institutionnel peut inquiéter dans la mesure où, après une première étape frisant l'euphorie, le Mercosur doit affronter une double crise économique et institutionnelle. Or il s'agit du scénario qu'avaient connu toutes les tentatives précédentes d'intégration avant leur déclin. S'il est vrai que le Mercosur part sur des bases solides en raison de la stabilité politique retrouvée chez tous ses membres, y compris le Paraguay, et du contexte international favorable, il doit aussi affronter un problème nouveau, le regain de l'intérêt des États-Unis pour la région.

59

#### LE RETOUR AU VIEUX DÉBAT, AVEC OU SANS LES ÉTATS-UNIS ?

À la fin de la guerre froide, le bilan des États-Unis dans la région était plutôt mitigé. L'Alliance pour le progrès avait fait long feu et l'OEA n'avait pu répondre ni aux espoirs politiques pourtant modestes qu'elle avait éveillés, ni contribuer de façon importante au développement économique de la région. Trois éléments vont ramener l'Amérique latine à l'ordre du jour de la politique extérieure américaine : la fin de la guerre froide, la consolidation de blocs régionaux en Asie et surtout en Europe, au moment même où les négociations multilatérales dans le cadre du GATT puis de l'OMC marquent le pas, et le dynamisme économique des pays d'Amérique latine. La nouvelle relation entre les États-Unis et l'Amérique latine, fondée sur les échanges commerciaux, fut annoncée par George Bush en juin 1990. Dans un contexte encore marqué par la crise de la dette latino-américaine, elle représentait la version la plus récente du credo politique des néo-libéraux américains : « Trade not Aid » (le commerce pas l'aide) comme forme de résolution des problèmes de développement et pour en permettre le remboursement. Elle démarra rapidement et de manière spectaculaire avec l'Accord de libre échange d'Amérique du Nord (ALENA pour les francophones, NAFTA pour les anglophones et TLCAN en espagnol) négocié avec le Mexique un an plus tard et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1995. Au moment même où, nous l'avons vu, les initiatives d'intégration se multipliaient en Amérique latine, l'administration Clinton fit

de l'année 1994 l'année des Amériques. Au sommet de Miami de décembre de la même année, trente-quatre chefs d'États et de gouvernements s'accordèrent sur un plan d'action hémisphérique qui prévoyait en particulier l'établissement d'une zone de libre échange à l'horizon 2005.

60 Après le troisième sommet des Amériques de Québec en avril 2001, suivant ceux de Miami en 1994 et de Santiago du Chili en 1998, il est difficile de savoir si l'Initiative pour les Amériques tiendra mieux ses promesses que les projets antérieurs. Elle aura au moins un mérite : permettre aux États-Unis de rester présents dans les débats sur l'avenir de l'Amérique latine. La perspective de l'accès au marché américain est en effet presque irrésistible pour l'ensemble des pays du continent. Mais elle tombe mal puisque leurs accords régionaux ne sont pas encore consolidés. Ainsi ils se retrouvent devant une nouvelle forme du dilemme « élargissement contre approfondissement ». Seul le Mexique – mais sa situation géopolitique est particulière et il ne renonce pas à une intégration latino-américaine – a fait le pari des États-Unis. Le Chili est intéressé. Le Brésil est lui plus que réticent et préfère parier sur l'intégration entre pays latino-américains, dont il serait le leader naturel. Il a pour l'instant été suivi par ses partenaires du Mercosur et par les pays andins. Deux projets de blocs régionaux, l'un sous la conduite des États-Unis, l'autre sous celle du Brésil, sont donc en concurrence dans l'hémisphère occidental. Il est impossible de déterminer lequel prendra le dessus. Les États-Unis ont les moyens d'exercer des pressions en faveur du premier, à supposer que le Congrès en ait réellement la volonté le moment venu, mais la zone de libre échange hémisphérique qu'ils proposent manque singulièrement de souffle et de vision politique. La récente initiative du Canada d'y renforcer le volet politique éveille sans doute autant de méfiance que d'espoir et ne suffit pas à changer les perspectives. Enfin et surtout, aucun des pays latino-américains ne renoncera jamais à l'objectif de l'intégration sous-régionale car elle fait partie de leur identité même. Parions donc que, avec ou sans les États-Unis et malgré les échecs passés et à venir, le débat sur l'intégration restera en tête de l'ordre du jour latino-américain.

## R É S U M É

*L'histoire de l'intégration est indissociable de l'histoire même de l'Amérique latine. Commencée par l'échec du morcellement initial, sauf au Brésil, elle est depuis une suite de tentatives avortées. La présence des États-Unis introduit une complication additionnelle et à l'alternative consolidation nationale/intégration régionale s'ajoute celle de l'intégration ou non des États-Unis (panaméricanisme contre latino-américanisme). Depuis la Seconde Guerre mondiale, le débat s'est précisé et enrichi d'expériences de plus en plus concrètes qui n'ont toutefois pas su apporter un élan décisif à l'intégration dans le continent. La fin de la guerre froide semble avoir donné un nouveau souffle tant au latino-américanisme avec le Marché commun des pays du Cône Sud, qu'au panaméricanisme avec l'Initiative pour les Amériques puis la Zone de libre échange des Amériques lancées par George Bush et Bill Clinton. S'il est difficile de savoir si les expériences actuelles connaîtront davantage de succès que les précédentes, elles prouvent au moins que, quelles que soient les conditions historiques, sociales ou économiques, les dirigeants latino-américains se remettent sans relâche à l'ouvrage inachevé, prouvant qu'il reste au cœur du débat politique dans la région.*