



La Communauté andine des Nations : quelle intégration économique régionale ?

Maria Mercedes Prado Espinosa

► To cite this version:

Maria Mercedes Prado Espinosa. La Communauté andine des Nations : quelle intégration économique régionale ?. Économies et finances. Université de Grenoble, 2014. Français. <NNT : 2014GRENE002>. <tel-01128749>

HAL Id: tel-01128749

<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-01128749>

Submitted on 10 Mar 2015

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

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

THÈSE

Pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ DE GRENOBLE

Spécialité : **Sciences économiques**

Arrêté ministériel : 7 août 2006

Présentée par

María Mercedes PRADO ESPINOSA

Thèse dirigée par Catherine Figuière

préparée au sein du **Centre de Recherche en Economie de Grenoble**
dans l'**École Doctorale de Sciences Economiques**

**La Communauté Andine des Nations :
quelle intégration économique
régionale ?**

Thèse soutenue publiquement le **21 mars 2014**
devant le jury composé de :

Monsieur Michel DAMIAN Président du Jury
Professeur d'économie, Université de Grenoble

Madame Catherine FIGUIERE
Maitre de conférences, HDR en économie, Université de Grenoble (Directrice de thèse)

Monsieur Hubert GERARDIN
Maitre de conférences, HDR en économie, Université de Lorraine (Rapporteur)

Monsieur Francis KERN
Professeur d'économie, Université de Strasbourg (Rapporteur)



*La Faculté d'Economie et
l'Université Pierre Mendès France
n'entendent donner aucune approbation ou
improbation aux opinions émises dans les
thèses. Ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs
auteurs.*

REMERCIEMENTS

Ces lignes signent la dernière étape dans la rédaction d'une thèse. Elles ne me suffiront pas pour vous exprimer ma reconnaissance, à vous tous qui m'avez aidé dans cette entreprise, que ce soit par votre collaboration scientifique ou votre soutien moral...mais sans qui ce travail n'aurait pu aboutir. En écrivant ces lignes, j'ai une pensée particulière pour Catherine Figuière, ma Directrice de Thèse, qui m'a permis de conduire cette thèse à son terme. Sa rigueur et son suivi minutieux, malgré mon éloignement, ont constitué un atout décisif à de nombreux points de vue.

Je tiens à remercier tout particulièrement Pierre Bailly (Responsable Licence – Enseignement à Distance) et Natasha Collet (Chargée de la coopération internationale de la Faculté d'économie de Grenoble) qui se sont impliqués pour l'obtention d'une aide financière sans laquelle je n'aurais pas pu venir finir ma thèse en France.

Mes plus vifs remerciements vont également à Alain Laurent (Doyen de la Faculté d'Economie), Alain et Chantal Euzéby, Charles Benezra, Nicole Figuière et Gaëlle Despierre Corporon qui ont été particulièrement disponibles pour la relecture minutieuse de la thèse et pour régler les problèmes informatiques.

Pour leur soutien moral, leur patience et leurs encouragements, je souhaite adresser mes remerciements à Giovine Bartier et Marie-Antoinette Strippoli.

Plus particulièrement, je remercie Radia Bouderbane qui m'a permis de travailler dans de bonnes conditions en m'aidant dans les démarches administratives françaises compliquées et en m'hébergeant lors de mes séjours en France.

Mis agradecimientos a las autoridades de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE), en las personas del Padre Rector, Dr. Manuel Corrales, Monica Mancheno, y Carlos de la Torre, (Decana y Subdecana de la Facultad de Economía), su apoyo permanente hizo posible mis desplazamientos a Grenoble, Francia. A María Jose Amores y Karina Morillo, porque gracias a su eficiente trabajo, fue posible avanzar en el trabajo la investigación.

A mis amigos, Maria del Lourdes Hibrobo, Irene Carvajal, Yvonne Fabara e Ivan Paredes, cuyo apoyo moral y economico hicieron posible que este proyecto llegue a su fin.

A mis seres queridos ausentes, cuya inspiracion me ha permitido tener la fuerza y energia necesaria para persisitr.

Un gracias muy sentido a Mariana y Guillermo Chilan, por su acompanamiento permanente.

Finalmente un GRACIAS muy especial para mis hijos Eduardo y Roberto Paez, por su paciencia ante las exigencias que conllevan todo trabajo academico.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	4
SOMMAIRE.....	6
LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS.....	9
LISTE DES FIGURES, GRAPHIQUES ET TABLEAUX.....	12
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	16
CHAPITRE I : LA CAN : UN RÉGIONALISME EN PROFONDEUR MAIS EN REcul.....	34
INTRODUCTION.....	35
SECTION 1. DU PACTE ANDIN (PAND) À LA CAN : DU VOLONTARISME POLITIQUE AU RÉALISME ÉCONOMIQUE.....	39
1. 1. L'évolution des objectifs de la région.....	40
1. 2. L'aspiration originelle du processus andin : le cas des Programmes Sectoriels de Développement Industriel (PSDI)	47
1. 3. Zone de Libre- échange (ZLE) versus l'Union Douanière (UD) : les hésitations de la CAN	49
1. 4. L'importance de l'éducation, de la santé, des transport... De nouvelles niches porteuses d'intégration ?	56
SECTION 2. LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE LA CAN: SOPHISTICATION VERSUS EFFICACITÉ.....	62
2. 1. Le régionalisme : la portée du concept	64
2.2. Les Organes et les Institutions andins: quelles hiérarchies et quelles compétences pour quelle gouvernance régionale?	66
2. 3. Le SAI et le système de gouvernance régionale andine	71
SECTION 3. LE « HARD LAW » À L'INTÉRIEUR DE LA CAN : FACTEUR DE RÉGIONALISME EN PROFONDEUR.....	94
3. 1. Les trois grands principes du régionalisme dans la CAN.....	95
3.2. Les négociations intergouvernementales en amont des développements réglementaires andins	97
3. 3. La nature « supranationale » de l'application du cadre règlementaire andin ...	100
3. 4. CAN : la Gouvernance oui, mais avec quelle Gouvernabilité ?	108
CONCLUSION DU CHAPITRE I.....	112

CHAPITRE II : LA CAN 40 ANS APRÈS : FAIBLESSE PERSISTANTE DE LA RÉGIONALISATION.....	113
INTRODUCTION.....	114
SECTION 1. LA MESURE DU COMMERCE INTRA-CAN : PREMIER INDICE DE LA FAIBLESSE DE LA RÉGIONALISATION.....	118
1. 1. Première estimation du commerce andin.....	118
1. 2. La mesure de l'intensité des échanges commerciaux dans la CAN.....	123
SECTION 2. LA COMPOSITION DES FLUX INTRACOMMUNAUTAIRES.....	134
2. 1. L' « effet plateforme », un début de diversification dans la CAN.....	135
2. 2. La répartition sectorielle du commerce extérieur des pays membres.....	144
2. 3. Du commerce intra-industriel au commerce inter-industriel.....	146
2.4. Evolution de la composition des productions nationales : premières pistes de réflexion.....	147
SECTION 3. LE COMMERCE EXTRARÉGIONAL DE LA CAN.....	154
3. 1. Une analyse géographique des flux extracommunautaires.....	155
3. 2. La composition sectorielle des flux extracommunautaires.....	164
3. 3. Une grille d'analyse de la sophistication des économies andines.....	178
SECTION 4. L'INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER (IDE) DANS LA CAN.....	188
4. 1. CAN : l'évolution de la réglementation sur les IDE.....	188
4. 2. IDE : quel cadre théorique ?.....	191
4. 3. IDE entrants : l'attractivité des matières premières.....	197
4. 4. IDE Entrants : la part prépondérante des Etats-Unis.....	202
CONCLUSION DU CHAPITRE II.....	207
PROPOS D'ÉTAPE.....	210
CHAPITRE III - L'ÉVOLUTION DE LA CAN : QUEL PORTAGE THÉORIQUE ?.....	211
INTRODUCTION.....	212
SECTION 1. L'ÉCONOMIE POLITIQUE INTERNATIONALE POUR INTERPRÉTER LE RÉGIONALISME DANS LA CAN.....	215
1. 1. L'Etat comme protagoniste de l'intégration régionale.....	215
1. 2. LA CAN : d'un « régime » industriel à un « régime » commercial.....	221
1. 3. La coopération : l'Etat et les institutions régionales.....	225
1. 4. L'Etat et la soumission aux « régimes », une question de préférences nationales.....	230

SECTION 2. L'EFFET « <i>HUB</i> » DES ETATS-UNIS SUR LA CAN OU LES FORCES CENTRIFUGES EXERCÉES SUR UN « <i>RÉGIME</i> » RÉGIONAL EN FORMATION.....	239
2. 1. Les initiatives des États-Unis en Amérique latine	240
2. 2. Le commerce entre les États-Unis et la CAN : support institutionnel et réalité des flux.....	243
2. 3. Une lecture des relations CAN-États-Unis par l'approche « hub&spokes »....	252
CONCLUSION DU CHAPITRE III.....	264
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	266
TABLE DES ANNEXES	271
ANNEXES	272
BIBLIOGRAPHIE.....	334
TABLE DES MATIÈRES.....	352

LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

ACR	Avantage Comparatif Révélé
AIR	Accords d'Intégration Régionale
ALADI	Association Latino-Américaine d'Intégration
ALALC	Association Latino-Américaine de Libre Échange
ALBA	Alliance Bolivarienne pour les Peuples de Notre Amérique
ALC	Amérique Latine et des Caraïbes
ALE	Accord de Libre-échange
ALENA	Association de Libre-Echange Nord-Américain
AP	Accord Préférentiel
APEC	Coopération Économique Asie-Pacifique
ASEAN	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
ATPDEA	Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act
BID	Banque Interaméricaine de Développement
BM	Banque Mondiale
CAAAM	Comité Andin des Autorités Environnementales
CAF	Corporation Andine pour le Développement
CAMRE	Conseil des Ministres des Affaires Étrangères
CAN	Communauté Andine des Nations
CARICOM	Communauté des Caraïbes
CCA	Conseil de Coopération Douanière
CEPAL	Commission Économique pour l'Amérique Latine
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
COMTRADE	United Nations Commodity Trade Statistics Database
CPA	Conseil Présidentiel Andin
CTCI	Classification Type pour le Commerce International
CW	Consensus de Washington
EAI	Enterprise for the Americas Initiative
EFTA	European Free Trade Association
EMA	Entreprises Multinationales Andines
EPI	Economie Politique Internationale
EU	Etats-Unis
FGV	Fondation Getulio Vargas
FLAR	Fonds Latino-Américaine de Réserves
FMI	Fonds Monétaire International
FMN	Firmes Multinationales
FTAA	Free Trade Area of the Americas
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GEM	Global Economic Monitor
H&S	Hub and Spokes
IDE	Investissements Directs Étrangers

IDH	Indice de Développement Humain
IER	Intégration Économique Régionale
IER	Intégration Économique Régionale
IHH	Indice Herfindahl-Hirschman
IIE	Indice d'Intensité du Commerce Extrarégional
III	Indice d'Intensité du Commerce Intrarégional
IIR	Indice d'Intensité Relative du Commerce
IIRM	Indice d'Intensité Relative pour les importations
IIRX	Indice d'Intensité Relative pour les exportations
ISI	Industrialisation par Substitutions d'Importations
JUNAC	Junte de l'Accord de Carthagène
MBRN	Produits Manufacturés Basés sur des Ressources Naturelles
MCCA	Marché Commun Centraméricain
MERCOSUR	Marché Commun du Sud
MFT	Produits Manufacturés à Faible Technologie
MHT	Produits Manufacturés à Haute Technologie
MMT	Produits Manufacturés à Moyenne Technologie
N&A	Noyeu et Axes
NANDINE	Nomenclature Commune des Pays Membres de l'Accord de Carthagène
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Économique
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OR	Organisation Régionale
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PA	Parlement Andin
PAD	Principe d'Application Directe
PAND	Pacte Andin
PAS	Programmes d'Ajustement Structurel
PEC	Politique Extérieure Commune
PEnD	Pays en Développement
PED	Principe d'Effet Direct
PENX	Plan National Stratégique d'Exportation
PIB	Produit Intérieur Brut
PIDS	Plan Intégré pour le Développement Social
PNBV	Plan de Développement National de l'Équateur
PP	Principe de Primauté
PPMM	Pays Membres
PSDI	Programmes Sectoriels pour le Développement Sectoriel
R&D	Recherche et Développement
RTAs	Regional Trade Arrangements
RTJCAN	Règlement de la Cour de Justice Andine
SAFP	Système Andin de Franges de Prix
SAI	Système Andin d'Intégration
SGCAN	Secrétariat Général de la Communauté Andine
SH-92	Système Harmonisé version 1992
TCI	Traités Constitutifs d'Intégration
TCPA	Traité Constitutif du Parlement Andin

TEC	Tarif Extérieur Commun
TJCAN	Tribunal Andin de Justice de la CAN
TLC	Traité de Libre Échange
UD	Union Douanière
UE	Union Européenne
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNASUR	Union des Nations Sud-Américaines
USAB	Université Andine Simon Bolívar
USTR	United States Trade Representative
WITS	World Integrated Trade Solution
ZLE	Zone de Libre-échange
ZLEA	Zone de Libre-Echange des Amériques

LISTE DES FIGURES, GRAPHIQUES ET TABLEAUX

FIGURES

Figure 1 - Carte de l'actuelle Communauté Andine des Nations, CAN.....	23
Figure 2 - Les différents niveaux d'intégration économique régionale.....	30
Figure 3 - L'architecture de la thèse	33
Figure 4 - CAN : Le recul institutionnel, de l'UD à la ZLE.....	55
Figure 5 - Le plan stratégique andin	58
Figure 6 - Evolution Institutionnelle. Du Pacte Andin (PAND) à la Communauté Andine (CAN).....	69
Figure 7 - Les institutions régionales de la CAN en 2013.....	73
Figure 8 - Organigramme officiel des institutions régionales de la CAN en 2013	74
Figure 9 - Relations entre les agents concernés par l'application de la réglementation andine sous le contrôle de la Cour de Justice de la CAN (TJCAN).....	90
Figure 10 - Le circuit du recours en manquement	92
Figure 11 - Le cadre juridique de la CAN	96
Figure 12 - Processus de création de la réglementation. Les Décisions	99
Figure 13 - Un régionalisme en profondeur.....	105
Figure 14 - CAN, Evolution des Activités Productives intracommunautaires par code tarifaire.....	150
Figure 15 - CAN, Evolution des Activités Productives extracommunautaires par code tarifaire.....	173
Figure 16 - « <i>Espace des produits</i> » et leur connectivité.....	181

GRAPHIQUES

Graphique 1 - Communauté Andine : évolution du cadre juridique.....	45
Graphique 2 - CAN : taux de croissance et part des exportations intracommunautaires de biens dans les exportations totales de la région	121
Graphique 3 - CAN : taux de croissance et part des importations intracommunautaires de biens dans les importations totales de la région	121
Graphique 4 - CAN : indice d'intensité relative des exportations IIRX de chaque pays avec la CAN.....	126
Graphique 5 - CAN : indice d'intensité relative des importations IIRM de chaque pays avec la CAN.....	126
Graphique 6 - Evolution des prix des « <i>commodities</i> »	138
Graphique 7 - CAN : taux de croissance et participation des exportations extracommunautaires de biens dans les exportations totales de la région à prix courants	156
Graphique 8 - CAN : taux de croissance et participation des importations extracommunautaires de biens dans les importations totales de la région à prix courants	156
Graphique 9 - 15 principaux produits d'exportation aux Etats-Unis, 2002-2011 (millions de dollars courants).....	159
Graphique 10 - 15 principaux produits d'exportation à l'Union Européenne, 2002-2011 (millions de dollars courants)	160
Graphique 11 - Exportations de biens extra-CAN par secteurs, 1970-2010	166
Graphique 12 - Evolution EXPY dans la CAN 1970-2010	185
Graphique 13 - Taux de croissance du flux des IDE total vs. Flux des IDE du secteur pétrolier (%).....	200
Graphique 14 - CAN : flux d'IDE par pays d'origine	203
Graphique 15 - Taux de croissance des flux totaux d'IDE vs. Flux d'IDE provenant des Etats-Unis (%).....	205
Graphique 16 - Le poids des manufactures dans le commerce intra-CAN, 1970-2010	207
Graphique 17 - La « <i>reprimarisation</i> » dans le commerce extra-CAN, 1970-2010.....	208

TABLEAUX

Tableau 1 - Huit entretiens sur le régionalisme dans la CAN	37
Tableau 2 - Objectifs du régionalisme : du Pacte Andin (PAND) à la Communauté Andine (CAN).....	42
Tableau 3 - Le recul institutionnel : ZLE – UD - ZLE	52
Tableau 4 - Réunions CAMRE	79
Tableau 5 - Statistiques dans la production de décisions.....	81
Tableau 6 - Domaines de convergence dans le « <i>hard law</i> »	107
Tableau 7 - Part du Commerce Intra et Extra Régional 1970-2010.....	120
Tableau 8 - Indice d'intensité IIR bilatérale en perspective globale (1970-2010) du commerce des biens à prix courants	129
Tableau 9 - Indice d'intensité (III et IIE) intra et extrarégional (Exportations et Importations des biens à prix courants)	131
Tableau 10 - CAN : Composition des exportations intra-CAN, 1970-2010 (millions de dollars courants).....	137
Tableau 11 – CAN : exportations intra régionales « <i>Autres produits manufacturés</i> »..	141
Tableau 12 - CAN : Composition des exportations intra-CAN, 1970-2010. Nomenclature LALL (millions de dollars courants).....	143
Tableau 13 - Calculs de l'indice Herfindahl-Hirschman 1970-2010 pour le commerce intrarégional.....	145
Tableau 14 - Exportations intra-CAN par code tarifaire.....	149
Tableau 15 - Distribution des nouvelles exportations (XN) intra-CAN par secteurs...	151
Tableau 16 - Taux de croissance des exportations (Xs) et importations (Ms) intra et extra-CAN.....	155
Tableau 17 - CAN : flux du commerce des principaux marchés (millions de dollars courants).....	158
Tableau 18 - Indices d'intensité du commerce avec les principaux marchés (Exportations et Importations)	162
Tableau 19 - Part des exportations CAN aux États-Unis et l'UE par rapport aux Importations Totales (millions de dollars courants)	163

Tableau 20 - CAN : composition des exportations extra-CAN, 1970-2010 (millions de dollars courants).....	165
Tableau 21 - CAN: composition des exportations extra-CAN, 1970-2010. Nomenclature LALL (millions de dollars courants)	167
Tableau 22 - Commerce extrarégional des « <i>Autres produits manufacturés</i> » 1970-2010	170
Tableau 23 - Exportations extra-CAN par code tarifaire	171
Tableau 24 - Distribution des nouvelles exportations (XN) extra-CAN par secteurs...	174
Tableau 25 - CAN : IDE par secteur économique, 1991-2010	198
Tableau 26 - Corrélation IDE par secteur 1991-2010.....	200
Tableau 27 - CAN : IDE par pays récepteur, 1970-2010*	204
Tableau 28 - Accords de Libre-Echange des pays de la CAN	248
Tableau 29 - Poids du commerce des pays de la CAN avec les États-Unis et le Brésil	250
Tableau 30 - Indice de l'Avantage Comparatif Révélé Mondial et des pays de la CAN	257

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Durant la majeure partie du XX^{ème} siècle et jusqu'à aujourd'hui, l'Amérique Latine a débattu des conditions de sa relation politique, économique et commerciale avec le reste du monde et notamment avec son plus puissant voisin, les Etats-Unis. Le débat porte sur plusieurs composantes : d'une part, d'une part la définition du modèle de développement à suivre, étatismes ou libéralisme, ouverture ou commerce administré, et d'autre part la recherche de l'autonomie dans les relations politiques et économiques face à l'influence du pouvoir hégémonique américain. Ce dilemme entre indépendance et interdépendance, hégémonie, et maintien de la souveraineté a été l'objet d'études dans des disciplines diverses : économie internationale, économie politique internationale, EPI, droit.

Dans ce contexte, les pays latino-américains se retrouvent face à un défi : d'une part, ils considèrent le commerce et l'investissement direct étranger comme des facteurs indispensables pour la croissance de leurs économies, d'autre part ils luttent pour préserver l'autonomie de leur organisation politique et de leur structure économique, leurs valeurs sociales et leur identité culturelle. En effet, les animosités entre pays voisins, nées d'anciennes disputes territoriales, marquent une grande partie des relations internationales entre Etats latino-américains. Après l'indépendance, l'instabilité et l'incapacité de construire de véritables États-Nations se sont exprimées à travers la multiplication des querelles interétatiques, des luttes armées et des pertes d'unité territoriale¹, souvent liées à des intérêts personnels qui passaient avant les objectifs nationaux. Dès le XIX^{ème} siècle, la volonté transcendante du « Libérateur » Simon Bolivar² d'assurer les conditions nécessaires pour que l'Amérique Latine puisse penser

¹ Le Pérou, La Bolivie, l'Équateur, La Colombie, et la plupart des États qui intégraient les Amériques avaient subi des affrontements sur leurs territoires. Réf. : « *La Formation des Espaces Régionaux dans l'Intégration de l'Amérique Latine* », (Viera Posada, 2008, p.84).

² Général et homme politique sud-américain, il est une figure emblématique de l'émancipation des colonies espagnoles d'Amérique du Sud dès 1813. Il participe de manière décisive à l'indépendance des actuels Bolivie, Équateur, Panama, Pérou et Venezuela. Il a aussi participé à la création de la Grande-Colombie : il souhaitait qu'elle devienne une confédération politique et militaire regroupant l'ensemble de l'Amérique Latine.

et agir comme une région autonome, avec une vision intégrée³, aurait bien pu changer le cours de l'histoire. Néanmoins, la conception de Bolivar requérait l'existence d'États solides et stables, avec des gouvernements issus des couches moyennes et populaires, convaincus et conscients de leur rôle. Elle demandait aussi la présence de voies de communication praticables et de liens commerciaux entre les pays. Autant d'éléments qui contrastaient avec la réalité, faite de conflits externes (entre les nouveaux États) et internes (entre les différentes régions et couches sociales) qui succédèrent à l'indépendance et qui compromirent très largement ce grand projet intégrationniste américain. « *Contre ce grand projet historique, les classes dirigeantes de plusieurs communautés américaines se sont soulevées. Dans leur intérêt d'empêcher l'avènement de toute organisation politique qui aurait représenté une menace pour leurs privilèges traditionnels, elles optèrent pour la conversion du régionalisme en nationalisme* », Liévano Aguirre (1968, p.475). Bolivar lui-même finirait par le reconnaître : « *L'Amérique est ingouvernable pour nous. Ce pays tombera indéfectiblement dans les mains de la multitude effrénée, pour passer plus tard presque imperceptiblement dans celles des tyrans de toutes les couleurs et races.* » (Doratioto, 1994, p.35-36). Pendant les dernières années du XIX^{ème} siècle tout comme au début du XX^{ème} siècle, les conflits armés continuèrent de jouer un rôle déterminant dans la fragmentation des Amériques. Cavarozzi (1999, p.124) le confirme : « *La paix relative qui prédominait en Amérique du Sud n'excluait pas un état conflictuel latent entre pays voisins, ce qui revitalisait les réapprovisionnements militaires et agissait comme un obstacle à l'intégration* ».

Avec cette toile de fond, depuis la fin de la décennie 1950, les pays latino-américains explorent de nouvelles voies d'insertion dans le monde globalisé. Dans cette optique, ils doivent renforcer leur capacité de négociation avec les pays et régions politiquement et économiquement dominants. Plus concrètement, au tout début des années 1960, la CEPAL (coïncidant avec les débuts de l'Union Européenne, et l'implémentation de politiques protectionnistes pour la production agricole) stimule la création de l'Association Américaine de Libre-échange, l'ALALC (1960) grâce au Traité de Montevideo, qui se redéfinira par la suite comme l'Association Latino-

³ Les Etats-Unis ne rentraient pas en compte dans cette conception, puisqu'ils s'étaient déclarés neutres au cours des guerres d'indépendance. À l'époque, il était donc déjà évident que leur intérêt se portait plutôt vers la Grande-Bretagne.

Américaine pour l'Intégration, l'ALADI (1980). L'ALALC et l'ALADI ont jeté les premières bases institutionnelles d'un régionalisme défensif, cherchant l'équilibre dans les négociations commerciales face au pouvoir économique et politique de la grande puissance américaine. Son efficacité pour parvenir à un grand marché commun latino-américain s'est vue affectée par les difficultés à atteindre un consensus, en raison des désaccords entre les pays membres et l'avènement de la mondialisation au cours de la décennie des années 80. Aujourd'hui, « *Su función principal es la de servir de punto de encuentro entre los procesos subregionales, ya que actualmente poseen cada uno reglas y normas de aplicación diferentes, con el propósito de organizar la armonización progresiva de todos los instrumentos de la integración*⁴ » (Vieira Posada, 2008, p.110).

Suite à ces deux initiatives avortées, le régionalisme est relancé sur le continent et se cristallise autour de groupes régionaux, certains redéfinis et d'autres nouveaux, avec des périmètres distincts, des objectifs comparables, des coopérations de portées diverses qui varient et vont de ce que l'on pourrait appeler une intégration en surface (*shallow integration*) à une intégration plus en profondeur (*deep integration*). D'autres types d'accords multidimensionnels comprennent des domaines plus larges de coopération, dépassant le domaine économique et commercial, pour englober « *d'autres domaines* » (Casas Gragea, 2003) : société, énergie, sécurité, environnement, travail, éducation, etc. Apparaît ainsi une géographie institutionnelle renouvelée : Marché Commun Centraméricain (MCCA, 1960)⁵, Communauté des Caraïbes (CARICOM, 1973)⁶, CAN (anciennement appelée Pacte Andin)⁷, puis le Marché Commun du Sud (MERCOSUR, 1991)⁸, le Traité de Libre-Echange d'Amérique du Nord (ALENA)⁹,

⁴ « *Leur fonction principale est de servir de point de rencontre entre les processus subrégionaux, chacun d'entre eux possédant en effet ses propres règles et normes d'application, avait comme objectif l'organisation de l'harmonisation progressive de tous les instruments d'intégration* » (Vieira Posada 2008, p.110).

⁵ Guatemala, Salvador, Honduras, Nicaragua et Costa Rica.

⁶ Antigua-et-Barbuda, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, Jamaïque, Montserrat, Saint-Kitts-Et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Trinidad-et-Tobago (les îles Vierges Britanniques et les îles Turques-et-Caïques en tant que membres associés). Les Bahamas appartiennent à la Communauté mais pas au marché commun, tandis que l'Anguilla, la République Dominicaine, le Mexique, Puerto Rico, le Surinam, et le Venezuela sont des pays observateurs.

⁷ Bolivie, Équateur, Colombie, Pérou. Le Chili en tant que membre associé.

⁸ Argentine, Brésil, Uruguay, Paraguay (suspendu temporellement), Venezuela, Bolivie (admission en cours). Membres associés : Colombie, Équateur, Pérou et Chili.

⁹ L'ALENA, « Accord de Libre-échange Nord-Américain », a été créée en 1994, entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique.

1994), le Forum de Coopération Economique Asie-Pacifique (APEC, 1989)¹⁰, le Groupe des Trois (1994)¹¹, l'Union des Nations Sud-Américaines (UNASUR, 2011)¹², et l'Alliance Bolivarienne pour les Peuples de Notre Amérique (ALBA, 2004)¹³. Ce modèle historique de comportement, que nous avons déjà rencontré et qui se caractérise par des choix centrifuges et fragmentés, rend bien compte, encore aujourd'hui, du fonctionnement de la gouvernance dans la région. Entre les pays latino-américains, comme ailleurs, la formation de régions a été motivée par les intérêts des Etats, et influencée par les circonstances géopolitiques de pouvoir et de domination, et non par le potentiel économique des régions.

Les régions ainsi constituées sont marquées par la pensée théorique dominante, qui influencera les styles de régionalisme sur trois périodes bien distinctes : *le régionalisme de première génération*, de 1950 à 1970, connu comme le « *Vieux Régionalisme* », avec des marchés régulés et des tarifs douaniers élevés (Casas Gragea, 2003,2005 ; Riggirozzi, 2011 ; Viera Posada, 2008 ; OMC 2011). Un modèle caractérisé par une gouvernance “*state-led*”, circonscrite en un modèle macroéconomique d'Industrialisation par Substitution des Importations (ISI). Son insertion internationale a été influencée par la pensée de l'école structuraliste du développement (Prebisch, 1981). Dans ce contexte; l'intégration a été initialement conçue comme un mécanisme de concertation pour la planification industrielle régionale.

Le régionalisme de deuxième génération se caractérise, quant à lui, par une intégration en profondeur atteinte grâce à la construction de réseaux de production partagée régionaux et une libéralisation progressive des marchés, sous un régime de mondialisation. Baptisée « *Nouveau Régionalisme* », ou « *Régionalisme ouvert* », cette modalité intégrationniste a été guidée par les principes de la gouvernance « *market-trade-investment-led* », dont la source d'inspiration provient des postulats du modèle du Consensus de Washington. Riggirozzi, 2011, p.4 illustre bien cette phase du régionalisme en Amérique quand il écrit : “*Regionalism from this perspective was*

¹⁰ Australie, Brunei, Canada, Indonésie, Japon, Corée du Sud, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Singapour, Thaïlande, Etats-Unis, Chine (Taïpei), Hong Kong, Mexique, Papouasie Nouvelle-Guinée, Chili, Pérou, Russie, Vietnam.

¹¹ Mexique, Colombie et Venezuela. Le Venezuela a quitté le groupe pour rejoindre le Mercosur en 2006.

¹² Argentine, Pérou, Chili, Venezuela, Équateur, Colombie, Guyana, Surinam, Bolivie.

¹³ Antigua-et-Barbuda, Bolivie, Cuba, Dominique, Équateur, Nicaragua, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Venezuela. Pays observateurs: Haïti, Iran, Syrie et Canada. Invités spéciaux: Surinam, Sainte-Lucie.

conceived as a building block to global liberalization through the interplay between state-led macro processes of regulation and micro, and often informal, processes of regionalization led by non-state actors”.

Les deux premières générations ont influencé les modèles de régionalisme apparaissant en Amérique latine, mais sans l’approfondir, ni le stabiliser ; elles ne sont pas parvenues à créer les conditions favorables à la création d’une organisation de la production générant une valeur ajoutée régionale. Or, le développement de la production partagée exige des accords d’intégration profonds pour niveler les différences de gouvernance entre les différents pays membres d’une région. Deux dynamiques s’opposent : *en premier lieu*, les différentes préférences de forme et de fond quant aux relations internationales font que chaque pays se positionne selon son cercle d’influence et son intérêt géopolitique (Viera, 2008), un comportement qui fut de plus promu par la génération du « *Régionalisme ouvert* » et par le Consensus de Washington. *En second lieu*, le caractère secondaire attribué à l’intégration régionale par les pays membres des premières tentatives d’intégration mentionnées. Vacchino (1989, p.120) illustre bien ceci : “*Se percibe la ausencia de todo replanteo dirigido a apreciar en profundidad e integralmente las relaciones entre integración y desarrollo [...] no existe ningún elemento que implique modificar o alterar el carácter secundario conferido a la integración regional dentro de las estrategias y políticas nacionales de desarrollo, que seguirán siendo definidas desde una perspectiva nacional y en función de los intereses nacionales y de las posibilidades que ofrezca el sistema y el mercado mundial*”.¹⁴

Dans la région latino-américaine, il n’a pas été possible d’avancer vers des accords d’intégration de seconde génération tant que les Etats n’ont pas été capables de définir en amont, en collaboration avec le secteur privé, des politiques et des secteurs de coopération pour la production. Ni la « *state led* », ni la gouvernance « *market-trade-investment-led* » n’ont généré l’effet attendu sur la performance économique de la

¹⁴ « *On perçoit l’absence de toute remise en cause destinée à apprécier en profondeur et globalement les relations entre intégration et développement [...]. Il n’existe aucun élément impliquant de modifier ou d’altérer le caractère secondaire donné à l’intégration régionale au sein des stratégies politiques nationales de développement, qui seront donc toujours définies selon une perspective nationale et en fonction des intérêts nationaux et des possibilités offertes par le système et le marché mondial.* », Vacchino (1989, p.120).

région (CAF, 2006). Etant données les caractéristiques des systèmes productifs, la structure de leur commerce extérieur (prépondérance des matières premières dans les exportations notamment), et la diversité des pays de la région, la concertation en matière de développement industriel constitue la pierre d'achoppement dans la majorité des processus d'intégration latino-américains.

Finalement, à partir des années 2000, s'ouvre une phase de régionalisme qualifié de *régionalisme de troisième génération*, qui se démarque par son programme élargi, multidimensionnel, et dont la gouvernance se prolonge, allant de la perspective « *market-trade-investment* » vers le « *multiple-choice-cooperation* ». Ce programme va au-delà des objectifs du marché, et forge des convergences politiques, sociales, environnementales, culturelles, sécuritaires et énergétiques, entre autres. De plus, les défis géopolitiques mondiaux, comme le changement climatique, les réseaux internationaux de narcotrafic, la délinquance ou le trafic d'armes, représentent des menaces pour l'ensemble des pays et sont à l'origine de vastes espaces de coopérations et d'actions conjointes (Romero, 2013). Ces thématiques extra-économiques ont fait évoluer les axes du « *régionalisme défensif* » initial, et ont abouti à de nouvelles bases d'intégration. Leurs contenus, bien que toujours imprécis évoluent à la recherche d'issues quant à la construction de communautés régionales dotées d'une cohésion sociale, économique, politique et de périmètres géographiques variables.

Dans ce cadre, l'hétérogénéité des situations dans lesquelles se trouvent les Etats latino-américains représente une difficulté. En admettant le fait irréfutable que dans les régions du monde, les Etats souverains sont loin d'avoir des attentes communes en matière d'intégration ; en Amérique latine, cette caractéristique est encore plus marquée. Or on constate cela sans difficulté en analysant les prises de décisions réalisées par les pays concernés lorsqu'il faut faire preuve d'une volonté d'intégration. Les Parlements et les institutions nationales ont joué et continuent, de nos jours, de jouer un rôle secondaire dans les prises de décisions de politique extérieure. *“Después de estos últimos años, la palabra integración ha sido largamente utilizada en contextos diversos y con acepciones distintas según los países en desarrollo [...]. Es lamentable que parece implicar muy frecuentemente una acepción diferente para cada uno y*

comporta una carga emocional acompañada de resonancias políticas”, Badie et Smouts (1999, p.180)¹⁵.

De même, du fait de l'absence d'un leadership régional, les obstacles liés à la fragmentation des pays d'Amérique Latine, en général, et d'Amérique du Sud, en particulier, n'ont pas été résolus. Le Brésil serait le pays qui aurait pu avoir la légitimité pour exercer ce leadership. Néanmoins, son leadership, qui s'exprime à partir de 2003 (administration du président Lula da Silva), soulève les craintes des pays voisins, qui voient dans ces revendications, des intentions impérialistes. Pour éviter ce risque, le Brésil devrait définir clairement le type de leadership qu'il vise, sachant que le leadership implique des coûts et le respect des intérêts des acteurs relevant de sa zone d'influence. Pour le moment ceci ne semble pas être le cas.

La Communauté Andine de Nations, CAN

C'est dans ce contexte que s'insère la Communauté Andine des Nations (CAN), un bloc régional créé en 1969 sous le nom de Pacte Andin ou Accord de Carthagène. Son espace géographique (Figure 1) est actuellement formé par quatre **Pays Membres** : la Bolivie, la Colombie, l'Equateur et le Pérou (**Pays associés** : le Chili, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, **Pays observateur** : l'Espagne), regroupés au sein d'une même association régionale. Ce Pacte porte l'appellation de Communauté Andine des Nations (CAN) depuis 1996.

¹⁵ « Ces dernières années, le mot intégration a été largement utilisé dans des contextes divers et selon des acceptions distinctes selon les pays en développement [...] Il est regrettable qu'elle semble très fréquemment impliquer une acception différente pour chacun et qu'elle comporte une charge émotionnelle accompagnée de résonances politiques » Badie et Smouts (1999, p.180).

Figure 1 - Carte de l'actuelle Communauté Andine des Nations, CAN



Source : CAN

Langues officielles : Espagnol, Quechua et Aymara
Superficie : 3,7 millions de km²
Population : 100 millions d'habitants
IDH (Banque mondiale, HDI, Trends) :

- Pérou : 0,72
- Colombie : 0,71
- Bolivie : 0,66
- Equateur : 0,72

L'objectif recherché à travers l'intégration andine consistait en l'expansion des exportations de produits à plus forte valeur ajoutée vers des marchés industrialisés plus vastes, via une politique industrielle commune. En effet, l'Article 2 de l'Accord de Carthagène¹⁶, dans sa version originelle, prévoyait ce qui suit: *“Los resultados de dicho proceso deberán evaluarse periódicamente tomando en cuenta, entre otros factores, sus efectos sobre la expansión de las exportaciones globales de cada país, el*

¹⁶ Décision # 563, Disponible sur le site de la Communauté Andine de Nations.

*comportamiento de su balanza comercial con la Subregión, la evolución de su producto interno bruto, la generación de nuevos empleos y la formación de capital*¹⁷.

Le Pacte Andin, aujourd'hui appelé CAN, était un espace géographique où prévalait un modèle de développement régional endogène pour la construction de nouvelles industries, la répartition équitable des bénéfices, la formation de réseaux de production régionale partagée et l'insertion internationale ultérieure. D'ailleurs l'Article 3, c de l'Accord de Carthagène¹⁸ en fait le constat¹⁹: *“Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes: [...] La programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas industriales y de otras modalidades de integración industrial”*²⁰. Les travaux sur l'intégration andine ont souligné l'importance de l'industrialisation comme objectif du processus d'intégration. *“El Grupo Andino partía de la Tesis de que el objetivo primordial era la industrialización mediante la ampliación del mercado: Es decir, un cambio de la estructura industrial anterior basada fundamentalmente en el mercado nacional, por una estructura en la que fuera posible el desarrollo de industrias con mayores escalas de producción y un mayor progreso tecnológico, gracias a la especialización”*²¹, (Salgado 1998, p.16).

Le succès des instruments de politique régionale requiert que les différentes parties s'accordent sur de grands objectifs et soumettent leurs économies aux décisions communautaires. Le modèle régional andin a été originalement conçu comme un agent d'impulsion du développement industriel inséré dans le modèle ISI. Une évaluation

¹⁷ Art 2 de l'Accord de Carthagene : *« Les résultats de ce processus doivent être évalués périodiquement et tenir compte, entre autres facteurs, des effets sur l'expansion des exportations globales de chaque pays, le comportement de la balance commerciale avec la sous-région, l'évolution du produit intérieur brut, la création de nouveaux emplois et la formation de capital »*

¹⁸ Ibid

¹⁹ Instrument juridique international qui a créé le processus d'intégration andin, connu comme Pacte Andin (PAND). Il a été signé le 26 mai 1969 à Bogotá, au Palacio de San Carlos. Entrée en vigueur le 16 Octobre de la même année.

²⁰ Art 3, c de l'Accord de Carthagene : *« Pour atteindre les objectifs du présent accord, des mécanismes et mesures suivantes seront utilisés, entre autres: [...] c) La programmation conjointe, l'amélioration du processus d'industrialisation et de mise en œuvre des politiques industrielles sous régionales et d'autres modalités d'intégration industrielle.*

²¹ *« Le Groupe Andin partait de la thèse que l'objectif primordial était l'industrialisation à travers l'élargissement du marché. C'est-à-dire un changement de la structure industrielle antérieure, fondamentalement basée sur le marché national, vers une structure dans laquelle le développement d'industries à plus grande échelle de production et un plus grand progrès technologique seraient possibles, grâce à la spécialisation »* (Salgado, 1998, p.16).

préliminaire des résultats montre qu'après quatre décennies d'existence, 92% des échanges sont extracommunautaires, et constitués principalement de matières premières, tandis que les 8% du commerce intracommunautaire sont composés de flux croissants de biens manufacturés non traditionnels de moyenne et basse technologie.

Dans la pratique, le régionalisme à la CAN est marqué par des négociations politiques autonomes des Etats sans la participation des agents privés. En tout état de cause, ce sont les États qui avaient décidé de la temporalité, des rythmes et des stratégies de la régionalisation. La divergence des intérêts de l'Etat et des agents privés affaiblissent l'intégration et sa profondeur. Preuve en est l'absence de politiques industrielles nationales et régionales concertées et la faiblesse des flux de commerce. La CAF (2006), institution régionale andine, renforce ce même argument: *“América Latina, a pesar de la desconcentración que ha evidenciado su canasta de exportación, continua siendo poco diversificada. Esto es, la región no ha logrado seguir la senda de diversificación con la intensidad que sugeriría su estado de desarrollo. La evidencia indica que los países de la región son más concentrados que otros países de ingresos similares, y que tal concentración sigue siendo muy superior a la que registran los países considerados como casos de transformación productiva exitosa”*²². Dans le cas concret de la région andine, la CAF désigne comme l'un des obstacles à l'aboutissement de l'accord d'intégration en évolution productive le fait que: *“no todos los países adolecen el mismo tipo de obstáculos [...] soluciones y estrategias en cada economía son altamente específicas”*²³ (CAF, 2006, p.25).

En parallèle à cette régionalisation marginale, la structure institutionnelle croissante, prolifique, sophistiquée et débordante, contraste avec l'organisation économique de la région, encore faible. Quindimil (2006, p.47) illustre bien cette situation : *“La CAN goza en la actualidad de una de las estructuras institucionales más sofisticadas, estables, evolucionadas y complejas, situándola a la vanguardia de los*

²² « L'Amérique latine, malgré la déconcentration mise en évidence par sa gamme d'exportation ; est toujours peu diversifiée. C'est-à-dire que la région n'a pas su suivre la voie de la diversification avec l'intensité que suggérerait son état de développement. L'évidence montre que les pays de la région sont plus concentrés que d'autres pays à revenus similaires, et qu'une telle concentration est toujours bien supérieure à celle enregistrée par les pays considérés comme des cas de transformation productive réussie ». (CAF, 2006, p.25).

²³ « Tous les pays ne rencontrent pas le même type d'obstacles [...] Les solutions et les stratégies de chaque économie sont hautement spécifiques », (CAF, 2006, p.25).

*procesos de integración en América Latina y quizá por detrás de la UE en el ámbito internacional*²⁴”, tout comme Montaña (entretien 2012, Annexe V): “*Desde el inicio de la integración andina, se ha venido construyendo un ordenamiento jurídico muy complejo, muy especializado, solo comparable al derecho actual de la Unión Europea. Es un derecho que prevalece en términos generales sobre el régimen legal de los estados miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú*”²⁵. L’étude de cette dimension institutionnelle présente ici un intérêt dans la mesure où les décisions prises par de nombreuses institutions aux vocations très variées, ayant vu le jour dans la CAN depuis la fin des années 1960, provoquent l’harmonisation des pratiques à l’intérieur des Etats-nations.

Le Système Andin d’Intégration (SAI), regroupe toutes les institutions importantes de la CAN. On pourrait le qualifier de « superstructure institutionnelle andine » Le SAI s’est agrandi dans les dernières années, a intégré ces institutions qui s’occupent de dimensions allant au-delà de la vision purement économiciste. Riggiorozzi (2011, p.11) illustre bien cette tendance: “*What current projects of regionalism represent, in sum, is a challenge to the notion of defensive regionalism by bringing to new focus ideational and institutional underpinnings of new regional agreements that engender new regional practices and coordinated action to address inequalities across the region beyond the need to enhance markets, trade and investment*”. La région andine passe ainsi d’un régionalisme de première génération à un régionalisme de troisième génération, sans avoir réussi à approfondir le processus d’intégration économique régionale – régionalisme de seconde génération.

Après plus de quarante ans d’existence de la région andine, en se référant à la grille proposée par Balassa (1964), le processus institutionnel a suivi les étapes de façon parcellaire : une Zone de Libre-échange (ZLE), complète depuis 2005, et une Union Douanière imparfaite (Quindimil, 2006). Néanmoins, ce projet d’union douanière a été abandonné en 2011 (chapitre I).

²⁴ « *La CAN jouit actuellement de l’une des structures institutionnelles les plus sophistiquées, stables, évoluées et complexes, ce qui la place à l’avant-garde des processus d’intégration en Amérique latine et peut-être derrière l’UE dans le domaine international* », Quindimil (2006, p.47)

²⁵ « *Depuis le début de l’intégration andine, un agencement juridique très complexe, très spécialisé, s’est construit, comparable uniquement avec le droit actuel de l’Union Européenne. C’est un droit qui prévaut en termes généraux sur le régime légal des Etats membres, la Bolivie, la Colombie, l’Equateur et le Pérou* », (Montaña, entretien 2012, Annexe V).

Ce travail va mobiliser la grille de lecture analytique proposée dans les travaux de Figuière et Guilhot (2006, 2007). Cette grille permet en effet de rendre compte de l'ensemble des formes prises par les processus régionaux dans le cadre de la mondialisation. Elle cherche à combiner les dimensions inhérentes au phénomène régional que sont les réalités économiques et institutionnelles. L'examen de ces deux piliers permettra d'évaluer la portée d'un processus d'intégration régionale particulier, celui qui est actuellement à l'œuvre dans la CAN.

Une grille pour analyser les processus régionaux

La grille précitée, a pour vocation de qualifier tout type d'organisation régionale. Elle se base sur la distinction entre deux mouvements au sein d'un processus d'intégration : la concentration des flux économiques résultant des décisions des acteurs privés d'une part, et l'institutionnalisation des relations interétatiques, d'autre part. Ces deux mécanismes vont se combiner, ou non, selon le lieu et le moment.

La convention sémantique proposée retient trois termes : régionalisation, régionalisme et intégration économique régionale (IER), définis de la façon suivante :

La ***régionalisation*** qualifie une concentration des flux économiques, entre nations géographiquement proches, plus que proportionnelle à la croissance des flux avec le reste du monde, en accord avec Siröen (2004, p.6) pour qui la régionalisation signifie que « *les relations économiques sont plus intenses entre les pays qui appartiennent à une même grande zone géographique [...] qu'avec le reste du monde* ».

- Le terme de ***régionalisme*** qualifie quant à lui exclusivement l'institutionnalisation des relations interétatiques entre nations géographiquement proches : des règles communes sont instaurées par des Etats voisins -qui n'entretiennent pas nécessairement de relations économiques plus intenses entre eux qu'avec le reste du monde.

Les distinctions entre le *de jure* et le *de facto* ne sont pas retenues en tant que telles, puisque la régionalisation recouvre « de fait » le *de facto*, et le régionalisme, le *de jure*²⁶.

- Le processus de régionalisation dessine un périmètre économique, alors que le processus de régionalisme dessine un périmètre politique. **L'intégration économique régionale** se définira strictement comme une combinaison de régionalisation **ET** de régionalisme.

A partir de là, il convient d'affiner le contenu du régionalisme en analysant l'objectif de la coordination interétatique régionale. Trois « niveaux » de régionalisme doivent être distingués : un *régionalisme en surface*, qui vise à l'instauration et application des règles communes dans le cadre d'une coopération régionale dans un domaine spécifique ; un *régionalisme en profondeur* qui cherche l'harmonisation des règles et pratiques et par là, la convergence structurelle des économies à l'intérieur du périmètre régional ; un *régionalisme supra-national* qui suppose que les États se dessaisissent d'une partie de leurs prérogatives dans au moins un domaine, en faveur d'une institution supranationale.

De ces trois niveaux de régionalisme découlent trois niveaux d'IER, à condition qu'un processus de régionalisation soit également identifiable.

- *L'intégration économique régionale aux frontières* (ou à la « surface des nations », « *shallow integration* »)

Cette forme de processus recouvre une concentration des flux économiques -IDE et commerce- (coordination spontanée entre acteurs privés de la zone) accompagnée d'une coordination, entre États, des règles portant sur ces flux.

- *L'intégration économique régionale en profondeur* (ou « à l'intérieur » des nations, « *deep integration* »)

Ce deuxième niveau d'intégration régionale suppose, à la fois, une concentration des flux, et des règles aux frontières, mais également une coordination visant à la

²⁶ Oman (1994) distingue "régionalisation *de facto*" et "régionalisation *de jure*", alors que Hugon (1998) préfère distinguer le "régionalisme *de facto*" du "régionalisme *de jure*", tout comme Deblock (2005).

production et à l'application de règles portant sur l'harmonisation des pratiques à l'intérieur des nations. Dans ce cadre, la coordination entre les pays se fait sans délégation de pouvoir à une institution supranationale, l'échelon national restant le lieu d'exercice de toutes les régulations. L'ALENA par exemple ne se limite pas à une libéralisation des échanges commerciaux ; le secteur des services, des marchés publics et la réglementation sur les IDE (chapitre 11 de l'accord) sont aussi concernés. Une harmonisation des normes, notamment sur la base de la nation la plus favorisée et du traitement national, s'effectue.

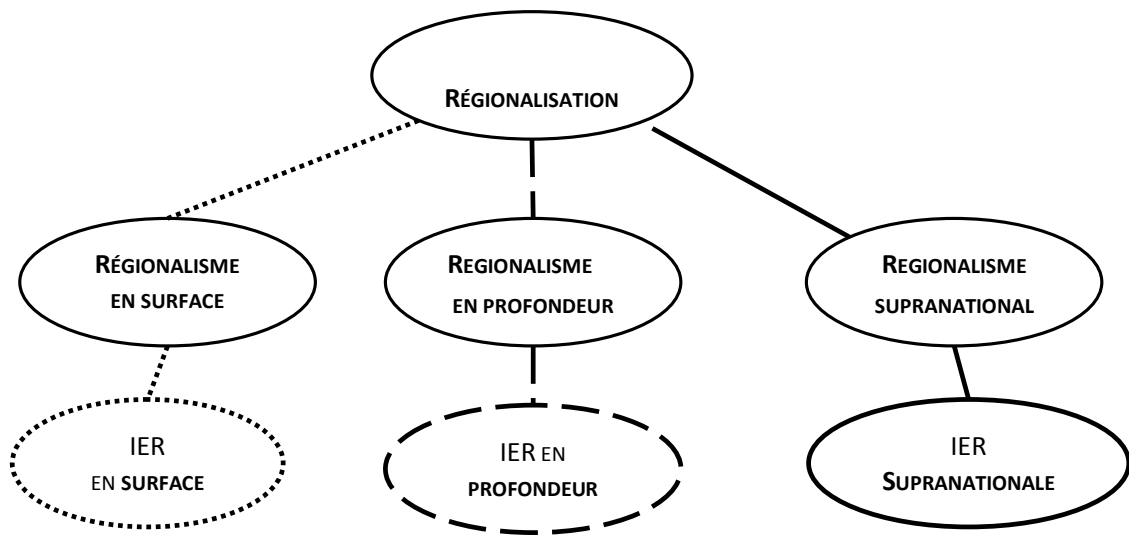
Cette distinction entre IER en surface et IER en profondeur rejoint celle qu'établit notamment Lawrence (1996) entre « *shallow integration* » et « *deep integration* ».

- ***L'intégration économique régionale « supranationale »***

Ce troisième niveau d'intégration régionale suppose, une fois encore, l'existence d'un processus de régionalisation, et de règles aux frontières. Mais, dans ce cadre, la coordination entre les pays va jusqu'à la délégation d'une partie de leur souveraineté par les Etats-membres au bénéfice d'une institution supranationale. Dès lors, l'échelon national n'est plus le lieu d'exercice exclusif de toutes les régulations (la zone euro est la seule illustration de ce type de processus).

La Figure 2 propose une synthèse de l'ensemble de ces distinctions. Il permet à la fois d'insister sur la nécessaire combinaison de régionalisme et de régionalisation pour qu'un espace régional puisse être considéré comme faisant l'objet d'une intégration économique ; et d'illustrer l'impact de la nature du régionalisme sur celle de l'IER.

Figure 2 - Les différents niveaux d'intégration économique régionale



Source : à partir de Guilhot, 2008

Il faut encore souligner que le cheminement ne se fait pas automatiquement de l'intégration en surface vers l'intégration en profondeur.

Sur la base de cette grille analytique, *l'objectif de ce travail est d'évaluer la trajectoire du processus actuellement à l'œuvre à la CAN*. Les pays de la zone ont-ils mis en place un régionalisme ? Si oui, à quel degré ? Les échanges intracommunautaires augmentent-ils plus vite que les échanges avec le reste du monde. Nous nous proposons d'examiner cette composition économique-institutionnelle particulière, afin de qualifier, sur la base de ces caractéristiques, le processus régional au sein de la CAN : peut-on le qualifier d'intégration économique régionale ?

La Démarche retenue pour atteindre cet objectif est nécessairement composite dans la mesure où « l'objet CAN » n'a suscité que de très rares travaux, en particulier de la part des économistes. Le premier impératif de la thèse est donc de construire ses propres faits stylisés dans les deux premiers chapitres, sur la base de la grille analytique précédemment présentée. A la suite de quoi, des concepts issus de l'économie politique internationale (EPI) ou de l'économie géographique (« à la Krugman », 1991) pourront être mobilisés pour interpréter les résultats préalablement établis.

Ainsi, en s'appuyant sur la double dimension, institutionnelle-régionalisme et économique-régionalisation, **ce travail conclut** que le processus actuellement à l'œuvre dans la CAN, ne peut être qualifié d'IER selon la définition retenue ici. En effet si cette région enregistre bien un régionalisme en profondeur, ce dernier ne s'accompagne pas d'une régionalisation des flux économiques. L'influence d'un agenda extérieur imposé *de facto* par le voisinage de l'économie américaine au processus régional de la CAN, peut être ici envisagée comme un frein au progrès de cette intégration régionale andine.

Les arguments de la thèse sont organisés en trois chapitres qui s'enchaînent comme suit :

Le **Chapitre I** est consacré à l'examen qualitatif de la structure institutionnelle de la CAN. L'avancée structurelle institutionnelle de la CAN est reconnue par divers auteurs (Quindimil, 2006; Casas Gragea, 2003, 2005; Viera Posada, 2008, Montaña, 2012). Néanmoins ces auteurs sont plutôt issus des études juridiques. Ce chapitre a donc pour objectif de produire une lecture économique de ces avancées institutionnelles. Pour ce faire, l'ensemble des travaux dédiés à cette thématique a été complété par une série d'entretiens réalisés auprès de hauts responsables de la CAN. Cette double démarche permet de construire les faits stylisés pour interpréter la nature du régionalisme encore en construction à ce jour. Nos travaux permettent de montrer que si « *activisme institutionnel* » il y a au sein de la CAN, ce dernier n'a pas atteint le stade de la supranationalité au sens défini supra. On est donc face à un régionalisme en profondeur. Ce régionalisme est en outre en recul notamment sur un point crucial : alors que le statut d'Union Douanière était accepté, c'est un retour à une ZLE qui l'emporte désormais.

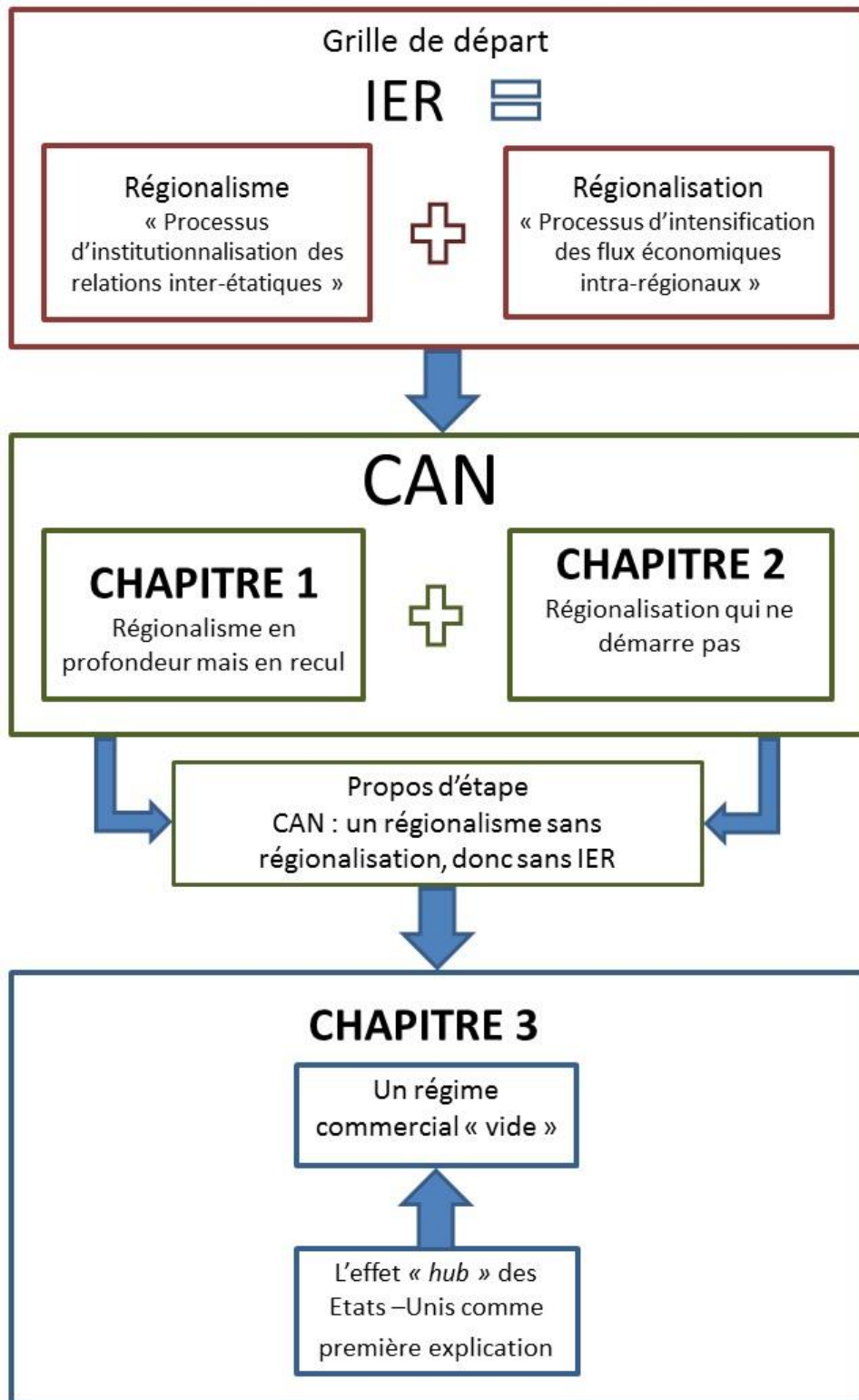
Le **Chapitre II** vise quant à lui à statuer sur la seconde dimension du processus régional, à savoir l'intensification des flux dans la zone concernée. Pour une évaluation empirique, quantitative et qualitative des échanges intra et extracommunautaires, des outils quantitatifs de l'économie internationale sont mobilisés, ainsi qu'une analyse sectorielle des échanges. Les résultats marquants sont les suivants : d'une part, le commerce intra-régional n'enregistre pas le démarrage attendu lors de la mise en place du régionalisme, d'autre part, le commerce extérieur des pays de la zone reste largement dominé par les matières premières (on va jusqu'à parler de « *reprimarisation* » de ces

économies), ce malgré les tentatives répétées de mise en place de programmes industriels.

Les deux premiers chapitres de la thèse sont « bouclés » par *un propos d'étape* qui tire les enseignements de leurs résultats respectifs. En effet, ils permettent de conclure que la CAN ne correspond pas à l'heure actuelle à un processus d'intégration économique régionale, du fait de l'absence de régionalisation. On ne peut donc parler que de régionalisme en profondeur pour qualifier le processus andin. Sur cette base, le chapitre III va à la fois se questionner sur le portage théorique le plus adapté pour interpréter ce résultat et en proposer une première explication.

Le *Chapitre III* s'inspire de Gilpin (2001) en mobilisant une démarche délibérément éclectique (Gilpin, parle quant à lui « d'éclectisme méthodologique »). Le concept de régime permet de relire le régionalisme de la CAN dans une cadre d'EPI. En effet, dans le domaine commercial, c'est bien la construction d'un bien collectif régional que souhaitent les pays impliqués. Ce régime qui se met effectivement en place, reste néanmoins une « coquille vide » puisqu'il ne donne pas lieu à une intensification des flux inter-régionaux. Cette absence de résultat est ensuite imputée à l'effet « *hub* » de l'économie américaine sur les pays de la CAN. Tout se passe comme si des forces centrifuges étaient exercées par l'économie américaine au détriment de la régionalisation dans la zone andine.

Figure 3 - L'architecture de la thèse



CHAPITRE I

LA CAN : UN RÉGIONALISME EN PROFONDEUR MAIS EN RECUL

INTRODUCTION	35
SECTION 1. DU PACTE ANDIN (PAND) À LA CAN : DU VOLONTARISME POLITIQUE AU RÉALISME ÉCONOMIQUE.....	39
1. 1. L'évolution des objectifs de la région.....	40
1. 2. L'aspiration originelle du processus andin : le cas des Programmes Sectoriels de Développement Industriel (PSDI)	47
1. 3. Zone de Libre- échange (ZLE) versus l'Union Douanière (UD) : les hésitations de la CAN	49
1. 4. L'importance de l'éducation, de la santé, des transport... De nouvelles niches porteuses d'intégration ?	56
SECTION 2. LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE LA CAN: SOPHISTICATION VERSUS EFFICACITÉ.....	62
2. 1. Le régionalisme : la portée du concept	64
2. 2. Les Organes et les Institutions andins: quelles hiérarchies et quelles compétences pour quelle gouvernance régionale?	66
2. 3. Le SAI et le système de gouvernance régionale andine	71
2. 3. 1. Le Conseil Présidentiel Andin (CPA).....	76
2. 3. 2. Le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères	78
2. 3. 3. La Commission de la Communauté Andine	81
2. 3. 4. Le Secrétariat Général de la Communauté Andine, une institution aux trop faibles marges de manœuvre	83
2. 3. 5. Le Parlement Andin, une légitimité démocratique pour quels contenus ?.....	85
2. 3. 6. La Cour de Justice Andine, l'arbitre du cadre juridique andin	86
SECTION 3. LE « HARD LAW » À L'INTÉRIEUR DE LA CAN : FACTEUR DE RÉGIONALISME EN PROFONDEUR.....	94
3. 1. Les trois grands principes du régionalisme dans la CAN	95
3. 2. Les négociations intergouvernementales en amont des développements réglementaires andins	97
3. 3. La nature « supranationale » de l'application du cadre règlementaire andin	100
3. 4. CAN : la Gouvernance oui, mais avec quelle Gouvernabilité ?	108
CONCLUSION DU CHAPITRE I.....	112

INTRODUCTION

Les processus d'intégration internationale se caractérisent par des négociations continues entre les États membres. Certaines de ces négociations aboutissent à la création d'une institution régionale, d'autres à la définition d'objectifs communs à atteindre, ou de nouvelles règles à faire appliquer par l'une de ces institutions.

Dans le cas de l'intégration régionale, la coopération internationale s'organise avec les États voisins ou géographiquement proches. Elle apparaît comme la voie privilégiée vers l'insertion internationale, ainsi que comme une manière de renforcer le pouvoir de négociation des petites économies. Ricupero (2005, p.10) met en effet l'accent sur la fragilité des pays en développement dans les négociations commerciales : « *Les petits pays en développement qui participent aux négociations commerciales ont essentiellement peur* », « *la peur est vraiment au cœur même de la réticence des pays en développement à participer au système commercial multilatéral* ». L'auteur signale aussi que cette crainte est liée tout d'abord à une absence de compétences pour négocier avec les grandes économies ou les blocs régionaux puissants, ainsi qu'à une faiblesse de leurs structures productives en termes de rapport qualité-prix. Enfin, il y a le poids des coûts de transaction liés aux carences institutionnelles. C'est pourquoi l'analyse des aspects de l'économie, et donc de la régionalisation, ne peut être séparée des instruments institutionnels, donc du régionalisme. Il existe une correspondance étroite entre la structure institutionnelle et la réalité observée dans le domaine économique, tout comme il existe également une relation étroite entre la structure institutionnelle et les modes d'action, en particulier quand il s'agit de règles et de normes communes impliquant les acteurs nationaux (Sidjanski, 1996).

C'est dans cet esprit qu'il faut resituer la mise en place du Pacte Andin, PAND en 1969, qui deviendra la CAN en 1996. Il se concrétise par la création d'une Organisation Régionale (OR²⁷) soumise aux normes et principes inhérents aux relations internationales et au droit communautaire. La nouvelle OR constitue un organe

²⁷ Une Organisation Régionale, OR, dans le sens employé plus fréquemment peut être définie ainsi: "[...] *An expansive literature employs the term region to denote conglomerations of nations states, [...] linked in intergovernmental organizations to promote their collective political, economic and strategic interest*", (Schmitt-Egner, 2002,p.186).

juridique indépendant. C'est le résultat de « *la asociación voluntaria de los Estados establecida por acuerdo internacional, dotada de órganos permanentes, propios e independientes, encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de las de sus miembros* »²⁸ (Sobrino Heredia, 1999, p.44).

Le régionalisme s'appuie une structure institutionnelle communautaire permanente indépendante nécessaire à la mise en œuvre des compétences politiques et des règlementations. Cette structure administre le processus, fournit un support à la poursuite des objectifs de la région, à la gestion opérationnelle et à la gestion des coopérations entre ses membres. Pour obtenir ces résultats, les pays membres transfèrent aux institutions communautaires des compétences (ou attributions) spécifiques, nécessaires pour concevoir et mettre en œuvre des politiques, des normes juridiques, des décisions et des sanctions, à effet direct et obligatoire, dans le secteur public et privé, à l'intérieur des Etats et face aux tiers. Une « zone de préférences » est donc créée au sein de laquelle prédominent les règles de réciprocité, l'homogénéité, les convergences et les engagements volontaires dans le cadre d'une configuration institutionnelle déterminée.

Dans ce contexte, l'objectif de ce chapitre est d'examiner la réalité institutionnelle de la CAN au moyen de la grille de lecture définie dans l'introduction générale de la thèse. Peut-on parler de régionalisme dans la CAN, et si oui, comment qualifier ce régionalisme ?

Les travaux d'économistes sur le régionalisme dans la CAN sont quasiment inexistantes. Si ce manque constitue une belle opportunité pour la recherche menée dans le cadre de cette thèse, il constitue également une véritable difficulté. Pour progresser, l'analyse a donc dû se baser sur les travaux de juristes latino-américains, nord-américains et européens. Ces études sont nombreuses tant est grande la curiosité suscitée par la sophistication du système institutionnel andin (Quindimil, 2006 ; Sobrino

²⁸ « *L'association volontaire des Etats établie par le biais d'un accord international, pourvue d'organes permanents, propres et indépendants, chargés de la gestion des intérêts collectifs et capables d'exprimer une volonté juridiquement différente de celle de leurs membres* ». (Sobrino Heredia, 1999, p.44)

Heredia, 2002 : Montaña, 2013, Casas Gragea, 2005). Le recours à des travaux de juristes explique pour partie la nature du vocabulaire mobilisé dans ce chapitre.

Afin de compléter les apports de cette littérature et pour mieux comprendre comment « vivent » ces institutions une fois mises en place, le choix a été fait de réaliser une série d’entretiens auprès de personnes-clés de la CAN, fonctionnaires et experts, qui ont fourni des éléments supplémentaires du point de vue politique et administratif pour enrichir la compréhension du régionalisme au sein de la CAN (Tableau 1).

Tableau 1 - Huit entretiens sur le régionalisme dans la CAN²⁹

NOM	POSTE	INSTITUTION	DATE	LIEU DE L'ENTRETIEN
Genaro Baldeón	Directeur Générale Juridique	CAN	*Octobre 2012 *Juin 2013	Quito, Équateur
Adalid Contreras	Secrétaire Général	CAN	Juin, 2013	Quito, Équateur
Adolfo López	Coordinateur Politique et de Relations Externes	CAN	Juin 2013	Lima, Pérou
Dr.Cesar Montaña	Professeur et Doyen Faculté de Droit	Université Andine	Octobre 2012	Quito, Équateur
Victor Salazar	Responsable du Programme de Commerce et Production de biens	CAN	Juillet 2012	Lima, Pérou
Dr. José Vicente Troya	Président de la Cour de Justice Andine	CAN	*Avril 2013 *Mai 2013	Quito, Équateur

Ce chapitre comprend trois sections. La *première*, essentiellement descriptive, reprend l’histoire de la région afin de comprendre les origines des coopérations inhérentes au processus régional. La *deuxième section*, à travers un prisme avant tout juridique, livre une analyse des institutions régionales de la CAN ainsi que de leurs compétences et de leur portée. L’accent est mis sur la capacité de la Cour de Justice de la CAN, la TJCAN, à résoudre des conflits entre les Etats. Cette section montre que le régionalisme dans la CAN peut être qualifié de « régionalisme en profondeur », soutenu

²⁹ Les textes des entretiens, classés par ordre alphabétique, sont disponibles en Annexes I à VIII.

à la fois par la complexité institutionnelle et par l'application des normes et règles communautaires qui viennent modifier les pratiques à l'intérieur des nations (régionalisme en profondeur). Enfin, la *troisième section* traite de la gouvernance et de la gouvernabilité dans la région selon deux perspectives : d'abord celle de la pratique intergouvernementale dans le processus des négociations, que l'on qualifie de « modèle de la région-arène » ; puis celle de l'exercice d'une forme de « supranationalité juridictionnelle », définie ici comme la primauté du droit communautaire sur le droit national. On se focalise alors sur la capacité des institutions régionales à modifier les règles à l'intérieur des pays membres, il s'agit dans ce cadre du « modèle de la région-acteur ». On propose une interprétation d'ensemble des faiblesses de la gouvernance dans la région malgré la richesse de l'institutionnalisation des relations interétatiques.

SECTION I. DU PACTE ANDIN (PAND) À LA CAN : DU VOLONTARISME POLITIQUE AU RÉALISME ÉCONOMIQUE

Les négociations politiques entre Présidents des Etats membres de la région andine ont commencé dans les années soixante : la définition des objectifs était fondamentalement politique « [...] *los Presidentes latinoamericanos jugaron un papel fundamental en el impulso de los procesos de integración en la región. O sea, el primer regionalismo latinoamericano fue lanzado desde arriba [...].* »³⁰ (Casas Gragea, 2005, p.77). C'était alors considéré comme nécessaire au regard des interdépendances économiques réduites des pays participant au processus³¹ et à la faiblesse du commerce intra régional³². La primauté de l'aspect politique s'explique aussi par le peu de « *sensibilidad* » des autres acteurs nationaux, entrepreneurs et société civile, aux apports d'un processus d'intégration régionale (Rosecrance et alii, 1977). En conséquence, bien que les objectifs d'origine du PAND (1969) aient eu une forte composante économique, il s'agit plutôt d'un processus fondamentalement politique avec des objectifs à contenu économique (Casas Gragea, 2005). Siroën soutient cette idée lorsqu'il dit : « *Si l'intégration institutionnelle n'impose pas, en soi, une logique régionale, les considérations géopolitiques ou géoéconomiques tendent, généralement, à la réintroduire. Au-delà de ses aspects économiques, l'intégration institutionnelle repose donc également sur un « projet » politique visant, par exemple, à renforcer la stabilité politique de la région.* » (Siroën, 1996, p.13).

L'objectif de cette section est de montrer que, dans l'histoire de l'intégration andine, le Protocole de Trujillo et la naissance de la CAN en 1996, marquent un renouveau, sous l'influence de la globalisation, avec une approche théorique différente de celle qui prévalait initialement. L'historique de la CAN permet de mieux comprendre les enjeux auxquels fait face la région. Pour cela, la première section illustre l'influence, dans le cadre juridique de la CAN, du contexte international et des différents courants théoriques du développement économique. On montrera ensuite les difficultés à

³⁰ « *Les Présidents latino-américains ont joué un rôle essentiel d'impulsion des processus d'intégration dans la région. Le premier régionalisme latino-américain a donc été impulsé d'en haut [...].* » (Casas Gragea, 2005, p.77)

³¹ Se reporter au Chapitre II: La CAN 40 ans après : faiblesse persistante de la régionalisation.

³² Pour constater les chiffres du commerce intracommunautaire de la CAN, se reporter au Chapitre II de cette thèse : La CAN 40 ans après : faiblesse persistante de la régionalisation.

parvenir à un consensus au sein de la région dans la mise en œuvre des politiques régionales commerciales, Zone de Libre Échange (ZLE) et Union Douanière, véritables moteurs originels de la dynamique de l'intégration. Enfin pour surmonter les obstacles rencontrés, on examine les propositions de nouvelles pistes d'intégration au-delà des seuls aspects économiques.

1.1. L'ÉVOLUTION DES OBJECTIFS DE LA RÉGION

À l'origine, l'accord fut surtout mis en place afin d'intensifier et de diversifier le commerce entre pays membres par le biais de l'expansion des marchés et d'une industrialisation planifiée. En fait, pour de multiples raisons, ces objectifs n'ont jamais été atteints³³, en l'absence de véritable volonté politique, malgré un contexte régional géographiquement et culturellement favorable. Pourtant, les pays membres remplissent la plupart des prérequis pour le développement d'un commerce spontané : ils partagent la même langue, ont des cultures voisines, un niveau comparable de développement et des comportements de consommation proches³⁴. « *L'intégration est dite spontanée si elle ne s'explique pas par des accords formels de nature discriminatoires et négociés sur la base de la réciprocité.* » (Siroën, 1996, p.22). Le critère d'« *intégration spontanée* » s'oppose à celui d'« *intégration institutionnalisée* » non seulement par la présence d'importants liens commerciaux préalables et la perspective d'une Zone de Libre-Echange, mais aussi en raison de l'existence (ou l'absence) d'un traitement discriminatoire vis-à-vis des tiers. Dans le cas qui nous intéresse, le Pacte Andin³⁵ ne bénéficiait pas de soutiens commerciaux et économiques préalables, et ce malgré l'existence d'outils : 1) Programmes de développement agricole et industriel. 2) Harmonisation des politiques économiques et sociales. 3) Future mise en œuvre d'un tarif externe commun (TEC). 4) Mise en place des accords préférentiels.

³³ Au début des années 1970, la région a mis en place le premier secteur, l'industrie métallurgique et par la suite au milieu de la décennie, l'industrie pétrochimique et l'industrie automobile. Ces programmes ont bénéficié en particulier au Venezuela, à la Colombie et au Pérou. Cependant, la difficulté à parvenir à un consensus pour un tarif extérieur commun a conduit à reporter les dates limites pour l'harmonisation des accords tarifaires et la libéralisation du commerce, ce qui a fini par affecter le Programme Sectoriel de Développement Industriel.

³⁴ Dans le cas du PAND, à l'origine, les flux du commerce intracommunautaire représentaient moins de 3% du commerce total.

³⁵ La dénomination de Pacte Andin (créé par l'Accord de Carthagène, 1969) serait ensuite remplacée par celle de Communauté Andine des Nations, CAN (Réf « *Protocole de Trujillo, mars 1996*), qui modifie l'Accord de Carthagène).

5) Établissement d'un régime spécial pour les investissements étrangers. 6) Planification industrielle coordonnée spécialement pour le développement technologique et 7) Création d'une institution financière *ad hoc*, la Corporation Andine pour le Développement (CAF), chargée de stimuler l'intégration économique régionale à travers l'usage de ressources consacrées aux secteurs publics et privés des pays membres

Les progrès de l'intégration régionale sont subordonnés à des circonstances spécifiques de caractère politique, économique, social et historique. Dans la mesure où ces circonstances sont dynamiques et évolutives, le processus d'intégration est contraint de se renouveler constamment s'il prétend continuer à exister, ce qui a été le cas de la région andine. Les différentes phases de la régionalisation, le Pacte Andin, puis la Communauté Andine correspondent aux paradigmes théoriques dominants en matière de développement³⁶ et d'intégration. Vieira Posada (2008) illustre bien ces deux étapes dans les processus d'intégration : *«L'intégration latino-américaine a vécu deux contextes différents. De la décennie des années cinquante à celle des années quatre-vingts, elle a évolué dans le cadre d'un contexte protectionniste, [...]. Après, suite à la troisième vague de globalisation économique imposée depuis les années quatre-vingts, il y a eu l'ouverture généralisée de marchés »*. Ces deux périodes sont dénommées l'« Ancien Régionalisme », caractérisé par des marchés protégés par des tarifs douaniers élevés et le développement endogène, et le « Nouveau Régionalisme », reposant sur des marchés ouverts et l'insertion internationale. L'évolution du contexte international a également influencé les formes de l'intégration (règles de commerce et d'investissement) entre les pays membres.

³⁶ Dans les années 60-70, et une partie de la décennie des années 80, les économies d'Amérique Latine avaient développé un modèle de stimulation de la production industrielle nationale, à travers la protection aux frontières, voire des restrictions aux échanges. Ce modèle est connu sous le nom d'Industrialisation par Substitution d'Importations, et soutenu par la CEPAL. Plus tard, dans les années 80 -90, l'Amérique Latine a évolué vers le modèle de développement libéral inspiré par les principes du Consensus de Washington. De nos jours, la plupart des pays du continent sont favorables à des modèles de développement d'inspiration libérale, accompagnés de politiques sociales, connus sous le nom Consensus de Washington rénové. Les principes prônés par le "*Consensus de Washington*" s'appuyaient sur l'idéologie de l'école de Chicago. Sa doctrine est fondée sur les conceptions du développement soutenues par le Trésor Américain, les institutions de Bretton Woods, les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale à Washington, le Congrès des Etats-Unis, le Conseil de la Réserve Fédérale et les groupes d'experts.

La région andine est le produit d'un processus d'intégration latino-américain préalable : l'Association Latino-Américaine de Libre-Échange, ALALC, (Traité de Montevideo I, 1960) qui sera rebaptisée plus tard « Association Latino-Américaine d'Intégration », ALADI, (Traité de Montevideo II, 1980)³⁷. Cela explique que les objectifs du PAND se sont inspirés de ceux de l'ALADI. La CAN s'est ensuite émancipée des objectifs de l'ALADI (Tableau 2).

Tableau 2 - Objectifs du régionalisme : du Pacte Andin (PAND) à la Communauté Andine (CAN)

PACTE ANDIN (Mai 1969)	COMMUNAUTÉ ANDINE (Mars 1996)
<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir le développement équilibré et harmonieux des pays membres ; • Relancer la croissance par le biais de l'intégration économique ; • Favoriser la participation dans le processus d'intégration prévu dans le Traité de Montevideo ; • Développer des conditions favorables visant à convertir l'ALALC en marché commun ; • Promouvoir l'amélioration soutenue du niveau de vie des habitants de la sous-région. <p>Cf. Art. 1, Accord de Carthagène, 1969.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promouvoir le développement équilibré et harmonieux des pays membres dans des conditions d'équité, par le biais de l'intégration et de la coopération économique et sociale ; • Relancer la croissance et la génération de l'emploi ; • Favoriser la participation dans le processus d'intégration régionale, en vue de la création progressive d'un marché commun latino-américain ; • Encourager la réduction de la vulnérabilité extérieure et consolider la position des pays membres dans le contexte économique international ; • Renforcer la solidarité sub régionale et réduire les différences de développement existantes entre les pays membres ; • Promouvoir l'amélioration pérenne du niveau de vie des habitants de la sous-région. <p>Cf. Art. 1, Accord de Carthagène, 1969, reformulé.</p>

Source : Quindimil (2006) et site officiel de la CAN, disponible sur

<http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec563s.asp>, consulté le [04/04/2013]

³⁷ La première initiative d'Intégration créée en Amérique Latine et impulsée par la CEPAL fut l'Association Latino-Américaine de Libre Échange (ALALC), dont la norme juridique fut le Traité de Montevideo I, souscrit le 18 février 1960 par 11 pays latino-américains : l'Argentine, le Chili, le Mexique, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay, ultérieurement ont adhéré le Brésil (le 2 mai 1960), la Colombie (le 30 septembre 1961), l'Équateur (le 3 novembre 1961), le Venezuela (le 31 août 1966) et la Bolivie (le 8 février 1967). Les états signataires s'engageaient à atteindre le but d'une « *intégration accélérée* » et créer une ZLE laquelle devrait être opérationnelle dans un délai de 12 ans. Plus tard, au vu des résultats limités de l'ALALC, ce processus fut rebaptisé sous le nom d'Association Latino-Américaine d'Intégration, ALADI, dont le cadre juridique fut le Traité de Montevideo II, signé le 12 août 1980 par les mêmes pays latino-américains. Par ce dernier traité, les pays signataires se sont fixés l'objectif de construire un Marché Commun Latino-américain, mais les délais n'ont pas été fixés (Vieira Posada, 2008).

Les objectifs du PAND, depuis sa création, portent principalement sur un programme économique et commercial dans le sillage de l'ALALC. Parmi ces objectifs, le plus ambitieux était la création du marché commun : les institutions prévues étaient compatibles avec la sophistication des objectifs. Dans la CAN, les objectifs économiques fondamentaux du PAND ont été repris et les pays membres y ont ajouté des objectifs de coopération sociale. On trouve aussi une allusion aux besoins d'insertion internationale des pays membres, qui est compatible tant avec l'évolution du contexte international qu'avec l'évolution théorique du concept de régionalisme.

Le premier objectif du Pacte Andin, le plus important, consistait en l'adoption d'une stratégie de développement permettant d'atteindre « *une amélioration pérenne du niveau de vie des habitants de la région* »³⁸. Pour cela, l'accord envisageait dès ses prémices de mettre en place un processus d'intégration économique « en profondeur », ne se limitant pas à une Zone de Libre-Échange (ZLE) ou à une Union Douanière (UD). Il reconnaissait la nécessité d'activer des mécanismes de complémentarité productive cadrant avec le modèle des ISI, Industrialisation par Substitution d'Importations, qui prédominait dans la région. Toutefois, à la différence des autres régions intégrées³⁹, la part du commerce intra régional était pratiquement nulle (moins de 3%)⁴⁰. L'accord envisageait cependant un effort coordonné de stimulation du commerce intra régional. Cela devait permettre d'en faire un marché élargi, protectionniste vis-à-vis des produits extrarégionaux et parfaitement compatible avec le modèle de croissance endogène. Dans la pratique, la prééminence des réalités nationales propres aux pays membres a entravé les progrès de l'intégration économique régionale, à tel point que, selon un sentiment aujourd'hui très répandu, la CAN ne pourrait dépasser le stade de la ZLE (Arroyave-Quintero, 2008). Une telle situation représenterait un recul des objectifs initiaux du processus de l'intégration régionale.

Les nouvelles tendances du régionalisme dans le domaine international (*régionalisme fermé* versus *régionalisme ouvert*) ont donné lieu à des positions

³⁸ Art. 1 de la Décision 563 du Secrétariat de la CAN, « *35 ans d'Intégration Économique et Commerciale, Un bilan pour les pays andins* » (2004, p.7).

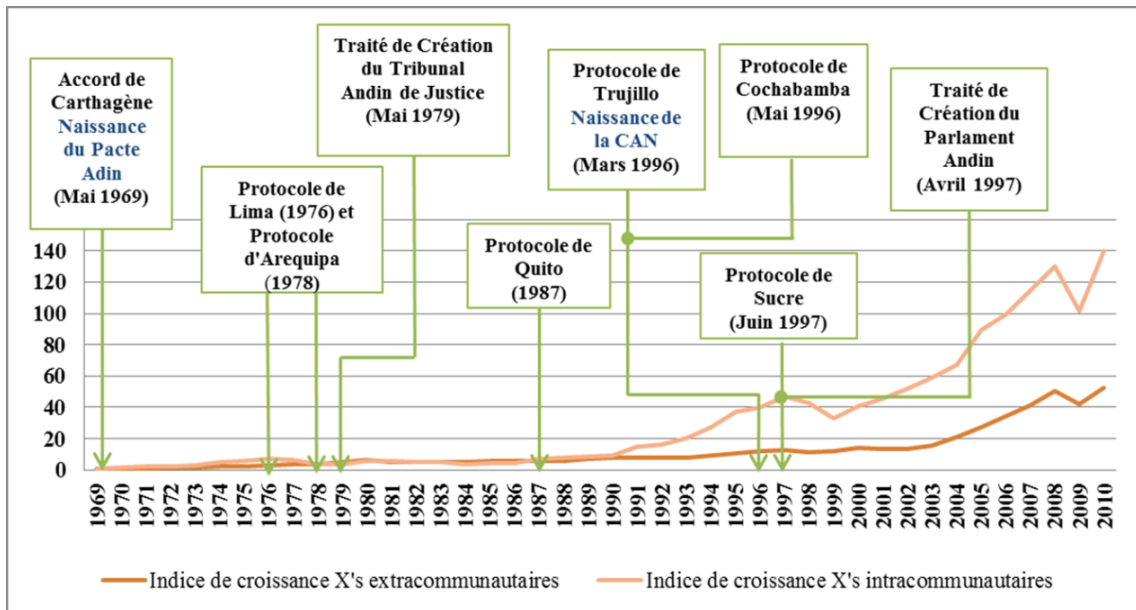
³⁹ Certaines zones géographiques constituées peu à peu en régions intégrées montrent des interdépendances ex-ante, c'est-à-dire un flux important de commerce intra régional.

⁴⁰ Quoique la part du commerce intra régional dépende du nombre des pays impliqués dans la région, elle reste un bon indicateur pour souligner l'importance des échanges commerciaux entre pays membres d'une région par rapport aux échanges avec le reste du monde.

différentes selon les Etats. La Colombie et le Pérou, par exemple, sont deux pays qui suivent des lignes politiques libérales dans leurs relations politiques et économiques avec le monde, tandis que l'Équateur et la Bolivie, qui défendent des modèles de développement à tendance plus sociales et solidaires sont plus en accord avec le modèle ISI. Ces deux éléments, la faiblesse des interdépendances économiques et les préférences pour des systèmes politiques et économiques différents, voire opposés, ont été les facteurs déstabilisateurs endogènes à l'origine du peu d'empressement à mettre en place le droit communautaire andin. Partant du principe que les règles communautaires proviennent des institutions communautaires, le respect de ces règles suppose le respect des institutions, « *institutions-comme-règles* » (Greif, 2009), les règles étant des politiques et des pratiques qui peuvent être observées ou ignorées par les pays membres.

Dans le cas de la CAN, les manquements toujours plus fréquents aux règles du droit communautaire et de la politique régionale (Salgado, 1998 ; Quindimil, 2006 ; SÁCHICA, 1985) ont provoqué des changements du cadre juridique, à commencer par les textes des traités fondateurs. Ces modifications du droit communautaire andin furent la conséquence des fluctuations de la motivation des Etats. Les changements juridiques nécessaires pour remédier officiellement aux manquements des Etats sont inscrits dans plusieurs Protocoles additionnels (Protocole de Lima, Protocole d'Arequipa, Protocole de Quito) aux Traités fondateurs. Le Graphique 1 ci-contre décrit l'évolution du cadre juridique et institutionnel :

Graphique 1 - Communauté Andine : évolution du cadre juridique



Source : À partir des documents de la CAN, 2011: cette figure comporte le Traité Constitutif initial et ses protocoles modificatifs.

Les manquements étaient récurrents et portaient sur des sujets divers : allongement des délais d'achèvement de la Zone de Libre-Échange, d'adoption du Tarif Douanier Extérieur Commun et de mise en place des Programmes Sectoriels pour le Développement Industriel (PSDI)⁴¹, qui forment le « *noyau dur* »⁴² des objectifs de l'intégration. Durant cette période, le non respect de la réglementation, bien que d'exécution obligatoire pour les parties, n'avait pas de conséquences juridiques ni économiques⁴³. Le Protocole de Lima (1976) et le Protocole d'Arequipa (1978) régularisent *pari-passu* les infractions aux dispositions du traité original, retardant ainsi l'intégration économique. Le Graphique 1 montre l'impact des institutions sur l'intégration. Ainsi, avec le début de la zone de libre échange (1993), bien qu'imparfaite, on constate non seulement l'intensification des flux des exportations

⁴¹ Les Programmes Sectoriels pour le Développement Industriel avaient commencé au début des années 1970. Ils étaient conçus de façon à « *organiser la production intra régionale* » selon des critères administratifs et d'équité qui ont fini par être abandonnés par les pays membres, car ils s'appuyaient sur des listes de produits que chacun d'entre eux était forcé d'accepter. Ils étaient limités à la pétrochimie, l'automobile et la métallurgie. Les secteurs qui faisaient partie du PSDI avaient l'obligation d'établir un tarif douanier commun.

⁴² Le terme de « *noyau dur* » fait référence aux objectifs économiques et commerciaux du processus d'intégration.

⁴³ Comme on le verra plus loin, la Cour de Justice Andine, organisme communautaire chargé de veiller à l'application de la norme communautaire entre en fonction en 1984.

intracommunautaires, mais aussi un changement qualitatif du type de commerce, des échanges intra-branches vers l'inter-branches (Vieira Posada, 1999).

Le Protocole de Quito (1987) est la première réforme approfondie de l'Accord. Il affaiblit le « *noyau dur* », remplace les PSDI par des Programmes et Projets d'Intégration et Complémentarité Industrielle, régionale et internationale. Toutefois, le Protocole réduit les exigences initiales en termes de calendrier⁴⁴, ce qui va affaiblir le processus dès ses origines. A propos des oublis et des manquements répétés aux normes andines, Salgado signale ainsi: « *La consecuencia [...], es que tiende a desvanecer la disciplina que hizo posible la integración; a perder importancia la estructura de sus distintas modalidades y las normas correspondientes. Es una especie de reblandecimiento de la conciencia que los miembros de una agrupación tienen sobre sus obligaciones y derechos, es decir sobre las normas jurídicas, que no puede sino redundar en perjuicio de los objetivos de la integración, imposibles de alcanzar sin una acción disciplinada, estructurada y pertinaz.* »⁴⁵ (Salgado, 1998, p.125).

Les manquements récurrents aux règles communautaires sont un mal endémique du processus. Si l'Etat est l'acteur qui détient le monopole coercitif pour mettre en place les règles, quelles sont ses motivations pour ne pas les respecter? La décision de participer à un processus d'intégration appartient aux Etats. Ceux-ci se doivent de calculer si les avantages dépassent les coûts économiques et politiques liés à la perte d'indépendance qui en découle. Dans la plupart de cas, les bénéfices sont difficiles à mesurer et sont liés à des jugements de valeur des gouvernements des pays membres. (Aninat del Solar, 1992). Selon López (entretien 2013, Annexe IV), « [...] *por temor a*

⁴⁴ Le Protocole de Quito est constitué de quatorze chapitres. Il incorpore un chapitre relatif à la coopération économique et sociale dans les domaines des sciences et technologies, l'intégration frontalière, le tourisme, les services de communication sociale, le traitement particulier des petites et moyennes industries. En outre, il incorpore des nouvelles listes et délais pour les produits exonérés des tarifs douaniers, il établit un régime spécial pour les produits agricoles et d'élevage, et institue le mécanisme de sauvegarde en cas de déséquilibre de la balance des paiements. Dans le domaine institutionnel, il consacre la Cour de Justice Andine, le Parlement Andin et les Conseils Consultatifs du Travail et de l'Entreprise comme organes principaux de la PAND. En outre, il établit des traitements différenciés pour deux pays: l'Équateur et la Bolivie.

⁴⁵ « [...] *une tendance à d'affaiblissement de la discipline qui avait rendu possible l'intégration [...]. C'est une sorte de relâchement de la conscience qu'ont les membres d'un groupe de leurs propres droits et obligations, c'est-à-dire des normes juridiques, cela pouvant porter préjudice aux objectifs même de l'intégration, impossibles à satisfaire sans une action disciplinée, structurée et persistante* » (Salgado, 1998, p.125).

no poder evidenciar cosas de utilidad pública, no evaluamos el proceso de integración andina [...] »⁴⁶.

Les règles communautaires qui ont été les plus difficiles à respecter sont celles qui affectent fortement les Etats dans des domaines sensibles tels que le commerce des produits de l'agriculture et de l'élevage ainsi que le Système Andin de fourchettes de prix (SAFP)⁴⁷, le commerce non agricole, le transport et la propriété intellectuelle (Baldeón, entretien 2012, Annexe I). A tout cela il faut ajouter d'autres aspects tels que la faiblesse du commerce intracommunautaire, la préoccupation et la méfiance suite aux différences des avantages comparatifs entre les pays membres provoquées par la création de la ZLE et des PSDI, la concurrence, et les possibles effets de détournement de trafic. Finalement, il y a aussi les inégalités dans les rapports de forces entre pays membres, en raison de leurs différents niveaux de développement économique. Les PSDI furent l'innovation la plus profonde en matière de politique d'intégration, motif pour lequel ils ont été observés avec attention. Néanmoins, ils ont été l'instrument qui ont fait le plus débat car ils ont bénéficié aux pays qui se sentaient les plus faibles. C'est pour cette même raison qu'ils n'étaient pas bien acceptés par les pays les plus puissants (Salgado, 1998).

1.2. L'ASPIRATION ORIGINELLE DU PROCESSUS ANDIN : LE CAS DES PROGRAMMES SECTORIELS DE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL (PSDI)

Dans la perspective théorique du modèle ISI, on attache une grande importance au processus d'intégration économique en tant que moyen pour consolider le modèle prédominant à travers un programme ambitieux de développement industriel. L'objectif principal était l'industrialisation par l'expansion des échelles de production conjuguée au progrès technologique. Cette initiative a été mise en œuvre par les PSDI. Ce fut

⁴⁶ « [...] par peur de ne pouvoir permettre en évidence les gains collectifs, on n'évalue pas le processus d'intégration andine. », (López, entretien 2013, Annexe IV).

⁴⁷ Le Système Andin de fourchette de prix (SAFP) est un mécanisme adopté par la Décision 371 afin de stabiliser le coût d'importation d'un groupe spécifique de produits agricoles et d'élevage, caractérisés par une forte instabilité dans les prix internationaux. Le mécanisme consiste à augmenter le tarif douanier ad-valorem lorsque le prix international est sous le prix plancher, et à le réduire à zéro lorsque le prix international est au-dessus du plafond. Ceci dit, la fourchette de prix équivaut à convertir le tarif douanier en un facteur variable qui s'ajuste automatiquement afin de compenser les fluctuations du prix international.

certainement le projet régional qui a généré le plus d'attentes, et un des plus controversés, compte tenu des asymétries régionales. En effet, les différences étant très marquées⁴⁸, les implications pour l'industrialisation de la région n'ont pas été complètement mesurées dès le départ. « *Hubieron naturalmente razones técnicas que dificultaron la preparación, la negociación o la ejecución de programas [...]. La preparación de los programas era muy compleja... [...], eso hizo que en la negociación de cada programa, fuese obligado buscar un equilibrio en la participación de todos los miembros* »⁴⁹ (Salgado, 1998, p.36). L'hétérogénéité des Etats membres a produit des résultats décevants. Les disparités des infrastructures industrielles étaient très accentuées et la portée du programme était trop ambitieuse comparée aux économies d'échelle potentielles. Avec le recul, on peut dire que plus de pragmatisme et moins d'utopie étaient nécessaires. Autrement dit, il aurait été souhaitable de redéfinir le programme avec des objectifs plus modestes mais plus réalistes.

Les pratiques non coopératives vont prédominer tout au long de l'histoire de ce processus. Les retards répétés ont affecté les entrées d'IDE et la crédibilité du programme. En ce qui concerne les PSDI, Salgado affirme: « *La aplicación del Acuerdo demostró, una vez más, lo que es obvio: que no existen instrumentos internacionales válidos si las partes no continuaban convencidas de sus finalidades y no están dispuestas a atenerse a sus reglas* »⁵⁰ (Salgado, 1998, p.21). Cette appréciation est relayée par Arellano: « *La mayoría de los países andinos, aplicó modelos muy particulares, caracterizados por una marcada discrecionalidad política, [...] en muchos casos un conjunto de prácticas irracionales frente a lo que aconsejaba el modelo teórico de sustitución de importaciones* »⁵¹ (Arellano, 2004, p.7). Tous ces faits démontrent que le PSDI n'a pas progressé, pour des raisons techniques certainement, mais surtout à cause

⁴⁸ Le Venezuela, la Colombie et le Pérou par rapport à l'Équateur et à la Bolivie.

⁴⁹ « *Il y a eu, bien évidemment, des raisons techniques qui ont rendu difficiles la préparation, la négociation ou l'exécution des programmes [...]. La préparation des programmes était très complexe... [...], ce qui a fait que dans la négociation de chaque programme, il y ait eu l'obligation de chercher un équilibre dans la participation de tous les membres.* », (Salgado, 1998, p.36).

⁵⁰ « *La mise en œuvre de l'Accord a démontré, une fois de plus, ce qui était évident : il n'existe pas d'accord international viable si les parties ne sont pas convaincues des objectifs et si elles ne sont pas disposées à en respecter les règles.* », (Salgado, 1998, p.21).

⁵¹ « *La plupart des pays andins avaient appliqué un modèle très particulier, caractérisé par un pouvoir discrétionnaire politique fort, [...] dans de nombreux cas, un ensemble de pratiques irrationnelles qui étaient déconseillées dans le modèle de substitution aux importations.* » (Arellano, 2004, p.7).

de considérations politiques. Il a été finalement abandonné dans le Protocole de Quito (1987).

1.3. ZONE DE LIBRE- ÉCHANGE (ZLE) VERSUS L'UNION DOUANIÈRE (UD): LES HÉSITATIONS DE LA CAN

Au cours des années 70 ainsi qu'au début des années 80, l'enthousiasme envers l'intégration économique régionale s'est amenuisé. Le Pacte Andin, à cause des faibles résultats qu'il avait permis d'obtenir, avait perdu en crédibilité et ne suscitait plus l'intérêt des dirigeants politiques. Les difficultés à mobiliser les autres pays d'Amérique Latine suite aux chocs pétroliers en 1973 et 1979, et la crise de la dette qui commençait à prendre de l'importance, ont également affaibli la volonté politique d'évaluer, de repenser et de réadapter le processus aux nouvelles circonstances économiques et politiques. Duran et alii, (2008, p.116), évaluent ainsi le statut du Pacte Andin à l'aune de ce tournant historique : « *Au début des années 1980, le Pacte Andin était un outil non défini, l'adoption d'un Tarif Extérieur Commun (TEC) et la programmation industrielle étaient discréditées. [...] Les maigres avancées des négociations sur les sujets considérés comme prioritaires avaient beaucoup affecté le processus d'intégration économique régionale.* »

Dès le début des années 1980, le poids de la dette extérieure (due aux emprunts massifs de la décennie précédente) commença à se faire sentir à l'intérieur des économies des Pays en Développement (PEnd), notamment en raison d'un contexte de faible croissance de la demande, d'une inflation élevée et d'un dollar faible. En 1982, la crise de la dette éclate lorsque le Mexique brandit la menace du non-paiement de ses créances. Les pays créanciers et le FMI mettent alors en place des processus de gestion de la dette par l'intermédiaire des Politiques d'Ajustement Structurel (PAS)⁵². Sous l'impulsion de la nouvelle direction de la Banque Mondiale (BM)⁵³, et avec l'appui des leaders politiques, un nouveau courant de pensée émergea au sein de l'institution,

⁵² La Banque Mondiale a accordé des prêts à des taux préférentiels à ses pays membres en difficulté. En contrepartie, elle réclamait que des dispositions politiques (appelées « Politiques d'ajustement structurel, (PAS) ») soient prises afin de maintenir un équilibre macro-économique.

⁵³ Yusuf, S. (2008), « *Development Economic Through the Decades: A Critical Look of the World Development Report* », World Bank, Washington : La nouvelle vice-présidente pour le développement économique, Anne Krueger (1981), préconisait les solutions du marché et son point de vue dominait l'administration. Elle encouragea l'approche de la Banque Mondiale.

prônant un modèle libéral d'ouverture « au marché » (*market-friendly approach*) qui réduisait d'autant le rôle des États.

La crise de la dette a affecté le Pacte Andin en compromettant les échanges intra régionaux. Entre 1980 et 1989, le taux moyen de croissance annuelle des exportations intracommunautaires s'est établi à -2,3% (CAN, 2004, p.12), et la part des exportations intra-régionales dans les exportations totales s'est réduite à 4%⁵⁴. Bien que les économies latino-américaines aient, à ce moment-là, encore bénéficié d'une protection, cette période fut particulièrement difficile pour le PAND. En effet, pour s'adapter à la nouvelle vision stratégique du processus d'intégration économique régionale adoptée lors du Sommet des Présidents aux Galápagos en 1989⁵⁵, il fallait défaire ou du moins modifier les mécanismes et la réglementation communautaire qui avaient été mis en place pour développer le modèle ISI. Il fallait aussi rendre possible la transition vers un modèle s'appuyant sur les exportations qui avait pour objectif de permettre la conquête des grands marchés des pays développés. En contrepartie, tous les pays latino-américains et, dès lors, les pays membres du Pacte Andin, devaient s'ouvrir au commerce et aux IDE.

C'est vers la fin des années 1990 que les pays membres commencèrent à montrer des signes de vulnérabilité économique. On observa alors une certaine usure du projet réformiste, révélée par le retard pris dans la mise en place du cadre légal et institutionnel qui devait rendre la nouvelle philosophie (« *market-friendly approach* ») complètement opérationnelle. Les progrès des politiques micro-économiques censées favoriser la production et la compétitivité demeuraient limités et parfois même nuls (à l'exception de l'exploitation des ressources naturelles). De même, le faible développement des infrastructures de transport rendait difficile l'intégration horizontale et verticale des entreprises et, par conséquent, la création de

⁵⁴ Calculs de l'auteur à partir des données de la CAN.

⁵⁵ Dessenin stratégique pour l'orientation du Groupe Andin: « [...] ce perfectionnement ne doit pas s'opposer à la tendance à la libéralisation commerciale et à l'ouverture extérieure qu'on observe dans les pays andins. L'ouverture doit contribuer à la consolidation de l'espace économique andin, puisque l'élimination progressive ou le démantèlement des restrictions au commerce des biens et services et à la libre circulation des facteurs de production peut contribuer à la création d'un environnement propice à la concurrence et au développement des entreprises dans la sous-région, ce qui facilitera en même temps la conquête des marchés tiers ». Sommet des Présidents Andins, Galápagos, 16-17 Décembre/1989, (CAN 35 ans, 2004, p.13).

réseaux de production et de partage de la valeur ajoutée, l'un des indicateurs essentiels de l'intégration régionale.

La libéralisation du commerce est un objectif qui a été proposé dès le début du processus en 1969. L'achèvement de la ZLE⁵⁶ (1er janvier 2006), lors de l'application du tarif « 0% » à tous les produits dans le commerce intra régional, révèle une avancée significative, non seulement dans le domaine commercial, mais aussi une réussite stratégique multilatérale qui a permis de surmonter les positions individuelles des pays⁵⁷. Plus tard, et après une série de négociations difficiles et pesantes, la Colombie, le Venezuela, l'Équateur et la Bolivie ont finalement adopté un Tarif Extérieur Commun (TEC) en 1995. Cela a entraîné la naissance d'une Union Douanière (UD), toutefois encore imparfaite en raison de la persistance d'exceptions et de protections nationales sous forme non tarifaire. L'élaboration du TEC fut l'un des sujets récurrents des réunions des Présidents de la région mais aussi de consensus difficile, compte tenu des implications politiques et commerciales envers les pays tiers, ce qui aboutit finalement à le différer jusqu'en 2014⁵⁸ (Tableau 3).

⁵⁶ Le programme de libéralisation du commerce a officiellement débuté en 1993, avec la participation des quatre pays de la région, l'Équateur, la Colombie, la Bolivie et le Venezuela. Il est achevé lors de l'entrée du Pérou dans la ZLE en 2006.

⁵⁷ Bien que le Pérou se soit lui-même affranchi de l'obligation d'adopter le tarif extérieur commun en 1992, ce qui a provoqué une crise telle que ce pays fut sur le point de quitter l'accord régional (Décision 321). Annexe IV, interview de Victor Salazar, fonctionnaire de la CAN, 2012.

⁵⁸ La Colombie et le Pérou ont signé des Accords de Libre-échange avec les États Unis. Quelques normes négociées dans le cadre de ces accords sont discordantes avec le cadre juridique de la CAN. Les règles du TEC étaient également en contradiction avec ces accords, car les Tarifs Douaniers Extérieurs Communs étaient partiellement en vigueur dans la CAN (le Pérou n'avait pas accepté la mise en place du TEC).

Tableau 3 - Le recul institutionnel : ZLE – UD - ZLE

<p>1969 : Traité Instituant le Pacte Andin Création de la région</p>	<p>Construction d'un marché élargi grâce à la création d'une Union Douanière (UD) et de la coordination de la planification industrielle. A cet effet, le traité avait proposé (Casas Gragea, 2005) :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un programme de libéralisation automatique et irrévocable des échanges sous régionaux par la formation d'une zone de libre-échange (ZLE). • Un tarif extérieur commun à adopter progressivement en deux étapes: <ol style="list-style-type: none"> a) L'adoption du tarif extérieur commun minimum (TECM) a été approuvée en 1970, avec une moyenne globale de 40%, et avec une grande dispersion, de 0 à 120%, mais avec 97% des produits à un niveau supérieur à 80%. b) L'application d'un tarif extérieur commun (TEC) échelonné. • Adoption de règles communes dans différents domaines: investissement direct étranger, IDE et intégration par l'infrastructure.
<p>1989 : réunion des Présidents à Carthagène, Colombie</p>	<p>Les Présidents ordonnent immédiatement la levée de toutes les mesures visant à empêcher la mise en place de la ZLE. De plus, ils demandent aux pays membres de s'abstenir d'appliquer unilatéralement de nouvelles restrictions au libre-échange.</p>
<p>1990 : réunion des Présidents à La Paz, Bolivie</p>	<p>Les Chefs d'État avancent la date limite pour le début de la Zone de Libre Échange (ZLE) à 1994, en tant qu'étape préalable à la mise en place du Tarif Extérieur Commun (TEC), et la formation de l'Union Douanière Andine (UDA).</p>
<p>1991 : réunion des Présidents à Caracas, Venezuela et à Carthagène, Colombie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption d'un calendrier pour l'élimination de la liste des exceptions au programme de libéralisation. • Approbation de l'Acte de Barahona, dans lequel il a été décidé d'avancer l'entrée en vigueur de la ZLE à 1992, et la mise en vigueur du TEC à 4 niveaux tarifaires (5%, 10%, 15% et 20%). La Bolivie est autorisée à maintenir des tarifs de 5% et 10%. • Création du Système Andin des Fourchettes de Prix, SAFP, instrument de stabilisation des prix d'importations des produits agricoles de base, dont la volatilité est forte sur les marchés internationaux. Ce système est adopté par la Colombie, l'Équateur et le Venezuela.
<p>1992</p>	<p>Le Pérou suspend temporairement ses engagements dans le Programme de Libéralisation</p>
<p>1993</p>	<p>Début de la Zone de Libre Échange (ZLE) à l'exception du Pérou. Libéralisation progressive⁵⁹ du commerce à l'intérieur de la région.</p>

⁵⁹ La Bolivie, la Colombie et le Venezuela (pays membre à cette époque), avaient achevé l'ouverture de leurs marchés au 30 septembre 1992, l'Équateur le 31 janvier 1993.

<p>1995</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en vigueur du Tarif Extérieur Commun, TEC, pour la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Venezuela. • Le Pérou est resté en-dehors de la ZLE et du TEC, il avait proposé de se joindre progressivement à la ZLE et d'attendre pour l'adoption du TEC.
<p>1996 : réunion à Trujillo, Pérou</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption du Protocole Modificateur du Pacte Andin qui détermine le réaménagement institutionnel et la redéfinition des objectifs dans la région : Création de la Communauté Andine des Nations, CAN.
<p>1997 : réunion des Présidents à Sucre, Bolivie</p>	<p>Les Présidents des pays andins décident de s'orienter vers la création d'un Marché Commun Andin (MCA) en accordant une importance particulière à la libéralisation et à l'expansion du commerce des services et au processus d'harmonisation des politiques macroéconomiques.</p>
<p>1998 : réunion des Présidents à Guayaquil, Équateur</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Création de règles pour la libéralisation du commerce des services et la définition d'une politique étrangère commune. • Début des actions pour la mise en œuvre d'un accord CAN-Mercosur.
<p>1999 et 2000 : réunion des Présidents à Carthagène, Colombie et Lima, Pérou</p>	<p>Les Présidents s'engagent à établir le Marché Commun Andin, MCA, pour l'année 2005, et ils approuvent un plan d'action pour sa mise en œuvre.</p>
<p>2002 : réunion des Présidents à Santa Cruz de la Sierra, Bolivie</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Accord de consolidation et de renforcement de la zone de libre-échange, ZLE, au plus tard le 1^{er} juin 2002. • Engagement de ne pas inclure de nouvelles restrictions sur le libre-échange et de développer des programmes complémentaires dans l'agriculture, l'agroalimentaire et l'industrie. • Accord pour refuser des conditions plus favorables aux pays tiers que celles accordées aux membres de la Communauté andine. • La Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela doivent, au plus tard le 31 décembre 2003, appliquer un Tarif Extérieur Commun (TEC). La structure Tarifaire Extérieure Commune aura quatre niveaux: 0%, 5%, 10% et 20%. La Bolivie n'appliquera pas le niveau de 20%. • Accord pour l'adoption d'une politique agricole commune.
<p>2004 : réunion des Présidents à Quito, Équateur</p>	<p>Les Chefs d'État décident de mettre en œuvre un plan de travail et un calendrier pour arriver à un consensus sur le Tarif Extérieur Commun (TEC) au plus tard le 10 mai 2005.</p>
<p>2005 : réunion des Présidents à Lima, Pérou</p>	<p>Intégration d'un Tarif Extérieur Commun (TEC), avec des critères de flexibilité et de convergence entre les cinq pays, dans le but d'améliorer le marché andin unique et de faciliter les négociations conjointes avec les pays tiers.</p>
<p>2006</p>	<p>Libéralisation totale du commerce. Aboutissement effectif de la Zone de Libre Échange dans la région.</p>
<p>2011, Commission de la CAN, Décision 771 (Adoptée pendant la Période # 108 des Sessions Ordinaires) Lima, Pérou</p>	<p>L'application du TEC est suspendue et sa mise en place est reportée à décembre 2014</p>

Source : Casas Gragea (2005) et site de la Communauté Andine des Nations, CAN.

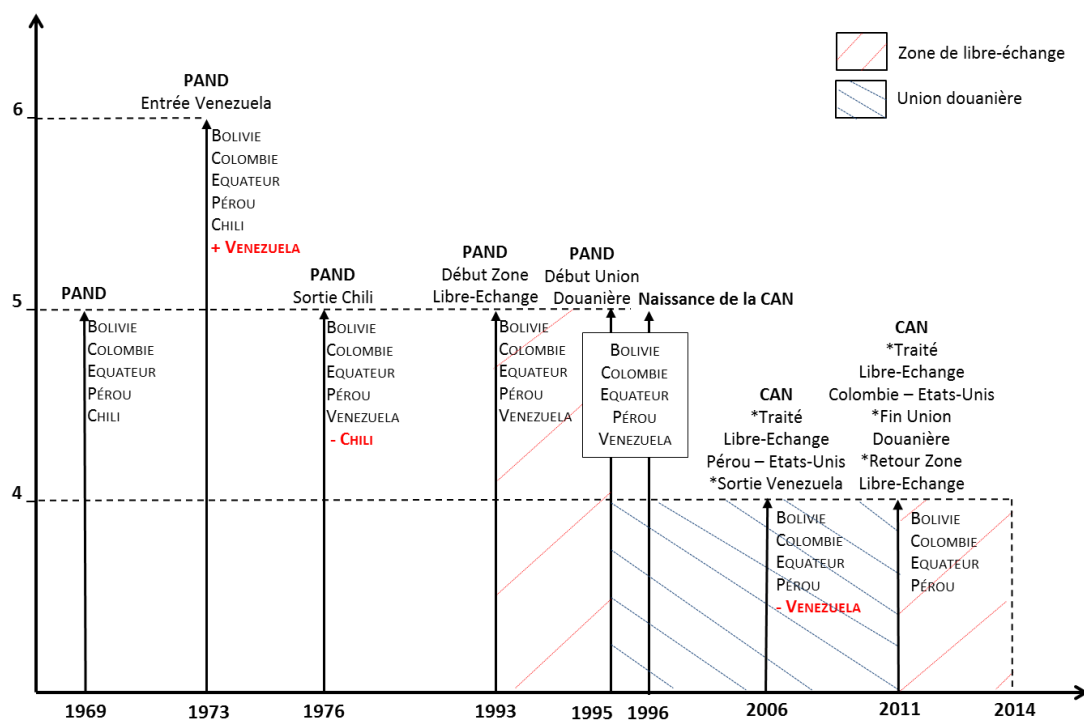
Durant une décennie, les discussions relatives au TEC ont traduit un affaiblissement très important des négociations. Les accords visant à définir les niveaux du TEC furent le point focal des controverses. Les hésitations récurrentes des pays membres vis-à-vis de l'adoption du TEC s'expliquent par deux facteurs : *premièrement*, la méfiance des Chefs d'Etat à l'égard des effets du TEC sur leur économie et leur souveraineté ; *deuxièmement*, l'influence cruciale de l'environnement international qui a prévalu lors des discussions du TEC. Selon Arellano, (2004, p.9), « *Obviamente que los gobiernos también tendrán en cuenta otras externalidades de orden político y social al decidir la conformación de una unión aduanera y posteriormente un mercado común, tal sería el caso de la consolidación de poder de negociación en el contexto internacional...[...].* »⁶⁰. En effet, l'« *Enterprise for the Americas Initiative* », l'EAI (1990), lancée par les États-Unis, visant à la formation d'une zone de libre-échange des Amériques, ZLEA, a perturbé le déroulement des négociations. La proposition d'une zone de libre-échange étendue était au cœur de la politique commerciale américaine mais elle était incompatible avec la mise en place des droits de douane communs sur les échanges extracommunautaires dans la CAN. Finalement, compte tenu de l'échec de la ZLEA, les États-Unis auraient été favorables aux négociations bilatérales si elles avaient été placées sous l'égide de « *la libéralisation concurrentielle* » (Zoellick, 2001a)⁶¹. Les effets dans la CAN ne se font pas attendre : l'adoption de TEC est suspendue et le Venezuela quitte la région suite à la signature d'accords bilatéraux par la Colombie et le Pérou avec les États-Unis.

L'évolution institutionnelle de la région enregistre des avancées et des reculs par rapport aux objectifs initialement fixés. La sortie du Venezuela a consacré l'affaiblissement politique de la CAN (Figure 4). En conséquence la carte géostratégique, non seulement dans la CAN mais aussi dans l'ensemble d'Amérique du Sud, en a été chamboulée.

⁶⁰ « *Bien évidemment les gouvernements prendront aussi en compte d'autres externalités à caractère politique et social pour statuer sur la formation d'une union douanière et ultérieurement d'un marché commun, comme la consolidation du pouvoir de négociation dans le cadre international... [...]* », (Arellano, 2004, p.9).

⁶¹ Une analyse approfondie de la politique américaine est présentée dans le Chapitre III de la thèse.

Figure 4 - CAN : Le recul institutionnel, de l'UD à la ZLE



L'influence des nouvelles tendances du *régionalisme ouvert* à l'international a provoqué des divergences parmi les Etats. Diverses positions idéologiques sont clairement distinguées. Certains cherchent le développement endogène (vers l'intérieur) fondé sur l'auto-suffisance nationale et probablement andine, tandis que d'autres pensent que les pays andins doivent s'intégrer à l'économie mondiale (López, entretien 2013, Annexe IV). La Colombie et le Pérou, par exemple, sont deux pays qui actuellement défendent le régionalisme ouvert, et font preuve de positionnements politiques et économiques différents de ceux de l'Équateur et de la Bolivie. En résumé, il existe deux facteurs qui ont incité au « *séparatisme régional* » dans la CAN : la mondialisation de plus en plus exigeante et intrusive et les intérêts géopolitiques des grandes économies.

Inversement, quels sont les principaux points de convergence, qui ont poussé les pays andins à discuter et mettre en place le TEC? Les facteurs de cohésion autour d'un sujet aussi délicat que le TEC avaient un caractère extérieur. Pour reprendre l'expression d'Allen Wagner, ancien Secrétaire de la CAN, le « *fédéralisme externe* » dans la région a éclos lorsque la CAN a vu l'intérêt de négocier un Accord de Libre-Échange avec l'Union Européenne, un accord « *de région à région* ». L'UE

conditionnait ses négociations à la libre circulation de ses produits dans toute la région. Cette exigence a mis sur la défensive certains pays membres de la CAN. En définitive, c'est la conjoncture du moment qui est le moteur de la politique régionale commerciale. Si ce facteur de cohésion disparaît, la motivation des Etats membres se dissipe. La preuve en est que, compte tenu de l'échec des négociations entre blocs, les négociations avec l'UE sont menées bilatéralement. Le Pérou et la Colombie ont signé des ALE avec l'UE, tandis que l'Équateur et la Bolivie sont toujours en pourparlers. On observe la même situation dans les négociations d'un Traité de Libre-Échange (TLC) avec les États Unis.

Une nouvelle époque commençait pour la région, qui se voyait obligée de composer avec la globalisation et l'ouverture des marchés au sein d'un monde multipolaire dans lequel les États-nations et les acteurs privés jouaient un rôle prépondérant. C'est au cours de cette période que se sont développés les concepts de « *Régionalisme Ouvert* » et de « *Nouveau Régionalisme* », au travers desquels les processus d'intégration économique régionale furent conçus et redéfinis comme des plateformes pour l'insertion globale. Ces politiques d'ouverture commerciale, adoptées de façon similaire par tous les pays membres du PAND, étaient mises en place sur un rythme et selon un dosage tenant compte des spécificités de chaque pays. A ce propos, Casas Gragea (2005, p.160), déclare que: « *Todos los países han venido haciendo reformas estructurales y renovando sus políticas, de manera que el ambiente para un proceso de convergencia es bastante más propicio de lo que era hace una década.* »⁶². Cette logique prévaut avec le Consensus de Washington, la mise en œuvre de mécanismes de libéralisation progressive des échanges et des politiques commerciales communes des pays de la région vis-à-vis des pays tiers.

1.4. L'IMPORTANCE DE L'ÉDUCATION, DE LA SANTÉ, DES TRANSPORT... DE NOUVELLES NICHES PORTEUSES D'INTÉGRATION ?

Dès l'origine du Traité de Constitution du PAND, la dimension sociale de l'intégration a toujours été présente, ne serait-ce que comme annexe du « *noyau dur* »

⁶² « *Tous les pays ont fait des réformes structurelles et ont renouvelé leurs politiques de telle sorte que le contexte dans lequel s'inscrit le processus de convergence est beaucoup plus favorable qu'il ne l'était il y a une décennie.* » Casas Gragea (2005, p.160).

de l'intégration. Ainsi les Programmes Sociaux ont été institutionnalisés : le programme Andrés Bello dans le domaine de l'éducation (janvier 1970), le programme Hipólito Unahue dans le domaine de la santé (décembre 1971), le programme Simón Rodríguez dans le domaine du travail (août 1973), le programme Celestino Mutis dans le domaine de la sécurité alimentaire (juillet 1983) et finalement le programme Lara Bonilla dans le domaine des stupéfiants et substances psycho-tropiques (avril 1986).

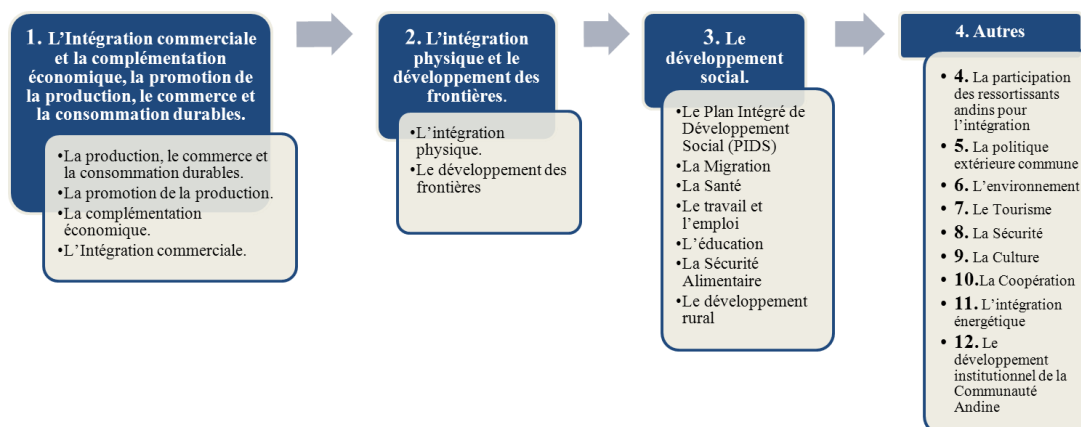
Le Protocole de Quito (1987), qui constitue l'une des modifications les plus significatives du Traité original du PAND, présente de nouveaux domaines de coopération⁶³ et installe les Conseils Consultatifs de l'Entreprise et du Travail, institutions consultatives à caractère sectoriel chargées de promouvoir la convergence régionale dans ces domaines. Néanmoins, ce n'est qu'à partir des années 1990, en souvenir des conséquences sociales de la crise de la dette, que le Conseil Présidentiel Andin (CPA) a été créé, instituant ainsi un soutien politique au processus. Les Présidents définissent officiellement un Agenda Social et élargissent l'intégration à de nombreux nouveaux domaines, ce que l'on retrouvera dans le Protocole de Trujillo, cadre juridique de création de la CAN (1996). Cette année-là marque le début des initiatives d'intégration dans « *d'autres domaines* », afin d'atteindre les objectifs de développement social de la population andine. « *Se trata ahora de una integración menos "técnica" y menos exigente en su dimensión comercial [...] pero enriquecida con la incorporación de nuevos temas, entre los cuales destacan los ambientales y los sociales.* »⁶⁴ (Pareja Cucalón, 2009, p.152).

Plus tard, le CPA proposera un « Plan Intégré de Développement Social », PIDS (Quirama, 2003). La problématique du développement qui avait été présente au début du processus puis abandonnée revient au centre des préoccupations. Sept ans plus tard, en 2010, le Conseil Andin des Ministres des Relations Extérieures, conjointement avec la Commission de la CAN, adopte les principes fondamentaux de l'Agenda Stratégique et les douze axes d'action communautaire (Figure 5) :

⁶³ La coopération dans le domaine des sciences et technologies, l'intégration frontalière, le tourisme, la conservation, les services et la communication sociale.

⁶⁴ « *Il s'agit désormais d'une intégration moins « technique » et moins exigeante dans sa dimension commerciale ... [...] mais plus riche avec l'incorporation de nouveaux sujets, parmi lesquels on distingue l'environnement et le social* », (Pareja Cucalón, 2009, p.152).

Figure 5 - Le plan stratégique andin



Source : CAN, 2010

Ce plan⁶⁵ novateur et complexe est susceptible de recueillir un plus large consensus. Il provoque des réactions d'optimisme chez certains acteurs et de scepticisme chez d'autres, compte tenu de : « ... *incumplimientos de la normatividad andina y de la dispersión de sus entidades y programas [...] Justamente ahí reside un gran déficit de la integración andina: en la ausencia de participación y articulación real de las sociedades de los países involucrados. Eso no se resuelve sólo con revivir los consejos laboral y empresarial de la CAN sino que requiere interconectar y hacer partícipes a sus sociedades. Si no se subsana este déficit no habrá reingeniería que valga pues también es indispensable legitimar socialmente el sentido de la integración andina* »⁶⁶ (Ramírez, 2011). Le Plan de mise en œuvre de l'Agenda Stratégique a été validé par les Ministres des Affaires Etrangères et les autorités commerciales de chaque pays, mais dans la réalité il n'est atteint que partiellement, à cause des intérêts particuliers de chaque pays (Contreras, entretien 2013, Annexe III).

Reste à déterminer si la richesse et la variété des « *autres domaines* » constituent une alternative crédible à l'intégration par la voie économique et commerciale. En d'autres termes, est-ce que l'absence des conditions commerciales et économiques

⁶⁵ Le plan pour la mise en œuvre de l'Agenda Stratégique a été établi en juillet 2011, avec le document du Secrétariat de la Communauté Andine SG/dt 445 du 15 juillet 2011.

⁶⁶ « *Le non respect de la réglementation andine et la dispersion de ses institutions et programmes [...], voilà d'où provient un grand déficit de l'intégration andine : l'absence de participation et d'articulation réelle avec les sociétés et les pays concernés. La solution ne consiste pas seulement à ressusciter le Conseil du travail et de l'entreprise de la CAN mais à interconnecter et faire participer les sociétés. Si le déficit n'est pas comblé il n'y aura pas de véritable nouveau départ car il est aussi indispensable de légitimer socialement l'intégration andine* », (Ramírez, 2011).

préalables indispensables (intensité des flux commerciaux intra-communautaires, degré d'industrialisation, structures productives, revenu par habitant et politique macro-économique des pays concernés) place irrévocablement le destin de la CAN en dehors des domaines commerciaux et économiques ? En acceptant que l'intégration ne soit pas seulement un processus économique, puisqu'il entraîne aussi une construction politique et institutionnelle caractérisée par des déterminants géographiques, historiques, sociologiques et culturels communs, ce type d'intégration par les «*autres domaines*» pourrait plus facilement encourager un comportement coopératif. Cette argumentation évoque l'étroite relation théorique existant entre le développement institutionnel, l'économie et le capital social à l'intérieur des communautés régionales (North, 1990, Fukuyama, 1996).

L'importance des institutions et leur connexion avec la croissance et le développement économique (*path dependency*) est une question qui a été développée par le Prix Nobel Douglas North (1990). Depuis, de nombreuses recherches ont été effectuées afin d'approfondir cette relation (Fukuyama, 1996, Ostrom, 1990, Boettke et alii, 2008). Pour illustrer cette réflexion, on fait appel à la définition de «*path dependency*» proposée par Boettke et alii : «*Path dependency emphasizes the increasing returns to institutions, which tend to lock-in particular institutional arrangements that have emerged in various places for unique historical reasons*» (Boettke et alii, 2008, p.332). Cette définition suggère que les institutions durables dans le temps sont celles qui réussissent à «*adhérer*» aux sociétés dans lesquelles elles s'insèrent. Par conséquent, la probabilité de réussite des institutions formelles, leur robustesse («*stickiness*») est liée aux réalités historiques et culturelles, c'est-à-dire aux «*indigineous agents*» des sociétés (Boettke et alii, 2008).

La thèse du «*path dependency*» présente donc deux implications pour cette analyse :

- **d'une part**, lorsque les institutions formelles sont créées «*du haut vers le bas*», sans une évaluation préalable des motivations et des interdépendances des agents concernés, elles ne produisent pas les effets escomptés. On peut expliquer ainsi les difficultés constatées dans l'évolution de l'intégration économique régionale (par exemple, les inconvénients dans la mise en place des PSDI, ZLE et UD) et les

blocages politiques dans des régions constituées par des pays en développement, «there is a broad consensus within the development community that the market institutions of private property, rule of law, and liberal trade, so-called growth-inducing institutions, are required for successful development. However, while generally identifying growth-enhancing institutions is an important step in creating prosperity, questions remain about how to operationalize these answers to economic growth. », (Boettke et alii, 2008, p.336).

- **d'autre part**, beaucoup de ces « autres domaines », plus spécialement ceux qui sont liés aux aspects sociaux et ethniques, à l'environnement, la sécurité, au contrôle des stupéfiants et au développement des zones frontalières sont les "indigenous agents" qui ont réalisé la convergence des sociétés andines, face aux menaces communes, avant même l'existence d'un processus d'intégration. Les sociétés andines ont existé de manière préalable et informelle, et la création d'institutions régionales leur a donné une visibilité et a organisé leur coopération dans le processus d'intégration.

Dans ce contexte, au vu des faits, on se demande quel a été le rôle et l'efficacité des structures institutionnelles andines pour atteindre le « noyau dur » des objectifs communs de la région. Comment concilier les compétences des institutions régionales, en charge de la coopération opérationnelle entre les Etats, avec les intérêts économiques et politiques particuliers des membres? L'efficacité de n'importe quelle structure institutionnelle, la plus sophistiquée soit-elle, dépend de la volonté politique de ses membres (Baldeón, Contreras, entretiens 2012 et 2013, Annexes I, II et III). Sidjanski illustre bien cette problématique générale: « *The problems arising from this relationship, while varying in form, are much the same: adaptations of the institutions to common tasks; political and administrative modernization; reconciliation of national and regional interest; autonomy for the common institutions in decision-making and the balance of power and advantages within the grouping.* » (Sidjanski, 1974, p.86).

Dans le cadre de la CAN, les Etats membres, qui aspirent à une intégration « *sur mesure* », ont instrumentalisé la coopération régionale (Arellano, 2004). Ils se livrent à un calcul économique et politique dans lequel les bénéfices des autres membres sont considérés comme une menace à leurs propres intérêts et aucun Etat n'est prêt à

assumer les coûts du processus. C'est le cas par exemple de l'intégration asymétrique entre pays en développement : l'Équateur et la Bolivie ont abusé du traitement préférentiel, ce qui provoqua les protestations des autres pays membres. L'intégration « *sur mesure* » renvoie aux pressions exercées par les gouvernements du Pérou et de la Colombie pour changer la réglementation andine interdisant aux pays de négocier des systèmes douaniers contraires à la politique douanière régionale, ces deux pays souhaitant signer un ALE avec des pays en dehors de la zone⁶⁷ (Contreras, entretien 2013, Annexe III). On est en face d'un régionalisme *de facto* qui impose ses règles au régionalisme *de jure*. Cette mesure a précipité la sortie du Venezuela de la CAN et les menaces de l'Équateur et la Bolivie de se retirer de la région.

En reconnaissant que ce qui est institutionnellement souhaitable n'est pas toujours politiquement viable, la section suivante examine comment ces deux aspects, juridique et politique, se sont combinés dans la région que nous étudions.

⁶⁷ Décision # 598, juillet 2004.

SECTION 2. LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE LA CAN: SOPHISTICATION VERSUS EFFICACITÉ

Les processus d'intégration régionale qui ont fait leur apparition pendant la seconde moitié du XX^{ème} siècle ont généré de nouvelles formes de relation entre les Etats. Ils émergent en raison de l'intérêt des Etats d'approfondir leurs relations dans divers champs spécifiques, en commençant par le domaine économique pour ensuite s'étendre à « *d'autres domaines* », de nature politique, sociale, environnementale, frontalière, énergétique, etc. Les régions intégrées ainsi constituées ont créé un « *nouveau monde juridique* »⁶⁸, le Droit de l'Intégration, qui évoluera ensuite en une nouvelle spécialité, le Droit communautaire. Pour décrire l'émergence de cette nouvelle dimension juridique, SÁCHICA écrit: "*Los procesos integracionistas estructuran un sistema de relaciones entre los sujetos de los mismos que escapan a las regulaciones tradicionales del Derecho Internacional clásico, situación que ha obligado a los doctrinantes a intentar la elaboración de una rama nueva que algunos llaman Derecho de la Integración y otros Derecho comunitario... [...]*"⁶⁹, (SÁCHICA, 1985, p.9). C'est manifestement dans l'Union Européenne que le Droit communautaire est le plus développé, ce qui explique que la réglementation communautaire européenne ait servi d'inspiration à la réglementation andine.

L'organisation régionale d'intégration, quel que soit son genre et son objectif, est soumise à un ordre juridique communautaire. Le Traité International qui la fonde, les Protocoles modificateurs, les annexes ou autres normes conventionnelles qui la complètent ou la modifient, constituent la source du droit primaire (Quindimil, 2006). Les opérations de l'OR demandent une structure institutionnelle minimale qui reflète les positions politiques des pays membres. Le résultat de cette action se confirme par la création du « *droit dérivé ou secondaire* » qui a une incidence sur la jurisprudence des Etats membres, des entreprises et de la société civile et constitue un engagement international tacite. "*De esta forma, los mismos Estados que en la escena internacional*

⁶⁸ Expression provenant du texte de Miaja de la Muela, A, (1974), « *Un nuevo Mundo Jurídico: el derecho comunitario europeo.* »

⁶⁹ « *Les processus d'intégration structurent un système de relations entre les sujets qui échappent aux régulations traditionnelles du Droit International classique, situation qui a obligé les juristes à l'élaboration d'une nouvelle branche que certains désignent comme le Droit de l'Intégration et d'autres le Droit communautaire... [...]* », (SÁCHICA, 1985, p.9).

actúan entre sí y con terceros conforme a criterios de cooperación, en la esfera regional crean una Organización de integración o de unificación cuyo ámbito van a circunscribir sus relaciones en determinada materia. Se conforma así una sociedad internacional particular de integración en la que sus Estados miembros deciden ceder a los órganos comunitarios el ejercicio de las competencias soberanas necesarias para regular esas materias a nivel regional y poder alcanzar así unos objetivos específicos.”⁷⁰ (Quindimil, 2006, p.39).

Désormais, le droit communautaire andin constitue le « monde juridique » de la région : le droit andin, dans sa « *source primaire et source dérivée ou secondaire* » est un composant du droit interne des Etats membres. Les institutions créées sous l’égide du traité international sont les sources du droit secondaire. La norme, dérivée ou secondaire, rend opérationnel le processus et c’est pour cette raison qu’elle est progressive et suit l’évolution de la volonté politique des pays membres de la région. Comprendre les processus de génération, l’étendue et l’application de la norme secondaire andine nous oblige à connaître les caractéristiques et les hiérarchies de la structure institutionnelle andine.

L’organisation institutionnelle de la région andine a connu deux phases importantes, avant puis après le Protocole de Trujillo (1996), qui est à l’origine de la CAN. Le cadre juridique et institutionnel de la CAN, en vigueur à ce jour, fera l’objet d’une analyse approfondie. L’objectif de cette section est de montrer clairement le hiatus qui existe entre la complexité et l’efficacité des institutions andines. Pour cela, le premier paragraphe montre comment les institutions politiques ont gagné du terrain au détriment des institutions exécutives. Puis l’examen des institutions révèle, d’une part, la diminution progressive de l’activité des institutions politiques et, d’autre part, la déconnexion des institutions qui sont la base de la production du droit communautaire. Enfin, l’examen des fonctions de la Cour de Justice de la CAN montre bien le caractère supranational « *en aval* » de l’intégration dans la région.

⁷⁰ « *Ainsi, les Etats qui sur la scène internationale agissent entre eux et envers des tiers conformément à des critères de coopération, développent dans le domaine régional une Organisation d’intégration ou d’unification au sein de laquelle ils vont circonscrire leurs relations concernant un sujet précis. De cette manière, se constitue une société internationale particulière d’intégration dans laquelle les Etats membres décident de transférer aux organes communautaires les compétences souveraines nécessaires pour réguler ces sujets au niveau régional et de cette manière atteindre des objectifs spécifiques.*», (Quindimil, 2006, p.39).

2.1. LE RÉGIONALISME : LA PORTÉE DU CONCEPT

Tout processus d'intégration régionale exige une structure institutionnelle. L'architecture institutionnelle est construite en lien avec les fonctions, elles-mêmes liées aux objectifs du Traité fondateur. L'un ne va pas sans l'autre. Quels sont les modèles institutionnels qui permettent d'atteindre les objectifs minimaux et de donner au processus la stabilité requise pour résister aux pressions internes et externes? D'un côté, il n'existe pas une seule politique appropriée car d'un point de vue empirique les processus d'intégration sont fortement conditionnés par la situation préalable de chaque Etat membre et ses relations politico-économiques avec les pays tiers. D'un autre côté, à l'intérieur même d'un système juridique institutionnel, il est nécessaire de définir la nature des institutions et la portée des compétences régionales en fonction des objectifs de chaque région.

La grille analytique et les conventions sémantiques précisées dans l'introduction générale définissent le régionalisme comme une construction politique et institutionnelle. Quel que soit son degré de sophistication, son efficacité réelle dépend de la volonté politique des États membres et des autres acteurs concernés, dont l'acceptation des règles du jeu est essentielle à la réalisation des objectifs régionaux. Par conséquent, lorsque l'organisation régionale réunit des Etats dont la situation initiale est peu propice au développement de projets d'intégration économique, il est nécessaire de conférer aux institutions des pouvoirs étendus pour assurer le respect des règles à l'intérieur de leurs juridictions, faire converger les pratiques vers l'esprit des règles communautaires, car celui-ci sert l'intérêt commun. En revanche, il est vain de construire une capacité institutionnelle excessive qui dépasserait les besoins réels du projet d'intégration, d'autant plus qu'elle pourrait générer une résistance politique inutile (Best, 1993). Il convient trouver un juste équilibre.

La nature et la portée du régionalisme peuvent être variées comme l'illustre amplement la variété de processus d'intégration en cours (UE, ALENA, ASEAN⁷¹, etc..). Généralement, ils comprennent divers aspects:

⁷¹ Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

- économique (préférences commerciales dans la région et traitement uniforme des pays tiers, programmes de production partagées, etc..),
- sécurité (défense et politique étrangère, contrôles frontaliers, immigration et coopération judiciaire et policière).

L'architecture institutionnelle nécessaire pour accomplir cette tâche constitue un enjeu central. Elle peut revêtir la forme d'une structure institutionnelle de coopération intergouvernementale ou tendre vers la supranationalité, le cas échéant vers une combinaison des deux.

A partir de là, il convient d'affiner le contenu du régionalisme en analysant l'objectif de la coordination interétatique régionale. Trois « niveaux » de régionalisme s'imposent alors : un régionalisme en surface, un régionalisme en profondeur et un régionalisme supra-national. Cette terminologie est transposée de la typologie des processus d'intégration économique régionale définis de la façon suivante par Figuière et Guilhot, (2006, 2007) :

- **Dans le cadre d'un régionalisme en surface**, la coordination vise à l'instauration et à l'application de règles communes portant sur les relations entre les nations (le commerce international et les IDE peuvent être concernés dans ce cadre). Ce niveau de coordination peut éventuellement reposer sur un accord sans institution *stricto sensu* (comme ce fut le cas du GATT jusqu'à la création de l'OMC). Ce type de coordination permet de stabiliser le cadre des échanges et d'initier une coopération.
- **Dans le cadre d'un régionalisme en profondeur**, la coordination vise à l'harmonisation des pratiques au sein de chacune des nations partenaires (l'instauration de règles communes porte sur des pratiques touchant des acteurs nationaux non nécessairement impliqués dans les relations entre les nations, et appliquées par tous les pays membres). La mise en place de ce type de règles communes favorise la convergence structurelle des économies dans le domaine concerné. Ce niveau de coordination appelle la mise en place d'une institution *stricto sensu* qui organise la « co-décision », chaque Etat-Nation participant à la définition du contenu de cette dernière.
- **Dans le cadre d'un régionalisme supranational**, la coordination vise à doter une institution régionale de pouvoirs supranationaux. Dans ce cadre, les Etats-Nations impliqués se dessaisissent d'une partie de leurs prérogatives dans au moins un

domaine où ils exerçaient préalablement une régulation selon leur propre logique. L'institution supranationale se substitue alors aux Etats-Nations et devient ainsi une instance décisionnaire autonome désormais capable de contraindre les Etats-nations impliqués (La Banque Centrale Européenne est à ce jour la seule institution de ce type dans le monde).

Les catégories de la grille analytique présentée permettent de qualifier le régionalisme andin, les accords institutionnels et par suite, la gouvernance au sein de la CAN.

2.2. LES ORGANES ET LES INSTITUTIONS ANDINS: QUELLES HIÉRARCHIES ET QUELLES COMPÉTENCES POUR QUELLE GOUVERNANCE RÉGIONALE?

La dimension institutionnelle d'un Traité d'intégration et les compétences dévolues à l'OR constituent le paramètre le plus objectif pour évaluer le degré d'engagement des pays membres. L'intérêt porté à la coopération régionale dépendra d'une analyse coûts-bénéfices (North, 1990). Concrètement, les normes du droit secondaire ont pour but d'établir les règles du jeu afin de trouver des solutions individuelles et collectives optimales, tout en respectant la diversité des intérêts économiques et politiques. Ce processus de négociation contient trois angles d'analyse: a) du point de vue juridique, dans la mesure où l'intégration entraîne la production de normes et de règles, la négociation révèle un flux d'interactions entre les États membres, ainsi que l'efficacité des arrangements institutionnels ; b) du point de vue de la science politique, car l'art de négocier implique la mise en évidence des relations d'intérêt entre les acteurs concernés dans les processus d'intégration : les Etats, les autres acteurs politiques, et les sociétés civiles ; c) du point de vue de la gestion, il est important de connaître la nature des inter-relations des institutions régionales ainsi que leurs liens avec les États membres.

L'organisation institutionnelle au sein de la CAN est l'une des plus sophistiquées au monde, et elle est unique en Amérique Latine. *“La CAN goza del sistema institucional más innovador, cohesionado y eficaz del continente desde hace*

*cuatro décadas... [...] »*⁷², (Quindimil, 2006, p.50). L'ordre institutionnel a été mis en place dans le Protocole de Trujillo, 1996, sous le nom de « Système Andin d'Intégration » (SAI).

Le SAI regroupe les organismes et les institutions⁷³ politiques ayant des compétences régulatrices, judiciaires, délibérantes, consultatives, financières, dans des champs divers comme la santé et l'éducation, jusque dans des domaines très précis (conseils sectoriels et groupes d'experts). Le SAI se compose de 14 organes et institutions principales dont la liste est la suivante : 1) le Conseil Présidentiel Andin, CPA, 2) le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères, CAMRE, 3) la Commission, 4) le Parlement Andin, PA, 5) le Secrétariat Général, SGCAN, 6) la Cour de Justice Andine, TJCAN, 7) le Conseil Consultatif Andin des Affaires, 8) le Conseil Consultatif Andin du Travail, 9) le Conseil Consultatif des Peuples Indigènes, 10) le Conseil Consultatif des autorités municipales 11) la Corporation Andine de Développement, CAF, 12) le Fonds Latino-américain de Réserve, FLAR, 13) l'Organisme Andin pour la santé, Convention Hipolito Unahue 14) l'Université Andine UASB.

Chaque entité fonctionne selon différents degrés d'indépendance et sans lien explicite avec les objectifs de la région. Chacune définit son propre agenda, est autonome dans son fonctionnement, et peut même dans certains cas entrer en concurrence avec les autres (Sobrinio Heredia, 2010). L'article 7 de l'Accord de Carthagène décrit ces fonctions : *“El Sistema tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman, para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y consolidar y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración.”*⁷⁴.

⁷² « La CAN bénéficie du système institutionnel le plus innovant, cohérent et efficace du continent depuis quatre décennies... [...] », (Quindimil, 2003, p.50)

⁷³ « Les organes jouent un rôle principal ou fondamental dans le système, alors que les institutions auraient un rôle secondaire, en assurant une fonction auxiliaire ou subsidiaire » (Quindimil, 2006, p.53). A l'appréciation de Quindimil, j'ajouterais seulement que les organes de la région sont ceux qui sont à l'origine de la « gouvernance » du Système Andin d'Intégration, SAI, c'est-à-dire ceux qui ont une capacité de réglementation.

⁷⁴ Art. 7 de l'Accord de Carthagène : « L'objectif du Système est de permettre une coordination effective des organes et des institutions qui la composent, pour approfondir l'intégration subrégionale andine, promouvoir sa présence externe et consolider et renforcer les actions relatives au processus d'intégration. », disponible sur le site de la CAN.

Outre le SAI, la structure institutionnelle de la CAN comprend une grande quantité de micro-institutions d'appui à caractère sectoriel. Les différents Conseils (ministères sectoriels), Comités (Institutions sectorielles, sans implication ministérielle des pays membres), Groupes d'experts, et Groupes *ad hoc* font indirectement partie du SAI et regroupent au total 104 institutions⁷⁵, qui se sont structurées autour de cinq axes : 1) politiques et affaires étrangères, 2) politiques économiques et commerciales, 3) gestion institutionnelle, 4) gestion environnementale et enfin, 5) politiques sociales. Le cœur de la production normative de la CAN se situe dans ces institutions sectorielles, à caractère technique, puisque c'est à l'intérieur de ces institutions que les règles du jeu sont étudiées, débattues et créées. Elles constituent le véritable moteur de l'intégration andine. Mais formant la partie stratégique du cadre institutionnel andin, elles sont aussi les plus vulnérables, en raison d'une importante rotation de leurs membres, qui met en péril l'efficacité et la gouvernabilité institutionnelle. A ce sujet Sobrino Heredia et da Cruz Vilaca (1996, p.117) écrit : “[...] *no es posible extraer con claridad de su lectura, si con este Protocolo se intenta avanzar hacia una integración más fuerte, cediendo parcelas de soberanía los Estados a favor de unas Instituciones más eficaces e involucrando a los más altos responsables políticos andinos en el proceso, o si la profusión institucional comprobada disimula una falta de voluntad política clara y compartida por todos los niveles políticos llamados a actuar en el citado proceso, y no constituye más que un “falso culpable” de los problemas que puede atravesar la integración subregional.*”⁷⁶.

Ce système et sa réglementation singulière ont créé un “*acervo jurídico institucional andino*”⁷⁷ (Sobrino Heredia, 2010), et une multiplicité d'instruments et de politiques harmonisées dans le « *hard law* » et plus précisément dans les « *autres domaines* », qui ont modifié les règles du jeu à l'intérieur des pays membres. Il s'agit d'une « *intégration en profondeur* », qui place la région à l'avant-garde des autres

⁷⁵ Document du Secrétariat Général : « *Composition et fonctions des Conseils, Comités et Groupes d'experts de la Communauté Andine créés par décision* », SG/di/962, Octobre 2011.

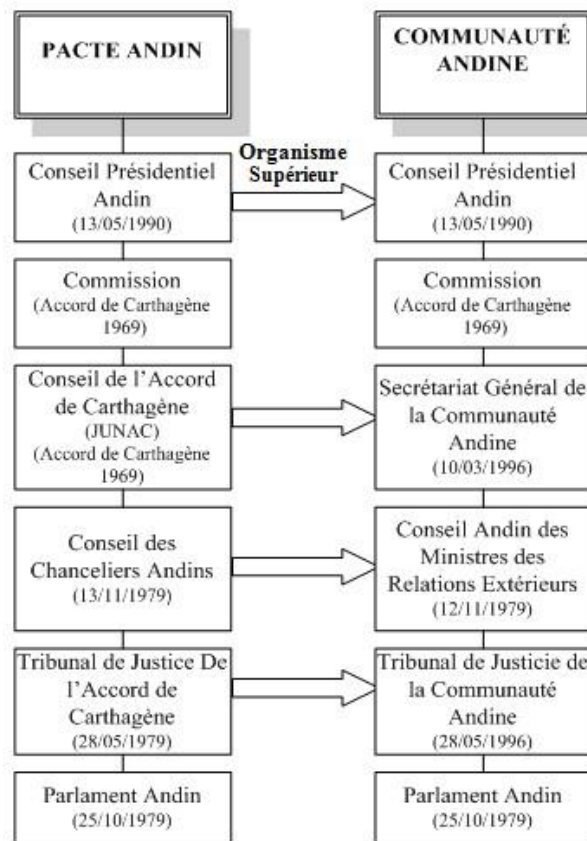
⁷⁶ « [...] à sa lecture, il n'est pas possible de déterminer avec clarté si ce Protocole permet d'aller vers une intégration plus robuste, en transférant des portions de souveraineté aux Institutions plus efficaces et en intégrant les plus hauts responsables politiques andins dans ce processus, ou si la profusion institutionnelle dissimule un manque de volonté politique claire et partagée par tous les niveaux politiques qui sont censés agir dans le processus, et constitue « un faux coupable » des problèmes que l'intégration subrégionale peut rencontrer », Sobrino Heredia et alii (1996, p.117).

⁷⁷ « *Acquis juridique institutionnel andin* ».

processus régionaux du continent⁷⁸, bien que ceci implique de s'écarter des objectifs du « *noyau dur* ».

Le Protocole de Trujillo (1996), l'acte de naissance de la CAN, restructure institutionnellement le SAI pour s'adapter au régionalisme ouvert de l'époque. Une vision comparative avec la structure juridique existante dans le PAND, illustrée dans la Figure 6, nous montre à première vue une tendance vers une politisation majeure de la région et la montée de la pratique intergouvernementale dans le processus de prise de décision.

Figure 6 - Evolution Institutionnelle. Du Pacte Andin (PAND) à la Communauté Andine (CAN)



Source: Sobrino Heredia et alii (1996)

⁷⁸ La CAN possède une réglementation phyto-sanitaire, des règles et des mécanismes pour faciliter le commerce, des règles communautaires et des procédures harmonisées pour les services douaniers. Il faut ajouter des règles communautaires relatives aux migrations de main d'œuvre (Décision 545), en vigueur depuis 2003. Cette Décision a permis au Pérou d'autoriser le droit à la syndicalisation de plus de 4000 immigrants des pays andins. Autre exemple, il existe une coordination multipartite des droits à la retraite des travailleurs qui ont cotisé aux différents systèmes de sécurité sociale dans plusieurs pays andins.

Le PAND a débuté avec la création de deux organes principaux: la Commission et le Conseil de l'Accord de Carthagène (JUNAC). D'un point de vue opérationnel, la Commission avait une composition intergouvernementale, chaque Etat membre disposant d'un représentant (Cf. Art. 6 de l'Accord de Carthagène). De son côté, le JUNAC était l'organisme technique, administratif et communautaire, composé de trois membres désignés par la Commission et subordonnés à celle-ci. Les membres « *deberán ser nacionales de cualquier país latinoamericano [...], no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno, o entidad nacional o internacional*⁷⁹. » (Art. 14 del PAND). Le JUNAC devait préparer des propositions pour la Commission de façon autonome. Mais « [...] *al principio consultaban políticamente con sus gobiernos al más alto nivel, después con el tiempo las consultas se formulaban a niveles inferiores [...] los primeros miembros eran personalidades brillantes nominados por los Presidentes de cada país miembro, a los últimos miembros los nombró la Comisión, de entre sus principales, o alternos, e incluso de entre representantes de la sociedad civil... lo que erosionaba la capacidad de liderazgo*⁸⁰. » (López, entretien 2013, Annexe IV). Cependant le JUNAC, en tant qu'institution technique, fut très apprécié car il était en relation directe avec les autorités au plus haut niveau politique des partenaires andins, et connaissait de près les problèmes de chaque pays.

Les maigres progrès de l'intégration ont incité les pays à revoir la structure institutionnelle des organes de l'intégration andine, sur la base d'initiatives présentées ou qui pourraient être présentées par les Pays Membres (Réunion de Galápagos, 1989), ce qui revenait à rendre aux Ministres des Affaires Etrangères la capacité de proposer des politiques et des règles. Dans cette réunion a été définie la "*Conception Stratégique pour l'orientation du Groupe Andin*", avec une tendance libérale très marquée et, pour la première fois, s'ajoutent à l'agenda les « *autres domaines* » qui vont au-delà des

⁷⁹ « *Devront être ressortissants de n'importe quel pays latino-américain [...], ne solliciteront ni accepteront des instructions d'aucun gouvernement ou entité nationale ou internationale.* », Art. 14 du PAND.

⁸⁰ « *Au début le JUNAC effectuait des consultations politiques auprès des gouvernements au plus haut niveau, après les consultations s'effectuaient à des niveaux inférieurs [...] les premiers membres étaient des personnalités éminentes désignées par les Présidents de chaque pays membre, les derniers membres furent nommés par les membres de la Commission parmi leurs principaux collaborateurs ou leur adjoints, voire parmi les représentants de la société civile ... ce qui a affaibli la capacité de leadership* », (López, entretien 2013, Annexe IV).

objectifs du “noyau dur”, c’est-à-dire les objectifs purement économiques et commerciaux. C’est la genèse du Protocole de Trujillo (1996) et la naissance de la CAN, la pratique intergouvernementale comme procédure dans la création des règles et le régionalisme ouvert.

2. 3. LE SAI ET LE SYSTÈME DE GOUVERNANCE RÉGIONALE ANDINE

Alors que les orientations générales de la réforme institutionnelle se préparent avec la création du SAI dans la CAN⁸¹, l’Acte de Quito (5 septembre 1995)⁸² renforce les compétences du Conseil des Ministres d’Affaires Etrangères, (CAMRE). Le JUNAC, seul organisme communautaire de la région, se transforme en Secrétariat Général (SG), organe exécutif de la région et pilote du processus d’intégration. Le JUNAC perd sa vocation communautaire, ce qui représente dans l’intégration législative régionale une mutation de la « région-acteur » en « région-arène ».

Le SAI est l’institution qui coordonne les institutions permanentes au sein de la CAN⁸³. Son indépendance proclamée dans le Protocole de Trujillo suscite des critiques: « [...] *No es políticamente correcto y suscita confusiones. [...]. Las consecuencias son evidentes, el SAI actúa al margen de la CAN, es como otro mecanismo fuera de la misma, con sus propias reglas y sus propios principios* »⁸⁴ (Sobrino Heredia, 2010, p.43). La structure du SAI se rapproche de la configuration d’un Etat, avec des pouvoirs exécutifs (le Conseil Présidentiel Andin (CPA) est un organe de direction politique au service duquel se trouve le Secrétariat Général), des pouvoirs législatifs (le CAMRE et

⁸¹ En effet, la VIIème Réunion du CPA à Quito, déclare: « *L’intégration sub régionale constituant l’un des principaux moyens d’accélérer leurs processus de développement économique et social, de garantir un meilleur niveau de vie pour leurs populations, les Etats membres ont convenu de renforcer le Système Andin, d’encourager et d’appuyer les actions de rapprochement et convergence entre les différents schémas d’intégration régionale [...]. Ils ont adopté les directives nécessaires à la restructuration du programme institutionnel du Pacte Andin, permettant l’approfondissement de l’intégration sub régionale, la projection extérieure du Groupe Andin et la consolidation et le renforcement des actions liées aux sujets sociaux et sectoriels du processus.*», disponible sur <http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/act5-9-95.htm>, Consulté le 29 avril 2013.

⁸² Avant même la réunion de Quito, un Plan de Réorientation du Processus Andin d’Intégration et des Stratégies Sectorielles est mis en place. Plus tard, en 1984, est préparé un document intitulé “*Problèmes et choix actuels du processus d’Intégration sub-régional*”. Toutes ces études ont préparé les lignes directrices du Protocole de Trujillo et la naissance de la CAN (Casa Gragea, 2005, p.185).

⁸³ Art. 7 de l’Accord de Carthagène

⁸⁴ « *Il n’est pas politiquement correct et suscite des confusions (...). Les conséquences sont évidentes, le SAI agit en marge de la CAN, c’est comme un autre mécanisme hors d’elle, avec ses propres règles et ses propres principes.* », (Sobrino Heredia, 2010, p.43).

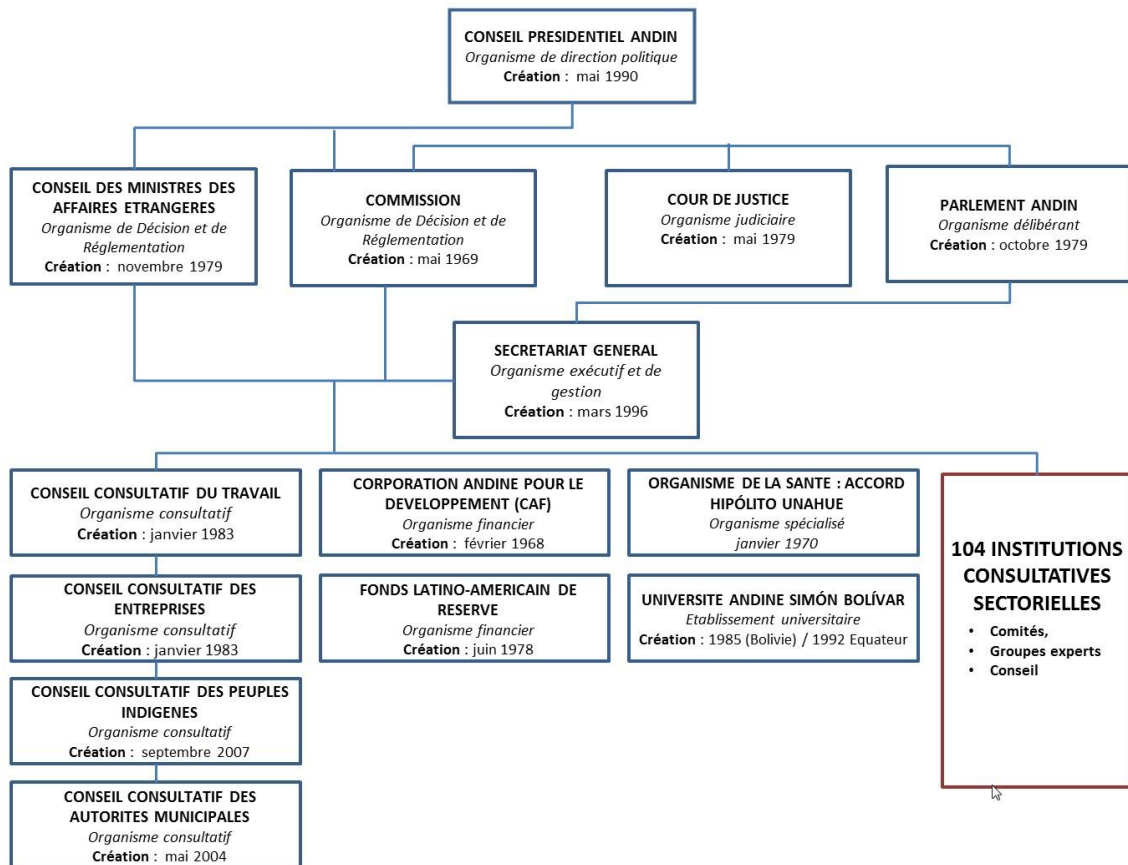
la Commission) et des pouvoirs judiciaires (la Cour de Justice de la CAN, TJCAN. Le Parlement Andin (PA), qui fait partie du SAI, comme organe délibératif, mais il est dépourvu de compétence réglementaire. Cette institution andine est à l'origine d'inspiration européenne.

Selon Aninat del Solar (1992), les changements institutionnels qui conduisent du PAND à la CAN s'interprètent comme une tendance à la concentration d'un pouvoir institutionnel majeur dans les organes politiques – gouvernementaux de l'intégration, une implication plus claire des Présidents et des Ministres des Affaires Etrangères⁸⁵, alors que s'ajoutent de nouveaux domaines (les « *autres domaines* ») au processus d'intégration.

Dans ce contexte, le Protocole de Trujillo est signé en 1996, et la CAN est constituée. La structure institutionnelle du SAI (Figure 7) se présente de la façon suivante:

⁸⁵ Dans le cadre de l'Accord de Carthagène (1969), la direction du processus d'intégration fut confiée aux Ministres des Affaires Etrangères. Ensuite, durant les années 70 et 80, la gestion est passée aux Ministres de l'Industrie, du Commerce et de l'Intégration. Avec la nouvelle structure de la CAN, la gestion est à nouveau sous la responsabilité des Ministres des Affaires Etrangères.

Figure 7 - Les institutions régionales de la CAN en 2013⁸⁶

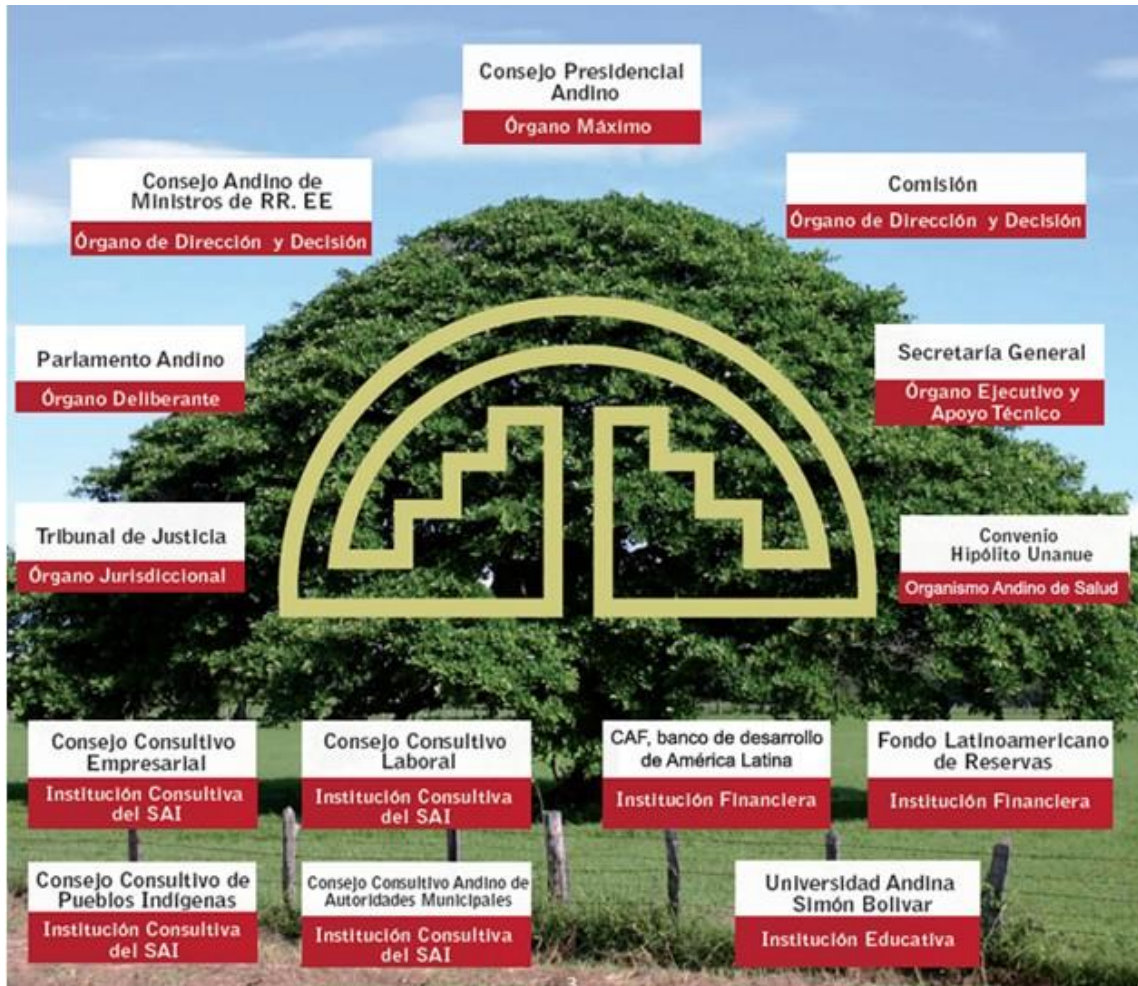


Source : Quindimil, 2006

La Figure 7 s’inspire des travaux de Quindimil (2006) qui fait une analyse juridique précise des compétences de chaque institution du SAI et les rapports entre elles.

⁸⁶ Cet organigramme a été construit par l’auteure et n’a aucune valeur officielle.

Figure 8 - Organigramme officiel des institutions régionales de la CAN en 2013



Source : CAN

Il existe une différence entre l'organigramme officiel (Figure 8) des institutions du SAI et celui de l'auteur (Figure 7). En effet, les relations entre les différentes institutions du SAI sont complexes et leurs relations de nature hiérarchique. Pour réaliser un organigramme précis, il faut tenir compte des rôles respectifs des institutions, en distinguant celles qui prennent les décisions politiques, celles qui créent la réglementation et celles qui contrôlent la mise en place de cette réglementation. Ainsi, la CAN préfère réaliser un organigramme « *en arbre* » pour éviter les problèmes liés aux relations de pouvoir.

La gouvernance de la CAN se concentre principalement dans six organes : le CPA (politique), le CAMRE (politique-normatif), la Commission (normatif) et le SG (exécutif), quatre organes institués par l'Accord de Carthagène lui-même ; la TJCAN

(judiciaire) et le PA (délibératif) deux autres organes institués par des Traités spécifiques⁸⁷.

Les responsables des institutions du SAI devront se réunir une fois par an, de manière ordinaire (et à tout moment sur convocation expresse). En conséquence, l'efficacité du système résulte d'une active coordination interinstitutionnelle⁸⁸. Le fonctionnement de la coordination appartient au pays qui assume la présidence *pro-tempore*. Il convoque les réunions de coordination interinstitutionnelle. Il préside aussi le CAMRE et la Commission⁸⁹. Le pays qui assure la Présidence a la possibilité de faire avancer les questions qui sont dans l'intérêt national ou de bloquer les politiques régionales que lui sont défavorables. A ce sujet, Sobrino Heredia (2010, p.44) souligne : "[...] *para poner el Sistema en marcha se precisa de la buena voluntad de un único y sólo de los Estados miembros de la Organización, lo que no deja de ser extraño, aquel que asume la Presidencia Pro-témpore, de manera que si éste Estado no se muestra entusiasmado por el proceso o poco inclinado a asumir la legitimidad de ciertas instituciones andinas, tiene en sus manos todas las cartas para adormecerlo, no convocar las reuniones cortocircuitar, el propio Sistema.*"⁹⁰. Dans ce contexte quel est le rôle de la fonction exécutive de la région ? Qu'en est-il du Secrétariat Général ? En tant que détenteur de la fonction exécutive, il devrait lui revenir la gestion et la dynamisation du processus. La marge de manœuvre du SG est cependant entravée par la position de subordination dans laquelle il se trouve à l'égard des institutions politiques. C'est d'autant plus vrai si l'on considère que les progrès dans le processus d'intégration ne dépendent pas des fonctionnaires qui travaillent à la CAN mais de la volonté politique des gouvernements des Etats membres.

Pour mieux appréhender les difficultés liées à la gouvernance de la région, il est important de comprendre la dynamique des institutions politiques, législatives et

⁸⁷ Il en va de même pour d'autres institutions régionales telles que la Corporation Andine pour le développement, CAF (1968) et le Fonds Latino-américain de réserve, FLAR (1978).

⁸⁸ L'article 10 de l'Accord de Carthagène, codifié dans le Protocole de Trujillo, établit que le SAI se réunira de manière ordinaire une fois par an, et de manière extraordinaire à tout moment à la demande d'une des institutions qui la compose.

⁸⁹ Art.14, 19 et 23 de l'Accord de Carthagène, codifié dans le Protocole de Trujillo.

⁹⁰ « *Le Système repose sur la bonne volonté d'un seul et unique état membre, ce qui est très particulier, celui qui assume la Présidence pro-tempore, de telle sorte que si cet Etat n'est pas motivé par le processus ou peu enclin à assumer la légitimité des certaines des institutions andines, il a les cartes en mains pour les mettre en sommeil, ne pas convoquer les réunions, court-circuiter tout le Système.*», Sobrino Heredia (2010, p.44).

exécutives, leurs compétences et contraintes légales, leur véritable pouvoir dans le processus d'intégration régionale.

2. 3. 1. LE CONSEIL PRÉSIDENTIEL ANDIN (CPA)

Le Conseil Présidentiel Andin (CPA) est l'organe suprême du système dont découlent les principales orientations de la région. Cet organisme fut créé en 1990 lors du Sommet de Machu Picchu. Après une période de crise de la région (1980-1989), ce sont les Présidents des Etats membres qui sont intervenus pour réaffirmer leur intérêt à poursuivre le processus⁹¹. Cependant, les Présidents ont mis près de vingt ans à formaliser leurs interventions. Les Présidents soulignent l'utilité des sommets pour le soutien à l'intégration et justifient leur importance dans la déclaration suivante: « [...] *Los Presidentes [...], reunidos en la Ciudadela de Machu Picchu, han comprobado con satisfacción que el impulso político que le vienen otorgando al Grupo Andino se ha traducido en el cumplimiento de los plazos y programas para la conformación del mercado ampliado subregional*” (Première réunion du Conseil Présidentiel Andin, citadelle de Machu-Picchu, Cuzco Pérou, 22 - 23 de mayo de 1990)⁹²”.

Le Protocole de Trujillo réaffirme juridiquement le CPA comme organe suprême de la région. Il examine et évalue les résultats du processus et ses prolongements extérieurs⁹³. Il est ordinairement convoqué chaque année⁹⁴. La Présidence est *pro-tempore*, soit tournante, un an par pays, par ordre alphabétique, et durant cette période le Conseil établit les priorités régionales. Par sa nature et sa composition, c'est un organisme intergouvernemental et une arène de négociation interne où convergent les coopérations et les conflits. Le CPA est représentatif de « *la région-arène* ».

⁹¹ On en veut pour preuve la fréquence des réunions ministérielles. Entre 1977 et 1980 se sont déroulées huit réunions des Présidents (Zelada Castedo, 1983, p.30).

⁹² « [...] *Los Presidentes [...], reunidos en la Ciudadela de Machu Picchu, ont constaté que l'élan politique accordé au Groupe Andin a été traduit dans le respect des délais et programmes pour la formation du marché sub régional élargi*», (Première réunion du Conseil Présidentiel Andin, citadelle de Machu-Picchu, Cuzco Pérou, 22 - 23 de mayo de 1990).

Ref. intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP-01.doc, consulté le 29 avril 2013.

⁹³ L'Acte de Quito (1987) énonce les priorités dans les relations avec les pays tiers : l'établissement d'une stratégie communautaire de renforcement de l'intégration avec le reste de l'Amérique Latine et les Caraïbes, le renforcement des relations avec l'Union Européenne, les pays du MERCOSUR et les pays de l'axe Asie-Pacifique (APEC), la définition de positions conjointes dans les négociations internationales dans les différentes arènes, en particulier l'Organisation Mondiale du Commerce, OMC.

⁹⁴ Art. 13: « *Il se réunit de manière ordinaire, une fois par an et manière extraordinaire chaque fois qu'il l'estime pertinent.*»

Les réunions des Chefs d'Etats se situent au sommet du système institutionnel. Le CPA énonce les directives fondamentales de la politique d'intégration. Le CPA se prononce par le biais de *Lignes Directrices*, mises en application par les organes normatifs et exécutifs, le CAMRE, la Commission et le SG. “*Así pues, el poder de impulso político de la Comunidad Andina se manifiesta por regla general con actos que no tienen contenido jurídico y que, por lo tanto, no forman parte del derecho andino, como son las Directrices del Consejo Presidencial Andino y las Declaraciones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.*”⁹⁵ (Suarez Mejías, 2001, p.22). Les *Lignes Directrices* du CPA peuvent conduire à la mise en œuvre de protocoles modificateurs des Traités qui seront souscrits par les Ministres des Affaires Étrangères ou par leurs délégués⁹⁶.

Les *Lignes Directrices* balisent le processus. Elles sont le résultat d'une action politique qui met en évidence la vision individuelle des pays. Étant uniquement des orientations politiques, elles n'ont pas de caractère juridique contraignant, en conséquence elles ne font pas partie du cadre juridique de la CAN, mais elles ont la force politique du « *soft law* », entendu comme “*los enunciados formulados como principios abstractos, presentes en todo ordenamiento jurídico, que devenían operativos a través de su aplicación judicial*”⁹⁷ (Toro de la Huerta, 2006, p.6). La « *soft law* », même si elle n'a pas de force juridique, possède la force morale pour définir la voie de la politique régionale. “*International actors choose often forms of legalized governance when those forms offer superior institutional solutions [...] Soft law can ease bargaining problems among states even as it opens opportunities for achieving mutually preferred compromises*” (Abbot et Snidal 2000, p.421,444). Dans la CAN, le « *soft law* » devient une norme secondaire du CAMRE ou de la Commission. Ce sont ces institutions qui font la transition entre ce qui n'est pas juridiquement contraignant et ce qui est obligatoire, du « *soft law* » au « *hard law* ».

⁹⁵ « *Ainsi, le pouvoir d'impulsion politique de la Communauté Andine se traduit généralement par des actes qui n'ont pas un contenu juridique et, en conséquence, ne font pas partie du droit andin, telles que les Lignes Directrices du Conseil Présidentiel Andin et les Déclarations du Conseil Andin des Ministres des Affaires Étrangères.* », (Suarez Mejías, 2001, p.22).

⁹⁶ C'est ce qui s'est passé avec le Protocole de Lima, signé le 30 octobre 1976; le Protocole d'Arequipa, signé le 21 avril 1978; le Protocole de Quito, signé le 12 mai 1987; le Protocole de Cochabamba, signé le 28 mai 1996 et le Protocole de Sucre, signé le 25 juin 1997. L'exception à la règle a été le Protocole de Trujillo, qui a été signé par les Présidents des Républiques Andines le 10 mars 1996.

⁹⁷ « *Les énoncés de principes abstraits, présents dans tout cadre juridique, devenaient opérationnels par leur application judiciaire* », (Toro de la Huerta, 2006, p.6).

Les rencontres formelles des Présidents ont une fréquence annuelle. Cependant, les réunions du CPA sont ajournées depuis deux ans. Ce déficit d'orientation politique a des incidences sur l'avancée des objectifs stratégiques, leur positionnement et les priorités. Pourquoi en est-on arrivé à ce point de passivité ? Parmi les quatre pays andins, deux groupes se distinguent idéologiquement : la Colombie et le Pérou sont les économies les plus puissantes de la région, avec un modèle de développement libéral et adeptes du régionalisme ouvert ; d'autre part, l'Équateur et la Bolivie ont adopté un modèle de développement endogène. Dans ce contexte politique régional, les Etats membres se positionnent en fonction des bénéfices économiques et politiques qu'ils retirent de leur appartenance à la CAN. On n'en dispose pas d'évaluation incontestable, une seule évaluation intégrale ayant été effectuée au cours des dix premières années d'existence (López, entretien 2013, Annexe IV)

En outre, cette relation politique régionale conflictuelle s'inscrit dans le cadre d'une conjoncture latino-américaine par ailleurs diffuse et complexe. Riggirozzi le montre bien : *“In this overlapping and sometimes conflicting scenario, the terms of regional integration are being redefined as regional projects offer substantially divergent visions of what Latin Americanness should mean and how integration projects should respond to current challenges of global political economy.”*(Riggirozzi, 2011, p.2). Cependant, malgré l'évidente absence de direction politique dans la région, on peut relever la volonté politique constante des Chefs d'Etat de préserver le projet d'intégration, afin de sauvegarder ce qui a été obtenu pendant ces quatre décennies. C'est en ce sens qu'en 2011, le CPA a décidé de mettre en place un processus de réforme institutionnelle de la région. Entretemps, l'inertie institutionnelle du processus continue sans orientation politique définie, malgré les efforts du CAMRE et de la Commission.

2. 3. 2. LE CONSEIL DES MINISTRES DES AFFAIRES ETRANGÈRES

Au début du PAND, le CAMRE a eu une existence informelle. Institutionnalisé dix en plus tard (1979), son existence est maintenue dans le Protocole de Trujillo et ses compétences sont renforcées.

Le CAMRE est conçu comme un espace de concertation, de coopération et d'action conjointe (Tableau 4). C'est une instance politique du processus. Dans sa version étendue, il peut intégrer la Commission à ses réunions formelles une fois par an⁹⁸. Le CAMRE acquiert un triple rôle : 1) Rôle politique à l'étranger 2) Fonction normative dans le pays et 3) Compétence de contrôle dans le déroulement du processus.

Tableau 4 - Réunions CAMRE

Année	Nombre de réunions
2008	2
2009	5
2010	5
2011	3
2012	1
2013 ⁹⁹	1

Source : SGCAN, Avril 2013

Son rôle politique est lié à ses propres attributions et concerne la politique extérieure des pays membres¹⁰⁰. La Politique Extérieure Commune¹⁰¹, PEC, est conforme aux directives du CPA : “[...] *en ningún momento se ha pretendido sustituir la voluntad de los Estados miembros por la de este Consejo.*”¹⁰² (Suárez Mejías, 2001, p.26). A cet égard, le positionnement international définit une position régionale

⁹⁸ Art. 20 de la CAN.

⁹⁹ Statistiques au 26 juin 2013.

¹⁰⁰ Art. 16 de l'Accord de Carthagène: a) « *La formulation de la politique étrangère des Pays Membres dans des domaines d'intérêt sub régional, ainsi que l'orientation et la coordination de l'action extérieure des différents organismes et institutions du Système Andin d'Intégration* » b) « *La conclusion de conventions et d'accords avec des pays tiers ou des groupes des pays ou des organismes internationaux sur des questions de caractère général de politique extérieure ou de coopération* » ; c) « *La coordination de la position conjointe des Pays Membres dans les réunions et négociations internationales, dans les domaines relevant de sa compétence* ».

¹⁰¹ Les principes et modalités d'action de la PEC andine figurent dans la Décision 458 « *Directives en matière de Politique Extérieure Commune* » en date du 25 mai 1999; la Décision 475 « *Directive N.-1 sur la Politique Extérieure Commune* » du 3 février 2000 établit le fonctionnement de la PEC lorsqu'il s'agit de « *concertation des stratégies, positions et actions communes* », et finalement, la Décision 476 « *Le suivi de la Politique Extérieure Commune* » précise que chaque Ministère des Affaires Etrangères doit compter avec un fonctionnaire coordonnateur pour les aspects du plan commun andin de Commerce Extérieur.

¹⁰² « *A aucun moment on n'a prétendu remplacer la volonté des Etats Membres par celle de ce Conseil.* », (Suárez Mejías, 2001, p.26).

commune sur « *les grands sujets* »¹⁰³. Il le fait sous l'angle de la région comme fournisseur des “*bien publics*”, à partir desquels il est plus facile de prendre des décisions par consensus face aux tiers. Le CAMRE est un espace permanent de « *bargaining* » intergouvernemental pour la concertation politique des pays, à travers des mécanismes de dialogue et consultation, malgré une certaine « *obscurité tolérée* » dans le processus de négociation (Sobrino Heredia et *alii*, 1996). Politiquement le CAMRE s'exprime sous forme de *Déclarations*, sans pouvoir juridique obligatoire et de *Décisions*, instruments juridiques normatifs à caractère contraignant, dans les deux cas, toujours adoptées par consensus. On retrouve à nouveau la « *région-arène* ».

Le rôle normatif du CAMRE est un signe de progrès dans le processus d'intégration. Il se fait par des *Décisions-CAMRE* à caractère obligatoire, avec des contenus politiques (Tableau 5). Ce n'est pas le cas des décisions rendues par la Commission (*Décisions-Commission*) qui ont un caractère obligatoire, de contenu technico-économique, dont le domaine spécifique s'inscrit dans le cadre des échanges commerciaux et des investissements. Dans un contexte d'énoncés si vastes, comme ceux qui font référence à la formulation de la « *politique générale du processus d'intégration sub-régionale andine* »¹⁰⁴ du CAMRE, il pourrait se produire un certain chevauchement des fonctions avec la Commission. C'est la raison pour laquelle il est rappelé à plusieurs reprises la délimitation des compétences respectives et l'importance de coordonner les actions avec la Commission. Le CAMRE a également une fonction de surveillance et de mise en application des *Directrices* du CPA ainsi que de coordination des activités du SAI.

¹⁰³ Quelques exemples d'une politique internationale commune: la position commune andine face à la lutte contre la drogue et les actions pour le développement des cultures alternatives ; la position commune et des actions conjointes par rapport au commerce illicite des armes.

¹⁰⁴ Art. 16, b, de l'Accord de Carthagène

Tableau 5 - Statistiques dans la production de décisions

Année	Nombre de Décisions
2008	31
2009	19
2010	18
2011	27
2012	6
2013 ¹⁰⁵	13
Total	114

Source : SGCAN, Avril 2013

La Présidence du CAMRE revient au pays exerçant la Présidence *pro-tempore*. En conséquence, sa période est aussi d'un an. Durant une période si courte, comment assurer l'efficacité de cette institution? Comment harmoniser les attentes politiques des Etats et les objectifs régionaux lorsque les positions gouvernementales sont assez souvent intrinsèquement limitées? Cela ne poserait pas de problème si les politiques gouvernementales étaient des politiques d'Etat, indépendantes de la volonté de leurs gouvernants. Cependant, il s'avère que l'intégration régionale n'a jamais fait partie de l'élaboration des politiques et des projets de développement des pays membres. En outre, les représentants des chancelleries auprès des institutions du SAI étant souvent changés, ils n'ont pas le temps d'acquérir l'expérience et les connaissances nécessaires dans le domaine de l'intégration. La volatilité institutionnelle qui en découle est la conséquence de l'instabilité politique et du fait que l'intégration n'a pas de fondements politiques durables à long terme. Cette caractéristique n'est pas propre aux pays andins, c'est plutôt un symptôme partagé dans toute l'Amérique Latine.

2. 3. 3. LA COMMISSION DE LA COMMUNAUTÉ ANDINE

Pendant vingt-cinq ans la Commission fut la plus haute instance du PAND. Avec le Protocole de Trujillo et la naissance de la CAN, ses compétences précédentes sont transférées au CPA et au CAMRE. La Commission est l'organe normatif dans le domaine technique (la politique commerciale et d'investissements) de la CAN. Elle dispose de fonctions propres et spécifiques attribuées par le Traité car elle n'est pas

¹⁰⁵ Statistiques du 26 juin 2013.

subordonnée au CAMRE. Cependant il y a des zones d'ambiguïtés comme l'illustre Suarez Mejías, (2001, p.29), avec le commentaire suivant: “*Sin embargo pese a los esfuerzos del Acuerdo de Cartagena, no se han podido evitar los encontronazos entre la Comisión y el CAMRE para determinar el órgano competente para formular la política comercial común de la Comunidad Andina frente a terceros países, ya que contiene de uno y otro órgano, por ser materia de política exterior, por un lado, y tocar el área comercial por el otro.*”¹⁰⁶. L'action politique du CAMRE doit tenir compte de la participation de la Commission sauf s'il s'agit des aspects généraux de la politique régionale.

La Commission est composée de représentants de chacun des pays membres, (un titulaire et un suppléant)¹⁰⁷. Dans la pratique ce sont les Ministres de l'Industrie et du Commerce ou leurs équivalents. Elle peut étendre sa composition en Commission Élargie¹⁰⁸ pour traiter de sujets liés à la politique sectorielle, auquel cas sont présents les Ministres du domaine respectif. C'est un organe dynamique, (il se réunit trois fois par an) qui se prononce par le biais des *Décisions-Commission*, à caractère obligatoire. C'est l'un des espaces où les aspects du « *noyau dur* » de l'intégration sont mis sur la table des négociations, à un niveau plus concret et spécifique.

La Commission constitue l'espace naturel de négociation des politiques permanentes sur des sujets sensibles tels que les questions économiques. Le développement de stratégies subtiles pour obtenir la coopération des Etats sur des points litigieux est nécessaire. Dans une région à forte asymétrie économique, les *Décisions-Commission* sont coercitives et sont validées par consensus ou à la majorité qualifiée. Dans certains cas considérés comme sensibles (Annexe I et II : TEC, Réformes au régime commun de propriété intellectuelle, régime pour la production agricole ou agroindustrielle, ou l'approbation des propositions présentées par un pays membre,

¹⁰⁶ « *Cependant, malgré les efforts de l'Accord de Carthagène, il n'a pas été possible d'éviter les incidents entre la Commission et le CAMRE afin de déterminer l'instance compétente pour élaborer la politique commerciale commune de la Communauté Andine face aux pays tiers, car ces deux organe participants, d'une part, à la politique extérieure et, d'autre part, à la politique commerciale.*», (Suarez Mejías, 2001, p.29).

¹⁰⁷ Art. 21 de l'Accord de Carthagène.

¹⁰⁸ Art. 25 de l'Accord de Carthagène.

entre d'autres), la majorité qualifiée sans aucun vote négatif¹⁰⁹ est requise. On retrouve à nouveau la "région-arène".

2.3.4. LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DE LA COMMUNAUTÉ ANDINE, UNE INSTITUTION AUX TROP FAIBLES MARGES DE MANŒUVRE

Le Secrétariat Général de la CAN (SGCAN) constitue la nouveauté la plus importante du Protocole de Trujillo (Figure 6 et 7). Le Secrétaire Général est la figure politique visible de la CAN et il est élu par consensus¹¹⁰ par le CAMRE. Il est l'incarnation politique de la région. Pour l'exercice de ses fonctions, le Secrétariat s'appuie sur trois Directeurs Généraux¹¹¹ issus des pays membres, après consultation initiale de ceux-ci¹¹² (ce qui en fait un organisme intergouvernemental), et sur le personnel technique et administratif d'assistance. L'indépendance de la gestion du SGCAN est remise en question, en particulier si l'on considère que la désignation de collaborateurs proches, tels que les directeurs, doit se faire après consultation des pays membres. Par conséquent, on ne sait pas très bien s'il s'agit d'une institution pro-active, contrôlée par les directeurs liés au niveau national, ou bien s'il s'agit d'un simple organe exécutant des consignes dictées.

En résumé, parmi les attributions du SGCAN on peut souligner : 1) **Le rôle d'initiative et contrôle réglementaire**, car il est autorisé à présenter des propositions réglementaires au CAMRE ou à la Commission, tels que des projets de *Décision-CAMRE / Commission* ; il exerce aussi des fonctions de contrôle et veille au respect du règlement andin, en tant que juridiction administrative de première instance dans le traitement des plaintes pour violation des normes andines de la part des États membres ou des particuliers, 2) **La fonction administrative**, pour laquelle il assure la coordination interinstitutionnelle du SAI. Par ailleurs, il participe directement à la préparation et au suivi des agendas de travail surtout ceux du CAMRE ou de la

¹⁰⁹ Art. 26 de l'Accord de Carthagène (voir notes 149 à 151 dans ce chapitre).

¹¹⁰ Art. 5 du Règlement du SGCAN : « [...] lorsqu'il n'y pas manifestation expresse contraire ».

¹¹¹ Direction Générale 1 : Politique Extérieure Commune : les relations bilatérales de la CAN, les négociations avec l'OMC et la promotion institutionnelle. Directeur Général 2 : Affaires économiques et commerciales, harmonisation des politiques sanitaires, homologation des réglementations techniques, accords de mise en œuvre, les politiques de compétitivité, innovation et développement. Direction Générale 3 : Aspects liés à l'environnement, au développement durable, à la coopération frontalière, au transport, à la libre circulation des personnes, aux échanges de services, aux communications, à la propriété intellectuelle, aux programmes de coopération douanière et à l'énergie.

¹¹² Art. 35 de l'Accord de Carthagène.

Commission, 3) **La fonction exécutive** par laquelle il est chargé de la coordination avec les institutions nationales des pays membres dans les différents domaines de compétence et avec d'autres institutions internationales d'intégration et de coopération, après accord préalable du CAMRE et de la Commission, 4) **La fonction de soutien technique** au CAMRE par des études et analyses spécialisées. A cet égard, il s'occupe aussi des politiques visant la distribution équitable des gains de l'intégration, en particulier dans le cas des pays les moins avancés, soit l'Équateur et la Bolivie. Dans l'exercice de ses fonctions, il édicte des résolutions à caractère administratif. Les résolutions sont étroitement liées au respect du Traité de la CAN et à la mise en œuvre du processus d'intégration, ou indirectement attachées au droit secondaire par délégation impérative du CAMRE ou de la Commission. Ces résolutions constituant des règlements secondaires sont donc obligatoires pour les parties.

Quelle est la vraie marge de manœuvre du SGCAN, de son équipe de Directeurs lorsque la désignation du Secrétaire Général dépend du CAMRE ? Le Protocole de Trujillo a relégué le SGCAN à un rôle de Secrétariat Technique du SAI. La collégialité de la JUNAC a été abandonnée pour un poste unipersonnel à forte connotation politique. A cet égard, la coordination entre les organes et institutions du SAI est devenue une tâche ardue, surtout lorsque les Présidents *pro-tempore* du CAMRE changent tous les ans, ainsi que les Présidents des Conseils Ministériels et autres institutions sectorielles. Les résultats de son activité sont donc incertains car leur efficacité et leur portée dépendent de la conjoncture politique présente (Heredia et *alii*, 2006).

Jouit-il d'une moindre représentativité ? Si l'on fait référence à l'article 32 du Traité de la CAN qui établit : « *Le Secrétaire Général devra être une personnalité de haute représentativité [...]. Il agira uniquement en fonction des intérêts de la Sous-région dans son ensemble* », il est évident que le leadership et la projection politique de l'Institution SGCAN se sont amenuisés et ceci au détriment de l'intégration. La Fondation Getulio Vargas, FGV (2013, p.46) confirme la perception évoquée au début de cette section : « *... le Secrétariat Général, en raison de sa forte implication dans les questions d'ordre commercial, a occupé le vide opérationnel et politique créé par le manque d'encadrement supérieur, phénomène aggravé par le rôle faible du*

Parlement ». Son agenda de travail quinquennal est assez restreint car il aspire à protéger les objectifs déjà atteints dans une ambiance de tensions politiques (Sobrino Heredia, 2010). Etant donné le contexte politique de son action, et la sensibilité des sujets du « *noyau dur* », le SGCAN s'est vu contraint à délimiter sa portée aux « *autres domaines* », où les consensus et le « *soft law* » sont possibles à moindre coût politique.

2. 3. 5. LE PARLEMENT ANDIN, UNE LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE POUR QUELS CONTENUS ?

« L'Amérique Latine a la plus haute densité mondiale de parlements régionaux. Une énumération très rapide inclut le Parlement Latino-Américain ou Parlatino, le Parlement Centroaméricain ou Parlacen, le Parlement Sud-américain, le Parlement du Mercosur et le Parlement Andin. Tout projet d'intégration régionale qui se respecte doit avoir son propre parlement afin d'être pris au sérieux. Il semblerait que les sociétés latino-américaines apprécient tellement la vie parlementaire qu'elles ne peuvent pas vivre sans les assemblées législatives, non seulement nationales mais aussi régionales ou sub-régionales. Cela suppose une très haute valorisation de la démocratie et des parlements de la part des gouvernements et les politiciens latino-américains. »¹¹³.

Le Parlement Andin est une institution dotée d'une personnalité juridique internationale¹¹⁴, créée dix ans après le début du PAND, (le 25 octobre 1979). Il s'intègre comme organe principal dans le Protocole de Quito (1987), ayant comme objectif de conférer une plateforme démocratique au processus d'intégration andine. (Quindimil, 2006 ; SÁCHICA, 1985). Il est soumis à un cadre juridique spécifique, le Traité de Constitution du Parlement Andin. Ses attributions et compétences¹¹⁵, définies en termes généraux, pointent la promotion, la diffusion et l'orientation du processus d'intégration dans le cadre des principes de paix, justice, démocratie et droits de l'homme. Il participe indirectement à la législation secondaire andine, à la promotion des relations de coopération avec les Parlements des pays membres et avec d'autres parlements régionaux. Bien qu'il ait une haute légitimité démocratique, il ne possède

¹¹³ « *La democracia en Venezuela* », Carlos Malamud, Information et Analyse de l'Amérique Latine, Real Instituto El Cano, le 5 mai 2013, Madrid, Espagne.

¹¹⁴ Art. 9 du Traité de Constitution du Parlement andin.

¹¹⁵ Art. 12 du Traité de Constitution du Parlement Andin.

pas d'attributions législatives ni de contrôle. Dans ses fonctions, il n'apparaît pas une seule compétence pour laquelle le Parlement Andin ait des facultés de décision. Ses prérogatives sont limitées : il doit être consulté et il peut émettre des propositions.

En tant qu'organe communautaire, il comprend cinq représentants principaux (plus deux suppléants pour chaque représentant) des pays membres élus au suffrage universel et direct¹¹⁶, qui sont indépendants dans l'exercice de leurs fonctions¹¹⁷, et bénéficient de l'immunité parlementaire et diplomatique. L'article 14 du Traité de Constitution du Parlement Andin établit que celui-ci se prononce par biais de *Recommandations* lesquelles sont adoptées à la majorité simple des votes¹¹⁸, mais « *sans transcendance juridique* » (Quindimil, 2006, p.120). C'est théoriquement l'organe délibérant du système, mais dans la pratique, il n'a pas d'incidence réelle dans le processus d'intégration: « *Hay casi un consenso de que la producción del Parlamento es deficiente y que sus decisiones poseen bajo impacto en el sistema.* »¹¹⁹ (FGV, 2013, p.14). C'est une institution isolée, qui n'apporte pas de valeur ajoutée au processus d'intégration.

Considérant que le contrôle du « *cadre juridique* » de la CAN repose sur le Pouvoir Exécutif de chacun des pays membres (CPA, CAMRE, Commission), les limitations des compétences du PA, sont probablement l'expression des craintes des gouvernements andins, des régimes présidentiels très forts, de perdre le contrôle sur la norme secondaire d'application supranationale, les Chefs d'État n'ayant pas le contrôle sur les préférences politiques des représentants parlementaires élus.

2. 3. 6. LA COUR DE JUSTICE ANDINE, L'ARBITRE DU CADRE JURIDIQUE ANDIN

Pendant les quinze premières années du projet d'intégration andin, la région n'a pas eu un mécanisme judiciaire communautaire pour le règlement des différends. Les conflits dans la région étaient du ressort de la Commission du PAND et ont été traités dans trois instances: la première par la négociation intergouvernementale et « *soft law* »,

¹¹⁶ A l'exception de la Bolivie, qui n'a pas encore adopté le suffrage universel et direct. Dans ce cas, les représentants sont élus par le Congrès National de Bolivie.

¹¹⁷ Art. 6, 7 et 8 du Protocole Complémentaire du Traité de Constitution du Parlement Andin, le 23 avril 1997.

¹¹⁸ Art. 14 du Traité de constitution du Parlement Andin, troisième paragraphe.

¹¹⁹ « *Segun una opinion unanime, el trabajo del Parlamento es deficiente y sus decisiones ont un faible impact sur le système.* », (FGV, 2013, p.14).

entre les états membres concernés, “[...] *la Comisión debía proponer sus buenos oficios a los Estados en conflicto.*”¹²⁰, (Quindimil, 2006, p.324). Dans la deuxième instance se mettaient en place les processus de médiation, de conciliation et d’arbitrage dont les décisions s’imposaient aux parties. En troisième instance, les parties concernées pouvaient recourir à la procédure établie par l’ALALC (Protocole pour la solution de différends, ALALC, septembre, 1967¹²¹). Cette période donna lieu à une intense activité normative secondaire. Avant la naissance de la CAN, les *Décisions et Résolutions*, prises par la Commission et la JUNAC (Figure 6) étaient adoptées à la majorité et d’application obligatoire dans les Etats membres, ce qui fut progressivement à l’origine de conflits et de non-respect des règles communautaires. Les infractions récurrentes à la réglementation régionale ont dégradé l’efficacité et la légitimité des institutions andines.

Dix ans plus tard, le 28 mai 1979, les États décidèrent de créer la Cour de Justice de la CAN, TJCAN, (bien qu’elle ne soit devenue opérationnelle qu’en 1984¹²²) en tant qu’instance juridictionnelle régionale. Il a fallu arriver au bord de la crise institutionnelle de gouvernabilité et de légitimité dans la région, suite aux manquements répétés au cadre législatif andin, pour que les Etats mesurent la nécessité de son existence. La TJCAN est l’organe qui veille au respect de la législation andine et en donne une interprétation uniforme. Ses compétences sont 1) Résoudre les conflits entre les Etats, 2) Contrôler la légalité des actes des organes décisionnaires, 3) Interpréter de manière uniforme et obligatoire le droit commun¹²³. Bien que son fonctionnement ait entraîné un coût de transaction « en aval »¹²⁴, sa présence était nécessaire, pour assurer

¹²⁰ « *La Comisión debía proponer sus buenos oficios a los Estados en conflicto* », (Quindimil, 2006, p.324).

¹²¹ Pour une référence plus complète, voir le Tableau 2, Objectifs du Pacte Andin, (PAND) à la Communauté Andine, (CAN)

¹²² La première demande pour “*violation des obligations*”, qui a été présentée à la Cour de Justice de la CAN, TJCAN fut en 1996, jusqu’alors il y avait un “*Gentlemen’s agreement*” entre les pays pour ne pas engager de poursuites judiciaires entre eux (Baldeón, entretien 2013, Annexe II)

¹²³ Le Traité de création de la Cour de Justice Andine (1979), comprend 45 articles qui constituent le Droit primaire. Ses compétences recouvrent 1) les actions en nullité, 2) les manquements et 3) l’interprétation préjudicielle. Le Protocole modificatif de Cochabamba (1996) rajoute les compétences suivantes : 4) le recours pour omission ou inactivité (du Conseil Andin, de la Commission ou du Secrétariat Général) ; 5) la Fonction d’arbitrage (contrats, conventions ou accords) ; et 6) la législation du travail (dans le Système Andin d’Intégration).

En outre, il existe des normes de droit secondaire ou dérivé telles que le Règlement de la Cour de Justice Andine (RTJCAN).

¹²⁴ Les termes «*en amont*» et «*en aval*» sont utilisés pour désigner les différentes étapes du processus juridique de réglementation dans la CAN. «*En amont*» fait référence à l’étape de la création de la norme communautaire, alors que “*en aval*” renvoie à son application

la mise en conformité du cadre normatif des pays membres avec les engagements pris dans les Traités.

La TJCAN est née dans le contexte le plus défavorable, lorsque plus personne ne se souciait de respecter l'ordre juridique communautaire. *“Lo que en estas palabras se quiere reflejar es la caótica situación en que para entonces se encontraba dicho ordenamiento jurídico en lo tocante al derecho derivado... [...]. En realidad no existía un derecho común, pues el efecto de aquellas regulaciones estaba librado al criterio, mejor, al arbitrio de los Países Miembros, lo que significaba la negación de su supranacionalidad.”*¹²⁵ (Sáchica, 1985, p.84). Dans la déclaration officielle, à l'occasion de la signature du Traité de la Cour de Justice Andine, les Chefs d'État reconnaissent la nécessité de l'instance juridictionnelle et affirment : *« l'entrée en vigueur de la Cour de Justice de l'Accord de Carthagène montre clairement le haut niveau de maturité et de stabilité des institutions du Système Andin et constitue la première expérience latino-américaine d'une instance juridictionnelle et d'interprétation du droit communautaire. Cela manifeste clairement la ferme volonté de nos gouvernements de respecter les obligations assumées de manière souveraine dans l'Accord de Carthagène, ainsi que l'irréversibilité de l'intégration sub-régionale »*¹²⁶.

La TJCAN est composée d'un représentant de chacun des pays membres. C'est un organe communautaire et supranational. La supranationalité de la TJCAN se manifeste dans les propriétés de la norme andine *« en aval »*: le *Principe de primauté, PP*¹²⁷, du droit communautaire sur le droit interne et sur le droit des traités internationaux, antérieur ou postérieur, le *principe d'Effet Direct (PED)*¹²⁸, qui permet à tout acteur, personne privée ou morale, de faire appel directement au droit

¹²⁵ *« Ces propos reflètent la situation chaotique dans laquelle se trouvait le cadre juridique en matière de droit dérivé... [...]. A vrai dire, il n'existait pas un droit commun, car l'effet de ces régulations était laissé à l'appréciation, ou plutôt à l'arbitraire des pays membres, ce qui signifiait la négation de la supranationalité. »*, (Sáchica, 1985, p.84).

¹²⁶ Mandat de Carthagène, Section 24.h de la partie politique.

¹²⁷ **Le Principe de Primauté, PP**, établit la suprématie du droit communautaire sur le droit interne des pays membres y compris sur la Constitution des États. *« Le caractère communautaire unitaire du droit communautaire exige que celui-ci soit invariable. Ce qui signifie qu'il doit rester dans la Communauté tel qu'il a été établi par les instances compétentes et qu'un État membre ne peut ni le modifier ni l'abroger, ni directement ni indirectement. »*, (Constantinesco, 1968, p.56).

¹²⁸ **Le Principe de l'Effet Direct, PED**, est la possibilité qu'un acteur privé, personne physique ou morale, invoque une règle communautaire de droit primaire ou secondaire pour défendre ses droits, selon le principe qui veut qu'une règle communautaire s'intègre automatiquement au droit national des pays membres.

communautaire auprès des Tribunaux internes. « *la mise en œuvre des règles du cadre juridique de l'Accord de Carthagène appartient au juge national dans les affaires qui relèvent de sa juridiction et de sa compétence* »¹²⁹, et le principe d'*Application Directe* (PAD)¹³⁰, impliquant que les règles de droit communautaire n'ont pas besoin d'être ratifiées par les parlements nationaux respectifs. Les décisions de la Cour de Justice sont des jugements impératifs, d'exécution obligatoire dans les pays membres¹³¹, et qui ont contribué à la légitimation progressive de la réglementation andine. Les juges désignés par leurs gouvernements deviennent juges régionaux lorsqu'il s'agit d'appliquer le droit communautaire à leur juridiction nationale. Pour l'application du droit communautaire, ils laissent de côté leur lien d'appartenance par origine et agissent de manière autonome et indépendante. En conséquence, la CAN a mis en place un ordre juridique précis s'intégrant au cadre juridique national des États membres et s'imposant à leurs juridictions respectives. La réglementation supranationale andine instaure la « *région-acteur* ».

Après dix ans d'expérience et d'approfondissement du processus d'intégration, les États élargissent les compétences de la Cour de Justice¹³² pour organiser les rapports juridiques entre les États membres, entre les États membres et les organes communautaires, entre les particuliers et les pays membres, et entre les particuliers de la région¹³³ (Figure 9).

¹²⁹ Art. 31 de la TJCAN.

¹³⁰ **Le Principe d'Application Directe, PAD**, fait référence à « *l'autosuffisance* » du Droit communautaire, au sens qu'une action communautaire ou nationale n'est pas nécessaire pour sa mise en place. Le droit communautaire n'a pas besoin d'être ratifié par les Parlements nationaux. Il entre en vigueur à partir de la date de sa publication au Journal Officiel (Cf. Art. 3 de la TJCAN), sauf si le jugement précise expressément la date d'entrée en vigueur.

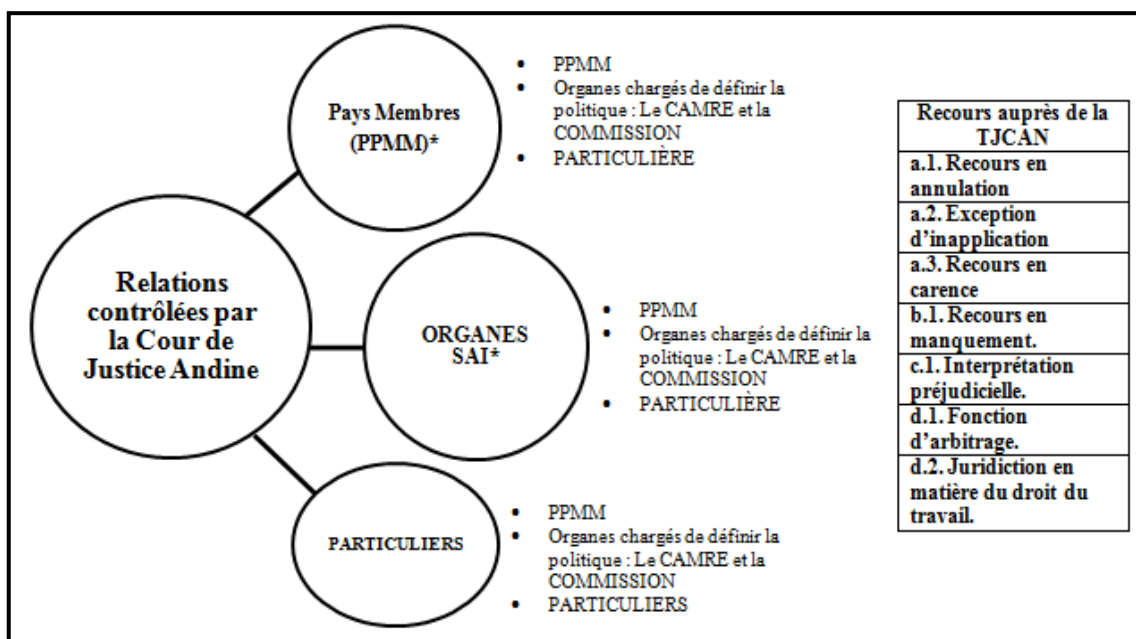
¹³¹ Art. 27 de la TJCAN: « *Si un Pays Membre visé par une décision ne respecte pas l'obligation qui en découle, la Cour après consultation du Secrétariat Général, déterminera les limites dans lesquelles le pays plaignant ou tout autre Pays Membre pourra restreindre ou suspendre, totalement ou partiellement, les avantages de l'Accord de Carthagène dont bénéficie le Pays Membre condamné* ». (Souligné par l'auteur).

En tout état de cause, la Cour pourra prendre d'autres mesures si la restriction ou suspension des avantages de l'Accord de Carthagène ne s'avérerait pas efficace ou aggravait la situation à résoudre. Les statuts de la Cour préciseront les conditions et limites de l'exercice de cette prérogative. La Cour, par l'intermédiaire du Secrétariat Général, communiquera sa décision aux Pays Membres.

¹³² Le Protocole de Cochabamba (1996) permet aux particuliers de présenter des réclamations directement au TJCAN.

¹³³ Le Protocole de Cochabamba, signé le 28 mai 1996, et entré en vigueur le 25 août 1999, contient les réformes de la TJCAN.

Figure 9 - Relations entre les agents concernés par l'application de la réglementation andine sous le contrôle de la Cour de Justice de la CAN (TJCAN)



*PPMM: Pays membres, SAI: Système Andin d'Intégration

Source : À partir de Quindimil (2006)

Pour que la norme soit d'application uniforme dans le périmètre andin, les juges nationaux doivent obligatoirement saisir la TJCAN pour obtenir l'interprétation de la règle juridique communautaire, ce que le traité constitutif de la TJCAN dénomme « *l'Interprétation Préjudicielle* ». Le juge de la TJCAN joue le rôle d'interprète de la règle communautaire devant le juge national. Ceci est une forme de coopération juridique entre le niveau communautaire et le niveau national : les deux juges agissent, pour cette action spécifique, en tant que juges communautaires assurant une application uniforme et simultanée de la réglementation andine à partir d'un cas individuel (Suárez Mejías, 2001). *L'Interprétation Préjudicielle* est d'application obligatoire, elle fait jurisprudence et peut être invoquée pour des cas similaires: « [...] *los jueces nacionales que conozcan en un proceso de alguna norma comunitaria que deba ser aplicada por ellos en un juicio interno deben pedir al Tribunal Andino la interpretación de dicha norma.... [...]* »¹³⁴, (Vigil Toledo, 2011, p.138). De plus, cette interprétation constitue une condition préalable permettant au juge de prononcer un jugement « [...] *no puede*

¹³⁴ « [...] *les juges nationaux qui lors d'un procès connaissent une règle communautaire qui devrait être appliquée dans un jugement interne, doivent solliciter la Cour Andine de Justice pour l'interprétation de cette règle... [...]* », (Vigil Toledo, 2011, p.138).

decidir la causa hasta no haber recibido la interpretación autorizada de las normas comunitarias. »¹³⁵ (Vigil Toledo, 2011, p.140).

La participation des particuliers, personnes physiques et morales, a marqué un avant et un après dans les demandes d'interprétation préjudicielle auprès de la TJCAN. De nos jours, la plus grande partie des réclamations proviennent du secteur privé et en particulier des entrepreneurs. De 1994 à 1998 (14 ans), 184 *interprétations préjudicielles* ont été délivrées, alors que de 1999 à 2012 (13 ans), 1995 ont été prononcées, soit dix fois plus que durant la première moitié de l'existence de la TJCAN. 91% des cas concernent des marques, des brevets et des droits d'auteur¹³⁶. La réglementation concernant la propriété industrielle est la plus étendue et la plus complète, et elle suscite la grande majorité des différends car elle met en jeu d'immenses intérêts économiques des sociétés transnationales. A ce sujet, la CAN a une réglementation avancée.

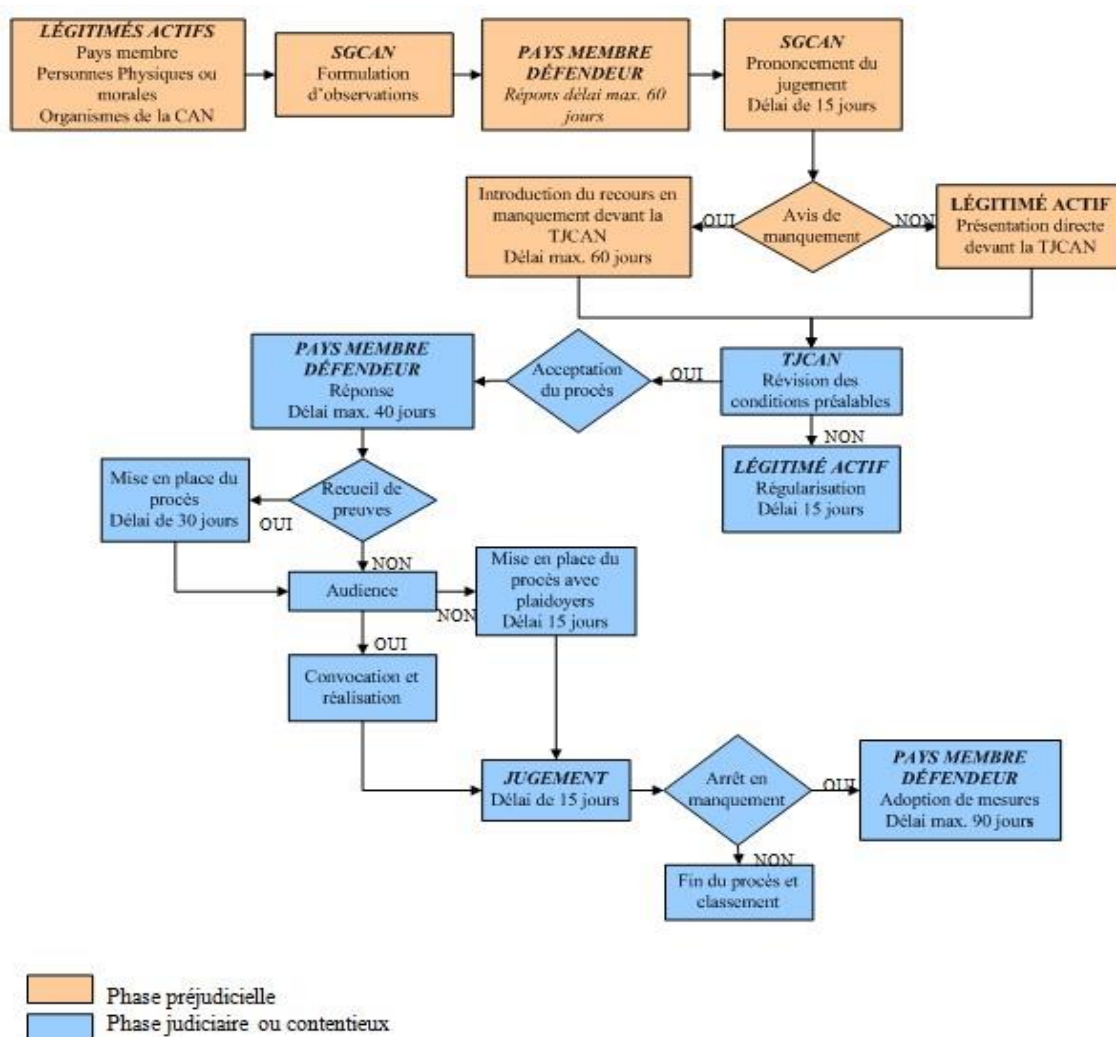
Le « *recours en manquement* » auprès de TJCAN est l'instrument qui illustre le mieux la portée supranationale de la fonction de contrôle de respect des règles. Il s'applique en cas de conflits entre deux parties. Le SGCAN est la première instance du « *recours en manquement* » qui émet d'office ou à la demande d'une des parties des « *avis de manquement* » en cas de violation de la réglementation communautaire. Si le pays membre fautif persiste, une deuxième requête est présentée auprès de la TJCAN. Le SGCAN est un filtre important, la plus grande partie des controverses étant résolues par cette instance.

Le jugement de la TJCAN impose aux parties le respect de la décision judiciaire, et cela sans possibilité de recours. Ce qui est intéressant dans le *recours en manquement*, c'est qu'il donne la possibilité aux particuliers, aux personnes physiques ou morales, de saisir *ex ante* ou *ex post* les juges nationaux : suite à un jugement favorable de la TJCAN, la partie plaignante cherche à obtenir des réparations économiques en contrepartie des préjudices consécutifs à la non application du droit andin (Figure 10).

¹³⁵ « [...] ne peut pas prononcer un jugement avant d'avoir obtenu l'interprétation des règles communautaires. », (Vigil Toledo, 2011, p.140).

¹³⁶ Statistiques fournies par la TJCAN, mai/2013.

Figure 10 - Le circuit du recours en manquement



Source: TJCAN (2013)

Le nombre de jugements non respectés par les pays membres constitue l'indice de mesure de l'efficacité de la Cour de Justice et de son caractère supranational. Les statistiques disponibles montrent que 16,9% des jugements restent sans incidence (Uribe Mosquera, 2005)¹³⁷, ce qui signifie que 83,1% des jugements sont respectés par les pays. La TJCAN autorise le pays lésé à appliquer des sanctions¹³⁸. Ce dernier *pourra* mettre en œuvre des mesures commerciales permettant la réparation du préjudice¹³⁹.

¹³⁷ Ces chiffres ont été obtenus d'une étude effectuée par Tomás Uribe Mosquera (2005), avec des informations de la période 1985-2005.

¹³⁸ Quelques exemples de non-respect des jugements de la TJCAN de la part des Pays membres: 1) Les restrictions de la part du Venezuela à la libre circulation du transport international de marchandises par voie terrestre. 2) Les restrictions de la part de l'Équateur à l'importation du sucre colombien sous prétexte de problèmes phytosanitaires. 3) L'absence de mesures de la part de la Colombie et de l'Équateur pour permettre le transport international de marchandises par voie terrestre.

¹³⁹ En règle générale, la TJCAN utilise des mots tels que « *pourra* », au lieu de « *devra* ».

Dans la pratique, les actions compensatoires sont de caractère facultatif et peuvent prendre la forme de tarifs douaniers plus élevés sur certains produits en provenance du pays responsable du préjudice. Même dans ces cas, la TJCAN ne peut pas déterminer avec certitude si le pays sanctionné a adopté une mesure transitoire, tout simplement pour respecter le jugement, ou si bien plus tard il a pu adopter des mesures restrictives dans « *d'autres domaines* » comme compensations aux effets du jugement¹⁴⁰. La TJCAN impose « *l'exécution forcée* » de ses jugements et en réalise le suivi dans les pays condamnés¹⁴¹. Toutefois, en dernier ressort, l'application de mesures compensatoires reste discrétionnaire, car elle dépend des pays lésés.

Dans la pratique, avant de se lancer dans la voie judiciaire, les Etats préfèrent effectuer une analyse des coûts et bénéfices actuels et futurs pour ne pas porter préjudice aux relations politiques avec un autre pays membre : “[...] *cuando un país andino no hace uso de esa restricción o suspensión, se debe por lo general al costo que puede representar para sus propios intereses políticos y económicos. También porque ese país hoy víctima, ha infringido o puede llegar a infringir la norma comunitaria [...]*”¹⁴² (Bustamante et Sánchez Chacon, 2010, p.130). Par conséquent, les différends entre les Etats ne sont pas circonscrits à l'instance juridictionnelle, ils se règlent aussi en fonction des intérêts politiques en jeu¹⁴³. La sécurité juridique et la gouvernabilité de la région en sont donc affectées.

¹⁴⁰ Il se pourrait que la nouvelle mesure instaurée par le pays condamné, fasse ensuite l'objet d'une nouvelle poursuite auprès de la TJCAN.

¹⁴¹ Art.113 du Statut de la TJCAN.

¹⁴² « *Quando un país andin n'utilise pas cette restriction ou suspension, cela est dû généralement au coût que cela peut représenter pour ses propres intérêts politiques et économiques. Mais aussi parce que ce pays qui est aujourd'hui une victime, a enfreint ou pourra enfreindre la norme communautaire [...]* », (Bustamante et Sánchez Chancón, 2010, p.130).

¹⁴³ Parmi les exemples de cette situation, il existe plusieurs cas de condamnation du Venezuela par la TJCAN. La Colombie s'est abstenue d'appliquer les sanctions autorisées par la TJCAN au Venezuela, pour ne pas détériorer encore davantage les relations déjà tendues avec le Venezuela et ne pas porter préjudice aux échanges bilatéraux, très favorables à la Colombie.

SECTION 3. LE « HARD LAW » À L'INTÉRIEUR DE LA CAN : FACTEUR DE RÉGIONALISME EN PROFONDEUR

La décision des Etats de faire partie d'une Organisation internationale d'Intégration repose sur un calcul coûts-bénéfices. Pour cette raison, dans les arènes de la négociation à l'intérieur de la région, les Etats adoptent toujours des positions en fonction des intérêts économiques et politiques nationaux : « *Cooperation is not equivalent to harmony. Harmony requires complete identity of interests, but cooperation can only take place in situations that contain a mixture of conflicting and complementary interests.* » (Axelrod et Keohane, 1985, p.256). Par conséquent, l'une des difficultés les plus communes lors de la mise en œuvre d'un Traité d'Intégration est de créer des mécanismes pour éviter l'anarchie dans le comportement futur des Etats membres.

Si les comportements des Etats étaient analysés selon le critère de la dynamique de la théorie des jeux, ce seraient les Etats qui auraient le pouvoir de décider à quel moment et dans quelles circonstances ils coopèrent. Chacun des Etats se demande aussi jusqu'à quel point, dans une relation de coopération, les engagements des autres membres sont crédibles. Il est important de signaler que faire partie d'une OR d'Intégration implique le partage des espaces économiques et politiques, le transfert de parcelles de souveraineté, et suppose aussi des coûts et des investissements. C'est ainsi que la crédibilité est une variable sensible et essentielle dans la coopération. Il s'agit d'un bien public régional car elle permet de construire des certitudes et un cadre institutionnel. Inversement, la méfiance à l'égard des comportements des autres partenaires provoque de l'incertitude, des méfiances et la tentation de rompre l'ordre établi.

La réglementation régionale permet aux Etats de crédibiliser leurs engagements régionaux, par le biais du respect de la règle communautaire. Cette réglementation renforce le discours et l'action. « *Legalization entails a specific form of discourse, requiring justification and persuasion in terms of applicable rules and pertinent facts, and emphasizing factors such as text, precedents, analogies, and practice.* » (Abbot et Snidal 2000, p.429). La législation, le « *hard law* », est le mécanisme à travers lequel

les Etats s'engagent à respecter et à faire respecter les accords d'intégration. En ce qui concerne le processus d'intégration andine, la législation constitue un dispositif de garantie dans les relations de coopération régionale dans les domaines du « *noyau dur* » qui sont les plus sensibles, aussi bien que dans les « *autres domaines* ».

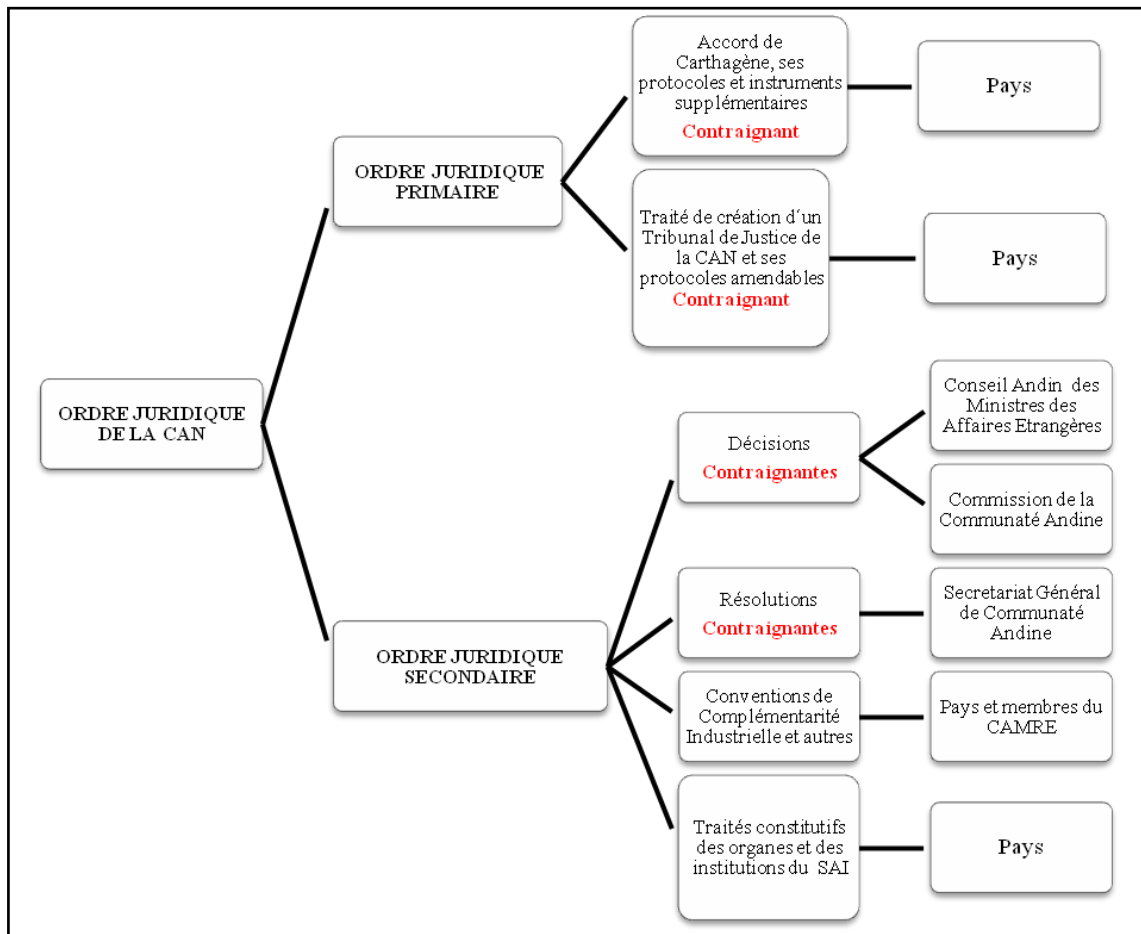
L'objectif de cette section est de décrire le développement normatif dans la CAN. Les propriétés contraignantes des normes et règles andines « *en aval* » entraînent les juristes, spécialistes de la réglementation andine, à qualifier le régionalisme de supranational, alors que, selon les critères de la convention sémantique adoptée pour ce travail, il s'agit plutôt d'un régionalisme en profondeur. La première et deuxième partie expliquent les étapes du processus juridique de la réglementation andine "*en amont*" et « *en aval* », afin d'identifier la formation et les effets du droit communautaire. On conclura finalement que le manque de volonté politique des Etats à se plier à une loi communautaire contraignante diminue la portée d'une gouvernance institutionnelle formelle.

3.1. LES TROIS GRANDS PRINCIPES DU RÉGIONALISME DANS LA CAN

Dans le cas de la CAN, le « *hard law* » régional est constitué, d'une part, par le Droit Primaire ou originaire (les Traités constitutifs, les Protocoles et les Instruments modificateurs supplémentaires) ; d'autre part, par le Droit Secondaire ou dérivé (*décisions* du CAMRE et de la Commission, *Résolutions* du Secrétariat Général, Conventions de Complémentarité Industrielle et autres conventions que les Pays membres adoptent entre eux, dans le cadre du processus d'intégration sub régional andin)¹⁴⁴. Le Droit Primaire constitue le cadre général conceptuel et réglementaire. La politique régionale se déploie en pratique par le biais du Droit Secondaire (Figure 11).

¹⁴⁴ Art. I du Traité fondateur de la Cour de Justice Andine, TJCAN (1979) et ses modifications incorporées à travers le Protocole de Cochabamba (Bolivie, 28 mai 1996).

Figure 11 - Le cadre juridique de la CAN



Source : Suárez Mejías (2006), Quindimil (2006)

Les *Décisions –CAMRE*, les *Décisions-Commission* et les *Résolutions-SGCAN* ont un pouvoir contraignant (art 2 et 3 du TJCAN): « *Las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina* »¹⁴⁵, ou « *...serán directamente aplicables en los países miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, al menos que las mismas señalen una fecha posterior* »¹⁴⁶. Celles-ci forment un ensemble de règles, de principes et de procédures qui permettent d’administrer le pouvoir régional, à l’intérieur des territoires

¹⁴⁵ « *Les Décisions deviennent contraignantes et s’imposent aux pays membres à partir de la date à laquelle elles sont approuvées par le Conseil Andin des Ministres des Affaires Etrangères ou par la Commission de la Communauté Andine.* » Art. 2 et 3 du TJCAN.

¹⁴⁶ « *...seront directement applicables dans les pays membres à partir la date de leur publication dans le Journal Officiel de l’Accord, sauf si elles stipulent une date ultérieure* » Art. 3 du TJCAN.

nationaux des Etats membres, et vis-à-vis des acteurs extérieurs à la région¹⁴⁷. Dans la suite ce travail, nous nous focalisons plus particulièrement sur l'analyse du droit secondaire dans ces deux instances: premièrement sur le processus de production des *Décisions* du CAMRE et de la Commission, soit le droit secondaire andin « *en amont* », et deuxièmement sur l'analyse de son application juridique, c'est-à-dire le droit secondaire andin « *en aval* ».

3.2. LES NÉGOCIATIONS INTERGOUVERNEMENTALES EN AMONT DES DÉVELOPPEMENTS RÉGLEMENTAIRES ANDINS

La méthode intergouvernementale est un processus de négociation international entre des Etats souverains qui cherchent à défendre leurs intérêts au sein d'une OR comme la CAN. Dans la coopération intergouvernementale, les Etats acceptent d'exécuter une action ou de s'en abstenir s'ils obtiennent un engagement similaire en contrepartie. Dans ce processus, les Etats agissent selon leurs propres intérêts et représentations (Suárez Mejías, 2001). Les *Décisions* constituent donc le résultat d'un processus de négociation intergouvernementale, à l'origine du « *hard law* », ce qui permet de caractériser la « *région-arène* ».

Les négociations intergouvernementales entre les Etats membres de la région, témoignent d'une vocation présidentialiste, non seulement de la CAN, mais de toute l'Amérique Latine. « *El presidencialismo fuerte es una de las tendencias comunes a los sistemas políticos latinoamericanos... [...] el problema no radica sólo en la mayor o menor fortaleza del ejecutivo, sino en la debilidad del legislativo y judicial, expresada bien en su incapacidad de servir de contra peso a los restantes poderes, comenzando por la presidencia, bien en su subordinación al ejecutivo* »¹⁴⁸ (Malamud, 2013). Les

¹⁴⁷ La nature juridique des Résolutions de la SGCAN est variable. Si elles découlent des Traités, elles sont de nature législative et elles ont la même valeur qu'une Décision. S'il s'agit d'actes nécessaires à l'exécution des Décisions - CAMRE ou Décisions – Commission, elles sont de nature exécutive ou administrative et ont un rang juridique inférieur (Quindimil, 2006 ; SÁCHICA, 1985). Voir la **fonction d'initiative et de contrôle normatif** du Secrétariat Général décrite dans ce travail (Par exemple les fonctions de surveillance des règles de la ZLE exercées par la SGAN).

¹⁴⁸ « *Le présidentialisme est une des tendances communes aux systèmes politiques latino-américains... [...] Le problème ne repose pas uniquement sur la plus ou moins forte puissance de l'exécutif mais sur la faiblesse du législatif et du judiciaire incapables de faire contrepoids aux autres pouvoirs, en commençant par la présidence, et s'accommodant de leur subordination à l'égard de l'exécutif* », (Malamud, 2013).

Etats sont les acteurs politiques prépondérants des relations internationales (Arroyave-Quintero, 2008) et ils contrôlent les institutions communautaires afin que leurs intérêts nationaux soient pris en compte dans le droit communautaire. Ce contexte permet de comprendre les formes politiques de l'intégration andine, ainsi que l'attribution des compétences et le caractère intergouvernemental des institutions andines à caractère normatif: le CAMRE, la Commission et la prééminence du SGCAN.

Les modalités d'adoption des *Décisions*, par consensus¹⁴⁹, majorité qualifiée¹⁵⁰, et majorité qualifiée sans vote négatif¹⁵¹, témoignent d'un processus de négociations entre les Etats. De tels mécanismes de vote impliquent que les Etats, même s'ils n'ont pas émis un vote positif, consentent à ajuster les normes sur leur territoire, en subordination à la règle communautaire supranationale. C'est une démonstration du « *régionalisme en profondeur* ».

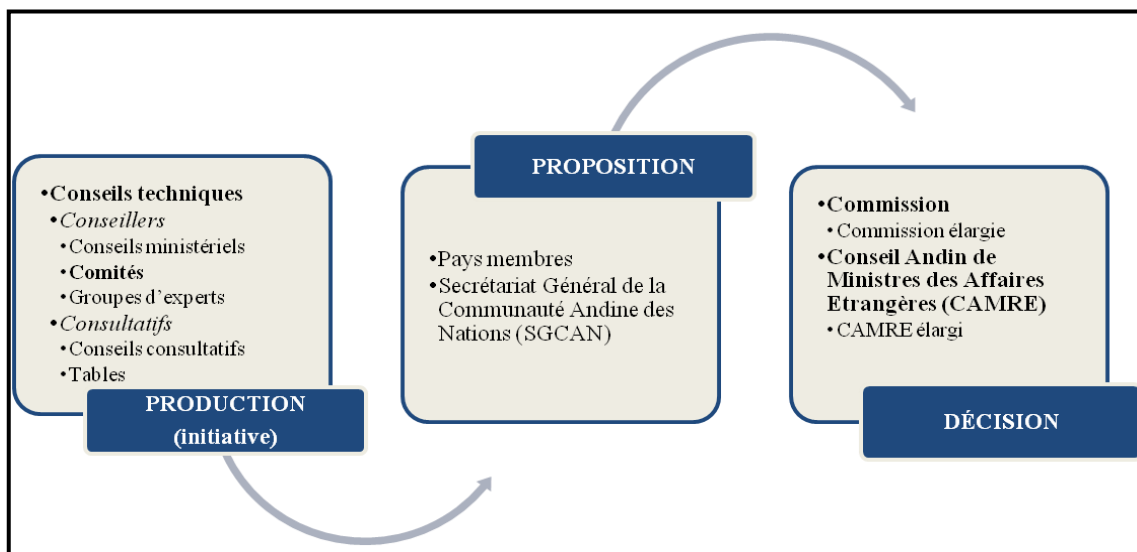
La Figure 12 ci-dessous rend compte des processus de production de normes « *en amont* »: qui décide et comment ? Toute *Décision* est un pacte politique, reposant sur une importante quantité d'informations, générées par le noyau technique du système et les institutions sectorielles. Ces informations permettent de nourrir la négociation intergouvernementale et sont utilisées par chaque représentant du pays membre au sein du CAMRE ou de la Commission.

¹⁴⁹ Adoption d'une décision sans avoir à recourir à la formalité du vote.

¹⁵⁰ Adoption d'une décision par 2/3 des votes. Ceci implique que le pays ayant voté contre la décision adoptée devra se conformer à ce qui a été décidé.

¹⁵¹ Concerne une décision adoptée par les 2/3 des voix, sans aucun vote négatif qui s'applique à l'annexe I et II: TEC, Réformes au régime commun de Propriété Intellectuelle, régime pour la production agricole et halieutique ou agroindustrielle, ou l'approbation de propositions sur des sujets sensibles présentées par un pays membre.

Figure 12 - Processus de création de la réglementation. Les Décisions



Source: A partir des informations obtenues dans les entretiens

L'élaboration des propositions de *Décisions* se déroulent en plusieurs étapes, au cours desquelles on recueille l'opinion technique des Conseils Ministériels, des Comités sectoriels et des Groupes d'experts. L'étape la plus difficile du processus est celle du démarrage du processus de négociation, c'est la phase de *préparation du terrain*, c'est-à-dire la recherche de convergences des positions des pays membres dans les réunions initiales. Le processus démarre avec un document de base élaboré par les fonctionnaires de la CAN (SGCAN ou la Commission), lequel est soumis à l'avis des groupes d'experts gouvernementaux. Cependant les initiatives peuvent provenir d'un ou de plusieurs pays membres, et ce sont donc eux qui déclenchent le processus de négociation. Une fois qu'un accord relatif à la proposition a pu être atteint entre les parties, il est soumis au CAMRE ou à la Commission. A ce stade, il est encore possible que le projet fasse l'objet de modifications pour rapprocher les positions et faciliter la validation de la *Décision*¹⁵².

Dans chaque pays, les relations entre les institutions et les organismes sectoriels nationaux relève de la compétence du Ministère des Affaires Etrangères, qui est responsable du lien entre les organismes de la CAN et les gouvernements. Parallèlement la composition des missions nationales et la nomination des délégués aux Conseils

¹⁵² Il ne faut pas oublier que les *Décisions* sont validées par consensus à l'intérieur du CAMRE et à la majorité absolue sans vote négatif au sein de la Commission.

intergouvernementaux sont du ressort des institutions et des organismes sectoriels. Ceux-ci ainsi délivrent également les instructions nationales à suivre dans la négociation. C'est pour cette raison que leur participation dans le processus d'élaboration de la réglementation secondaire est stratégique.

Le vote de chaque pays membre au sein du CAMRE ou de la Commission exprime les préférences des pays membres en fonction de leur analyse coûts-bénéfices. La pratique intergouvernementale « *en amont* » implique le quid pro quo, la flexibilité, l'adaptabilité progressive, et même une considération particulière envers les membres les plus vulnérables (comme l'Equateur et la Bolivie à l'intérieur de la CAN). La région est ici une « *arène* ».

3.3. LA NATURE « SUPRANATIONALE » DE L'APPLICATION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE ANDIN

Les *Décisions*, autrement dit le droit secondaire, couvrent une grande diversité de champs¹⁵³ et d'acteurs régionaux¹⁵⁴ à différents niveaux¹⁵⁵. Leur application demande donc des mécanismes légaux d'insertion du droit communautaire andin dans le cadre juridique national des Etats.

Le droit communautaire primaire (les Traités) et le droit secondaire (les *Décisions* et les *Résolutions*) s'intègrent au cadre juridique du droit national et s'appliquent dans un seul territoire aux mêmes sujets (l'Etat et les particuliers), dans les mêmes domaines. La question se pose donc : comment deux régimes juridiques, le droit interne des pays membres et le droit communautaire andin peuvent-ils cohabiter et converger ? La coexistence de ces deux cadres juridiques, le national et le communautaire, aurait une incidence sur les acteurs nationaux, privés et publics, avec

¹⁵³ Par exemple dans le domaine des relations extérieures, des questions institutionnelles, de l'intégration, de la politique commerciale, de la propriété intellectuelle et industrielle.

¹⁵⁴ Les Etats Membres, les organes du SAI, les particuliers et même des personnes morales bien déterminées. (Par exemple la Décision 295, par laquelle se met en place « *l'inclusion de la Compagnie Financière Hollandaise FMO dans la Liste Nominative des Entités avec Possibilité au Traitement Neutre du Capital pour les investissements* » (Quindimil, 2006, p.183).

¹⁵⁵ Types de *Décisions*: 1) **Décisions réglementaires**: concernent les régulations générales de certains des aspects du processus d'intégration et se substituent aux lois nationales. 2) **Décisions administratives**: régulent l'organisation et le fonctionnement des organes de la CAN, et 3) **Décisions exécutives**: concernent les dispositions spécifiques aux Pays Membres dans le respect de leurs obligations vis-à-vis de la région.

des conséquences différentes et même contradictoires, car le droit interne des pays membres pourrait être en contradiction avec le droit communautaire. Dans ces conditions, il est inconcevable que les deux réglementations puissent avoir une force obligatoire équivalente sur le même territoire et dans les mêmes domaines. En outre, sachant que les traités et les décisions sont à caractère régional et par conséquent, multilatéral, les obligations et les droits sont communs et sont assumés conjointement par tous les Etats. Ceci implique l'existence d'un seul et unique cadre juridique multilatéral, le droit communautaire, qui est collectif et interdépendant et qui engage plusieurs Etats. C'est pour cette raison que sa portée juridique est plus grande que celle de la réglementation nationale.

En conséquence, la cohabitation de deux régimes juridiques impose la définition: a) de la hiérarchie, c'est-à-dire le principe de primauté ; b) des effets (la force contraignante) ; et, c) de l'interprétation (uniformité des définitions) du droit communautaire, pour que celle-ci soit concordante dans tous les pays membres. Ces éléments sont à l'origine des piliers du droit communautaire qui ont été adoptés par la CAN : le Principe de Primauté, le Principe d'Application Directe et le Principe d'Effet Direct (Quindimil, 2006).

Depuis 1969¹⁵⁶, le principe de primauté est reconnu par les règles du Droit International, et donc par le Traité de la CAN. La réglementation andine primaire et secondaire est reconnue comme étant contraignante et à caractère obligatoire. La Commission¹⁵⁷ elle-même réaffirme ce principe lorsqu'elle établit: « *el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena prevalece, en el marco de sus competencias, sobre las normas nacionales sin que puedan oponerse a él medidas o actos unilaterales de los países miembros.* »¹⁵⁸ (Pico Mantilla, 2009, p.58). La TJCAN a pris de nombreuses décisions qui peuvent illustrer le caractère obligatoire de l'exécution de la norme andine¹⁵⁹. Finalement, ce sont les pays de la CAN eux-mêmes qui acceptent la primauté

¹⁵⁶ Art. 27 et 45 de la Convention de Vienne sur le Droit des Traités.

¹⁵⁷ Période 29 des sessions ordinaires, Lima, 29 mai au 5 juin 1980.

¹⁵⁸ « *Dans les champs qu'il couvre, le cadre juridique de l'Accord de Carthagène prime sur les règles nationales sans que celles-ci puissent s'opposer par des mesures ou des actes unilatéraux des pays membres.* », (Pico Mantilla, 2009, p.58).

¹⁵⁹ Affaire 1-IP-87, Interprétation préjudicielle des Art. 58, 62 et 64 de la Décision # 85 de la Commission du PAND, sollicitée par le Conseil de l'Etat de la République de Colombie. Affaire 1-IP-88,3-IP-89, 5-IP-89, 5-IP-90, 2-IP-90, 3-IP-94 (Quindimil, 2006, p.301 et 302). Procès de Nullité de la Résolution #

de la règle communautaire sur la règle nationale dans le cadre de l'exercice jurisprudentiel au niveau domestique¹⁶⁰. En conséquence, la primauté de la règle communautaire veut que le juge national s'abstienne d'appliquer toute loi de l'Etat qui soit contraire à la loi communautaire. Pour cette raison, les juges nationaux sont des juges communautaires et acteurs majeurs pour assurer l'application de la réglementation régionale.

Le principe d'application directe et le principe d'effet direct se retrouvent aussi dans la pratique juridictionnelle de la TJCAN. Les décisions de la TJCAN¹⁶¹ font foi de l'existence d'un droit communautaire commun appliqué aux Etats et aux particuliers, avec la même force et la même catégorie juridique pour tous les pays membres. Le droit andin « en aval », c'est-à-dire dans sa mise en œuvre et son exécution, est l'expression de la « *région comme acteur* » supranational. Comme l'affirme la TJCAN : « *La règle communautaire dérivée s'intègre au cadre juridique du Pays Membre sans la nécessité d'un processus spécial ni d'aucun acte qui valide son intégration, et sans la nécessité ni la présence d'une règle interne qui « l'accepte ». Les juges nationaux des Pays Membres sont obligés d'appliquer ces règles dans les cas portés à leur connaissance, sauf si la règle communautaire dispose l'existence d'un processus spécial d'intégration.* »¹⁶².

Dans sa conception étymologique, le terme supranationalité signifie ce qui est « par-dessus » ou « sur » la nation (Vigil Toledo, 2011), et pour plusieurs chercheurs et universitaires du droit international et du droit communautaire, européen et latino-américain, le terme présente différentes nuances et perspectives. Des auteurs comme Schermers et Blokker (1995, p.56) le reconnaissent ainsi lors qu'ils affirment « [...]

253 du Conseil de l'Accord de Carthagène, JUNAC, Cf. Figure 5. Jugement de juin 10/1987 (Pico Mantilla, 2009, p.83).

¹⁶⁰ Par exemple, le Procureur Général de l'Etat équatorien, en réponse à la consultation effectuée par la Ministre du Commerce Extérieur de l'Equateur, relative au principe de primauté de la réglementation andine, ne laisse aucun doute au sujet de la suprématie de la règle andine, lorsqu'il affirme: « ...comme il l'a été signalé à plusieurs reprises, la réglementation communautaire a un caractère obligatoire sur le cadre juridique des pays membres, sur les résolutions et les régulations internes, sur les lois organiques et générales. De plus, les règles communautaires priment sur les autres accords, conventions et traités internationaux... ». Note 12206 du Procureur Général de l'Equateur, octobre 7/2004 (Quindimil, 2006, p.35).

¹⁶¹ Jugement du TJCAN du 26 octobre 1989, Affaire 2-IP-90, Affaire 6-IP-93, Affaire 10-IP-94, Affaire 1-IP-96 rendu par la Cour Constitutionnelle de la République de Colombie, Affaire 3-AI-96 du 24 mars 1997: Recours en manquement engagé contre la République du Venezuela (Novak, 2003).

¹⁶² Ibid

*many authors have discussed the concept of the “supranational organization”, reaching different conclusions, as a result of the fact that term “supranational” does not have any clear meaning. To date, the term has been used only descriptively and acquired a distinct legal meaning.”*¹⁶³ La diversité des interprétations et des perspectives épistémologiques, oblige à choisir la définition de « supranationalité » la plus simple et la plus précise. La définition de García, 2007 (p.374-375) formule le concept comme suit : « [...] *en esencia la supranacionalidad es un concepto al que subyace el fenómeno de la cesión de soberanía a favor de una organización (con la consiguiente conexión directa entre ésta y el ciudadano), y que gira en torno a cuatro cuestiones: 1) Quién decide (la estructura política propia de la organización); 2) Cómo decide (mediante unas reglas de funcionamiento que escapan al control individual, y por tanto soberano, de los Estados miembros de la organización); 3) Control sobre lo decidido (en manos de una estructura jurisdiccional también propia de la organización); 4) Efectos de lo decidido (obligatorias para los Estados miembros y sus ciudadanos en términos de eficacia directa y primacía derivados del propio ordenamiento de la organización) »*¹⁶⁴ (Souligné par l’auteur).

Les deux dernières catégories, le *Contrôle des décisions et le contrôle des effets de ces décisions*, correspondent à la phase « *en aval* » du cadre juridique andin. Compte

¹⁶³ Les mêmes auteurs signalent comme caractéristiques de la supranationalité: “1) *The organization should have the power to take decisions binding on the member states. 2) The organs taking the decisions should not be entirely dependent on the cooperation of all the member states. Some independence may be obtained in two ways. First, by allowing binding decisions to be adopted by majority vote, so that member states can be bound against their will. Secondly, by composing the decision-making organ of independent individuals. 3) The organization should be empowered to make rules that directly bind the inhabitants of the member states. This power enables the organization to perform governmental functions without the need or the possibility for national governments to transform the rules of the organization into domestic law. 4) The organization should have the power to enforce its decisions. Enforcement should be possible even without the cooperation of the governments of the states concerned. It may well be possible that other organs of the member states are used to aid the organization in this field. Thus, a national parliament and national judiciary may coerce their government to fulfill the state’s obligation to the organization. 5) The organization should have some financial autonomy [...], 6) Unilateral withdrawal should be not be possible. In a supranational organization, the members should not even have the power collectively to dissolve the organization or to amend its powers without collaboration of the supranational organs.” (Schermers et Blokker, 1995, p.56-57).*

¹⁶⁴ « [...] *en substance, la supranationalité est un concept qui définit le transfert de souveraineté en faveur d’une organisation (avec en conséquence le lien direct entre cette dernière et le citoyen) et qui repose sur quatre questions : 1) Qui décide (la structure politique propre à l’organisation) ; 2) Comment décide-t-elle (par le biais de règles de fonctionnement qui échappent au contrôle individuel des Etats membres de l’organisation, et par conséquent sont souveraines) 3) Comment contrôler les décisions (sous la responsabilité d’une structure juridictionnelle qui appartient aussi à l’organisation) ; 4) Quels sont les effets des décisions (obligatoires pour les Etats membres et leurs citoyens en vertu de l’effet direct et de primauté dérivée de l’ordre juridique émanant de l’organisation) » , García, 2007 (p.374-375).*

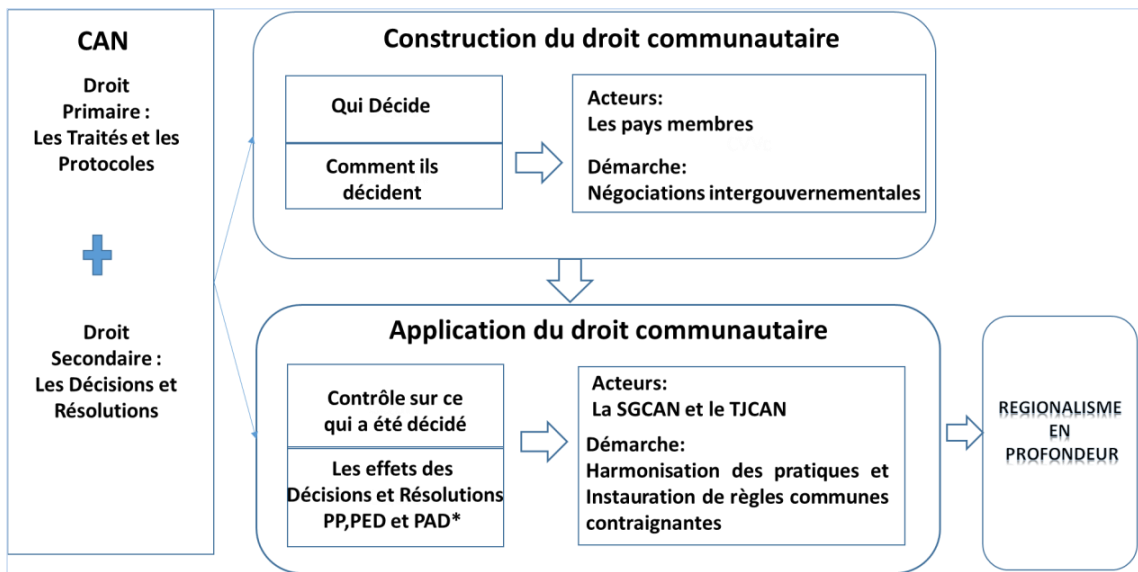
tenu des propriétés du droit communautaire, la supranationalité de la *région-acteur* provient d'un transfert volontaire, non pas de souveraineté (Montaño, 2013), mais de compétences souveraines de la part des Etats membres, librement acceptées par eux, dans des domaines d'intérêt commun. « *A partir de este momento, los Estados no podrán invocar sus propias constituciones para sustraerse a las obligaciones derivadas del Tratado de adhesión* »¹⁶⁵ (Gájate, 2010, p.41). Il existe un large consensus sur ce point (Quindimil, 2006 ; Sobrino Heredia (2002) ; SÁCHICA (1985) ; Suarez Mejías (2001) ; Constantinesco (1968), García (2007), les Jugements TJCAN¹⁶⁶. Deux cadres juridiques, le national et le communautaire, coexistent sans conflit. Ceci comprend les Constitutions nationales, ce qui implique des modifications constitutionnelles afin de transférer des compétences bien définies (clairement délimitées) en faveur des institutions régionales¹⁶⁷.

¹⁶⁵ « *A partir de ce moment les Etats ne pourront plus faire appel à leurs constitutions pour éviter les obligations dérivées du Traité d'adhésion.* », (Gájate, 2010, p.41).

¹⁶⁶ Ce principe est clairement exprimé par la TJCAN dans l'Affaire N° 02-AN-2007, lorsqu'il établit: [...] « *le Droit Communautaire Andin prime sur le Droit Interne des Pays Membres, indépendamment de sa forme et de sa hiérarchie, y compris le droit Constitutionnel du Pays Membre. [...] la réglementation communautaire doit être appliquée de préférence et sursoit à l'application de la norme nationale qui lui est contraire.* »,

¹⁶⁷ Afin que l'harmonisation du droit national et du droit communautaire soit effective, il a été nécessaire que les Constitutions contiennent des « *clauses d'ouverture* » qui permettent l'intégration des Etats dans une structure politique supérieure et indépendante, comme c'est le cas de la Constitution de la Colombie (Gájate, 2010).

Figure 13 - Un régionalisme en profondeur



*PP : Principe de primauté ; PED : Principe d'effet direct ; PAD : Principe d'application directe

L'harmonisation au niveau régional indispensable à la convergence structurelle, est la source de la richesse du droit primaire et secondaire régional. Ceci suppose que les cadres juridiques internes des pays se modifient, même partiellement, en vue d'une adaptation à la réglementation régionale. A la lumière de la grille d'analyse évoquée dans l'introduction générale, cela ne signifie pas que le régionalisme au sein de la CAN soit supranational. La nature supranationale implique une « *coordination visant à doter une institution régionale de pouvoirs supra-nationaux. Dans ce cadre, les Etats-nations impliqués se dessaisissent d'une partie de leurs prérogatives dans au moins un domaine où ils exerçaient préalablement une régulation selon leur propre logique. L'institution supranationale se substitue alors aux Etats-nations et devient ainsi une instance décisionnaire autonome désormais capable de contraindre les Etats nations impliqués.* » (Figuière et Guilhot, 2006, p.84.). Dans la CAN, il existe une délégation de pouvoir pour l'élaboration du droit communautaire mais pas de transfert de souveraineté. Bien qu'« *en aval* » la norme andine ait un statut juridique contraignant, les États membres sont impliqués en permanence dans les négociations intergouvernementales pour l'élaboration de la norme « *en amont* ». Il n'existe pas non plus une institution qui se substitue aux Etats membres dans un domaine spécifique. Les pays membres font directement ou indirectement (par délégation au CAMRE et à la Commission) le droit communautaire « *en amont* ». Comme Figuière et Guilhot (2006,

p.84) le signalent : « *ce niveau de coordination appelle la mise en place d'une institution stricto sensu qui organise la "co-décision", mais chaque Etat-nation participe à la définition du contenu de cette dernière* » (Figure 13). Dans le domaine politique, il ne s'agit pas d'un acte juridique définitif et irréversible des Etats. Les Pays Membres peuvent abandonner le processus et mettre fin aux attributions conférées à l'OR d'intégration (Casas Gragea, 2005). C'est le cas du Venezuela lorsque ce pays a quitté la région en 2006. A l'intérieur de la CAN, le transfert de compétences spécifiques des Pays Membres aux institutions régionales est purement fonctionnel, afin d'atteindre les objectifs établis dans les traités fondateurs. Ainsi la CAN est une OR pilotée par ses membres, elle est donc une « *member-driven organization* » (Abbas, 2005).

Néanmoins, on peut être perturbé par les textes juridiques qui assimilent la notion de « supranationalité » au transfert de pouvoirs à un organe régional dont les décisions sont contraignantes pour les États membres (Quindimil, 2006, Montaña, 2013) alors que ceux-ci ont gardé leur souveraineté. La notion de « supranationalité » utilisée dans ce travail est différente, dans le sens où un « Etat supranational », un « Super-Etat », (Sobrino Heredia, 2001), supérieur aux États membres, jouit de la souveraineté, au moins dans un domaine spécifique (par exemple dans la zone euro), ses actes juridiques et ses politiques ne dépendant pas de l'intervention directe ou indirecte des pays concernés.

Les champs d'application du droit secondaire (« *hard law* ») sont multiples, ils dépassent l'économie et les échanges (*noyau dur*) et concernent bien « *d'autres domaines* ».

Tableau 6 - Domaines de convergence dans le « *hard law* »

NOYAU DUR	«AUTRES DOMAINES»
<ul style="list-style-type: none"> •Négociation avec des tiers. •Mise en place de la politique tarifaire et douanière. •Règles de la défense commerciale. •Règles sur la santé agricole. •Règlementation et normalisation technique. •Règles d’harmonisation des législations sur le commerce des produits réglementés •Régimes de propriété intellectuelle •Harmonisation des législations fiscales •Investissements •Services 	<ul style="list-style-type: none"> •Reconnaissance de documents de voyage, passeports et traitement national. •Coopération consulaire. •Programme intégré de développement social (PIDS) •Santé •Travail et emploi •Education •Sécurité alimentaire •Développement rural •Participation des citoyens andins pour l’intégration •Environnement •Tourisme •Sécurité •Culture •Coopération •Intégration énergétique •Migration du travail et sécurité sociale.

Source : SCAN

Le Tableau 6 montre que la convergence régionale concerne de nombreux domaines. Elle progresse par le biais du droit secondaire, intégrant les Etats et les particuliers. Par conséquent, les Etats ont accepté d’effectuer de modifier leurs politiques et leurs règles nationales pour les adapter aux standards régionaux. Les Etats acceptent de limiter leur liberté politique pour promouvoir la convergence régionale. A cet égard, nous sommes devant une région intégrée par les institutions et par le droit, avec des effets supranationaux.

Au vu de ce qui a été exposé dans ce chapitre, on pourrait aussi affirmer que nous sommes devant un cas d’un profond régionalisme *de jure*, ce qui confirme l’existence d’un « *régionalisme en profondeur* »¹⁶⁸, c’est-à-dire la « *région-acteur* » supranational

¹⁶⁸ Dans l’introduction de ce travail, nous avons défini le Régionalisme en Profondeur comme la coordination qui vise à l’harmonisation des pratiques au sein de chacune des nations partenaires. L’instauration de règles communes porte sur des pratiques touchant des acteurs nationaux non nécessairement impliqués dans les relations entre les nations, et appliquées par tous les pays membres (Figuière et Guilhot 2006, 2007).

« *en amont* » du cadre juridique de la CAN, dans le *contrôle des décisions et de leurs effets*.

3. 4. CAN : LA GOUVERNANCE OUI, MAIS AVEC QUELLE GOUVERNABILITÉ ?

A la lumière de ce qui précède, on pourrait dire que la CAN est une OR qui conjugue des organes intergouvernementaux, la « *région-arène* », avec des organes juridictionnels supranationaux « *à l'européenne* », la « *région-acteur* ». Le cadre juridique de la CAN s'inscrit entre ces deux pôles. Dans l'élaboration du droit communautaire, la pratique intergouvernementale s'impose et c'est celle qui détermine l'efficacité du processus : les systèmes de vote au sein des institutions génératrices de droit secondaire (CAMRE et Commission) encouragent à une négociation inter-étatique permanente. Les tensions qui apparaissent à l'intérieur de ces institutions sont liées aux conflits entre les priorités des agendas internes des Etats membres et celles des agendas régionaux. En revanche, « *en aval* », le contrôle de l'application de la réglementation relève de la compétence d'une institution supranationale, comme le SGCAN et le TJCAN, investie d'attributions juridictionnelles pour faire prévaloir la primauté, le principe d'effet direct et le principe d'application directe du droit andin.

L'abondance d'institutions et leur organisation hiérarchique témoignent d'un système de gouvernance multi-niveaux :

- un niveau supérieur, où l'on retrouve le CPA, la CAMRE, la Commission, le SGCAN, le TJCAN,
- un niveau intermédiaire, composé du PA
- et un niveau inférieur où l'on trouve la plupart des autres institutions (la CAF, le FLAR, les Institutions d'enseignement, les Conseils Sectoriels, les Comités, les Groupes d'Experts et les Groupes *ad-hoc*, qui offrent un appui technique aux niveaux supérieurs et intermédiaires).

Si par gouvernance on entend les « *Procesos de interacción de actores estratégicos* »¹⁶⁹ (Prats, 2003, p.243), par le biais de la structure institutionnelle andine

¹⁶⁹ « *Processus d'interaction des acteurs stratégiques* », (Prats, 2003, p.243).

et ses *règles du jeu*¹⁷⁰ formelles (on fait référence aux processus formels de choix et de prise des décisions) ; et si par gouvernabilité on entend l’usage et la gestion de la structure institutionnelle par les gouvernements, c’est-à-dire la pratique politique et juridique, il est évident qu’il existe un lien de causalité entre les deux aspects. Autrement dit, le niveau de gouvernabilité ne dépend pas uniquement de la structure institutionnelle et des règles du jeu, c’est-à-dire de la gouvernance, mais aussi du modèle de gouvernance qui intervient dans la production des règles du jeu et en conséquence de la gouvernabilité.

A cet égard, Contreras (entretien 2013, Annexe III) note que la gouvernabilité politique et juridique de la CAN est sérieusement affectée. Premièrement, dans le domaine politique, les *Décisions* du CAMRE et de la Commission sont fondées sur le travail technique spécialisé des institutions techniques sectorielles composées de fonctionnaires provenant des différents Ministères et institutions sectorielles des Pays Membres (104 institutions). Comme dans toute bureaucratie, notamment latino-américaine, les décisions concernant les politiques publiques sont soumises aux préférences politiques des gouvernements et à l’instabilité du secteur public. S’agissant d’institutions du niveau inférieur, à la base de la structure institutionnelle, cette caractéristique bloque les ressources techniques préalables, nécessaires à la production de *Décisions*. Ceci constitue l’exemple idéal de la façon dont la gouvernance régionale fait apparaître les règles du jeu informelles, lesquelles mettent en évidence les préférences des acteurs (la pratique politique, l’histoire et les valeurs) et affaiblissent la gouvernabilité du système institutionnel. Deuxièmement, dans le domaine juridique, la faible gouvernabilité découle des manquements répétés au droit communautaire andin. Les *règles du jeu formelles* sont bafouées par les gouvernements mêmes qui les ont mis en place au cours de négociations intergouvernementales longues et complexes. On est en présence d’un régionalisme *de facto* faible et d’une gouvernabilité fragile qui affectent l’efficacité institutionnelle, c’est-à-dire la gouvernance dans la région.

De la même façon, Sobrino Heredia (2010, p.66) illustre l’inefficacité du système de gouvernance de la CAN: “*hay un grave problema de coordinación,*

¹⁷⁰ Douglas North (1990), lorsqu’il a défini les institutions comme les *règles du jeu*, distingue les *règles formelles* (les normes constitutionnelles, pour notre étude, les règles de droit primaire et les règles de droit secondaire) et les *règles informelles* (les coutumes, les modèles d’action politique, la culture, les valeurs).

*coherencia y complementariedad entre las misma, que acaba afectando su legitimidad, [...], más que cooperar rivalizan por ocupar, cada una de ellas un mayor espacio*¹⁷¹. Le cadre institutionnel formel est conçu de telle sorte que le pays qui assume la Présidence *pro-tempore* coordonne les institutions du SAI¹⁷². Mais dans la réalité des faits, les intérêts individuels des Pays membres peuvent entraver et même bloquer l'avancée de l'intégration régionale.¹⁷³.

Dans ce contexte, la Fondation Getulio Vargas du Brésil¹⁷⁴ (2013, p.40) signale dans son rapport à la CAN: « *El Sistema Andino de Integración tiene, en general, dificultades en comportarse como un sistema inter-relacionado e inter-dependiente. Sus componentes vienen actuando de forma relativamente desarticulada y, muchas veces, solitaria. Esta constatación requiere un análisis de sus causas, que pueden estar en la falta de direccionamiento político estratégico de los organismos decisores de la CAN, pasando por los intereses distintos de los agentes que controlan las instituciones del sistema, hasta disfunciones en los procesos de relacionamiento intra y extra-organizacional que (retro)-alimentan el aislamiento de los componentes del SAI* »¹⁷⁵. En conséquence certaines institutions sont paralysées. Dans la CAN, le mode de gouvernance (le cadre institutionnel formel) affecte la gouvernabilité dans la région.

¹⁷¹ « *Il existe un grave problème de coordination, cohérence et complémentarité entre les différentes instances, qui affecte la légitimité de la CAN, [...], plus que coopérer elles rivalisent entre elles pour occuper chacune un espace plus important.* », Sobrino Heredia (2010, p.66).

¹⁷² **Accord d'Intégration Sub-régional Andin Section A: « Du Conseil Présidentiel Andin, Art. 12.** Il appartient au Conseil Présidentiel Andin d'orienter et favoriser les actions des sujets d'intérêt de la Sous-région dans son ensemble, ainsi que celles concernant la coordination entre les organes et les institutions du Système Andin d'Intégration. »

¹⁷³ L'annonce par le Venezuela de son retrait de la CAN, au moment où ce pays exerçait la Présidence *pro-tempore*, lui a permis de bloquer certaines initiatives urgentes, comme l'appel à un sommet présidentiel.

¹⁷⁴ La Fondation Getulio Vargas, (Rio de Janeiro, Brésil, 2013), suite à la demande du CPA, de la CAN, a réalisé une proposition de réforme institutionnelle de la CAN dans un rapport de travail "*Versión de trabajo, para el análisis del Comité Ejecutivo del Proyecto de la Reingeniería, y presentación y debate en la reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en Lima, en el 15 de junio de 2013.*" (« *Version du travail pour l'analyse du Comité Exécutif, du Projet de réforme, présentation et discussion, lors de la réunion du Conseil Andin des Ministres d'Affaires Etrangères, à Lima, le 15 Juin 2013.* »)

¹⁷⁵ « *Le Système Andin d'Intégration éprouve des difficultés pour fonctionner comme un système d'inter-relations et d'interdépendances. Ses éléments ont agi jusqu'à présent de manière désordonnée et souvent solitaire. Ce constat s'explique par le manque de direction politique stratégique des organes décisionnels de la CAN, mais aussi par les différents intérêts des agents qui contrôlent les institutions du système, et enfin par les dysfonctionnements dans les relations au sein de l'organisation et vis-à-vis de l'extérieur qui auto-entretiennent l'isolement des éléments du SAI* », (Fondation Getulio Vargas du Brésil, 2013, p.40)

Au sein de la CAN la gouvernance est perfectible. Le SAI peut se régénérer. On peut concevoir des mécanismes de transparence et de responsabilité. Des procédures législatives plus efficaces et opérationnelles peuvent être établies permettant d'éclaircir les obligations dérivées de la réglementation andine. De même, des mécanismes plus efficaces de sanctions peuvent être mis en place pour davantage de coercition et une plus grande dissuasion des instances communautaires dans la résolution des conflits. En résumé, le régionalisme *de jure* peut être enrichi.

Et que dire de la pratique politique ? Est-il possible d'améliorer le fragile régionalisme *de facto*, résultat de la faible gouvernabilité à l'intérieur de la région ? L'instabilité politique typique des pays latino-américains compromet la volonté politique. Cette dernière doit se redéfinir chaque fois que des nouveaux acteurs arrivent avec des préférences politiques déterminées. Par conséquent, pour assurer la continuité et la gouvernabilité, il faut mettre en évidence les bénéfices économiques et politiques, les gains absolus, significatifs et valorisables, de l'intégration qui stimulent la coopération régionale dans la CAN face aux coûts politiques et géopolitiques que cela implique.

CONCLUSION DU CHAPITRE I

La CAN est une OR d'intégration dotée d'un cadre juridique et institutionnel de forte inspiration européenne. Elle est composée d'organes différents et indépendants chargés de gérer les intérêts collectifs régionaux. L'élaboration des règles repose sur la négociation intergouvernementale. Dans ce cadre les comportements de coopération-conflit permettent d'atteindre un *régionalisme de jure*. La mise en œuvre est censée être de nature supranationale mais elle pâtit de nombreux manquements, ce qui affaiblit la gouvernabilité de la région. La fragilité du régionalisme *de facto* laisse à penser qu'il s'agit bien d'un régionalisme trop exigeant pour lequel les démocraties des pays andins ne sont pas encore prêtes. Peut-être existe-t-il aussi une certaine utopie législative, qui ignore les résistances des Etats à l'intégration devant les faibles résultats qui en découlent.

La richesse de la législation andine est d'une grande diversité. Elle s'étend des champs inclus dans le *noyau dur* jusqu'aux « *autres domaines* ». Le droit communautaire reflète une construction politique à la recherche de convergences, par le biais de l'harmonisation des règles et pratiques. A cet effet, les Etats membres ont transféré des compétences spécifiques aux institutions régionales. Ainsi, le droit communautaire (primaire et secondaire), le « *hard law* », issu de la négociation intergouvernementale, a des effets supranationaux, car il prévaut sur le droit national : sa mise en place est contraignante et par conséquent obligatoire au sein des Etats membres. Le droit communautaire modifie les législations nationales pour obtenir harmonisation et convergence régionales. Cette combinaison de l'intergouvernemental « *en amont* » et du supranational « *en aval* », permet d'affirmer qu'au sein de la CAN il existe un régionalisme en profondeur, bien qu'en recul dans le domaine commercial, quand la région abandonne l'objectif de devenir une Union Douanière.

Reste à savoir si la réalité institutionnelle a encouragé, et dans l'affirmative, dans quelle mesure, le développement des interdépendances économiques entre les partenaires andins. Pour cela il faudra tester l'intensité de la régionalisation à l'aide des outils statistiques appropriés.

CHAPITRE II

LA CAN 40 ANS APRÈS : FLAIBESSE PERSISTANTE DE LA RÉGIONALISATION

INTRODUCTION.....	114
SECTION 1. LA MESURE DU COMMERCE INTRA-CAN : PREMIER INDICE DE LA FAIBLESSE DE LA REGIONALISATION	118
1. 1. Première estimation du commerce andin.....	118
1. 2. La mesure de l'intensité des échanges commerciaux dans la CAN	123
1. 2 .1. Indicateur d'intensité relative bilatérale.....	124
1. 2 .2. L'indice d'intensité relative bilatéral dans une perspective globale.....	127
1. 2 .3. Calcul de l'indice d'Intensité Relative intra et extrarégional	130
SECTION 2. LA COMPOSITION DES FLUX INTRACOMMUNAUTAIRES.....	134
2. 1. L' « effet plateforme », un début de diversification dans la CAN	135
2. 2. La répartition sectorielle du commerce extérieur des pays membres.....	144
2. 3. Du commerce intra-industriel au commerce inter-industriel.....	146
2. 4. Evolution de la composition des productions nationales : premières pistes de réflexion.....	147
SECTION 3. LE COMMERCE EXTRAREGIONAL DE LA CAN.....	154
3. 1. Une analyse géographique des flux extracommunautaires.....	155
3. 2. La composition sectorielle des flux extracommunautaires.....	164
3. 3. Une grille d'analyse de la sophistication des économies andines	178
SECTION 4. L'INVESTISSEMENT DIRECT ETRANGER (IDE) DANS LA CAN.....	188
4. 1. CAN : L'évolution de la réglementation sur les ide	188
4. 2. IDE : quel cadre théorique ?	191
4. 3. IDE entrants : l'attractivité des matières premières.....	197
4. 4. IDE Entrants : la part prépondérante des Etats-Unis	202
CONCLUSION DU CHAPITRE II.....	207

INTRODUCTION

Le premier chapitre de la thèse a concerné l'étude du régionalisme dans la CAN, c'est-à-dire la **dimension institutionnelle** conçue comme la convergence des règles communes, qui sont mises en œuvre par tous les pays membres et qui concernent tous les acteurs nationaux. Le présent chapitre est consacré à l'observation empirique des flux commerce et des relations économiques au sein de la région afin de statuer sur l'état du processus régional dans ce domaine. Après avoir mis en évidence l'existence d'un régionalisme en profondeur dans la CAN, il convient en effet de vérifier si la **dimension économique** est elle aussi conforme à ce qui relèverait d'un processus d'IER. En d'autres termes, nous allons vérifier si la CAN est actuellement le théâtre d'un processus de régionalisation des flux économiques, telle que définie en introduction.

Lorsqu'un groupe de pays décide de constituer une zone d'IER, leur objectif stratégique souvent déclaré est l'amélioration durable du niveau de vie des habitants de la région grâce à la croissance, à l'augmentation et à la diversification des exportations ainsi qu'aux progrès de l'industrialisation. Cette dernière nécessité constitue le point nodal de la restructuration des structures productives des pays membres, qui doivent exposer leur économie aux effets de la concurrence et interroger leur complémentarité avec les autres économies de la zone intégrée. Dans ce cadre, le processus d'IER se heurte à une réalité économique complexe et restreinte. Elle repose sur l'interaction entre les Etats membres, d'emblée indépendants et souverains, à travers la construction d'interdépendances, et le développement de la coopération dans ses différents aspects. Dans ce contexte, le commerce et l'intégration économique sont sans doute les aspects-clés de l'intégration. Comme Deblock (2004, p.26) le signale, « *le régionalisme se trouve donc d'autant plus légitime que, prenant appui sur la rationalité économique, il fonctionnalise le politique en réduisant son rôle à celui de producteur de normes et de facilitateur institutionnel d'une intégration qui passe par les seules voies du marché* ». L'estimation de son efficacité passe par l'évaluation des affectations aux pays directement concernés et aux pays qui sont en-dehors du périmètre de la région.

Il est donc particulièrement important d'évaluer correctement les effets économiques et sociaux de la croissance apportée par les accords d'intégration préférentiels. Le premier pas dans cette direction consiste à estimer leur impact sur les volumes et sur la nature du commerce. Cela nécessite des indicateurs de mesure fiables pour évaluer l'importance du commerce régional. L'économie internationale possède des multiples outils statistiques appropriés pour qualifier de façon empirique la réalité économique régionale, soit la « *régionalisation* » entre les pays appartenant à une zone intégrée, de façon à mesurer si les échanges commerciaux régionaux se caractérisent par une « *concentration* », soit une intensification plus que proportionnelle à celle engendrée par les échanges entre ces pays et le reste du monde (Guilhot, 2008).

Pour en faciliter la compréhension, une définition des termes utilisés dans ce chapitre constitue un préalable indispensable. Le terme intrarégional ou intracommunautaire fait référence aux échanges de biens qui ont lieu à l'intérieur du périmètre régional, entre les pays membres qui font partie de la région ; tandis que le terme extrarégional ou extracommunautaire est utilisé en référence aux échanges de biens effectués par les pays membres de la région andine avec des pays ou régions situés en-dehors du périmètre régional.

A l'aide des différents outils quantitatifs proposés par divers auteurs (Gaulier et alii, 2004, 2006 ; Lombaerde et Langenhove, 2006 ; Iapadre, 2004 ; Anderson et Norheim, 1994 ; Freudenberg et alii, 1998 ; Chand, 2006) pour mesurer l'importance des échanges dans une région intégrée, appelée la « *régionalisation* », on a choisi deux groupes d'indicateurs. Le premier groupe permet de mesurer la part des échanges de biens intra et extrarégionaux, le taux de croissance du commerce des biens intra et extrarégionaux et l'évolution de l'indicateur de chaque partie vis-à-vis de l'augmentation de la richesse globale de chaque pays membre, mesurée par le PIB. Cette première analyse est complétée par avec un deuxième groupe d'indicateurs de commerce plus spécifiques pour mesurer l'intensité du commerce régional.

Les bases de données utilisées proviennent de deux sources: d'une part, en ce qui concerne le commerce intra et extracommunautaire de la CAN, on a utilisé l'information officielle remise par le secrétariat de la CAN. D'autre part, pour le commerce mondial, on a adopté les bases de données sur le commerce des Nations

Unies, « *United Nations Commodity Trade Statistics Database* » ou COMTRADE et la nomenclature CTCI (Classification type du commerce internationale), Rev 1¹⁷⁶, la plus couramment utilisée par les pays membres de l'OMC. Enfin, afin de maintenir la cohérence dans les résultats au cours de la période analysée, on a reproduit la méthodologie utilisée dans les statistiques de la CAN en excluant le Venezuela (il a quitté la région en 2006). A partir des chiffres fournis par chacun des pays membres de la région, ainsi que ceux fournis par les pays du reste du monde qui exportent les mêmes produits que les pays andins, on a construit une base de données, sur 40 ans, des flux d'exportations par produit. Les données nous permettent d'approfondir l'étude et l'évolution naturelle des secteurs productifs destinés à l'exportation, ainsi que d'estimer les avancées dans la sophistication de l'appareil productif des pays de la CAN, mesurée à l'aune de la nature de leurs exportations.

Dans cette perspective, l'objectif de ce chapitre, est d'évaluer la « *régionalisation* », soit le volet économique du processus régional andin. La **Section 1**, est consacrée à l'étude du niveau de « *régionalisation* ». On analyse les caractéristiques des flux intra et extracommunautaires du commerce des biens, leur concentration, leurs variations quantitatives et qualitatives et ainsi que leurs intensités. Il s'agit de démontrer que, bien que les flux intracommunautaires aient augmenté, leurs volumes restent encore embryonnaires et surtout la part de ces échanges reste constante : il n'y a pas véritable de processus de régionalisation dans la CAN. Les indicateurs d'intensité mettent en évidence, **d'une part** le rôle joué par la ZLE (1993) et, **d'autre part**, la déception des dernières années par rapport au processus d'intégration régionale.

La **Section 2** analyse le commerce intracommunautaire, compte tenu de la structure productive des pays andins, centrée sur un panier restreint de produits à faible valeur ajoutée. On cherche à savoir si la construction CAN s'est accompagnée d'une plus grande diversification productive. En ce sens, ce qui importe, ce n'est pas seulement le nombre de nouveaux produits développés, mais aussi les secteurs auxquels ces produits appartiennent et si ces secteurs sont censés avoir un « *effet plateforme* »

¹⁷⁶ CTCI est la classification internationale des produits des Nations Unies pour le commerce extérieur, préparée par la Division de statistique des Nations Unies dont la première version est sortie en 1951. Cette nomenclature classe les biens en les organisant en fonction de leur degré d'élaboration. La nomenclature CTCI a été universellement acceptée pour la collecte, la formation et la présentation des statistiques sur le commerce extérieur.

vers des nouvelles exportations hors de la région. L'introduction de nouveaux produits est essentielle dans le processus de diversification des exportations, en particulier dans certaines étapes du développement économique des pays. A ce propos, l'analyse sectorielle à travers les bases de données utilisées, classées par activité économique, a conduit à la conclusion qu'il existe un processus de découverte de nouvelles activités d'exportation dans le secteur «*Autres Produits Manufacturés*» ; il est intéressant de noter que les années 90 constituent des années particulièrement dynamiques. La **Section 3** analyse ensuite le lien de causalité entre la composition des échanges extracommunautaires, les principaux marchés d'exportation et la concentration sectorielle de la production. Un indicateur spécifique est mobilisé pour mesurer les progrès dans la sophistication de la production des pays andins, et donc la connectivité ou la dispersion de leur structure productive. Les résultats de l'analyse sectorielle ne permettent pas de conclure de manière fiable à l'existence d'un «*effet plateforme* », en raison du biais provoqué par les accords commerciaux préférentiels avec les États-Unis et l'Europe. En revanche, les chiffres parlent d'eux-mêmes quand il s'agit de montrer la «*reprimarisation* » des économies andines depuis 2005. Pour expliquer ce dualisme dans la CAN entre la présomption d'une diversification naissante des échanges intracommunautaires et un effet de «*reprimarisation* » des échanges extracommunautaires, on fait appel au rôle des États-Unis, en tant qu'acteur clé dans la définition de l'agenda productif de la région. Finalement, la **Section 4** est consacrée à l'analyse des flux d'Investissements directs étrangers (IDE). Elle vise à constater la corrélation entre la nature du commerce dans la région, d'une part, et l'origine des flux d'IDE et les secteurs affectés, d'autre part.

SECTION I. LA MESURE DU COMMERCE INTRA-CAN : PREMIER INDICE DE LA FAIBLESSE DE LA RÉGIONALISATION

L'argument de base pour la promotion de l'intégration économique entre les pays de la CAN est le changement de la structure productive par la création d'industries régionales. Bien qu'il n'y ait pas de conditions favorables, du fait de la taille restreinte de leurs économies, l'intégration de leurs marchés, était envisagée comme un moyen d'avancer dans la spécialisation intrarégionale (par l'exploitation des avantages comparatifs) et les économies d'échelle permises par un marché élargi.

Afin de déterminer si la région a pleinement répondu aux attentes pour lesquelles elle a été créée, il faut disposer d'indicateurs appropriés qui permettent d'évaluer l'efficacité des politiques régionales en matière de commerce. Cette démonstration s'articule autour de *trois points* : Le *premier* met en évidence le comportement erratique des échanges intracommunautaires ainsi que la faiblesse de leurs flux. Un *deuxième point* révèle le rôle de la ZLE dans la l'amélioration quantitative et qualitative du commerce intrarégional, et ses conséquences sur le commerce de biens et par là, sur l'emploi et la qualité de vie dans les pays en question. Un *troisième point* montre le recul de la « régionalisation » à partir de 2005. Ces trois points nous ont permis de tester les limites dans l'évolution, la portée et la profondeur de la « régionalisation », conçue comme une concentration des flux économiques entre nations géographiquement proches et dont la croissance des flux est plus forte que celles des flux avec le reste du monde. Pour cela dans cette section on utilise trois indicateurs de commerce : la part du commerce intrarégional, le taux de croissance et enfin l'indice d'intensité (indice d'intensité bilatérale, indice d'intensité bilatérale en perspective globale et indice d'intensité intra et extrarégionale).

1.1. PREMIÈRE ESTIMATION DU COMMERCE ANDIN

L'outil le plus simple pour l'évaluation quantitative du dynamisme du commerce régional est le ratio entre les exportations et les importations régionales par rapport au total des opérations observées au sein de la CAN. Le poids du commerce intra *versus* extra peut être calculé pour les exportations et importations, ou par le commerce total

(somme des exportations et importations divisée par deux). Nous avons décidé de garder les deux concepts pour gagner en précision. Il est résumé par les deux formules suivantes :

Encadré 1 - Calcul de la part des exportations et importations intracommunautaires

Part des exportations intracommunautaires andines des biens :

$$\frac{X_{s,t} \text{ pays membres vers la CAN}}{\sum_t X_s}$$

Part des importations intracommunautaires andines des biens :

$$\frac{M_{s,t} \text{ pays membres de la CAN}}{\sum_t M_s}$$

Les exportations sont l'ensemble des biens vendus par les résidents d'une économie aux résidents d'une autre économie. En d'autres termes, elles correspondent à la proportion de la production nationale qui n'est pas consommée dans l'économie. Son analyse est importante dans au moins trois domaines: a) le domaine structurel, b) son évolution (ou dynamique) et c) l'enregistrement et l'évaluation.

Les importations représentent l'ensemble des biens achetés par les résidents d'une économie aux résidents d'une autre économie. Le volume des importations permet d'évaluer la proportion de produits importés dans la consommation intérieure. Là encore, il faut souligner l'importance de l'indicateur, à la fois dans la structure et dans la dynamique des importations

Le Tableau 7 montre que l'évolution de la part des exportations intrarégionales, passant de 3% en 1970 à 8% en 2010, indique une augmentation plus forte du commerce intra régional par rapport au commerce en-dehors de la zone, et une tendance à se stabiliser, dans les dernières années, autour de 8%.

Tableau 7 - Part du Commerce Intra et Extra Régional 1970-2010

Année	INTRACOMMUNAUTAIRE		EXTRACOMMUNAUTAIRE	
	Exportations	Importations	Exportations	Importations
1970	3,4	3,9	96,6	96,1
1975	6,1	5,1	93,9	94,9
1980	4,5	3,8	95,5	96,2
1985	3,8	4,3	96,2	95,7
1990	4,0	5,1	96,0	94,9
1995	8,6	6,9	91,4	93,1
2000	7,7	8,6	92,3	91,4
2005	8,9	10,2	91,1	89,8
2010	8,0	8,7	92,0	91,3

Source: CAN, 2011

Les chiffres indiquent également que les exportations intracommunautaires ont connu un faible développement depuis la naissance de la zone, en parallèle d'une certaine continuité des flux extracommunautaires. En effet, les exportations intra ont atteint un plafond qui se maintient. Est-ce 8% constitue vraiment le point de tournant du commerce intra ? L'étude de la nature des flux nous apportera des éléments d'éclaircissement en ce sens.

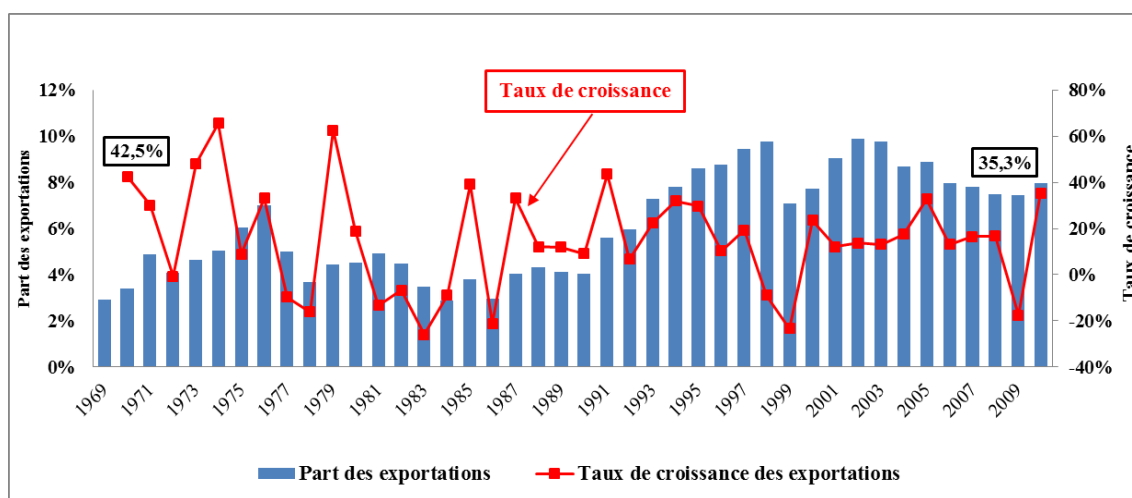
A la naissance de la région, les flux du commerce intracommunautaire sont insignifiants, et les interdépendances par la production très faibles. Bien que la décennie des années 1970 laisse présager l'optimisme quant à l'avenir de la région, les années 1980 furent une phase de stagnation (ces années ont été marquées par la crise de la dette et l'application des Programmes d'Ajustement Structurel, PAS, du FMI). Pendant cette période, les pays membres étaient plus préoccupés par les processus de renégociation de la dette que par l'avancée du processus d'intégration. Cela explique la léthargie des activités commerciales dans la région, bien qu'il y ait eu des progrès dans certains domaines dans les années 1990. Plus tard, malgré le réaménagement institutionnel, politique et économique (par l'application des programmes de libéralisation commerciale en conformité avec le PAS), les résultats concrets du progrès de l'intégration ne se manifestent pas.

Les taux de croissance sont calculés avec la formule suivante :

$$\text{Taux de croissance} = \left(\frac{\text{Valeur}_1}{\text{Valeur}_0} - 1 \right).$$

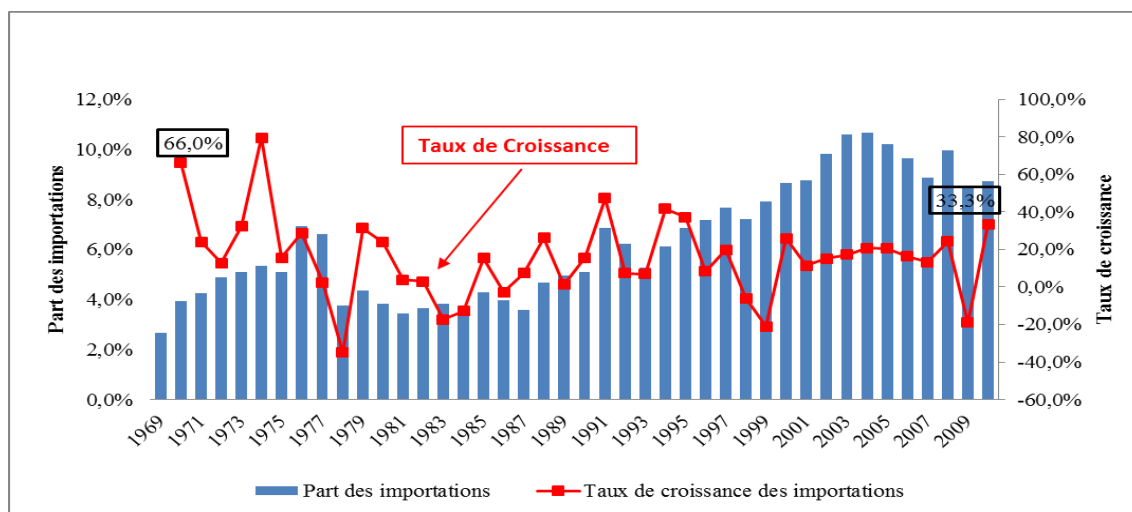
Ils sont présentés dans les Graphiques 2 et 3 et apportent des éléments supplémentaires à l'analyse.

Graphique 2 - CAN : taux de croissance et part des exportations intracommunautaires de biens dans les exportations totales de la région



Source : CAN, 2011

Graphique 3 - CAN : taux de croissance et part des importations intracommunautaires de biens dans les importations totales de la région



Source : CAN, 2011

Un comportement instable et erratique est observé tout au long de ces quarante années, caractérisé par de nombreux progrès et reculs qui révèlent les faiblesses structurelles de la CAN. Malgré cela, on observe une certaine propension à la stabilisation autour des années 2000, interrompue en 2009 (crise mondiale) pour les exportations et les importations. La CAN est un processus en construction permanente, avec des spécificités changeantes, et des modes d'alternance de politiques publiques visant à renforcer les étapes d'intégration et de périodes de stagnation, et même de décadence ou de désintégration. Lombaerde et Langenhove, (2006, p.15) nous inspirent à cet égard: « *It should not be forgotten, however, that within the integration processes there are significant qualitative steps, break-points, accelerations or crises that deserve to be addressed. Around these crucial moments within the process, evaluation of the type before/after, as suggested by the static view of integration, are possible and useful* ».

Les parts des exportations et des importations à un moment donné fournissant une mesure statique. Elles peuvent varier entre un minimum et maximum. Ces indicateurs ne donnent pas d'informations sur la tendance générale à long terme des flux intra¹⁷⁷.

Si un accord commercial régional est adopté dans le but de sécuriser et d'accroître les avantages mutuels de la croissance du commerce intrarégional, la série des données devrait révéler un changement perceptible dans le rapport de ce dernier avec le commerce extrarégional. Cependant, il convient de souligner que quoique l'évaluation préliminaire de la régionalisation passe par le calcul de l'indicateur commerce intra versus commerce extracommunautaire, ces mesures ne révèlent pas complètement l'existence d'un biais régional. En d'autres termes, la part du commerce intrarégional dans le commerce total d'une région est considérée comme un indicateur insuffisant de la tendance régionale induite par la politique préférentielle de la part des pays membres de la région. Un tel procédé serait pertinent si la réalité commerciale était évaluée à un moment précis, dans une analyse statique et pour une évaluation en surface des échanges commerciaux régionaux. Il faudrait également que les pays membres

¹⁷⁷ Nous devons tenir compte du fait que dans les taux de croissance il y a un effet de compensation entre les pics hauts et les bas. La ligne de tendance à l'aide des calculs de régression linéaire est présentée dans l'Annexe X.

restent les mêmes tout au long de la période analysée, et donc qu'il n'y ait pas de changement dans le périmètre de la région (Lombaerde, 2006). Or, dans le cas de la CAN, la taille de la région a changé depuis sa naissance, car le Venezuela y adhéra en 1973 pour quitter la communauté le 22 avril 2006¹⁷⁸. Le Chili fut lui aussi membre de la zone entre 1969 et 1976, avant de le redevenir en septembre 2006 en tant que membre associé.

L'étude des séries historiques du commerce intrarégional peut donner des informations biaisées par le nombre de pays et leur taille. En effet, si la taille d'une région est mesurée par le total du volume du commerce en son sein, la part du commerce intrarégional sera d'autant plus importante que le nombre de pays qui composent la région est élevé (Lombaerde, 2006). L'examen du commerce intrarégional doit aussi considérer l'effet de « *neutralité géographique* » (Iapadre, 2004, p.66), qui est défini comme : « *l'absence d'orientation dans les flux du commerce* ». La distribution géographique du commerce régional est neutre si le poids du commerce de chaque pays membre est égal à son poids dans le commerce mondial. Si le poids du commerce intrarégional d'un pays membre est plus important que celui dans le commerce mondial, on peut en déduire que le voisinage ou bien des accords d'intégration régionale ont biaisé les flux d'échanges en faveur de la région. Néanmoins, et même si l'on accepte le critère de « *neutralité géographique* », une augmentation de la part du commerce intrarégional n'implique pas nécessairement une évolution positive du commerce à l'intérieur de la zone.

1. 2. LA MESURE DE L'INTENSITÉ DES ÉCHANGES COMMERCIAUX DANS LA CAN

Pour comprendre plus précisément les échanges intra régionaux, il faut évaluer par ailleurs le poids du commerce avec « l'extérieur ». Il nous faut ainsi observer si les pays appartenant à la CAN négocient proportionnellement plus entre eux qu'avec ceux qui ne font pas partie de la région. Pour cela on utilise les indicateurs d'intensité du commerce. Ces indicateurs sont destinés à mesurer « *la proximité* » du commerce entre

¹⁷⁸ Si nous nous penchons sur les échanges intracommunautaires, nous constatons qu'historiquement les flux commerciaux entre la Colombie et le Venezuela ont toujours représenté de 60% à 70% de leur total.

un pays partenaire et la région ou bien entre deux pays partenaires à l'intérieur de la région. Nous avons effectué une estimation de l'intensité du commerce à travers différentes méthodes : a) L'indice d'intensité bilatérale entre un pays membre et la CAN ou entre deux pays membres. b) L'indice d'intensité bilatérale pondéré par le poids global des économies, (Gaulier et alii, 2006). Ce dernier permet de corriger le biais introduit par l'indice du commerce intra régional en le pondérant par des données globales, et va constituer un moyen complémentaire de mesure de la régionalisation. c) L'indice d'intensité intra et extra régional. La méthodologie utilisée a été élaborée par Brown (1949) puis abondamment utilisée par Anderson et Norheim (1994).

1.2.1. INDICATEUR D'INTENSITÉ RELATIVE BILATÉRALE

L'indice d'intensité bilatérale est calculé comme la part d'un pays partenaire qui commerce avec la région dans son ensemble (ou avec un autre pays partenaire) divisée par la part de la région (ou du pays partenaire) dans le commerce mondial, une fois déduites les exportations de la région ou du pays partenaire concerné. L'indice serait égal à 1, s'il n'y a pas de biais régional « *The most salient particularity of these estimates is to control for country-pair fixed effects when assessing the impact of regional trade arrangements (RTAs) on trade flows. In other words, the estimates only focus on the relative intensity of the trade relationship between any country-pair, compared to its mean level across the period. Working exclusively in comparison to the mean level of trade intensity, for any country-pair makes it possible to control for any pair wise specific country links constant across the period considered, such as geographical devices (distance, natural obstacles to transportation, contiguity, etc.), language, former cultural and historical ties (colonial for example), etc.* ». (Gaulier et alii, 2006, p.6).

Encadré 2 - Calcul de l'indice d'Intensité Relative (bilatérale)

Cet indicateur est défini comme la part des exportations d'un pays i destinées à un pays j par rapport à la part des importations de j dans le total des importations mondiales moins celle du pays i. Il s'écrit :

α) Pour un pays, pour les exportations : IIRX

$$\frac{\text{Exportations de biens de } i \text{ vers } j}{\text{Exportations de biens Totales de } i} \div \frac{\text{Importations de biens Totales de } j}{\text{Importations mondiales moins les importations de } i}$$

β) Pour un pays, pour les Importations : IIRM

$$\frac{\text{Importations de biens de } i \text{ provenant de } j}{\text{Importations de biens Totales de } i} \div \frac{\text{Exportations de biens Totales de } j}{\text{Exportations mondiales moins les exportations de } i}$$

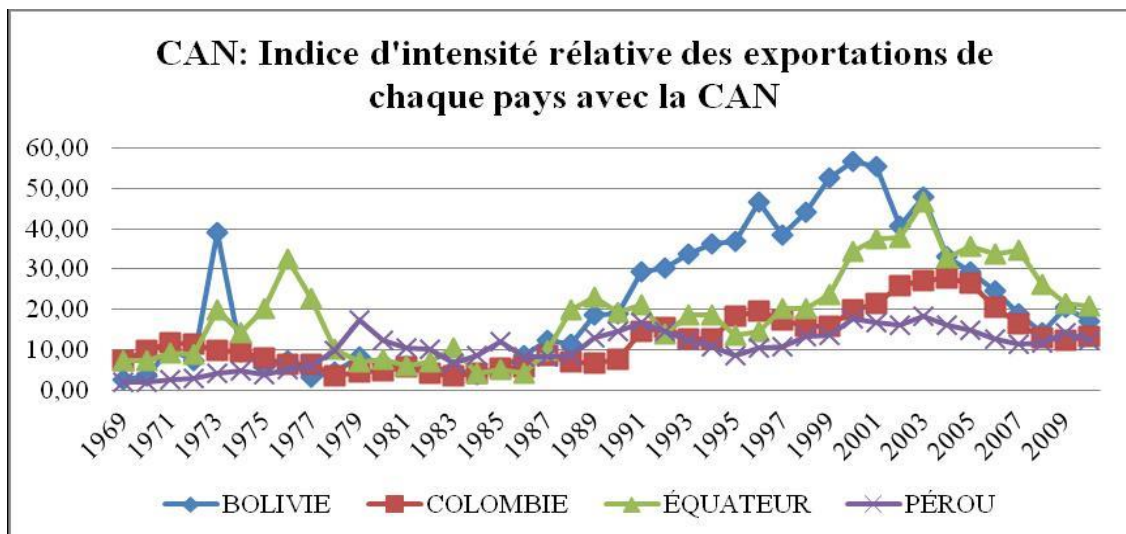
Lorsque cet indice est égal à l'unité, (IIR=1) on dit qu'il n'y a pas de biais géographique dans le commerce avec le membre j dans le sens ou la part de j dans les exportations des biens de i et dans les importations mondiales est la même (neutralité géographique). Inversement, si IIR > 1 ou IIR < 1), la proportion des exportations du pays i destinées au partenaire j est supérieure (ou inférieure) à la participation de j dans la demande mondiale des importations. On en conclut qu'il existe un biais géographique.

Une augmentation de la valeur d'IIR indique que le « biais géographique » a augmenté. De même, une augmentation de l'IIR peut être le résultat de l'augmentation du commerce du partenaire dans le commerce mondial et ne pas être attribuée à un changement des politiques en faveur de la région (Chand, 2006). Une augmentation de la part des exportations de i vers j, (numérateur de la fraction), avec un IIR restant constant, serait le résultat naturel de la croissance de la participation du partenaire dans le commerce mondial, dans la même proportion.

En utilisant cette formule, on cherche à savoir quelle a été l'intensité des échanges commerciaux bilatéraux de chacun des pays andins par rapport à celle de la région dans son ensemble. Les Graphiques 4 et 5 ci-dessous représentent l'intensité du commerce de chaque pays membre avec la CAN. Les calculs utilisent la formule IIRX et IIRM de l'Encadré 2. Dans ce cas, la catégorie de l'indice « j » fait référence à la CAN.

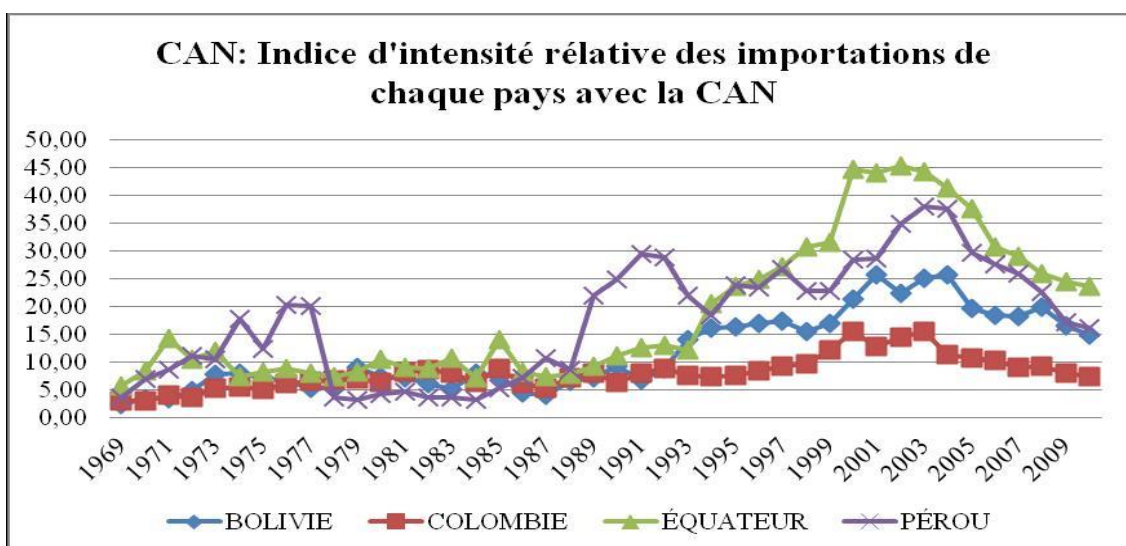
Le comportement des indicateurs (IIRX et IIRM) semble en réalité se trouver en étroite corrélation avec l'histoire de la région: un début enthousiaste au cours de la première décennie du processus d'intégration, puis une stagnation au cours des années 1980 (crise de la dette). Grâce à un soutien institutionnel renouvelé, on constate une augmentation très importante de l'intensité du commerce bilatéral, IIRX, à partir de 1993, suite à la formation de la zone de libre- échange (1993), une résolution qui était censée contribuer à l'approfondissement du processus d'intégration pour le commerce des biens.

Graphique 4 - CAN : indice d'intensité relative des exportations IIRX de chaque pays avec la CAN



Source: CAN, 2011 et la base de données du COMTRADE

Graphique 5 - CAN : indice d'intensité relative des importations IIRM de chaque pays avec la CAN



Source: CAN, 2011 et la base de données du COMTRADE

La période 2005-2010 montre une diminution de l'indicateur d'intensité régionale pour tous les pays qui s'est amorcée auparavant pour la Bolivie (2001) et l'Équateur (2003). Elle accompagne le désenchantement des pays membres, leur scepticisme vis-à-vis des résultats du processus d'IER et les divergences croissantes entre les visions internes et les objectifs régionaux. Or, les divergences observées au cours des dernières années ne sont pas neutres ; elles révèlent des changements politiques et géopolitiques qui ont affecté les relations bilatérales entre les pays membres. Enfin, le Graphique 5 met en évidence la tendance croissante de l'indicateur d'intensité bilatérale des importations, IIRM, dans le cas du Pérou et de l'Équateur. Ces

deux pays affichent des tendances à la hausse dans leurs échanges, ce qui s'explique par les importations de pétrole équatorien par le Pérou, et par les importations d'énergie et de véhicules colombiens par l'Équateur¹⁷⁹.

1.2.2. L'INDICE D'INTENSITÉ RELATIVE BILATÉRAL DANS UNE PERSPECTIVE GLOBALE

Pour compléter l'analyse d'intensité des échanges dans la région andine, l'indicateur proposé par Gaulier et alii, 2006, est approprié en ce qu'il permet de neutraliser le « *biais géographique* » et d'introduire la dimension de la distribution mondiale du commerce. L'indice proposé (Indice d'Intensité Relative, IIR) utilise la matrice du commerce mondial pour rendre les flux de commerce neutres : il corrige l'effet de « *voisinage, taille et ouverture* » des deux partenaires. Le résultat est purement relatif, car il met l'accent sur la comparaison entre les flux du commerce observés pour chaque pays et ses différents partenaires par rapport à l'importance de ces partenaires dans le commerce mondial, sans tenir compte des chiffres absolus des niveaux des flux. « *Relative Trade Intensity has two important properties: First, it is independent from the size and openness or the two partners. Second, it is purely relative, since it focuses on the comparison of trade flows of each country across its different partners, without taking into account the absolute level of flows* » (Gaulier et alii, 2004, p.23). Ces valeurs hypothétiques, théoriques ou espérées, représentent un point de référence, une sorte de « *benchmarking* » à partir duquel l'intensité des échanges réels entre deux partenaires peut être évaluée. L'indice est égal à 1 si la géographie, l'histoire et la taille n'influencent pas l'indice d'intensité bilatérale entre les pays partenaires de la région, ou bien si le poids des flux bilatéraux (flux réels) s'équilibre avec le poids de ces pays dans le commerce mondial (flux théorique). « *Due to widespread differences in size and openness, the extent of trade flows regionalization cannot be established by simply comparing trade shares. The index of bilateral, relative intensity of trade flows is intended to measure trade proximity of partner countries by comparing observed bilateral flows (as a percentage of world trade) with theoretical flows (the product of*

¹⁷⁹ À l'aide de la formule d'intensité bilatérale (Encadré 2), des calculs d'intensité des exportations (IIRX) et importations, (IIRM) ont été effectués, pour chaque paire de pays membres de la CAN, sur des périodes de cinq ans, dont les résultats sont présentés dans l'Annexe IX. Ils confirment la tendance observée dans les Graphiques 5 et 6, ainsi que l'importance de l'effet de voisinage dans le commerce régional.

total relative weights in world trade) that reflect the overall capacity of the partners to trade » (Gaulier et alii, 2004, p.22-23).

Encadré 3 - Calcul de l'Indice IIR Bilatéral en perspective globale

IIR : Flux réel/Flux Théorique :

$$IIR = \frac{\frac{V_{i,j}}{V_w}}{\frac{V_i \cdot V_j}{V_w^2}} = \frac{V_{i,j} \cdot V_w}{V_i \cdot V_j}$$

Où V_{ij} , représente le commerce total (exportations plus importations) de i vers j , V_w , le commerce mondial de biens (exportations totales mondiales de biens plus importations totales mondiales de biens). V_i et V_j représentent le commerce total de i ou j

Les combinaisons par paires, présentant le plus haut IIR, sont présentées dans le Tableau 8, ce qui confirme que la régionalisation des échanges a atteint un niveau assez élevé dans la CAN (et aussi dans l'Amérique Latine dans son ensemble (Gaulier et alii, 2004)¹⁸⁰). Les facteurs géographiques, historiques et culturels en constituent évidemment la principale explication, bien qu'ils puissent découler des efforts des politiques publiques et du renforcement institutionnel mené par les états membres.

¹⁸⁰ L'auteur présente le calcul de cet indicateur pour 2001, ainsi que les variations 1995 -2001, pour certains pays d'Amérique latine.

Tableau 8 - Indice d'intensité IIR bilatérale en perspective globale (1970-2010) du commerce des biens à prix courants

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
BOLIVIE-COLOMBIE	1,99	5,78	3,16	1,89	2,64	13,70	34,51	21,08	10,01
BOLIVIE-ÉQUATEUR	0,31	9,92	1,09	0,19	0,86	4,59	5,65	2,91	2,07
BOLIVIE-PÉROU	6,06	6,54	16,47	20,11	49,10	60,51	37,17	34,58	26,50
COLOMBIE-BOLIVIE	0,61	3,75	2,30	1,92	3,60	13,94	35,02	21,80	10,64
COLOMBIE-ÉQUATEUR	21,45	16,03	13,46	14,96	13,39	32,66	45,92	42,75	24,37
COLOMBIE-PÉROU	5,96	7,26	7,90	11,90	16,30	21,21	16,72	15,95	9,96
ÉQUATEUR-BOLIVIE	0,25	0,25	5,40	0,08	0,53	2,83	5,61	10,29	8,90
ÉQUATEUR-COLOMBIE	14,27	17,67	12,67	11,28	10,03	30,83	44,87	41,97	24,91
ÉQUATEUR-PÉROU	6,10	23,06	7,30	5,49	38,87	9,09	34,67	37,40	24,52
PÉROU-BOLIVIE	2,37	4,58	33,52	14,32	51,33	55,53	34,66	17,86	26,38
PÉROU-COLOMBIE	7,85	7,37	7,06	11,66	16,78	22,65	17,91	17,10	11,01
PÉROU-ÉQUATEUR	6,40	31,70	12,32	17,36	38,61	9,77	41,09	38,38	25,31

Source: CAN, 2011 et les bases de données du COMTRADE.

A travers cet indice, plusieurs relations de voisinage apparaissent comme importantes dans ces relations commerciales, à savoir en termes d'effets gravitationnels, (les résultats confirment l'influence de la proximité géographique et culturelle des pays) en particulier entre la Bolivie et le Pérou et réciproquement. La Bolivie est la plus petite économie de la région en termes de PIB, mais les échanges réciproques révèlent des liens commerciaux importants entre ces deux pays¹⁸¹. Par exemple, en 1990 et en 1995, le commerce entre la Bolivie et le Pérou est 49,10 fois et 60,51 fois plus important qu'il ne devrait être. Même situation pour les échanges Pérou-Bolivie. En 2000 et 2005, les échanges commerciaux entre la Colombie et l'Équateur, sont 45,92 fois et 42,75 fois plus élevés que ce qu'ils devraient être. De même pour les échanges Équateur-Colombie. Enfin, en 2000 et 2005, les échanges commerciaux entre le Pérou et l'Équateur sont 41,09 fois et 38,38 fois plus importants que ce qu'ils devraient être¹⁸². Pour ces tandems de pays, le commerce est plus important que ce qu'il devrait être par rapport à la taille commerciale de chacun des protagonistes relativement au niveau mondial, notamment dans les années 1990 et jusqu'au début des années 2000. Un effet « *désenchantement* » est confirmé dans tous les cas à partir de 2005. Il coïncide avec les changements des stratégies commerciales des pays andins vis-à-vis les pays tiers, qui ont été mentionnés à plusieurs reprises dans le chapitre précédent.

¹⁸¹ Notre base de données indique que la Bolivie exporte, entre autres produits, du gaz naturel, du soja, de l'argent, des minéraux et des concentrés de zinc, étain en brut et alliages.

¹⁸² Bien que pour ces deux pays on observe une baisse de l'indice en 1995 suite aux conflits militaires liés aux problèmes de définition des frontières communes. Ils seront résolus par un accord de paix signé à Brasilia le 26 octobre 1998.

1. 2. 3. CALCUL DE L'INDICE D'INTENSITÉ RELATIVE INTRA ET EXTRARÉGIONAL

Un des indicateurs complémentaires pour évaluer le biais régional dans le commerce, à savoir l'intensité de la régionalisation andine dans son ensemble, est l'*Indice d'Intensité du commerce Intra et Extrarégional* pour les exportations et importations (Iapadre, 2004), qui évalue le niveau d'interdépendance des échanges totaux par rapport aux autres pays membres et au reste du monde. Les formules utilisées pour le calcul sont les suivantes :

Encadré 4 - Calcul de l'Indice d'Intensité intra et extrarégional¹⁸³

$$1) \quad \text{Indice d'Intensité du commerce Intrarégional} = \text{III} \\ \frac{\text{Total commerce intrarégional} / \text{Total commerce régional}}{\text{Total commerce régional} / \text{Total commerce mondial}}$$

Le commerce intrarégional et extrarégional est calculé comme la somme des exportations et importations totales des biens de la région.

Cet indice est égal à 1 si le poids de la région par rapport à son propre commerce est égal à son poids dans le commerce mondial (neutralité géographique). A l'inverse, si le commerce intrarégional est relativement plus important que les flux commerciaux avec le reste du monde, comme c'est généralement le cas, l'indice d'intensité intrarégional des échanges est supérieur à 1. Cet indice peut être considéré comme une variante de l'indice plus connu des avantages comparatifs révélés, proposé par Balassa (1965), afin d'étudier les profils de spécialisation du commerce. En effet, si l'intensité du commerce intrarégional est supérieure à 1, on peut convenir que le commerce de la région est « spécialisé » ou du moins, plus orienté vers les pays membres que vers le reste du monde.

$$2) \quad \text{Indice d'Intensité du commerce Extrarégional} = \text{III E} \\ \frac{\text{Total commerce extrarégional} / \text{Total commerce régional}}{\text{Total commerce régional} / \text{Total commerce mondial}}$$

Les calculs effectués permettent de comprendre si la CAN adopte des politiques discriminatoires à l'égard des autres pays ou si ce sont les pays membres qui sont en train de renforcer leur intégration, affaiblissant ainsi les liens commerciaux avec d'autres marchés. À l'aide de cet indice, couplé à l'examen des taux d'intensité du commerce (exportations + importations) intra et extra CAN, nous devrions être en mesure de déterminer les marchés extérieurs favorisés par chaque pays membre.

¹⁸³ Le Commerce Total est la somme des Exportations (X), plus les Importations (M).

Tableau 9 - Indice d'intensité (III et IIE) intra et extrarégional (Exportations et Importations des biens à prix courants)

	Indice d'Intensité Intra régional	Indice d'Intensité Extra régional
	III	IIE
1970	5,10	134,38
1975	8,98	153,95
1980	6,88	156,96
1985	7,52	179,84
1990	11,61	245,82
1995	15,04	181,97
2000	19,27	216,34
2005	18,98	180,70
2010	11,82	129,72

Source : CAN, 2011 et la base de données du COMTRADE

Dans le Tableau 9, les indices d'intensité régionale intra et extra CAN présentent un comportement similaire : une forte augmentation des flux du commerce jusqu'à l'an 2000, puis un ralentissement à partir de 2005 (Tableau 8, Graphiques 4 et 5). Toutefois, tandis que l'IIE atteint en 2010 presque le même niveau que dans les premières années de la zone (1970), l'III a doublé dans la même période. Néanmoins il y a une prédominance de l'indice d'intensité du commerce extracommunautaire (dix fois supérieur) par rapport à l'indice d'intensité intracommunautaire. C'est pourquoi on ne peut donc interpréter cela comme une transformation du commerce extrarégional en commerce intra régional. Il faut plutôt interpréter cette différence comme le développement du commerce à l'intérieur de la zone et comme la conséquence des tendances globales des prix internationaux dans le commerce mondial, sujet sur lequel on reviendra plus loin.

En guise de conclusion on précisera les points suivants:

- Le processus d'intégration qui a commencé il y a 40 ans a indéniablement été à l'origine du lancement d'une dynamique commerciale au sein de la région, même si son influence reste encore faible.

- Les flux commerciaux au sein de la zone sont en forte corrélation avec le facteur de « *voisinage* ». Un effet gravitationnel peut s'en déduire. Le fait que les pays commercent plus intensément avec leurs voisins n'est pas surprenant étant donné l'impact négatif bien connu de la distance sur les relations commerciales. Cependant, l'indicateur d'intensité des flux commerciaux est utile pour évaluer l'ampleur des interdépendances économiques dans la région. Si ce postulat est indéniable, on peut se demander si le processus d'intégration andine a encouragé et a permis de renforcer les complémentarités dans la région. L'analyse de la nature des flux commerciaux aidera à clarifier ce point.
- Les taux de croissance des flux commerciaux au sein et en-dehors de la région montrent un comportement erratique, jetant le doute sur l'efficacité des politiques intégrationnistes, bien que l'indice de régression, calculé sur les taux de croissance, prouve une tendance croissante (Annexe X). Compte tenu des caractéristiques des échanges intrarégionaux déterminées par la structure de production des pays membres, ainsi que par le poids du commerce extérieur avec les grandes économies de la région¹⁸⁴ et des enjeux politiques qu'ils entraînent (rupture de régimes commerciaux en vigueur au sein de la région déjà mentionné dans le chapitre précédent et sur lesquels nous reviendrons plus tard), il est concevable que, au moins à moyen terme, il n'y ait pas de changements substantiels dans le développement du commerce intrarégional.
- Les résultats des indicateurs de l'intensité confirment une période d'accélération du commerce intérieur de la région à partir de 1993, période qui concorde avec la mise en place de la zone de libre échange (ZLE). Tandis qu'à partir de 2005, on observe une période de ralentissement de l'activité commerciale intra régionale dont les causes ont déjà été expliquées précédemment. A ceci il faudrait ajouter l'effet prix (à partir de 2005), en raison de la hausse des prix internationaux des matières premières, qui sont les principaux produits d'exportation extrarégionaux.
- A ce stade, il est important de mentionner l'impact de la sortie du Venezuela, dont la séparation d'avec la CAN a été annoncée en avril 2006 et entra en vigueur cinq ans

¹⁸⁴ Dans le secteur des produits de base, les pays andins sont en concurrence les uns avec les autres dans leurs échanges avec le reste du monde.

plus tard, en avril 2011. Le Venezuela est le deuxième partenaire commercial de la Colombie (après les États-Unis), et serait le pays le plus touché par cette décision. Cependant, la balance commerciale de la Colombie avec la CAN maintient des soldes positifs (CAN, 2011). La part relative du commerce intra-CAN versus extra-CAN ne montre aucun signe d'altération jusqu'à présent. Le Venezuela a signé des accords bilatéraux avec chacun des pays andins cherchant à maintenir des conditions commerciales favorables similaires à celles qui prévalaient en tant que membre actif de la région, Réf : Décision 746, 27 avril 2011: « *Artículo Único.- Los Países Miembros mantendrán vigentes, de manera temporal y recíproca, las preferencias arancelarias previstas en el Artículo 135 del Acuerdo de Cartagena a las importaciones originarias de la República Bolivariana de Venezuela. Cada País Miembro aplicará esta disposición hasta la entrada en vigor de un acuerdo comercial bilateral suscrito entre el País Andino y la República Bolivariana de Venezuela* »¹⁸⁵.

Les indicateurs qui ont été présentés jusqu'ici constituent une première tentative pour mesurer quantitativement les résultats de l'impact d'un processus d'intégration. On a constaté que leur comportement est en corrélation avec les aléas de la réalité politique et institutionnelle régionale. Au-delà de cet examen préliminaire, l'analyse est complétée par l'étude qualitative des effets des interdépendances propres aux économies intégrées.

¹⁸⁵ Décision 746, 27 avril 2011: « *Article Unique - Les pays membres maintiennent en vigueur, de façon temporaire et réciproque, les préférences tarifaires prévues dans l'article 135 de l'Accord de Carthagène sur les importations originaires de la République Bolivarienne du Venezuela. Chaque pays membre doit appliquer la présente disposition jusqu'à l'entrée en vigueur d'un accord commercial bilatéral signé entre les pays andins et la République Bolivarienne du Venezuela* ».

SECTION 2. LA COMPOSITION DES FLUX INTRACOMMUNAUTAIRES

Tout processus d'intégration régionale devrait permettre une amélioration qualitative de la production de biens, car les échanges intracommunautaires sont susceptibles de profiter de la complémentarité entre les différents pays. Du point de vue du commerce, l'incorporation de nouveaux produits à l'éventail de produits destinés à l'exportation intrarégionale, avec des niveaux croissants de sophistication, constitue la seule voie pertinente pour la diversification des pays andins. Ainsi, une sophistication croissante des structures productives permettrait à la région de faire un bond qualitatif vers des produits à plus forte valeur ajoutée. Ceux-ci généreraient des chaînes de valeur et des réseaux de production partagés dans le but d'approfondir et de renforcer le commerce intrarégional, tout en encourageant l'évolution de leur gamme de produits exportables.

Plusieurs études ont été menées sur les effets des accords d'IER. Les auteurs Venables (2003) et Puga et Venables (1998) analysent les effets positifs et négatifs d'un IER Sud-Sud. Ils montrent que les pays dotés d'avantages comparatifs, en particulier en ce qui concerne les biens intermédiaires, sont mieux positionnés puisqu'ils seront capables de développer leurs industries bénéficiant de préférences commerciales lors de l'exportation de ceux-ci vers les autres partenaires de la région, par rapport à ces partenaires régionaux qui ont des avantages comparatifs dans des matières premières, et à deux niveaux: à la fois dans les échanges Sud-Sud et ceux avec le Reste du Monde. L'idée derrière cette affirmation est que les pays dotés d'avantages comparatifs, en particulier dans les biens primaires, finissent par se spécialiser dans ce type de biens, au détriment d'autres produits à plus forte valeur ajoutée. Les auteurs mentionnés préviennent aussi que le développement dans la région peut être asymétrique, il y a des gagnants et des perdants, étant donné que le développement de nouvelles industries pourrait également être déterminé par d'importants marchés nationaux.

Cela dit, il est clair qu'il s'agit de deux dynamiques distinctes : croître en produisant plus dans un niveau de diversité très faible, et croître avec des transformations qui mènent à la diversification productive. Par conséquent, si on cherche la voie d'une intégration économique profonde, ce processus devrait induire un

changement dans la production, allant vers une plus grande diversification de l'offre d'exportation avec des gains de productivité, et par là un « *effet plateforme* » vers d'autres marchés hors de la zone.

Le but de cette section est de montrer que, bien que les chiffres du commerce intracommunautaires soient embryonnaires, il est possible d'identifier une évolution qualitative dans le secteur des produits manufacturés, avec un possible « *effet plateforme* ». Pour cela, l'examen est divisé en **deux étapes**: une **première étape**, pour une analyse sectorielle des exportations, met en évidence le développement des produits à faible, MFT, et moyenne, MMT, valeur ajoutée, et le rôle joué par la ZLE (1993) ; une **deuxième étape** qui approfondit l'étude de la dynamique dans la découverte des nouvelles activités et confirme qu'il y a effectivement une augmentation de nouvelles activités permanentes, en particulier dans le secteur de la manufacture.

2.1. L'« *EFFET PLATEFORME* », UN DÉBUT DE DIVERSIFICATION DANS LA CAN

Dans ce contexte, il est pertinent d'analyser en détail la nature et la structure du commerce au sein de la Communauté Andine. Le but est d'observer l'évolution de la nature des exportations intrarégionales, dans quels secteurs, et avec quel degré de diversité et sophistication elle a lieu, ce qui nous aide à comprendre les tendances et la profondeur atteinte dans le processus d'intégration. Dans cette perspective on a utilisé les statistiques du commerce avec la nomenclature **Classification Type pour le Commerce International (CTCI)** et la base de données des Nations Unies (« *United Nations Commodity Trade Statistics Data Base* », **COMTRADE**), avec un niveau d'agrégation à quatre chiffres. La Nomenclature Commune des Pays membres de l'Accord de Carthagène, NANDINE, est utilisée pour les statistiques du commerce au sein de la CAN, à partir de 1991, alors que la base de données du COMTRADE, nomenclature CTCI, Rev 1, dispose de statistiques du commerce depuis la création de la région, c'est qui explique notre choix.

Pour une meilleure compréhension des chiffres, l'Encadré 5 explique en détail la composition de la nomenclature CTCI utilisée pour l'analyse des données.

Encadré 5 - La Classification Type pour le Commerce International (CTCI)

*Au niveau mondial, la **Classification Type pour le Commerce International (CTCI)** est devenue la classification la plus largement utilisée pour l'analyse du commerce extérieur. Son origine remonte à plus d'un demi-siècle (1938), lorsque la Société des Nations avait publié une « Liste minimum de marchandises pour les statistiques du commerce international ». Plus tard, avec la croissance du commerce, du nombre et de la qualité des biens échangés, et la reconnaissance de la diversité des profils géographiques, la nomenclature CTCI originale a connu deux révisions (modifications de la CTCI originale, CTCI, Rev. 2 et CTCI, Rev. 3). Cependant, cette nomenclature a toujours maintenu une étroite correspondance avec la nomenclature du Conseil de Coopération Douanière (CCA) (Duran, 2008).*

Les critères de classification sont les suivants :

- a) La nature des marchandises et des matériaux utilisés dans la production*
- b) Le niveau de traitement*
- c) Les pratiques du marché et les utilisations des produits*
- d) L'importance du produit dans le commerce mondial*
- e) Les changements technologiques.*

Malgré les modifications ultérieures, le CTCI a maintenu le système original de classement des données (10 Sections, 56 Chapitres, 177 Groupes, 625 Sous-groupes, 944 Codes tarifaires) de telle façon que le premier chiffre désigne la section, le second les chapitres, le troisième les groupes, le quatrième les sous-groupes et, lorsqu'un sous-groupe est subdivisé, le cinquième chiffre permet d'identifier chacun de ces éléments.

Les sections sont constituées d'après un niveau de sophistication progressive. En général, les sections de 0 à 4 sont constituées par des produits à faible sophistication. A partir de la section 5, il s'agit de produits manufacturés avec des niveaux de sophistication croissants.

Voici les titres des catégories les plus étendues:

Section 0 Produits alimentaires et animaux vivants

Section 1 Boissons et tabac à priser

Section 2 Matières brutes non comestibles, à l'exception des carburants

Section 3 Carburants et lubrifiants, minéraux et des produits connexes

Section 4 Huiles, graisses et cires d'origine animale et végétale

Section 5 Produits chimiques et produits connexes, nda

Section 6 Articles manufacturés classés principalement comme matériaux

Section 7 Machines et matériel de transport

Section 8 Articles manufacturés divers

Section 9 Articles et transactions non classés ailleurs dans la CTCI

Remarque : Ayant examiné les ensembles de données du commerce mondial depuis 40 ans, et dans le but de préserver la cohérence des calculs, on utilisera la Nomenclature CTCI, Rev. 1, puisque c'est la nomenclature la plus couramment utilisée par tous les pays du monde.

Le traitement de la base de données pour les quarante ans de commerce intrarégional¹⁸⁶ a été classé en six catégories en fonction du degré de sophistication¹⁸⁷:

¹⁸⁶ La base de données utilisée pour cette étude est la nomenclature CTCI, Rev. 1, car c'est la nomenclature la plus couramment utilisée par tous les pays dans leurs rapports à l'OMC.

¹⁸⁷ Pour la définition des catégories, nous nous sommes appuyés sur la structure du Système Harmonisé de Désignation et de Codification des Marchandises et la Nomenclature Commune des Pays membres de l'Accord de Carthagène, NANDINE, utilisée pour les statistiques du commerce au sein de la CAN. Cependant les calculs par catégorie, ont été effectués à partir de la base de données COMTRADE, nomenclature CTCI, Rev 1. Par conséquent, les statistiques pourraient bien différer avec les statistiques

Produits Primaires, Pétrole et gaz, Produits Manufacturés à partir des produits primaires (agricoles et pétroliers¹⁸⁸), Autres produits manufacturés et Autres Exportations (tout ce qui ne correspond à aucune des catégories précédentes). Le Tableau 10 illustre la composition des exportations intrarégionales par secteur. Le premier fait à souligner est l'effet de la ZLE (1993) qui entraîne la croissance des échanges intrarégionaux. La ZLE est l'une des étapes les plus importantes de la CAN. Son importance réside dans le tarif zéro en vigueur depuis 1993, bien qu'imparfaite, et à partir de 2005 de façon complète et exhaustive pour tous les produits commercialisés dans la région¹⁸⁹. « *La ZLE sous-régionale devient la plus avancée, non seulement en Amérique Latine et dans les Caraïbes, mais aussi sur le continent américain* » (Zevallos Urquieta et Gonzalez Vigil, 2011, p.25).

Tableau 10 - CAN : Composition des exportations intra-CAN, 1970-2010¹⁹⁰ (millions de dollars courants)

INTRA	1970		1980		1990		2000		2010	
Prod.Agricoles	13,34	17,8%	71,53	15,0%	75,38	13,7%	158,53	7,9%	658,77	8,8%
Pétrole et gaz	16,59	22,1%	0	0,0%	129,53	23,6%	336,85	16,8%	1.485,67	19,9%
Manufacture Agricole	2,24	3,0%	35,10	7,4%	50,37	9,2%	358,70	17,9%	996,34	13,4%
Manufacture Pétrolière	1,15	1,5%	23,48	4,9%	3,13	0,6%	20,28	1,0%	15,06	0,2%
Autres produits manufacturés	22,75	30,3%	336,82	70,7%	285,53	52,0%	1.122,67	56,1%	4.220,07	56,6%
Autres Exportations	18,98	25,3%	9,54	2,0%	4,84	0,9%	2,49	0,1%	76,79	1,0%
TOTAL INTRA CAN	75,05		476,46		548,77		1.999,52		7.452,70	

Source : COMTRADE, Nomenclature CTCI, Rev. 1.

Dans la structure productive des exportations intrarégionales actuelles, on peut relever deux points:

officielles de la CAN, au niveau des chiffres totaux du commerce intra ou extracommunautaires (entre 0,5% et 5%). La nomenclature NANDINA est utilisée par la CAN seulement à partir de 1991, alors que la base de données du COMTRADE, nomenclature CTCI, Rev. 1, dispose de statistiques du commerce depuis la création de la région. Les regroupements de codes tarifaires par catégorie, peuvent conduire à des sur-ou sous-estimations non significatives, par les correspondances entre les codes tarifaires et les catégories. Il convient de noter que l'information COMTRADE est mise à jour en permanence. Ainsi, l'information présentée dans ce travail provient des chiffres du COMTRADE, nomenclature CTCI, R.ev 1, disponibles sur le site, <http://comtrade.un.org/>, pendant le dernier trimestre de 2012.

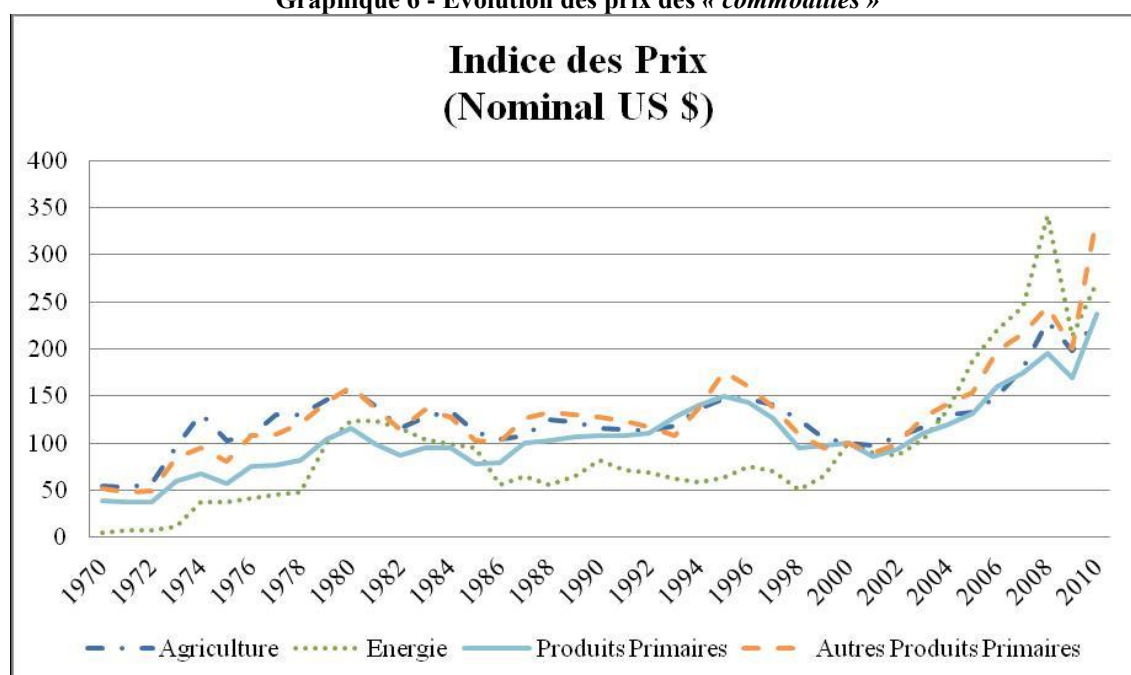
¹⁸⁸ Ces catégories englobent tous les produits ayant subi un processus de manufacture et issus des produits agricoles et du pétrole.

¹⁸⁹ La constitution de la ZLE commence en 1993, avec la participation de la Bolivie, de l'Équateur, de la Colombie et du Venezuela. Le Pérou est lui-même exclu de cette dernière jusqu'à la mi-1997, mais a maintenu des accords bilatéraux partiels avec chacun de ses partenaires andins. Le processus d'incorporation complète du Pérou a été achevé en décembre 2005.

¹⁹⁰ Les chiffres du tableau excluent le commerce avec le Venezuela (ce pays a quitté la région en 2006). À titre informatif : Prix moyen du baril de pétrole, dans la période 1990-2000 : US 19,11, période 2001-2005 : US 33,85. ; Période 2006-2010 : US 79,54. Source : Banque Mondiale.

- a. Les chiffres montrent une diminution du poids relatif des produits agricoles et du pétrole à partir de 1990 (bien que dans une moindre mesure dans le cas de ce dernier). Depuis 2005, la valeur de ces exportations est biaisée par l' « *effet prix internationaux* ». Le Graphique 6 fait le constat du comportement des prix des « *commodities* », sur une période de 40 ans. Ce qui permet d'affirmer que le fait de maintenir sa part du total des exportations ne peut pas être attribué seulement à la croissance quantitative en volume des exportations.

Graphique 6 - Evolution des prix des « *commodities* »



Source : Banque Mondiale, Global Economic Monitor, GEM, Commodities

- b. Une croissance notable du volume des exportations de la catégorie « *Autres produits manufacturés* ». Entre 1970 et 2010, les exportations d' « *Autres Produits Manufacturés* », (non agricoles ni pétroliers) à destination du marché andin représentent en moyenne 53% des échanges. Si l'on y ajoute les exportations de produits manufacturés d'origine pétrolière et agricole, la part des produits manufacturés provenant de diverses sources est portée à 70%. Dans ce domaine, le Pérou et la Colombie sont des acteurs incontournables à l'intérieur de la zone, avec une participation de 31% et 46% en 2010 (SG/de 477, 2010). Cette situation confirme ce que nous avons précédemment mentionné ; la Colombie et le Pérou sont les deux économies dont le PIB est le plus élevé et les marchés nationaux sont les plus importants.

Quelles conclusions pourrait-on tirer de cette réalité régionale au premier abord:

- De possibles effets d'entraînement induits par la Colombie et le Pérou (60% du commerce intrarégional total en 2011, Réf. CAN, 2012), ce qui rendrait possible la création future de maillons, de fragmentations, de réseaux de production ainsi que le développement d'avantages comparatifs qui pourront ensuite être utilisés dans les échanges à l'extérieur de la région andine (« *effet plateforme* »). Dans cette perspective, la question qui se pose est de savoir si ces deux pays auront, dans le futur, un intérêt à promouvoir, et même à stimuler, le développement de l'industrie manufacturière dans la région à travers un tissu de réseaux transfrontaliers. L'analyse de l'évolution des chiffres officiels ne laisse cependant pas penser que c'est le cas.
- Il est donc également possible de s'interroger pour savoir si le marché andin élargi a vraiment joué un rôle de « *couveuse* » de lignes d'exportation non traditionnelles, et s'il est en capacité d'encourager le développement des activités d'exportation des produits manufacturés plus sophistiqués, qui puissent être commercialisés vers des marchés plus élargis et plus exigeants. L'« *effet plateforme* » est défini comme étant la résultante de l'« *effet couveuse* » mentionné précédemment. Il prétend détecter les liens possibles entre les commerces des produits manufacturés intrarégionaux et extrarégionaux. Des études sur l'« *effet plateforme* » ont été effectuées par la Communauté Andine, CAN, (2004) pour tous les pays de la CAN, et par Zevallos Urquieta et González Vigil (2011), sur le commerce du Pérou et de la Colombie, 1994-2007, soit les deux plus grandes économies de la région andine, avec leurs principaux partenaires, les États-Unis et l'Union Européenne, les deux principaux marchés de la CAN. Ces études cherchent à prouver le fait que la ZLE de la CAN a joué un rôle stratégique via l'« *effet couveuse* » pour un certain nombre de produits à valeur ajoutée faible, MFT, et moyenne, MMT, qui sont maintenant vendus à des conditions favorables aux États-Unis et dans l'UE. Tandis que dans le cas de l'Equateur (1994-2011), Amores, 2013, prouve le contraire. Elle explique qu'il n'est pas possible de conclure avec certitude, que la région andine ait contribué au développement des exportations manufacturées vers les marchés objectifs (Etats-Unis, Union Européenne). En effet, on peut davantage attribuer ce

développement à l'attribution de traitements tarifaires préférentiels de la part des Etats-Unis et de l'UE aux pays de la CAN.

Cette recherche fait une évaluation de l'« *effet plateforme* », pour mesurer la diversification dans la catégorie des « *Autres Produits Manufacturés* » dans tous les pays membres de la CAN. A cette fin, on a utilisé la base de données du commerce international - exportations - des quatre pays membres, répertoriées sous la nomenclature CTCI Rev. 1. La méthodologie adoptée fait les calculs de la part en pourcentage des exportations intrarégionales pour la catégorie « *Autres produits manufacturés* » pour chaque pays, chaque année, et pour chaque code tarifaire. Les résultats ont été classés par ordre décroissant. Le Tableau 11 présente une liste détaillée des biens qui, proportionnellement, relèvent de la catégorie « *Autres produits manufacturés* » et correspondent aux codes tarifaires les plus importants à deux chiffres, soit ceux qui après addition représentent au moins 50% de la contribution totale.

La première colonne du Tableau 11, indique le secteur de l'activité économique (Encadré 5). En effet, dans une première approximation, on peut dire que les matières premières, qui sont considérées comme des secteurs traditionnels de ces pays, ont été la source de certains produits à forte MHT et moyenne, MMT valeur ajoutée, (Sections de 0 à 4 de la Nomenclature CTCI Rev. 1), c'est le cas des « *Produits manufacturés d'origine agricole* », « *Produits manufacturés d'origine pétrolier* »¹⁹¹. Il faut souligner aussi la part des secteurs 54, 55, 58, 59,62, 64, 65, 68, 73 et 89. En théorie, et en faisant abstraction des autres paramètres, la croissance des échanges de produits manufacturés à l'intérieur de la CAN montre l'amorce d'une diversification productive.

Des institutions telles que la CAF (2006) constatent que les pays avec une voie plus définie vers la transformation productive, sont ceux qui ont intégré un grand nombre de produits liés aux activités dans les secteurs traditionnels, à savoir les secteurs déjà existants. Les coûts associés à l'incertitude sur les marchés internationaux semblent être plus faibles dans ces cas, puisque l'organisation des marchés pour un bien, dépend de l'existence d'autres marchés qui le soutiennent. « *Les pays qui ont mené à bien une*

¹⁹¹ On qualifie de secteur traditionnel, lorsque c'est le cas, un secteur où il existe déjà des activités d'exportation, tandis qu'un nouveau secteur est celui où il n'y pas eu d'activités d'exportation.

transformation productive réussie se sont appuyés principalement sur un processus de diversification dans des activités liées aux secteurs traditionnels» (CAF, 2006, p.118).

Tableau 11 – CAN : exportations intra régionales « Autres produits manufacturés »

		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
01	Meat and meat preparations		7,7%		6,3%	3,4%				
03	Fish and fish preparations		4,3%	18,6%	10,0%	5,0%	4,4%	3,3%	2,6%	2,3%
08	Feed. Stuff for animals excl. Unmilled cereals		1,4%	5,5%		5,6%	1,8%			
26	Textile fibres, not manufactured, and waste	4,0%		3,7%	12,3%	7,8%	3,5%	1,5%		
32	Coal, coke and briquettes								1,9%	
41	Animal oils and fats	21,3%	4,7%							
51	Chemical elements and compounds	3,6%	1,8%							
54	Medicinal and pharmaceutical products	14,3%	7,6%	2,9%	5,7%	2,2%	5,3%	6,7%	4,6%	3,8%
55	Perfume materials, toilet & cleansing preptions							1,8%	2,9%	5,4%
58	Plastic materials, etc.				3,7%	10,5%	10,9%	7,2%	9,0%	7,9%
59	Chemical materials and products, nes		2,3%	1,4%	4,4%		3,2%	5,0%	2,9%	1,8%
62	Rubber manufactures, nes						2,0%	4,1%	2,1%	1,7%
64	Paper, paperboard and manufactures thereof	3,0%					2,4%	5,0%	4,8%	5,4%
65	Textile yarn, fabrics, made up articles, etc.		1,4%	2,1%			4,3%	4,2%		3,5%
66	Non metallic mineral manufactures, nes		1,9%							
67	Iron and steel	4,4%		3,2%					1,7%	
68	Non ferrous metals		5,4%	6,0%	4,9%	8,2%		4,9%	3,7%	4,9%
69	Manufactures of metal, nes		1,1%	1,4%		2,2%				
71	Machinery, other than electric		3,3%	3,1%						
72	Electrical machinery, apparatus and appliances		2,2%	2,7%						
73	Transport equipment						7,9%	2,3%	11,1%	8,0%
81	Sanitary, plumbing, heating and lighting fixt.		1,3%							
84	Clothing			1,4%				1,6%		2,0%
89	Miscellaneous manufactured articles, nes					2,5%	4,4%	2,8%	3,1%	3,2%

Source : COMTRADE, Nomenclature CTCI, Rév 1.

Parallèlement, on peut affirmer qu'il s'est produit au fil du temps un processus de transformation, qui commence par de petits sauts qualitatifs dans les secteurs des « Produits manufacturés à faible technologie » (MFT) et « Produits manufacturés à technologie moyenne » (MMT). Pour étayer ceci, on a utilisé la même base de données, CTCI Rev.1, et nous avons établi des correspondances avec la nomenclature LALL (2000, Encadré 6). Ce qui confirme en quelque sorte les affirmations des études Hidalgo et *alii* (2006), Hidalgo (2009), Hausmann et *alii* (2005), Hausmann et Klinger (2006). Le Tableau 12 corrobore cette tendance¹⁹².

¹⁹² Les correspondances peuvent provoquer certaines différences avec le Tableau 12 de ce travail, dues aux critères divers dans la correspondance entre le code tarifaire et les catégories analytique. L'information présentée est uniquement destinée à mettre en évidence l'évolution de l'ensemble des exportations dans la CAN à l'aide de la Nomenclature LALL.

Encadré 6 - Nomenclature LALL, Mesure de Complexité technologique

Auteur : Sanjaya LALL, Économiste indien spécialisé en économie du développement.

*Source: “The technological Structure and Performance of Developing Country”
Manufactured Exports, 1985-1998”, où il expose pour la première fois cette nomenclature.*

Ce document fait référence à la capacité des pays à transformer technologiquement leurs exportations grâce à la connaissance technologique et à l'importation de technologies.

Pour étudier la structure des exportations des pays, il propose une classification qui identifie les activités productives à différents niveaux de complexité technologique, sous la même catégorie de produits. Exemple: appareils de télécommunication – qui peuvent aller des téléphones portables complexes aux simples récepteurs téléphoniques. Cette nomenclature ne tient pas compte des différences qualitatives entre produit.

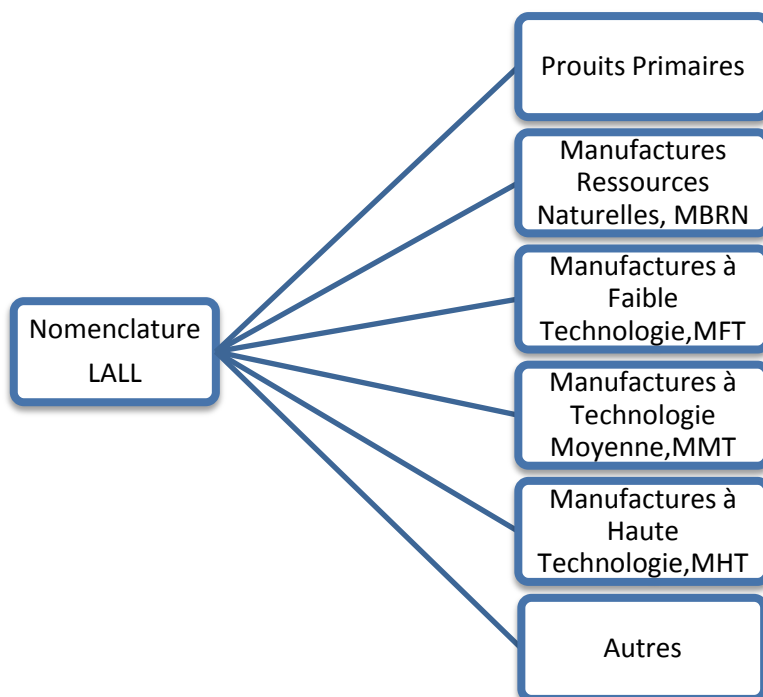


Tableau 12 - CAN : Composition des exportations intra-CAN, 1970-2010. Nomenclature LALL (millions de dollars courants)

	1970		1980		1990		2000		2010	
Produits Primaires et Pétrole	48,94	65,2%	62,80	13,2%	217,81	39,7%	629,92	31,5%	2.320,08	31,1%
Manufactures Ressources Naturelles (MBRN)	13,45	17,9%	202,20	42,4%	153,30	27,9%	530,84	26,5%	1.701,23	22,8%
Manufacturas à Haute Technologie (MHT)	3,91	5,2%	20,43	4,3%	15,14	2,8%	102,98	5,2%	271,74	3,6%
Manufacturas à Faible Technologie (MFT)	4,28	5,7%	82,67	17,4%	86,56	15,8%	398,33	19,9%	1.542,72	20,7%
Manufacturas à Technologie Moyenne (MMT)	3,44	4,6%	92,17	19,3%	62,41	11,4%	309,82	15,5%	1.488,31	20,0%
Autres	1,02	1,4%	16,18	3,4%	13,55	2,5%	27,64	1,4%	128,61	1,7%
Totale	75,05		476,46		548,77		1.999,52		7.452,70	

Source: COMTRADE, Nomenclature CTCI Rev.1, en correspondance avec la Nomenclature LALL (2000)¹⁹³

On constate une remarquable croissance des exportations intrarégionales dans les secteurs MMT (4.6% en 1970, vers 20% en 2010) et MFT (5,7% en 1970 versus 20,7% en 2010), bien que leur contribution reste encore modeste en termes quantitatifs (volume des échanges réduit par rapport aux 8% du commerce intrarégional total) et qualitatifs (début de diversification à plus forte valeur ajoutée). Cependant, il ne faut pas interpréter cette légère évolution de la nature des échanges intrarégionaux comme un résultat de l'intégration régionale ou comme la conséquence d'une politique publique de soutien à la diversification productive dans le cadre de projets régionaux partagés. En dehors des PSDI, qui n'ont pas eu les résultats escomptés, mais qui ont encouragé le développement de certaines industries MFT et MMT¹⁹⁴, (Salgado, 1998), il n'existe pas actuellement de projets industriels régionaux en cours

La littérature moderne sur la croissance et le développement économique en Amérique latine (CAF, 2006 ; CEPAL, 2007 ; Rivas, 2010 ; Rodrik 2004 et 2005) a alimenté le débat théorique et empirique dans le sens où la structure productive importe partant que le changement structurel serait la clé de la croissance et la convergence.

¹⁹³ Pour la définition des catégories, on s'est appuyé sur la structure de la nomenclature LALL et les calculs par catégorie, ont été effectués à partir de la base de données COMTRADE, CTCI Rev et regroupés suivant cette nomenclature. Par conséquent, les statistiques pourraient bien différer avec les statistiques officielles de la CAN, au niveau des chiffres totaux du commerce intra ou extracommunautaires (entre 0,5% et 5%). La nomenclature NANDINA est utilisée par la CAN seulement à partir de 1991, alors que la base de données du COMTRADE, dispose de statistiques du commerce depuis la création de la région, c'est qui explique notre choix. Les regroupements de codes tarifaires par catégorie LALL peuvent conduire à des sur-ou sous-estimations non significatives, par les correspondances entre les codes tarifaires et les catégories. Il convient de noter que l'information COMTRADE est mise à jour en permanence. Ainsi, l'information présentée dans ce travail provient des chiffres du COMTRADE, disponibles sur le site, <http://comtrade.un.org/>, pendant le dernier trimestre de 2012.

¹⁹⁴ Pompes hydrauliques, et bateaux de pêche (Pérou), outils électromécaniques et instruments de coupe (Equateur).

L'économie des pays est représentative de leurs exportations car elle reflète son évolution des connaissances technologiques, la nature et la diversification de son commerce international. « *El desarrollo de la estructura productiva es una dinámica que, de una manera u otra, lleva a algunos países a diversificar gradualmente las inversiones en una amplia gama de nuevas actividades. Los países prósperos son aquellos en los que se hacen nuevas inversiones en nuevas áreas; los que se estancan son los países en los que no se da ese proceso* (Rodrik, 2005, p.10.)¹⁹⁵. Dans cette ligne de pensée, il est important d'examiner en détail l'évolution de la structure de la production sectorielle de chaque pays membre de la CAN.

2. 2. LA RÉPARTITION SECTORIELLE DU COMMERCE EXTÉRIEUR DES PAYS MEMBRES

Une première mesure fréquemment utilisée, qui va nous donner des précisions sur les niveaux de concentration sectorielle de la production (dans notre cas, le calcul s'appliquera selon la Nomenclature CTIC, Rev. 1 au niveau de 4 chiffres), est l'indice de Herfindahl-Hirschman (IHH), plus connu sous le nom d'« *Indice de Diversification/Concentration* ». Il est couramment utilisé dans l'analyse de la concentration dans les échanges (exportations et importations) pour les différentes catégories de produits.

¹⁹⁵ « *Le développement de la structure productive est une dynamique qui, d'une manière ou d'une autre, conduit certains pays à diversifier progressivement les investissements dans un large éventail de nouvelles activités. Les pays riches sont ceux qui sont fait de nouveaux investissements dans de nouveaux domaines, qui sont les pays stagner dans lequel ce processus est donnée.* » (Rodrik, 2005, p.10).

Encadré 7 - Indicateur de diversification Herfindahl-Hirshman (IHH)

L'indicateur Herfindahl-Hirschman (IHH) a la capacité d'évaluer le poids de chaque produit, par pays, dans le commerce total. Si la valeur des exportations est faible, alors il aura une influence peu significative sur l'indicateur final et vice-versa. La formule est la suivante:

$$IHH = \frac{\sum_{j=1}^n p_j^2 - \frac{1}{n}}{1 - \frac{1}{n}}$$

L'indice montre la part de chaque produit i (ou secteur) dans les exportations totales du pays j (p_i). La somme des carrés de toutes les parts est ce qu'on appelle l'indice de Herfindahl. Cet indicateur est complété par Hirschman en ajoutant le nombre des observations, afin de permettre la comparaison de différents produits (ou secteurs), puisque les résultats se présentent d'une façon normalisée (CEPAL, 2011).

La valeur de l'indicateur peut varier entre $1/n$, qui est la concentration minimale, et 1 qui est la concentration maximale. Il a été utilisé dans la littérature sur l'organisation industrielle comme un indicateur de la concentration du marché. Un indice supérieur à 0,18 révèle un marché « concentré », entre 0,10 et 0,18 il est « modéré » tandis que la gamme comprise entre 0,0 et 0,10 est plutôt considérée comme « diversifiée » (Duran Lima, 2008).

Le Tableau 13 nous montre les calculs pour la CAN sur une période de quarante ans. D'après les critères énoncés dans l'Encadré 7, tous les pays de la région ont fait des progrès significatifs vers une diversification du commerce intrarégional. Il est important de noter les progrès accomplis par la Bolivie, tandis que l'Équateur enregistre les mêmes niveaux de concentration qu'en 1970. L'Équateur et la Bolivie sont qualifiés d'économies moins développées, ce qui fait qu'elles sont soumises à un traitement spécial dans la région. La Colombie possède la structure de production la plus diversifiée (et la moins concentrée) de la région, suivie de près par le Pérou.

Tableau 13 - Calculs de l'indice Herfindahl-Hirschman 1970-2010 pour le commerce intrarégional

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Bolivie	0,73	0,64	0,17	0,30	0,13	0,10	0,18	0,15	0,13
Colombie	0,24	0,03	0,04	0,03	0,04	0,08	0,04	0,03	0,02
Équateur	0,24	0,54	0,30	0,19	0,50	0,04	0,18	0,31	0,26
Pérou	0,13	0,05	0,03	0,19	0,07	0,03	0,03	0,03	0,04

Source: COMTRADE

Le chemin vers la diversification productive implique l'évolution de l'offre à travers l'apparition de nouveaux produits. Dans les pays andins, l'effet d'entraînement, soit la première étape vers la diversification productive, peut venir des secteurs traditionnels (principalement des produits primaires, MBRN), ou des secteurs des

manufactures, MMT ou MFT. A partir des MMT ou MFT et grâce à l'« *effet plateforme* », les structures productives peuvent évoluer vers une production à plus forte valeur ajoutée, MHT, ce qui constitue la voie vers la diversification et la sophistication du panier d'exportations. Ceci est particulièrement vrai dans les pays à niveaux de revenu par habitant similaires à ceux de la région andine. La comparaison avec des pays dont les conditions, en 1960, étaient similaires (CAF, 2006)¹⁹⁶ à celles des pays andins en termes de revenu par habitant, de dotations en facteurs, d'IDH¹⁹⁷ et de composition des exportations, nous pousse à examiner les résultats obtenus en termes de diversification des activités productives des économies andines et le rôle de l'intégration dans cette performance.

2. 3. DU COMMERCE INTRA-INDUSTRIEL AU COMMERCE INTER-INDUSTRIEL

Au début du processus d'intégration andine, la concurrence entre les entreprises de chaque pays était axée sur la recherche de produits complémentaires dans lesquels elles considéraient qu'un pays avait un avantage comparatif par rapport à un autre (Vieira Posada, 1999). C'est pourquoi, dans les négociations tarifaires qui ont été menées dans la région, il fallait surtout tenir compte des avantages comparatifs de chaque pays. Lorsque démarra la zone de libre-échange en 1993, avec la mise en place du tarif "0%" pour tous les produits échangés par les pays membres (à l'exception du Pérou qui rejoignit la zone plus tard), les entreprises ne sont plus subordonnées au marché local, l'entrepreneur peut maintenant commercialiser ses produits au niveau régional sans perdre en compétitivité (Vieira Posada, 1999). Ce qui revient à dire que le marché élargi a permis aux consommateurs et aux entreprises, les grands bénéficiaires de la ZLE, d'avoir accès à de multiples options en termes qualité-prix de biens de consommation et de matières premières. « *Un bon exemple est illustré par le cas du textile denim, utilisé dans la fabrication de jeans. Il était autrefois considéré comme un produit dans lequel la Colombie disposait d'avantages comparatifs, et c'est ce pays qui l'a donc l'exporté, mais avec l'ouverture du marché andin, le consommateur colombien*

¹⁹⁶ En 1960, le revenu par habitant de certains pays d'Amérique Latine, comme la Bolivie, l'Équateur et le Brésil, était supérieur à ceux de la Corée du Sud et Taïwan.

¹⁹⁷ IDH: Indice de développement Humain: Santé (Espérance de vie à la naissance), Education (durée moyenne de la scolarisation et durée attendue de la scolarisation) et niveau de vie (Revenu brut par habitant). Réf : Site consulté : <http://hdr.undp.org/fr/statistiques/idh/>, consulté le 1^{er} juin 2012.

dispose également d'une offre d'autres producteurs de la sous-région, et c'est ainsi qu'on est passé à un échange intra industriel » (Vieira Posada, 1999, p.99-100).

Les effets sur l'organisation industrielle régionale commencent à apparaître et Vieira Posada (1999), remarque très bien le fait que les entrepreneurs sont passés d'une phase de petits bureaux de représentation focalisés dans les ventes à de vraies alliances stratégiques entre firmes des différents pays de la région¹⁹⁸ pour devenir, par la suite, des investisseurs corporatifs dans des secteurs spécifiques à la recherche de nouveaux marchés¹⁹⁹. Cependant, le comportement erratique des flux commerciaux intrarégionaux (Graphiques 3 et 4) ne révèle aucune continuité dans ce dynamisme entrepreneurial privé. Au contraire, on pourrait dire que, sauf pour les grandes décisions de politique publique intergouvernementale, comme ce fut le cas au début d'une ZLE, il n'y a pas eu d'incitations publiques claires à l'appui d'un processus d'industrialisation partagé ou à la construction de réseaux de production dans la région. Peut-on donc affirmer que les initiatives privées constituent des forces puissantes qui viennent « *du bas vers le haut* », et qui profitent du marché élargi, dont les politiques industrielles intergouvernementales viendraient simplement se greffer sur des rapports commerciaux et économiques déjà constitués ? Une analyse supplémentaire qui examine l'évolution des structures de production à la lumière des décisions des entrepreneurs andins est exposée ci-dessous²⁰⁰.

2. 4. EVOLUTION DE LA COMPOSITION DES PRODUCTIONS NATIONALES : PREMIÈRES PISTES DE RÉFLEXION

Les processus évolutifs de l'organisation industrielle des économies andines à la lumière des initiatives privées en tant que moteur du développement économique, preneuses de risques et productrices de biens et de services, sont un indice primaire de la transformation productive de ces économies. Cette évolution n'est pas un processus

¹⁹⁸ Des fournisseurs colombiens et équatoriens sont actuellement impliqués dans l'assemblage de véhicules; ils travaillent avec efficacité, produisant de la qualité et à un bon prix.

¹⁹⁹ Le groupe colombien "Caravajal" investit dans des installations dans la ville d'Ibarra, en Équateur, destinées à produire et à exporter des livres vers l'Europe.

²⁰⁰ D'autres exemples de l'Intra industrie : l'entreprise colombienne Caravajal Groupe (éditeurs de livres) investit en Équateur. La firme équatorienne de confiseries « Confiteca » a investi en Colombie. Le groupe équatorien « Pinto », a lui investit en Colombie et au Pérou. Des producteurs de fleurs colombiens investissent en Équateur.

uniforme, linéaire, mais passe au contraire par des changements irréguliers qui sont des phénomènes endogènes inhérents à l'économie.

Grâce à la disponibilité des différents niveaux d'agrégation sectorielle, nous pouvons faire une analyse de l'évolution (création-destruction) et de la portée du commerce d'exportation. Celui-ci pourrait être défini comme le pourcentage des codes tarifaires exportés par un pays parmi toutes les lignes disponibles pour chaque secteur. Or, ces échanges sont liés à des codes tarifaires spécifiques²⁰¹. C'est donc la preuve simplifiée d'un processus de mutation inutile de la production exportable d'un pays ou d'une région.

Les premiers essais d'analyse dynamique des intervalles ont donné des résultats difficiles à interpréter à cause du comportement erratique des mouvements observables dans les intra-périodes (lignes de codes qui apparaissent puis disparaissent à tout moment au cours de la période), ce qui rend difficile de déterminer si ceux-ci résultaient de nouvelles activités ou d'activités déjà existantes. Par conséquent, pour surmonter les limitations méthodologiques, nous avons été obligés de choisir une analyse statique de la base de données. La méthodologie utilisée prend des années repères tous les 10 ans, les mouvements intra-périodes ne sont donc pas considérés. Les critères suivants ont été adoptés:

- Si le secteur a enregistré des exportations dans l'année initiale ainsi que dans la dernière année, l'activité d'exportation est considérée comme permanente : XP.
- Si le secteur a enregistré des exportations dans l'année initiale mais pas dans la dernière année, l'activité d'exportation est considérée comme finie : XF.
- Si le secteur n'enregistre pas d'exportations dans l'année initiale et qu'il enregistre des exportations dans la dernière année, l'activité d'exportation est considérée comme nouvelle : XN.

²⁰¹ A cet effet, nous avons utilisé la base de données CTCI Rev 1 à quatre chiffres (Encadré 5), correspondant aux exportations intracommunautaires de chaque pays membre, pour la période 1970-2010, par intervalles de 10 ans.

Les résultats sont présentés dans le Tableau 14 ci-dessous :

Tableau 14 - Exportations intra-CAN par code tarifaire

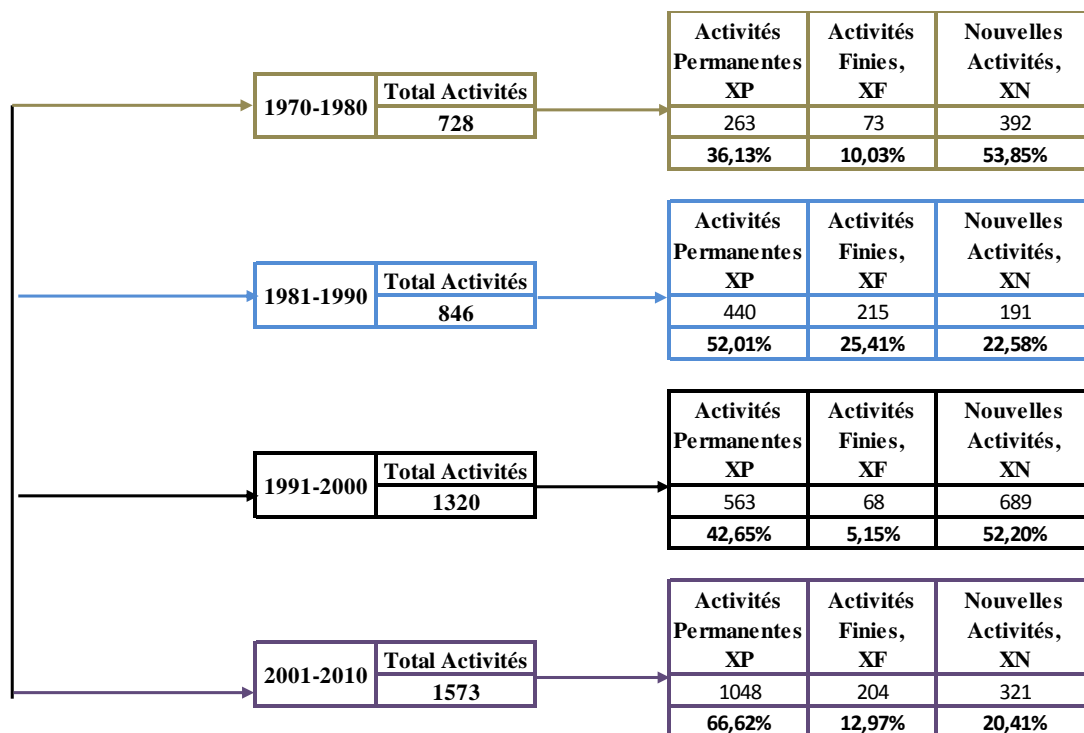
Pays	XT Nombre des codes tarifaires exportés 1970 -1980	Nombre des codes tarifaires			XT Nombre des codes tarifaires exportés 1981 -1990	Nombre des codes tarifaires			XT Nombre des codes tarifaires exportés 1991 -2000	Nombre des codes tarifaires			XT Nombre des codes tarifaires exportés 2001 - 2010	Nombre des codes tarifaires		
		XP	XF	XN		XP	XF	XN		XP	XF	XN		XP	XF	XN
Bolivie	35	2	7	26	55	12	16	27	194	29	10	155	228	88	96	44
Colombie	278	135	40	103	305	188	50	67	402	235	20	147	463	353	29	81
Équateur	108	17	7	84	155	48	53	54	329	85	17	227	411	262	50	99
Pérou	307	109	19	179	331	192	96	43	395	214	21	160	471	345	29	97

XP	Codes Exportations permanentes
XF	Codes Exportations finies
XN	Code Exportations nouvelles

Source : COMTRADE, Nomenclature CTCI, Rév. 1 à 4 chiffres.

- Tout d’abord, nous observons une augmentation de tous les codes tarifaires utilisés, et particulièrement des codes correspondant aux activités permanentes, sachant qu’une activité nouvelle, XN, peut devenir une activité permanente XP, ce qui indique un certain degré de diversification.
- Ensuite, il faut signaler le cas de la Colombie et du Pérou, deux pays qui se démarquent par la diversité des codes tarifaires qu’ils utilisent dans leur commerce intrarégional.
- L'apparition de nouvelles activités XN est particulièrement importante dans la période 1991-2000 (1993, début de la ZLE).
- Dans la Figure 14, on constate que dans la plupart des cas, on identifie un processus évolutif en marche ; les nouvelles activités, XN, dépassent les activités qui disparaissent, XF (à exception de la décennie des années 80s : crise de la dette).

Figure 14 - CAN, Evolution des Activités Productives intracommunautaires par code tarifaire



Source : COMTRADE, Nomenclature CTCI, Rév. 1, à 4 chiffres.

- Une confirmation des effets positifs de la ZLE (1993). Une conséquence qui a été déjà signalée par Fontagné, 1999, le « *tariff jumping hypothesis* », soit l'élimination des tarifs douaniers, facilite le commerce des entreprises qui seraient plus intéressées, dans certains cas, par l'exportation, que par le fait d'entreprendre les mêmes activités de production dans des pays différents.

Cela soulève la question de savoir si, dans l'optique de la diversification, les États des pays andins ont été efficaces dans la promotion des découvertes, de la créativité et de l'innovation dans des secteurs spécifiques. Compte tenu des difficultés de la région au cours de son histoire (crise de la dette et ajustements macroéconomiques aux lignes directrices du Consensus de Washington), les politiques macroéconomiques sont devenues une priorité des gouvernements des pays andins, ce qui a contribué à marginaliser, d'une certaine façon, la politique industrielle.

Le Tableau 15 montre la distribution des nouvelles activités d'exportation par secteur (XN). On constate de nouveau l'importance du secteur des « *Autres produits manufacturés* ».

Tableau 15 - Distribution des nouvelles exportations (XN) intra-CAN par secteurs

	1970-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010
Produits Agricoles	37	41	109	56
Pétrole et Gaz	0	2	2	2
Manufactures agricoles	38	19	84	33
Manufactures pétrole et mines	2	3	13	6
Autres produits manufacturés	313	119	464	214
Autres exportées	2	7	17	10

Source : COMTRADE, Nomenclature CTCI, Rév. 1, à 4 chiffres

L'importance de l'activité de découverte, (XN) au sens littéral de trouvailles, « *hallazgos* » ou d'idées neuves par la suite exploitées de manière concrète, dans le secteur des « *Autres produits manufacturés* », montre aussi le début d'un processus de transformation productive, mais sur une échelle quantitative encore modeste si l'on considère que les exportations intrarégionales représentent environ 8% du total des exportations, tous les secteurs confondus.

Des études de la CAF (2006) indiquent que pour l'Amérique Latine dans son ensemble, il y a peu de découvertes de nouvelles activités productives. De plus, Melo, 2001 ; CAF (2005) ont identifié plusieurs raisons pour expliquer les à-coups dans l'émergence de nouvelles activités productives. La Communauté Andine ne fait pas exception. Les explications les plus connues sont basées sur les imperfections des marchés, qui sont une conséquence de la pénurie de biens publics nationaux et régionaux (Guilhot, 2008) : la coordination des politiques économiques, dans les activités de R&D, la protection dans l'étape de « *learning by doing* », les règles de propriété privée, la concurrence imparfaite, et les économies d'échelle, entre autres (CAF, 2006). Toutes ces raisons ont été avancées pour appuyer la nécessité d'une intervention des États au travers de politiques publiques. Des études récentes (Hausman and Klinger, 2006 ; Hausman and Rodrik, 2003) confirment ces observations et suggèrent que la transition vers une production de biens à plus forte valeur ajoutée, qui implique la diversification du panier d'exportations, ne se produit pas naturellement. Ces auteurs soutiennent qu'un État doit choisir les domaines dans lesquelles il souhaite se spécialiser, avec comme idée-force que « *les pays deviennent ce qu'ils exportent* » (Hausmann et alii, 2005). En exportant des produits

traditionnellement exportés par les pays riches, ils devraient converger plus rapidement vers des revenus comparables à ceux de ces pays.

En ce sens, l'expérience de la région n'est pas encourageante. En effet, lors de sa création, l'accord envisageait de maîtriser la diversification du panier des exportations à travers la production de biens à plus forte valeur ajoutée, grâce à un effort coordonné d'encouragement du commerce intrarégional qui aurait permis d'en faire un marché élargi, protégé pour les produits régionaux et parfaitement compatible avec le modèle ISI²⁰² en vigueur à cette époque. En réalité, à cause notamment des reports successifs des prises de décisions²⁰³, le commerce intrarégional ne s'est que très légèrement développé.

Dans la décennie des années 1970, au tout début du processus d'intégration, des Programmes Sectoriels de Développement Industriel (PSDI)²⁰⁴ étaient définis de façon à « *organiser la production intrarégionale* » selon des critères administratifs et d'équité qui ont fini par être abandonnés par les pays membres, car ils s'appuyaient sur des listes de produits que chacun d'entre eux était forcé d'accepter (Covarrubias, 2008, Salgado, 1998). Le modèle ISI s'appuyait de surcroît sur un développement industriel interne soutenu à la fois par l'infrastructure et les industries primaires encouragées par l'État, et par les restrictions quantitatives et qualitatives appliquées aux importations des biens de consommation durables. Au fond, ces mesures concouraient à la mise en place d'une forme de « *commerce administré* » qui, a plutôt eu des effets contraires à ceux escomptés. Les produits qui avaient été sélectionnés pour bénéficier des PSDI avaient été exclus de l'univers des produits potentiels du libre-échange, et les manques de respect des délais convenus, ont finalement entraîné la suspension du programme de développement industriel. Après l'échec de cette initiative, aucun accord concerté régional n'a été développé pour l'évolution industrielle de la zone.

²⁰² ISI: « *Industrialisation par Substitutions d'Importations* », Modèle proposé par la CEPAL : « *Commission Économique pour l'Amérique Latine* », institution rattachée aux Nations Unies. Ce modèle fut appliqué dans plusieurs pays d'Amérique Latine.

²⁰³ L'adoption de nouvelles décisions était perpétuellement retardée. Un exemple : l'implémentation du TEC et la baisse des tarifs douaniers entre les pays membres.

²⁰⁴ Le PSDI avait commencé au début des années 1970. Il était limité à la pétrochimique, l'automobile, et la métallurgie.

Comment expliquer le fait que, malgré l'absence d'une politique régionale cherchant à développer de nouvelles activités dans la CAN, au niveau micro, certains secteurs aient naturellement émergé de l'initiative privée ? L'explication de ce phénomène réside dans les préférences tarifaires régionales, ce qui a sans doute encouragé les décisions d'investissement des entrepreneurs de la région, et leur a permis de surmonter les difficultés inhérentes à chaque marché (incertitudes et externalités) et de profiter de l'avantage comparatif provenant du traitement commercial. L'entrepreneur andin a commencé à enquêter sur les possibilités de commercialiser un produit indépendamment de la concurrence locale. Il recherche un positionnement sur d'autres marchés à l'intérieur même de la région via un positionnement qualité-prix. (Vieira Posada, 1999).

SECTION 3. LE COMMERCE EXTRARÉGIONAL DE LA CAN

Le commerce extracommunautaire est sans aucun doute la partie dominante du commerce des pays membres de la CAN. La prédominance du commerce extracommunautaire reste inchangée après plus de quatre décennies d'intégration andine. En effet, les quatre pays andins, se trouvent depuis longtemps immobilisés dans une situation caractérisée par une forte concentration sectorielle et des produits à faible valeur ajoutée, MFT. Ainsi, la prédominance des ressources naturelles dans l'économie est une préoccupation pour de nombreux pays de l'Amérique latine, parmi lesquels se trouvent les quatre pays andins. En effet, les exportations en provenance des activités extractives représentent plus de la moitié des exportations de l'Équateur (55%) et de la Bolivie (63,5%). Avec des volumes moindres, mais aussi importants, pour la Colombie (23,9%) et le Pérou (32,9%), ces exportations représentent une source notable de revenus²⁰⁵. La volatilité des prix est à l'origine de cette préoccupation. “[...] *la volatilidad de los precios ha alcanzado niveles sin precedentes en los últimos años. Por ejemplo, los precios de los combustibles subieron un 234% entre 2003 y 2008, mientras que los de los productos de la minería y los alimentos aumentaron un 178% y 120% respectivamente*”²⁰⁶. (Ruta et Venables, 2012, p.9).

Dans ce contexte, cette section examine les caractéristiques qualitatives et quantitatives les plus remarquables, du commerce de la région andine avec le reste du monde et ce sous différents aspects. **Premièrement**, la concentration croissante des échanges commerciaux avec leurs principaux marchés, les Etats-Unis et l'Union Européenne. **Deuxièmement**, l'analyse des chiffres des exportations par secteurs, révèle la concentration élevée des exportations dans les domaines de l'agriculture, du pétrole et du gaz. L'évolution du commerce confirme l'existence d'une « *reprimarisation* » des économies andines, exacerbée à partir de 2005. **Troisièmement**, l'étude détaillée de produits manufacturés, ne permet pas de démontrer, avec certitude, l'existence d'un « *effet plateforme* » vers d'autres marchés en dehors de la région, bien que l'étude de

²⁰⁵ Ruta et Venables 2012, à partir des données du FMI (2010).

²⁰⁶ « [...] *la volatilidad de los precios a alcanzado niveles sin precedentes en los últimos años. Por ejemplo, los precios de los combustibles subieron un 234% entre 2003 y 2008, mientras que los de los productos de la minería y los alimentos aumentaron un 178% y 120% respectivamente* ». (Ruta et Venables, 2012, p.9).

nouvelles activités révèle un certain dynamisme dans la découverte de nouveaux produits manufacturés. Enfin **quatrièmement**, la grille d'analyse de Hausmann and Klinger (2006), utilisée pour tester le niveau de sophistication dans la production des pays andins, permet de déduire une évolution positive de l'indicateur de sophistication, interrompue à partir de l'année 2005, en lien avec le phénomène de « *réprimarisation* » déjà mentionné.

3.1. UNE ANALYSE GÉOGRAPHIQUE DES FLUX EXTRACOMMUNAUTAIRES

Globalement, si l'on observe le Tableau 16 qui suit, le taux de croissance des biens exportés au sein de la CAN est supérieur à celui observé pour le reste du monde (15,18% du commerce intra-communautaire *versus* 11,26% au niveau extracommunautaire ; et pour les biens importés : 15,67% *versus* 11,59%). Cette évolution a permis une légère diminution graduelle de l'écart entre les commerces intra et extrarégionaux. En d'autres termes, malgré le début d'une évolution qualitative du commerce intrarégional, le volume des exportations (8% pour les exportations intracommunautaires contre 92% des exportations extracommunautaires, Tableau 7), permet de douter de la profondeur du processus andin d'intégration régionale, même s'il faut souligner que l'écart entre les exportations extracommunautaires et intracommunautaires s'est réduit en faveur des échanges à l'intérieur de la zone.

Tableau 16 - Taux de croissance des exportations (Xs) et importations (Ms) intra et extra-CAN

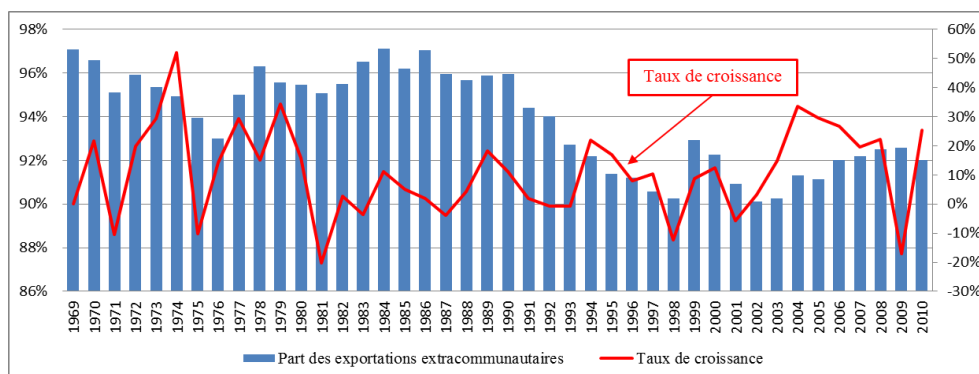
	MOYENNE		1970-1980		1980-1990		1990-2000		2000-2010	
	Xs	Ms	Xs	Ms	Xs	Ms	Xs	Ms	Xs	Ms
INTRA	15,18%	15,67%	25,79%	25,61%	3,0%	3,98%	15,6%	16,76%	15,3%	15,32%
EXTRA	11,26%	11,59%	19,33%	19,57%	2,59%	0,96%	7,11%	10,15%	15,22%	14,89%

Source : CAN

Une forte dépendance de la région vis-à-vis du reste du monde persiste néanmoins ; 93,9% en moyenne de ses exportations et 93,7% de ses importations (Tableau 7) s'effectuant en direction ou depuis des pays extérieurs. L'analyse quantitative détaillée et le profil des principaux marchés, ainsi que la composition du commerce, fournissent des éléments supplémentaires pour mieux comprendre les tendances dans le commerce extracommunautaire. Les Graphiques 7 et 8 attestent que le comportement des flux de commerce extrarégionaux, suit la même tendance que celle

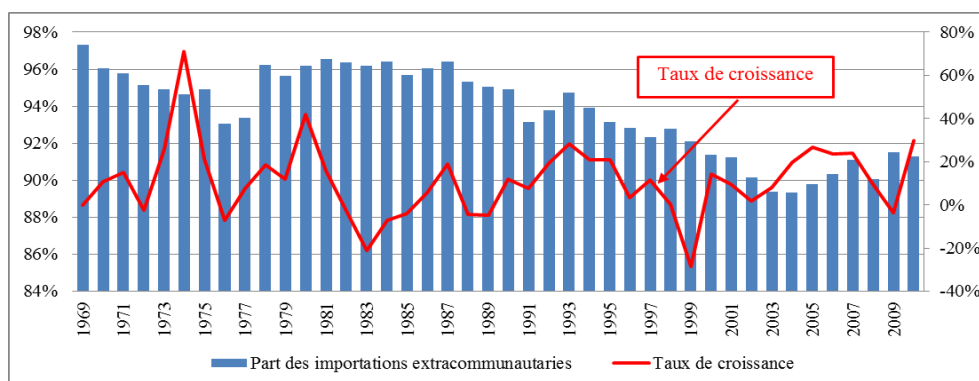
observée dans les flux intrarégionaux (Graphique 2 et 3) : une croissance erratique, des avancées et des reculs sans rapport avec les modèles de développement existant dans la région à chaque période²⁰⁷.

Graphique 7²⁰⁸ - CAN : taux de croissance et participation des exportations extracommunautaires de biens dans les exportations totales de la région à prix courants



Source : CAN, 2011

Graphique 8 - CAN : taux de croissance et participation des importations extracommunautaires de biens dans les importations totales de la région à prix courants



Source : CAN, 2011

²⁰⁷ Dans les années 1960 et 1970, les économies d'Amérique Latine avaient développé un modèle stimulant la production industrielle au niveau de chaque pays, à travers un commerce sélectif et une protection aux frontières. Ce modèle fut connu sous le nom d'Industrialisation par Substitution d'Importations, ISI, et appuyé par la CEPAL. Plus tard, dans les années 1980 et 1990, l'Amérique latine a évolué vers le modèle de développement libéral inspiré par les principes du Consensus de Washington, CW. De nos jours, la plupart des pays de ce continent sont favorables à des modèles de développement d'inspiration libérale, accompagnés de politiques sociales, connus sous le nom Consensus de Washington rénové. Les principes prônés par le "Consensus de Washington" s'appuyaient sur l'idéologie de l'école de Chicago. Sa doctrine est fondée sur les conceptions de développement soutenues par le Trésor Américain, le système de Bretton Woods, les hauts fonctionnaires de l'administration, le Congrès de Washington, le Conseil de la Réserve fédérale et les groupes d'experts.

²⁰⁸ Dans le but de construire des données de commerce comparables, nous avons choisi d'adopter la méthodologie statistique appliquée par la CAN, dans l'optique de considérer le commerce avec le Venezuela dans le commerce extracommunautaire, sachant que dans la réalité des faits ce pays faisait partie de la région jusqu'en avril 2011.

Ces aléas sont la conséquence d'une structure productive, et donc commerciale, où prédominent les matières premières (notamment les produits issus de l'industrie extractive) dont les prix sont par nature sujets à l'instabilité des marchés. Les calculs des parts des exportations fournissent une mesure statique. Ils peuvent varier entre un minimum et maximum²⁰⁹. Une diminution progressive du commerce des flux extra par rapport aux flux totaux, sans variations significatives n'implique pas forcément des changements qualitatifs dans la structure des échanges en faveur du commerce intrarégional à forte, MHT ou moyenne MMT valeur ajoutée. Pourquoi le commerce dans la CAN a résisté à des changements significatifs de sa composition et sa structure ? Pour répondre à cette question, on examinera dans un premier temps les principaux marchés cibles et les indicateurs d'intensité du commerce avec ces marchés, pour passer ensuite à l'étude de la nature des flux commerciaux.

Le Tableau 17²¹⁰ montre l'importance des principaux marchés d'exportation dans la dernière décennie, avec la prédominance des États-Unis, suivis de l'UE. La part des États-Unis représente le double de celle de l'UE.

²⁰⁹ Pour plus d'informations sur la ligne de tendance générale des flux extra, se référer à l'Annexe XI.

²¹⁰ Les statistiques pourraient bien différer avec les statistiques officielles de la CAN, au niveau des chiffres totaux du commerce intra ou extracommunautaire. La nomenclature NANDINA est utilisée par la CAN seulement à partir de 1991, alors que la base de données du COMTRADE, nomenclature CTCI, Rev 1, dispose de statistiques du commerce depuis la création de la région, c'est qui explique notre choix. Les regroupements par pays, peuvent conduire à des sur-ou sous-estimations non significatives, entre (0,5% et 5%). Il convient de noter que l'information COMTRADE est mise à jour en permanence. Ainsi, l'information présentée dans ce travail provient des chiffres du COMTRADE, nomenclature CTCI, Rev 1, disponibles sur le site, <http://comtrade.un.org/>, pendant le dernier trimestre de 2012.

Tableau 17 - CAN : flux du commerce des principaux marchés (millions de dollars courants)²¹¹

EXPORTATIONS (Millions de dollars courants)										
	1970		1980		1990		2000		2010	
CAN	75	3,4%	476	4,5%	549	3,9%	2.000	7,7%	7.453	8,0%
ÉTAS UNIS	773	35,4%	3.236	30,3%	5.394	38,0%	10.574	42,4%	27.117	30,5%
UE					3.093	21,8%	3.593	14,4%	14.012	15,8%
MERCOSUR	54	2,5%	588	5,5%	530	3,7%	1.012	4,1%	5.453	6,1%
CHINE	0	0,0%	25	0,2%	58	0,4%	535	2,1%	7.938	8,9%
CANADA	12	0,6%	89	0,8%	100	0,7%	295	1,2%	1.542	1,7%
VENEZUELA	10	0,5%	377	3,5%	282	2,0%	1.578	6,3%	3.218	3,6%
RESTEDUMONDE	1.262	57,7%	5.899	55,2%	4.185	29,5%	5.349	21,5%	22.106	24,9%
IMPORTATIONS (Milliers de dollars courants)										
	1970		1980		1990		2000		2010	
CAN	75	3,9%	401	4,0%	551	5,1%	2.198	8,6%	8.503	8,7%
ÉTAS UNIS	762	40,2%	3.814	37,7%	3.464	32,3%	6.920	28,3%	21.533	22,1%
UE					2.211	20,6%	3.658	15,0%	11.756	12,1%
MERCOSUR	95	5,0%	600	5,9%	1.116	10,4%	2.214	9,1%	10.998	11,3%
CHINE	2	0,1%	5	0,1%	26	0,2%	779	3,2%	13.505	13,9%
CANADA	59	3,1%	190	1,9%	288	2,7%	592	2,4%	1.795	1,8%
VENEZUELA	22	1,2%	251	2,5%	412	3,8%	1.851	7,6%	1.363	1,4%
RESTEDUMONDE	883	46,5%	4.845	47,9%	2.653	24,7%	6.245	25,5%	27.958	28,7%

Source : COMTRADE, Nomenclature CTCI, Rev. 1 et CAN 2011

Les chiffres désignent les États-Unis comme le principal partenaire commercial de la région dont la Colombie est le pays de la CAN qui a la plus forte activité commerciale. Il convient aussi de noter un ralentissement graduel des exportations vers deux zones (États-Unis : 1970 : 32,2% ; 2010 : 30,4% ; UE : 1990 : 21,8% ; 2010 : 15,7%) au profit du Mercosur et de la Chine, avec laquelle les flux d'exportations et d'importations n'ont cessé d'augmenter tout au long de la période. Les études menées par le CAN (SG / di 981, 2012, p.4), évaluent le commerce avec les États-Unis et l'UE comme suit: « *En el año 2002, por ejemplo, 88 productos abarcaban el 90% del valor total de las exportaciones desde la CAN hacia Estados Unidos; en tanto que en el 2011, esta cuota se cubre con sólo 37 productos. La oferta exportable andina dirigida hacia a la Unión Europea refleja asimismo una elevada concentración; en este caso, 52 productos en el 2002 y 45 en el 2011, abarcan el 90% del valor de las exportaciones*

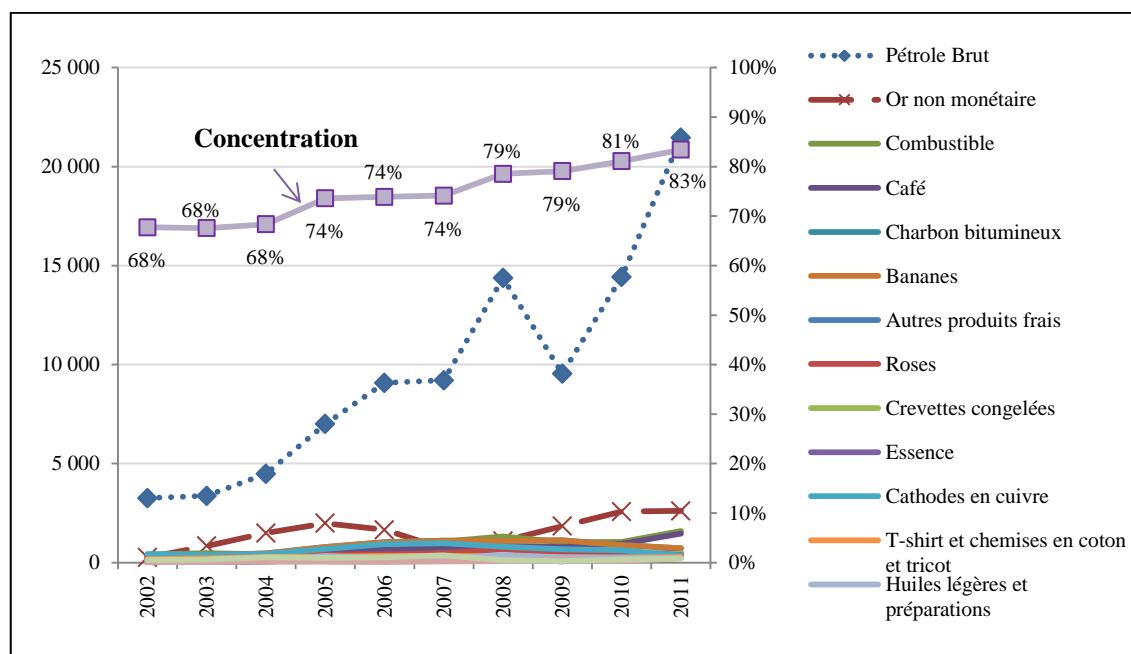
²¹¹ L'Union européenne en 1993 est composée par l'Allemagne, le Danemark, la France, le Royaume-Uni, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, le Portugal, la Belgique et le Luxembourg.

L'Union européenne en 2000 est composée par l'Autriche, la Belgique, le Danemark, Espagne, la Finlande, la France, le Royaume-Uni, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Portugal et la Suède.

L'Union européenne en 2010 est composée par l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Chypre, la République Tchèque, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, le Royaume-Uni, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Lettonie, le Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède

totales de la CAN al bloque europeo»²¹². Une analyse restreinte aux quinze principaux produits d'exportations, confirme une hausse de la concentration du commerce avec les États-Unis et l'UE.

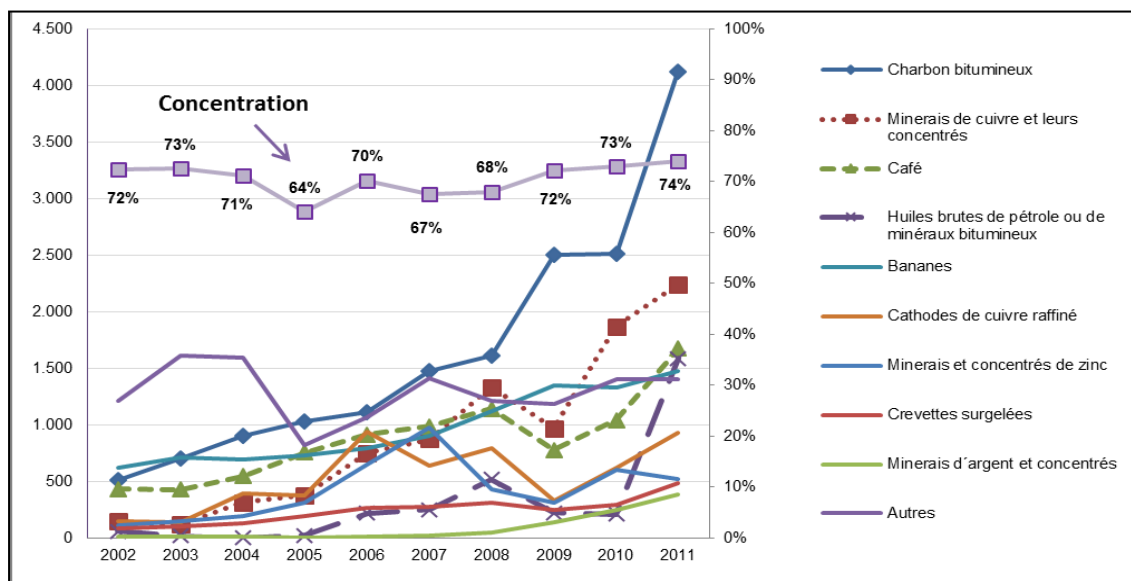
Graphique 9 - 15 principaux produits d'exportation aux Etats-Unis, 2002-2011 (millions de dollars courants)



Source : CAN

²¹² CAN (SG / di 981, 2012, p.4 : « En 2002, 88 produits ont représenté 90% de la valeur totale des exportations de la région andine vers les États-Unis, tandis qu'en 2011, cette proportion est couverte par seulement 37 produits. L'offre exportable andine dirigée vers l'Union Européenne révèle également une forte concentration, dans ce cas ; en 2002, 52 produits et en 2011, 45 produits en 2011 représentaient 90% de la valeur des exportations totales de la CAN vers le bloc européen ».

Graphique 10 - 15 principaux produits d'exportation à l'Union Européenne, 2002-2011 (millions de dollars courants)



Source : CAN

Les Graphiques 9 et 10 font le constat des flux croissants de commerce avec les États-Unis et l'UE : matières premières, dont pétrole et charbon ont une place prédominante. Un processus de « *reprimarisation* » des économies andines débute en 2005 suite à l'effet prix internationaux des « *commodities* » (Graphique 6) : le concept de « *reprimarisation* » fait référence à une économie organisée autour de secteurs primaires, c'est à dire dans des activités à faible valeur ajoutée, MFT, et à diversification limitée. Du point de vue de la transformation de la structure productive de l'économie, un processus de « *reprimarisation* » est synonyme de désindustrialisation, soit un recul dans le développement de la production à forte, MHT, et moyenne, MMT, valeur ajoutée. La « *reprimarisation* » a non seulement à voir avec le commerce international, mais elle est la composante d'une politique publique, d'intérêts nationaux et internationaux. Le processus de « *reprimarisation* » observé dans les pays de la CAN va à l'encontre de l'esprit même de l'IER. L'analyse de cette problématique consiste à examiner la relation entre l'économie et la politique, le national et l'international, avec l'aide des outils théoriques spécifiques, approfondis dans le troisième chapitre de ce travail

Le même phénomène est observé dans le cas du commerce avec la Chine et le Mercosur. La concentration du commerce de la CAN avec ces marchés est aussi évidente : 60% des exportations vers le Mercosur proviennent de la Bolivie, dont 92%

sont constitués par le gaz naturel en direction du Brésil et de l'Argentine. Dans le cas de la Chine, 77% des exportations sont réalisées par le Pérou suivi de la Colombie avec 18%. Les exportations sont fortement concentrées sur 15 produits (minéraux de toutes sortes et farine de poisson) représentant 93% de la quantité exportée. A ce propos, des études menées par la Banque Interaméricaine du développement, BID (2012, p.150) signalent : *“Los trabajos concuerdan en caracterizar al comercio con China como interindustrial en donde la región exporta productos básicos y manufacturas basadas en recursos naturales, e importa manufacturas de diversa intensidad tecnológica. Esto genera dos preocupaciones principales en los países de ALC. Por un lado, esta naturaleza de comercio entre la región y China, casi exclusivamente inter-industrial, plantea el riesgo de una “reprimarización” del patrón exportador de la región, que va en detrimento de la diversificación exportadora y la incorporación de mayor tecnología y conocimiento. CEPAL señala que pese al aumento de las tasas de rentabilidad de los sectores exportadores durante la última década, la ausencia de políticas activas de fomento productivo determinó que se incrementaran las brechas con los países considerados en la frontera productiva”*²¹³.

Pour compléter l'examen des principales évolutions des flux extra CAN, une analyse des intensités du commerce est présentée dans le Tableau 18. La formule de l'Indice d'intensité bilatérale des exportations et importations (IIRX et IIR, Encadré 2) a été réutilisée pour mesurer l'intensité du commerce de la CAN avec d'autres pays et régions. Les résultats des calculs des indicateurs montrent que dans certains cas, l'intensité des échanges avec les États-Unis et l'UE est plus faible que l'intensité du commerce avec le Mercosur, le Venezuela et même le reste du monde, ce qui peut conduire à des conclusions inexactes. L'explication se trouve dans le fait que le dénominateur de la formule utilisée pour le calcul comprend les montants des échanges (exportations ou importations mondiales) de ces deux grands partenaires (États-Unis et

²¹³ « Les études s'accordent pour caractériser le commerce avec la Chine comme interindustriel, où la région exporte des produits de base et manufacturés sur la base de ressources naturelles et importe des produits manufacturés à intensité technologique diverse. Cela soulève deux préoccupations majeures dans les pays de l'ALC. D'une part, ce type de commerce entre la région et la Chine, presque exclusivement interindustriel, augmente le risque de «reprimarisation» du modèle exportateur dans la région, au détriment de la diversification des exportations, de l'intégration de la technologie et de l'augmentation du savoir. La CEPAL note que malgré la hausse des taux de rendement des secteurs d'exportation au cours de la dernière décennie, l'absence de politiques actives visant à promouvoir la production a déterminé que l'écart a augmenté avec les pays les plus avancés dans l'échelle de production » (BID, 2012, p.150).

l'UE) aussi bien que les importations mondiales totales. Dans les deux cas, il s'agit de montants très élevés. Cependant, dans le cas de l'UE, on constate une baisse graduelle de l'importance de l'indicateur d'intensité du commerce avec la CAN. Cette baisse peut être attribuée à l'augmentation du nombre de pays membres dans la région européenne, et par conséquent, à un accroissement des flux d'exportations ou d'importations qui interviennent dans la formule utilisée. Pour les États-Unis, l'importance de la CAN comme fournisseur a peu changé au fil des ans, et continue de représenter son principal marché.

Tableau 18 - Indices d'intensité du commerce avec les principaux marchés (Exportations et Importations)²¹⁴

PAYS	ANNÉES	ÉTATS UNIS		UE*		MERCOSUR		CHINE**		CANADA		VENEZUELA		RESTE DU	
		IICX	IICM	IICX	IICM	IICX	IICM	IICX	IICM	IICX	IICM	IICX	IICM	IICX	IICM
CAN	1970	2,55	2,61			1,48	2,89			0,12	0,53	0,84	1,00	0,71	0,70
	1980	2,09	2,94			2,52	3,34			0,25	0,49	5,71	2,14	0,85	0,69
	1990	2,47	2,63	0,55	0,45	4,27	6,78	0,25	0,12	0,20	0,65	10,08	6,44	0,90	0,86
	2000	2,01	2,25	0,36	0,35	2,79	6,05	0,59	0,72	0,29	0,49	25,85	13,76	0,86	0,91
	2010	1,98	2,79	0,39	0,30	3,17	5,51	0,88	1,10	0,58	0,66	14,24	2,53	0,84	1,00

Source : COMTRADE. Nomenclature CTCI, Rev. 1.

Enfin, l'indicateur d'intensité distingue à nouveau la présence des nouveaux acteurs, notamment le Mercosur²¹⁵, qui est devenu un partenaire important pour la région depuis la décennie des années 90 et dont l'intensité dans le commerce est surtout marquée par les exportations de la Bolivie et les importations en provenance du Brésil et de l'Argentine (CAN, SG/de 323, 2010)²¹⁶. Il convient aussi de souligner le cas de la Chine, qui, en tant que nouvel acteur connaît une évolution très importante et des possibilités de croissance future, compte tenu de l'intérêt des pays membres de la région à renforcer les relations commerciales avec ce pays. Dans le cas du Venezuela, le comportement de l'indicateur est biaisé par le fait que ce pays a officiellement quitté la

²¹⁴ Flux commercial avec la Chine non disponible pour les années 1970 et 1980. Les calculs de ce tableau considère le Venezuela comme pays n'appartenant pas à la zone, ce pays a quitté la région en 2006. Début de l'UE : 1993.

²¹⁵ Le MERCOSUR a été créé par le Traité d'Asunción, le 26 Mars, 1991.

²¹⁶ Depuis 1998, ces deux régions ont cherché des approches commerciales, à travers la signature d'un Accord-cadre pour la création d'une Zone de libre-échange entre le MERCOSUR et la CAN, cherchant une libéralisation croissante de leurs échanges réciproques. Dans ce contexte, chacun des pays andins a négocié individuellement un accord de complémentarité économique spécifique avec le Mercosur, dans la perspective de constituer une zone de libre-échange à travers l'expansion et la diversification du commerce et de l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires qui affectent le commerce réciproque. En 2005, le Conseil Andin des Ministres des Affaires Étrangères de la CAN décida d'accorder le statut de pays Membre Associé aux pays membres du Mercosur, ce qui signifie qu'ils peuvent être invités à assister aux réunions des institutions de la CAN pour aborder des questions d'intérêt commun.

région en 2006, mais la séparation est entrée en vigueur en 2011 (suivant les règles de la CAN, cinq ans est le délai requis pour un pays membre, après l'annonce officielle de sa séparation).

Si l'on veut mesurer le rapport de forces à l'aune de l'importance du commerce avec la CAN vis-à-vis de ses deux principaux partenaires (États-Unis et l'UE), il devient pertinent de compléter cet indicateur par des calculs qui mesurent la part des exportations provenant de la CAN dans les importations totales de ces deux régions :

Tableau 19 - Part des exportations CAN aux États-Unis et l'UE par rapport aux Importations Totales²¹⁷ (millions de dollars courants)

	A	B	C
	Exportations CAN vers les États Unis	Importations totales des États Unis	A/B
1970	773	39.952	1,9%
1980	3.236	250.280	1,3%
1990	5.394	516.442	1,0%
2000	10.574	1.255.420	0,8%
2010	27.117	1.953.970	1,4%
	A	B	C
	Exportations CAN vers l'UE	Importations totales de l'UE	A/B
1970			
1980			
1990	3.093	1.566.132	0,2%
2000	3.593	2.417.618	0,1%
2010	14.012	5.133.460	0,3%

Source : COMTRADE. Nomenclature CTCI, Rev. 1.

²¹⁷ **L'Union européenne en 1993** est composée par l'Allemagne, le Danemark, la France, le Royaume-Uni, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas, le Portugal, la Belgique et le Luxembourg.

L'Union européenne en 2000 est composée par l'Autriche, la Belgique, le Danemark, Espagne, la Finlande, la France, le Royaume-Uni, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Portugal et la Suède.

L'Union européenne en 2010 est composée par l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, le Chypre, la République Tchèque, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, le Royaume-Uni, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Luxembourg, la Lettonie, le Malte, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède

Ce résultat (Tableau 19) fortement asymétrique s'est maintenu au fil du temps, et il marquera certainement les relations économiques et politiques avec les principaux partenaires à l'avenir. On est en présence d'une relation de pouvoir et de dépendance, qui entraîne l'impossibilité pour les pays andins d'opter, de leur plein gré, pour une sortie des enclaves productives dans lesquelles ils sont figés. Comme Deblock (2009, p.2), le signale en référence aux dernières tendances mondiales dans la politique commerciale : « *L'agenda commercial ne vise pas seulement à ouvrir les marchés, mais à établir la règle du marché dans les relations économiques internationales* ». Sur la base de ce raisonnement, les petites économies comme les économies des pays andins recherchent, quant à elles, leur insertion internationale grâce à l'intégration, tandis que les pays dominants sont plutôt intéressés par le bilatéralisme. A l'intérieur de la région, étant donnée la structure productive similaire et concurrentielle des économies des pays membres et leur faible développement industriel, la stratégie de coopération, principe de base des régions intégrées, est remplacée par la stratégie du conflit et de la concurrence sur les marchés. Une analyse plus approfondie de ce sujet est présentée dans le chapitre III du présent document.

3. 2. LA COMPOSITION SECTORIELLE DES FLUX EXTRACOMMUNAUTAIRES

La composition des flux des exportations extra-CAN est présentée dans le Tableau 20. Elle met en évidence le fait que les produits primaires et le pétrole représentent ensemble 71% du commerce extracommunautaire. Il faut souligner aussi la baisse des exportations de matières premières (1970 : 67%; 2010 : 40,1%) alors que se consolide le commerce du pétrole et de ses dérivés (1970 : 2,8%; 2010 : 30,7%), dont les principaux fournisseurs de la région sont trois des cinq pays qui faisaient partie de la région : le Venezuela (qui a quitté la région en 2006), l'Équateur (pétrole) et la Bolivie (gaz).

Tableau 20 - CAN : composition des exportations extra-CAN, 1970-2010²¹⁸ (millions de dollars courants)²¹⁹

EXTRA	1970		1980		1990		2000		2010	
Prod.Agricoles	1.415,8	67%	5.343,7	52%	6.042,0	46%	7.971,7	35%	32.710,2	40%
Pétrole et gaz	59,8	3%	2.149,7	21%	2.913,9	22%	6.126,2	27%	25.013,7	31%
Manufacture Agricole	101,6	5%	578,5	6%	482,5	4%	1.052,4	5%	3.122,8	4%
Manufacture Pétrolière	14,2	1%	411,0	4%	722,0	6%	570,4	2%	73,9	0%
Autres produits	517,1	24%	1.740,2	17%	2.749,1	21%	6.573,1	29%	14.646,7	18%
Autres exportations	3,8	0%	27,0	0%	95,8	1%	760,6	3%	5.977,8	7%
TOTAL EXTRA CAN	2.112,3		10.250,1		13.005,3		23.054,4		81.545,2	

Source: COMTRADE, Nomenclature CTCI, Rev. 1.

La tendance qui voit les échanges se concentrer de façon croissante dans une gamme restreinte de produits n'est pas la conséquence d'une augmentation de la productivité, mais plutôt l'effet de la hausse des prix internationaux des matières premières, évolution que l'on observe particulièrement à partir de l'année 2005, ce qui a favorisé cette tendance lourde dans les échanges internationaux (CNUCED, Stat, 2010).

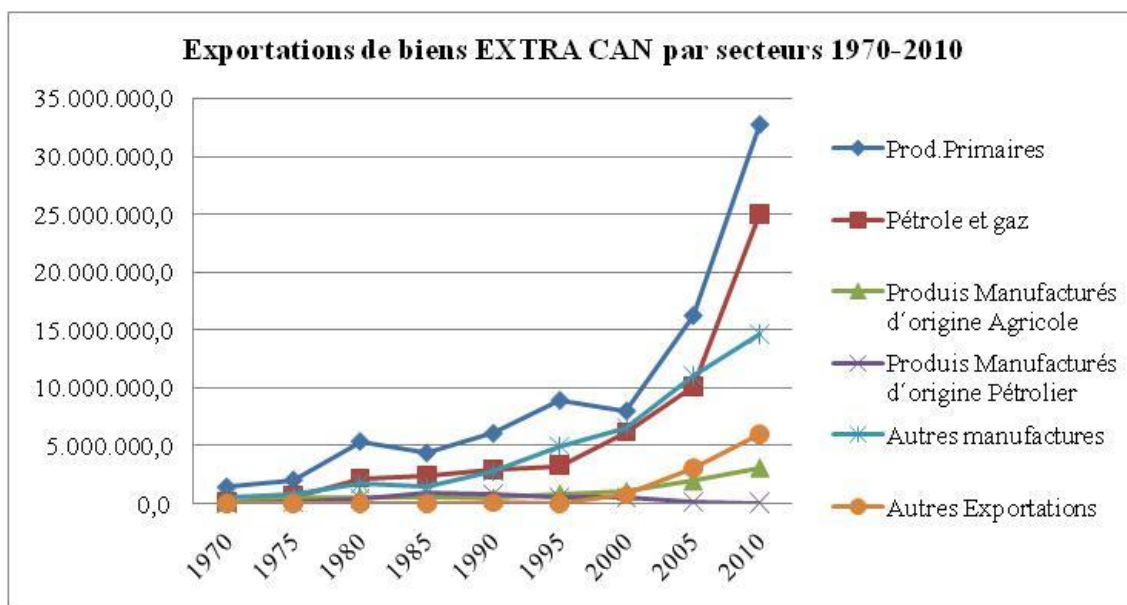
Par rapport aux montants de ces exportations, le Graphique 11 nous donne une perspective plus claire du comportement de chaque secteur, ce qui confirme l'importance du secteur pétrolier, du secteur minier et de ses produits dérivés. Des études menées par des institutions comme la BID (2012), et la CEPAL (2012), affirment ce qui suit: « *Una cuestión que suscita especial inquietud es la volatilidad de los precios de los recursos, que han alcanzado niveles sin precedentes en los últimos años. Por ejemplo, los precios de los combustibles subieron un 234% entre 2003 y 2008, mientras que los de los productos de la minería y los alimentos aumentaron un 178% y*

²¹⁸ Pour la définition des catégories, nous nous sommes appuyés sur la structure du Système Harmonisé de Désignation et de Codification des Marchandises et la Nomenclature Commune des Pays membres de l'Accord de Carthagène, NANDINE, utilisée pour les statistiques du commerce au sein de la CAN. Cependant les calculs par catégorie, ont été effectués à partir de la base de données COMTRADE, nomenclature CTCI, Rev 1. Par conséquent, les statistiques pourraient bien différer avec les statistiques officielles de la CAN, au niveau des chiffres totaux du commerce intra ou extracommunautaires (entre 0,5% et 5%). La nomenclature NANDINA est utilisée par la CAN seulement à partir de 1991, alors que la base de données du COMTRADE, nomenclature CTCI, Rev. 1, dispose de statistiques du commerce depuis la création de la région, c'est qui explique notre choix. Les regroupements de codes tarifaires par catégorie, peuvent conduire à des sur-ou sous-estimations non significatives, par les correspondances entre les codes tarifaires et les catégories. Il convient de noter que l'information COMTRADE est mise à jour en permanence. Ainsi, l'information présentée dans ce travail provient des chiffres du COMTRADE, nomenclature CTCI, Rev 1, disponibles sur le site, <http://comtrade.un.org/>, pendant le dernier trimestre de 2012.

²¹⁹ Les calculs de ce tableau considère le Venezuela comme pays n'appartenant pas à la zone (bien que ce pays ait quitté la région en 2006).

120%, respectivement. El impacto asimétrico que la fluctuación de los precios tiene en distintos países acarrea consecuencias especialmente graves », (BID, 2012, p.10)²²⁰. La CEPAL confirme cette tendance quand elle affirme: “Los precios de varios commodities superaron los niveles que alcanzaron en la crisis financiera de 2008. Los principales factores estructurales que explican este aumento son el vigoroso crecimiento de China e India, asociado a un proceso de urbanización e industrialización que requiere ingentes volúmenes de materias primas y combustibles [...]” (CEPAL, 2012, p.35)²²¹.

Graphique 11 - Exportations de biens extra-CAN par secteurs, 1970-2010



Source: COMTRADE, CTCI, Rev.1.

Pour garder une cohérence avec la méthodologie appliquée dans l'analyse des échanges intracommunautaires, et confirmer les tendances du Tableau 20, on a appliqué à la base de données 1970-2010 du commerce des exportations, la Nomenclature LALL, 2000 (Encadré 6). Les résultats confirment les tendances du commerce biaisées en faveur des produits de base et du pétrole.

²²⁰ «Un problème particulièrement préoccupant est la volatilité des prix des ressources, qui ont atteint des niveaux sans précédent ces dernières années. Par exemple, les prix du carburant ont augmenté de 234% entre 2003 et 2008, tandis que les produits de l'exploitation minière et de la nourriture ont augmenté de 178% et 120%, respectivement. L'impact asymétrique de la fluctuation des prix dans les différents pays ont entraîné des conséquences particulièrement graves », (BID, 2012, p.10).

²²¹ « Les prix de nombreux produits de base ont dépassé les niveaux atteints lors de la crise financière de 2008. Les principaux facteurs structurels qui expliquent cette hausse sont la forte croissance en Chine et en Inde, associée au processus d'urbanisation et d'industrialisation qui nécessite d'énormes quantités de matières premières et de combustibles » (CEPAL, 2012, p.35).

Tableau 21 - CAN: composition des exportations extra-CAN, 1970-2010. Nomenclature LALL (millions de dollars courants)

EXTRA	1970		1980		1990		2000		2010	
Produits Primaires et Pétrole	1.474,2	69,8%	7.113,5	69,4%	8.049,0	61,9%	12.883,5	55,9%	50.946,4	62,5%
Manufactures Ressources Naturelles (MBRN)	581,5	27,5%	2.118,9	20,7%	2.979,8	22,9%	4.856,2	21,1%	15.787,9	19,4%
Manufactures à Haute Technologie (MHT)	10,5	0,5%	198,3	1,9%	394,3	3,0%	1.486,3	6,4%	2.915,8	3,6%
Manufactures à Faible Technologie (MFT)	2,6	0,1%	41,0	0,4%	49,1	0,4%	478,1	2,1%	686,3	0,8%
Manufactures à Technologie Moyenne (MMT)	40,6	1,9%	717,8	7,0%	1.403,9	10,8%	2.468,1	10,7%	5.081,0	6,2%
Autres	3,0	0,1%	60,5	0,6%	129,2	1,0%	882,2	3,8%	6.127,7	7,5%
Total	2.112,3		10.250,1		13.005,3		23.054,4		81.545,2	

Source: COMTRADE Nomenclature CTCI Rev. 1, en correspondance avec la Nomenclature LALL 2000²²²

Plusieurs explications sont possibles quant à la concentration croissante des échanges extracommunautaires dans la région dès le début des années 2000, qui est observée dans le Tableau 21 :

- La concentration des exportations de matières premières est le résultat du *côté de la demande* de certains marchés d'exportations de produits spécifiques, dont, malgré l'apparition de nouveaux marchés (Chine et Mercosur), les États-Unis détiennent la position dominante.
- La concentration du *côté de l'offre* est due aux avantages comparatifs de la région. Bien que la situation de chaque membre réponde à ses structures de production très spécifiques, il existe un consensus théorique appuyé par des preuves empiriques qui affirment que pendant l'application du modèle ISI en Amérique Latine dans les années 1960 et 1970, les gains de productivité étaient limités. Les performances des entreprises nationales n'avaient donc pas été résolues (CAF, 2006). D'autres chercheurs spécialistes de la région andine ajoutent ce qui suit : « *L'intégration avait émergé dans le but de générer dans les économies andines de la production autonome et propre afin de rompre vis-à-vis de la scène mondiale, comme la région*

²²² Pour la définition des catégories, on a utilisé la structure de la nomenclature LALL et les calculs par catégorie, ont été effectués à partir de la base de données COMTRADE, CTCI, Rev 1, et regroupés suivant cette nomenclature. Par conséquent, les statistiques pourraient bien différer avec les statistiques officielles de la CAN, au niveau des chiffres totaux du commerce intra ou extracommunautaires (entre 0,5% et 5%). La nomenclature NANDINA est utilisée par la CAN seulement à partir de 1991, alors que la base de données du COMTRADE, dispose de statistiques du commerce depuis la création de la région, c'est qui explique nôtre choix. Les regroupements de codes tarifaires par catégorie LALL peuvent conduire à des sur-ou sous-estimations non significatives, par les correspondances entre les codes tarifaires et les catégories. Il convient de noter que l'information COMTRADE est mise à jour en permanence. Ainsi, l'information présentée dans ce travail provient des chiffres du COMTRADE, disponibles sur le site, <http://comtrade.un.org/>, pendant le dernier trimestre de 2012.

jouant le rôle de simple fournisseur de matières premières », (Vieira Posada, entretien 2011, Annexe XII). En outre, depuis, la CAN s'est constituée en ZLE. Les marchandises peuvent circuler librement dans la région, ce qui signifie que toute entreprise andine est en mesure de choisir d'acheter les intrants dont elle a besoin pour sa production dans le pays membre en capacité d'offrir les meilleures conditions qualité-prix. C'est ainsi que l'entreprise andine dispose de plus d'options pour produire des produits manufacturés à moyenne (MMT) et faible (MFT) valeur ajoutée avec des avantages comparatifs.

- L'« *effet prix* » mondial des matières primaires, qui apparaît en 2005, a été à l'origine du phénomène de « *reprimarisation* », soit un retour en arrière dans la diversification du panier d'exportation et par conséquent une augmentation de la concentration des économies andines. Ce qui signifie un retour des secteurs primaires dans la production agrégée et les exportations, aussi bien qu'un recul dans le processus d'industrialisation.
- L'effet des *accords d'association ou de libre-échange* avec les États-Unis (The Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act, ATPDEA)²²³ et l'Union Européenne (UE)²²⁴, préférences spéciales accordées aux importations en

²²³ **The Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (ATPDEA)**, la « Loi sur Andean Trade Preference » a été promulguée en 1991 pour lutter contre la production et le trafic de drogue dans les pays andins: Bolivie, Colombie, Equateur et Pérou. Le programme offre des avantages commerciaux pour aider ces pays à développer et renforcer les industries légales. La « **Loi sur Andean Trade Preference** » a été élargie en vertu de la Loi sur le commerce de 2002, et s'appellera désormais « **Loi pour la Promotion du Commerce Andin et l'éradication des drogues (ATPDEA)** ». Elle fournit un accès en franchise.

Le Pérou et la Colombie ont décidé de négocier des accords de libre-échange plus larges et complets avec les États-Unis. Pour le Pérou, le Traité de Libre Échange avec les États-Unis est entré en vigueur en février 2009, et pour la Colombie en mai 2012 ; contrairement, à l'Equateur et la Bolivie qui ont refusé de signer un accord de libre-échange avec les États-Unis.

²²⁴ Depuis 1991, les pays andins ont bénéficié d'un accès préférentiel pour leurs produits vers l'Union européenne à travers un régime spécial appelé SPG-Drogue et octroyé comme un moyen de contribuer à la lutte contre le problème mondial de la drogue dans la sous-région andine en vertu du principe de la responsabilité partagée.

Le SGP-Drogue a subi un processus de révision et d'adaptation en réponse aux questionnements relevant de l'Organisation Mondiale du Commerce, ce qui explique pourquoi l'Union européenne a adopté un nouveau SPG pour la période 2006-2015, dont le règlement (CE) 980/2005 est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2005.

Avec ce nouveau règlement, les pays andins bénéficient des préférences accordées par le **Régime spécial d'Encouragement pour le développement Durable et la Gouvernance («SPG Plus»)**, qui comporte deux critères d'admissibilité: la ratification et la mise en œuvre d'un certain nombre d'instruments internationaux relatifs aux Droits humains, aux droits du travail, à l'environnement, la drogue et la corruption, et la qualification, basée sur des indicateurs prédéfinis, de l'économie comme vulnérable.

provenance des pays andins, ont des effets sur les investissements productifs dans ces économies²²⁵.

- Enfin, nous devons envisager le phénomène de l'industrialisation dans la région à la lumière des variations dans les modèles de développement: les entreprises sont passées, dans les années 1960 et 1970, d'une structure industrielle protégée, et sans avoir de comptes à rendre sur leur performance et leur productivité, à un modèle d'organisation industrielle ouvert à la concurrence internationale, sans y être préparées, à partir des années 1980. C'est seulement dans ce sens qu'on peut s'expliquer les maigres résultats en termes de diversification des entreprises des pays andins : leurs industries naissantes ont dû s'adapter à des changements drastiques de leur environnement, passant d'une vague protectionniste à une vague de régionalisme ouvert²²⁶. Par ailleurs, l'État s'est dans le même temps défait de ses anciennes fonctions de planificateur indicatif et a abandonné les entreprises à leur sort, face à la concurrence internationale (Vieira Posada, entretien 2011, Annexe XII).
- Pour garder la cohérence avec l'analyse faite dans la section précédente, et dans le but de tester l'« *effet plateforme* », une analyse plus minutieuse de la catégorie « *Autres produits manufacturés* » s'avère pertinente. Les chiffres présentés dans le Tableau 21 dans la catégorie « *Autres produits manufacturés* » comprend tous les codes tarifaires qui ne sont ni liés à l'agriculture, ni au pétrole et ni aux mines. C'est à dire, tous les produits qui contiennent un certain degré de valeur ajoutée (MHT, MMT, et MFT). On recherche s'il est possible d'établir un lien entre les exportations intrarégionales des produits MMT, MFT et les exportations extrarégionales des mêmes secteurs pour déterminer s'il existe un « *effet plateforme* » pour les produits non traditionnels. Cet effet est défini comme le rôle

Dans ce cadre, l'UE a toujours cherché à négocier un accord flexible mais bloc par bloc, compte tenu des asymétries dans la région. Toutefois, étant donné l'absence de consensus entre les pays andins, le Pérou et la Colombie ont quant à eux décidé de négocier des accords bilatéraux de libre-échange avec l'Union européenne, qui sont entrés en vigueur en 2012. L'Equateur, quant à lui, est en stand-by dans les négociations, en raison de difficultés au sujet des conditions du commerce de la banane. La Bolivie est le pays qui a pris une position ferme en faveur de la négociation de bloc à bloc, mais, compte tenu des difficultés, elle a annoncé qu'elle allait reprendre les négociations avec l'UE à l'avenir.

²²⁵ Une analyse approfondie de ces effets seront traités dans le Chapitre III de ce travail

²²⁶ Avec l'arrivée imminente de la mondialisation et de l'imposition des États-Unis aux pays latino-américains du Décalogue Consensus de Washington, la CEPAL est restée sans modèle à suivre.

joué par le marché intérieur dans la région andine, dans le développement des nouvelles activités d'exportation, de produits manufacturés non traditionnels, qui sont destinés à d'autres marchés, y compris ceux des pays développés.

Les secteurs ont été choisis en fonction des critères suivants :

- Continuité de la part des exportations observée pour chaque secteur au sein du commerce intracommunautaire, pendant les dernières années (Tableau 11).

Continuité de la part observée de chaque secteur dans le commerce extracommunautaire pendant deux périodes consécutives à partir de l'année 2000 (Tableau 22).

Tableau 22 - Commerce extrarégional des « Autres produits manufacturés » 1970-2010

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Meat and meat preparations	0,8%	2,0%	1,5%	3,3%					
Fish and fish preparations			3,7%	11,6%			2,9%	3,5%	3,5%
Feed. Stuff for animals excl. Unmilled cereals	56,7%	22,6%	9,9%	9,3%	13,0%	13,0%	13,1%	10,4%	11,0%
Metalliferous ores and metal scrap	2,4%	3,3%							5,8%
Animal oils and fats	6,3%	4,5%						1,4%	1,9%
Chemical elements and compounds	1,2%	1,9%							
Dyeing, tanning and colouring materials							5,0%		
Medicinal and pharmaceutical products							2,1%	1,3%	
Plastic materials, etc.						3,5%	2,9%	4,4%	4,7%
Chemical materials and products, nes						2,2%			
Textile yarn, fabrics, made up articles, etc.	1,8%	5,2%	7,5%	6,6%	2,8%				
Non metallic mineral manufactures, nes	0,7%	1,6%	3,5%		4,1%	9,1%			
Iron and steel				3,9%	5,8%	3,7%	3,2%	6,7%	6,6%
Non ferrous metals	19,5%	21,3%	12,4%	10,9%	2,9%				
Transport equipment							2,2%	3,2%	
Travel goods, handbags and similar articles					2,4%				
Clothing		3,1%	5,7%	2,9%	19,3%	13,6%	14,0%	15,8%	10,4%
Miscellaneous manufactured articles, nes			4,3%	3,6%	2,5%	4,0%			

Source : COMTRADE, Nomenclature CTCI, Rev. 1.

Les chiffres des Tableaux 11 et 22 correspondent à une analyse statique sur cinq ans, ce qui signifie qu'il peut y avoir du commerce de certains secteurs dans les années qui se trouvent entre les années de référence.

D'emblée, on pourrait en déduire qu'il y a eu un « *effet couveuse* » de nouvelles activités dans le commerce intracommunautaire qui se reproduit dans le commerce extracommunautaire, dans les secteurs, 54 (Produits médicaux et pharmaceutiques, LALL : MMT), 58 (Matériel plastique, LALL : MMT), et 84 (vêtements, LALL : MFT). Ce qui signifie que la région s'est constituée en *plateforme* pour le développement de nouveaux produits d'exportation vers le marché mondial²²⁷. Cependant, considérant que chaque code tarifaire à deux chiffres englobe des niveaux de désagrégation à quatre et six chiffres, une conclusion devient fragile car on ne peut pas affirmer qu'il s'agit exactement des mêmes secteurs dans le commerce intracommunautaire et extracommunautaire. Néanmoins, les résultats permettent d'identifier les secteurs, exprimés en secteurs LALL 2000, avec un possible « *effet plateforme* ». En effet ils correspondent aux catégories : « *Produits manufacturés à faible technologie* » (MFT), et « *Produits manufacturés à technologie moyenne* » (MMT).

Pour une analyse plus fine de l'évolution de la matrice de production impliquée dans les exportations extra-CAN, il faut reprendre la méthodologie utilisée pour l'étude du commerce intra-CAN à l'aide du code tarifaire CTCI Rev 1. Les limitations méthodologiques restent les mêmes que lorsque qu'a été abordée l'analyse du commerce à l'intérieur de la région : il s'agit d'une mesure statique à intervalles de dix ans, où les lignes correspondent aux codes tarifaires qui apparaissent dans les années qui délimitent l'intervalle, à condition que le pays ait enregistré des exportations dans le code tarifaire (Tableau 23).

Tableau 23 - Exportations extra-CAN par code tarifaire

²²⁷ Notez que les chiffres du Tableau 22 contiennent les exportations de tous les pays membres de la CAN avec tous les pays du monde.

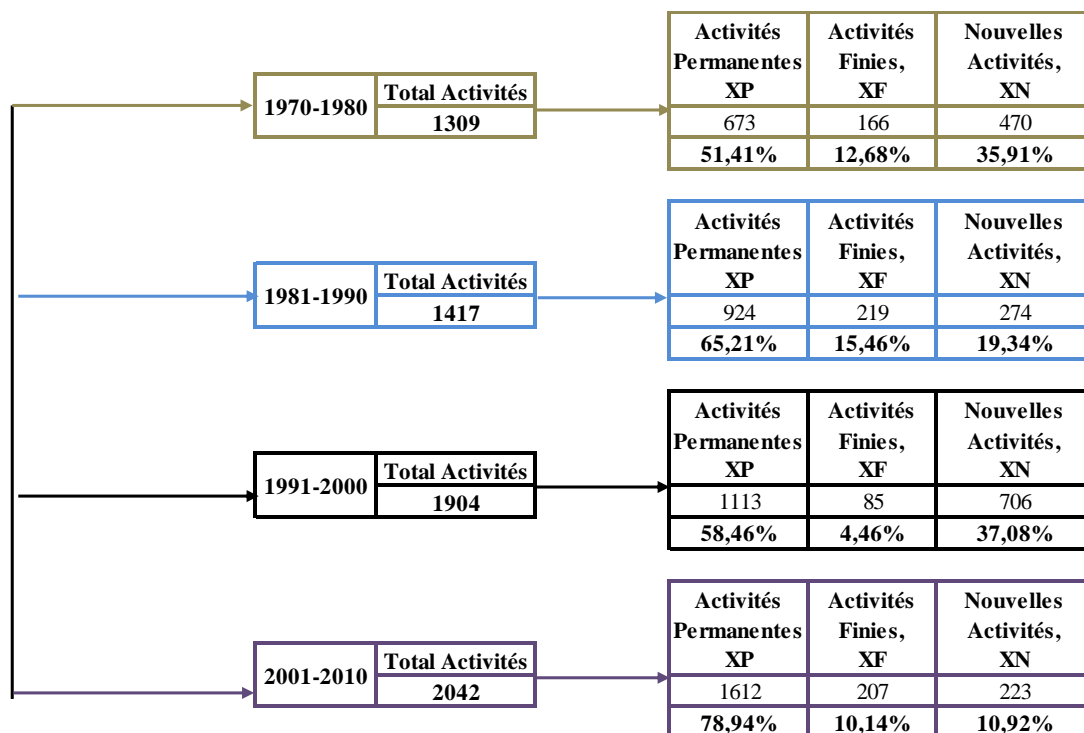
Chapitre II – La CAN 40 ans après : faiblesse persistante de la régionalisation

Pays	XT Nombre des codes tarifaires exportés 1970 -1980	Nombre des codes tarifaires			XT Nombre des codes tarifaires exportés 1981 -1990	Nombre des codes tarifaires			XT Nombre des codes tarifaires exportés 1991 - 2000	Nombre des codes tarifaires			XT Nombre des codes tarifaires exportés 2001 - 2010	Nombre des codes tarifaires								
		XP	XF	XN		XP	XF	XN		XP	XF	XN		XP	XF	XN						
Bolivie	164	53	56	55	163	80	28	55	396	114	21	261	430	255	120	55						
Colombie	463	320	64	79	497	367	32	98	545	433	32	80	554	486	27	41						
Équateur	239	83	32	124	270	133	74	63	427	182	14	231	495	381	32	82						
Pérou	443	217	14	212	487	344	85	58	536	384	18	134	563	490	28	45						
<table border="1"> <tr> <td>XP</td> <td>Codes Exportations permanentes</td> </tr> <tr> <td>XF</td> <td>Codes Exportations finies</td> </tr> <tr> <td>XN</td> <td>Code Exportations nouvelles</td> </tr> </table>																	XP	Codes Exportations permanentes	XF	Codes Exportations finies	XN	Code Exportations nouvelles
XP	Codes Exportations permanentes																					
XF	Codes Exportations finies																					
XN	Code Exportations nouvelles																					

Source : COMTRADE, Nomenclature CTCI, Rev. 1.

La Colombie et le Pérou ressortent à nouveau par le nombre total d'activités qui génèrent des exportations en dehors de la région andine. Toutefois, la forte concentration dans le secteur des matières premières, du pétrole et du gaz (Tableau 20, 21 ; Graphiques: 9, 10 et 11) définit la tendance générale, et laisse peu d'optimiste pour le processus de diversification productive dans la CAN.

Figure 15 - CAN, Evolution des Activités Productives extracommunautaires par code tarifaire



Source : COMTRADE, Nomenclature CTCI, Rev. 1

Les années 1990, sont spécialement marquées par l'apparition de nouvelles activités (XN), et le Tableau 21, permet déduire qu'il s'agit des produits manufacturés liés aux ressources naturelles (MBRN), à faible (MFT) et moyenne technologie (MMT) dont l'origine repose sur les secteurs traditionnels²²⁸. Néanmoins, la Figure 15 et le Tableau 24 montrent une augmentation du nombre total des activités et des activités permanentes (XP), et une baisse significative dans de nouvelles activités (XN) au cours de la dernière décennie, ce qui est cohérent avec le processus de « *reprimarisation* » dans la région depuis 2005. Si le processus de « *reprimarisation* » continue, les effets seront encore plus évidents dans la prochaine décennie.

²²⁸ Un secteur traditionnel correspond aux activités d'exportation existantes, tandis qu'un nouveau secteur est celui dans lequel il n'y a pas eu d'exportations.

Tableau 24 - Distribution des nouvelles exportations (XN) extra-CAN par secteurs

	1970-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010
Produits Primaires	69	70	101	50
Pétrole et Gaz	1	2	2	0
Manufactures agricoles	46	36	76	21
Manufactures pétrole et mines	2	6	12	6
Autres produits manufacturés	344	146	496	137
Autres exportées	8	14	19	9

Source : COMTRADE, Nomenclature CTCL, Rev. 1

L'examen des nouvelles activités dans le commerce extra-CAN, présenté dans le Tableau 24, permet de dégager le dynamisme des nouvelles exportations (XN), dans le secteur « *Autres produits manufacturés*, quoique ce dynamisme a perdu son élan dans la dernière décennie. Néanmoins, dans ce cas précis, étant donnée la concentration élevée du commerce extracommunautaire dans la catégorie des produits Primaires, Pétrole et gaz, cet indice d'évolution productive reste encore embryonnaire.

Le développement de nouvelles activités d'exportation (XN), concentrées dans des secteurs à proximité de secteurs existants est expliqué par les externalités rencontrées par les nouveaux entrepreneurs. Compte tenu de la rareté du capital des économies andines, de l'absence d'incitations à l'investissement, des coûts d'apprentissage, de l'incertitude quant à la rentabilité, de l'instabilité institutionnelle (faible protection à la propriété intellectuelle), et des coûts d'adaptation des technologies au niveau local, ces contraintes font que les entrepreneurs sont très prudents dans la prise de risques et s'engagent dans des secteurs proches d'activités déjà connues (CAF, 2006). Dans ce contexte, nous nous demandons dans quelle mesure la dynamique naissance-disparition-naissance présentée dans la Figure 15 et le Tableau 24 est un processus d'évolution dans la production. Dans un contexte régional de réalités économiques et politiques asymétriques, il est encore très difficile d'établir les résultats concrets de ces tentatives de diversification des exportations des pays membres pour la région dans son ensemble.

La recherche sur l'organisation industrielle en Amérique Latine effectuée par des institutions internationales comme la CAF, pour la période 1990-2004, indique qu'il

existe une corrélation étroite entre les nouvelles activités productives et les secteurs traditionnels. Cela signifie qu'une contribution à la croissance des économies Latino-Américaines provient des activités traditionnelles à 93,6%, ce qui contraste avec les 5,5%, provenant d'autres activités (CAF, 2006, p.119). Une tendance qui semble ne pas avoir changé.

Tout ce qui précède amène à réfléchir sur le rôle de l'État dans l'organisation industrielle de l'économie de la région. La voie de la diversification de la production nécessite un effort durable de régulation par les politiques publiques, comme moyen de gagner en efficacité et en compétitivité en réduisant les coûts des transactions. Cette proposition exige l'intervention des États en tant que facilitateurs des mécanismes de partenariat et fournisseurs de biens publics (Porter, 1990, et Stiglitz, 1986²²⁹). Le théorème de Greenwald-Stiglitz (CAF, 2006) démontre que le rôle du gouvernement est stratégique, en particulier dans les pays les moins développés où les marchés sont incomplets et l'information imparfaite, ce qui génère des externalités pour les entreprises et les entrepreneurs potentiels. Ces externalités peuvent conduire à des aléas moraux ou des sélections adverses. Les auteurs plaident en faveur d'une intervention sélective de l'État, orientée vers la correction des défaillances du marché. Le *laissez-faire* ne constitue pas la bonne stratégie pour construire une route vers la diversification productive pour les pays en développement.

Les gouvernements des États membres de la Communauté andine ont eu des perspectives différentes vis-à-vis de l'évolution de la production au sein de leurs économies. La Colombie est le pays de la région qui a le plus avancé en ce sens. Le gouvernement a défini l'agenda de Transformation Productive à travers le développement des nouveaux secteurs prioritaires. Les entrepreneurs se sont récemment réunis en Colombie pour rediscuter des conditions de production entre le secteur privé et le gouvernement, demandant à ce dernier de définir des nouvelles orientations pour la politique industrielle (Vieira Posada, entretien 2011, Annexe XII)²³⁰. Les initiatives au Pérou ne sont pas aussi évidentes. Bien que le gouvernement ait déterminé des secteurs

²²⁹ Mesurée par la part de R&D dans le PIB.

²³⁰ Les douze secteurs de l'économie, actuellement au sein du Programme de Transformation Productive, ont pour objectif de tripler ses exportations d'ici 2014, et de créer au moins 300 000 nouveaux emplois formels.

prioritaires (la plupart sont des secteurs productifs déjà existants), il n’y a pas d’informations nous permettant de préciser si la politique économique est ciblée sur la stimulation de nouveaux secteurs. Le Pérou continue de concentrer ses exportations dans le secteur des mines, de la pêche et de l’énergie (76,05% de la production nationale en 2011²³¹). Une partie importante de la production est constituée par le secteur textile du Pérou par le biais des « *maquilas* »²³². Il s’agit d’un secteur manufacturier à valeur ajoutée moyenne, MMT, (19,8% des exportations en 2011²³³). Dans le cas de l’Équateur, le gouvernement avait défini des secteurs prioritaires, mais il y a eu une faible divulgation du programme industriel aux agents privés et les incitations aux investisseurs nationaux sont presque inexistantes. Les exportations de l’Équateur continuent à se concentrer sur le secteur pétrolier et les produits agricoles. En Bolivie, le gouvernement n’a pas officiellement défini d’agenda pour la production, c’est le pays le moins développé en ce sens. Dans aucune des politiques présentées, le rôle joué par l’intégration économique régionale dans l’agenda productif des pays membres est explicitement évident, soit en termes généraux (politiques industrielles régionales), ou de façon spécifique (secteurs productifs spécifiques à développer).

Le commerce extracommunautaire continue d’être fortement lié à la structure des échanges internationaux impliquant des liens faibles avec le reste de l’économie (interdépendances) en tant que moteur de la croissance (et ce malgré un possible « *effet plateforme* »). Par conséquent, la « *reprimarisation* », qu’on observe dans les dernières années n’est pas seulement une question de commerce international. Elle est aussi le résultat d’un modèle macro-économique dont les pays membres ont privilégié une orientation vers l’extérieur. Le commerce avec leur principal partenaire, les États-Unis, et les problématiques qu’il engendre, cristallise les efforts des pays membres au détriment du potentiel représenté par l’élaboration d’un modèle de production régionale qui leur soit propre.

²³¹ Source: Ministère de la Production du Pérou:
http://www2.produce.gob.pe/RepositorioAPS/1/jer/MEMORIA_ANUAL/memoria-anual-2011.pdf,
consulté le 20 octobre 2012.

²³² Il s’agit d’un modèle économique dans lequel une entreprise s’engage à produire un article pour un tiers, lequel commercialise le produit sous sa propre marque. Dans le cas des sociétés d’exportation, des « *maquiladoras* » utilisent généralement des intrants importés et de la technologie qui emploie de la main-d’œuvre locale et dont la production est destinée à l’exportation.

²³³ Ibid.

Les analyses des institutions financières et de développement régional (CAF 2006, CEPAL 2009, BID 2006) coïncident avec le fait qu'il existe une relation étroite entre le revenu par habitant et le panier des exportations d'un pays. Les pays dont le revenu par habitant est élevé, ou du moins se rapproche des revenus des pays avancés, peuvent donc converger plus rapidement vers des produits plus sophistiqués, plus proches des paniers d'exportation des pays développés. Agosin, (2009, p.2), par rapport à la relation entre PIB par habitant et paniers d'exportations, affirme en ce sens: *« Teóricamente, pueden darse dos tipos de efectos diferentes. El primero es el que aquí se denomina “efecto cartera”, que toma su nombre de la bibliografía financiera. Cuanto mayor sea el grado de diversificación, menor la volatilidad de los ingresos por concepto de exportaciones. Las exportaciones menos volátiles se relacionan con una varianza menor del crecimiento del PIB. En sí, este es un aspecto positivo de la diversificación, ya que los países cuyo acceso a los mercados financieros mundiales es imperfecto (o inexistente) no podrán mitigar el consumo ante fluctuaciones considerables de las exportaciones y la producción. [...] A medida que un país se desarrolla, se torna cada vez más capaz de producir una variedad creciente de productos y puede comenzar a competir con ellos en los mercados internacionales. Por lo tanto, hay una relación de causalidad entre el ingreso per cápita y la diversificación de la producción y de las exportaciones »*²³⁴.

C'est dans cet esprit qu'est utilisée la grille d'analyse théorique de Hausmann et Klinger, 2006, 2007 ; Hidalgo et alii, 2006 ; Hidalgo, 2009, appelée la « *Nouvelle Politique Industrielle* ». Ces auteurs relèvent qu'il existe une relation positive entre le PIB par habitant du pays et le niveau de revenu implicite dans les produits qu'un des pays exporte. Dans cette approche, les auteurs présentent des nouveaux indicateurs pour mesurer les progrès en productivité et en sophistication dans la structure productive des pays. Ils prônent le fait que ce sont les politiques industrielles publiques qui sont

²³⁴ Agosin, 2009, p.2 : *« Théoriquement, il peut y avoir deux types d'effets différents. Le premier, ici appelé l'«effet de portefeuille», tire son nom de la littérature financière. Plus le degré de diversification est haut, plus faible est la volatilité des revenus provenant des exportations. Le second réside dans les effets dynamiques de la diversification des exportations. La croissance à long terme est liée à l'apprentissage de la capacité à produire et à élargir la variété des produits. Selon ce point de vue, c'est le résultat de l'addition de nouveaux produits dans le panier des exportations et de la production [...]..... Au fur et à mesure qu'un pays se développe, il gagne en capacité de produire une gamme croissante de produits et peut commencer à être en concurrence avec eux sur les marchés internationaux. Par conséquent, il existe un lien de causalité entre le revenu par habitant et la diversification de la production et des exportations ».*

censées appuyer la transformation productive à travers l'induction de nouvelles activités pour lesquelles chaque pays aurait développé des savoir-faire au cours de son histoire, et ce pour faire des « *petits sauts de côté* » vers une production plus sophistiquée.

3. 3. UNE GRILLE D'ANALYSE DE LA SOPHISTICATION DES ÉCONOMIES ANDINES

“*Rich countries by definition produce more output per worker than poor countries. But they also produce different presumably more challenging products. Therefore the process of development involves moving from simple poor-country goods to more complex rich-country goods*” (Hausmann et King, 2006, p.2). Ces auteurs présentent une proposition innovante consistant à examiner les variables-clés de l'évolution possible des pays moins développés vers des structures productives plus sophistiquées. L'analyse est basée sur la relation entre le PIB par habitant et le niveau de revenu, implicitement lié aux marchandises qu'un pays exporte.

Les différences possibles entre les pays, qui déterminent leurs évolutions potentielles en termes de production, et leurs opportunités de développement résident dans le fait que les pays en question avancent vers une sophistication croissante de leur production exportable. Si l'on considère que chaque produit comporte des entrées hautement spécifiques comme les « *know how* », les biens matériels, les produits intermédiaires, les exigences dans la formation de la main-d'œuvre, les besoins d'infrastructures, les droits de propriété, les exigences réglementaires et autres biens publics, on peut affirmer que les industries existantes ont en quelque sorte surmonté tous les obstacles à l'entrée de la production de biens. Elles ont ouvert la voie aux nouveaux arrivants dans ce scénario. En revanche, les initiatives d'investissement dans de nouvelles activités doivent emprunter une voie en quelque sorte inconnue, nouvelle et par conséquent incertaine, parfois plus longue et complexe. Il faut construire à leur intention les conditions requises pour la production de ces nouveaux biens dans l'environnement dans lequel ils opèrent, à des coûts raisonnables de surcroît.

Le potentiel dans la découverte de nouvelles activités productives a été analysé sous différents angles théoriques. Les nouvelles théories d'économie industrielle présentées dans cette section (Hidalgo et *alii*, 2006 ; Rodrik, 2004 et 2005 ; Rivas,

2010 ; Hausmann et *alii*, 2005 ; Hausmann et Klinger, 2006 et 2007) analysent les perspectives offertes par un développement de la production basé sur les fondamentaux de l'économie. Chaque pays a besoin d'identifier les zones de production qu'il lui faut soutenir pour permettre son développement. Chaque pays doit découvrir par lui-même les moyens de diversifier son mode de production. Cet apprentissage est un défi car les décisions d'aujourd'hui auront une incidence sur les modèles futurs de la spécialisation et de la croissance.

Le besoin de transformer les structures productives des pays latino-américains avait déjà été souligné par Raul Prebisch (1981) comme le principal défi de la région : encourager une plus grande diversification de l'appareil productif afin de réduire la brèche entre pays émergents et économies plus prospères. Plus tard, des auteurs comme Hirschman (1958) et Krugman (1988) ont démontré que la capacité de croissance des économies est liée à la structure de leurs exportations. En ce sens, une plus grande diversification est souhaitable dans la mesure où les pays dont l'offre exportatrice est moins concentrée connaissent une croissance plus importante (Lenderman et Maloney, 2003b).

En étudiant la relation entre les structures de concentration sectorielle et le revenu *per capita* dans un grand nombre de pays au niveau mondial, Imbs et Wacziarg (2003) révèlent une forte corrélation entre les économies des pays les plus pauvres et un taux élevé de concentration sectorielle dans le domaine de la production. Au fur et à mesure que les revenus de ces pays augmentent, la distribution sectorielle de la production et de l'emploi adopte un schéma croissant de diversification. Ces auteurs, après avoir examiné la concentration et la diversification dans de nombreux pays, ont réussi à illustrer la relation entre le revenu par habitant et la concentration sectorielle de la production. Ils expliquent les résultats de la façon suivante: « *Poor countries tend to diversify, and it is not until they have grown to relatively high levels of per capita income that incentives to specialize take over as the dominant economic force. This nonmonotonicity is very robust feature of the data, and goes beyond the well-documented shift or resources from agricultural sectors to manufacturing and services. Our stages of diversification reflect the reallocation of resources over a range of activities [...] This reallocation appears to be driven by the interaction of economic*

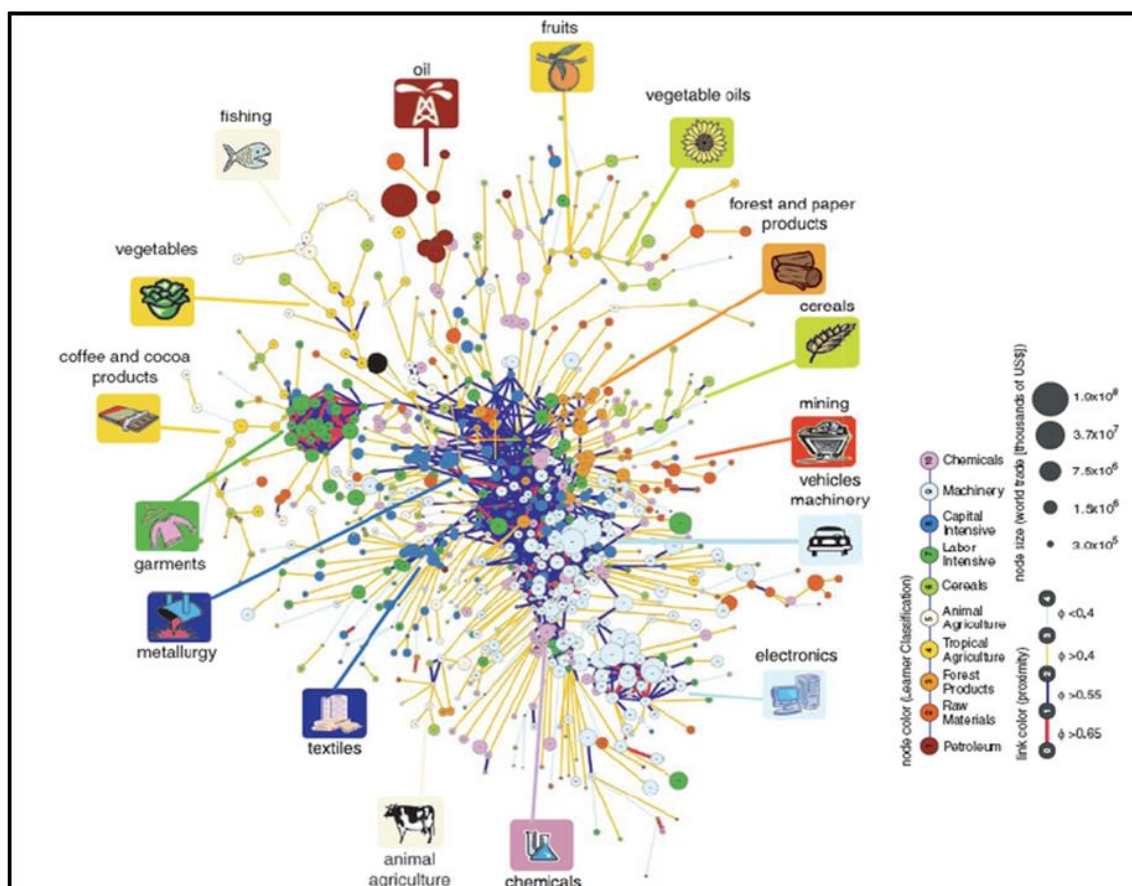
growth and openness to trade, in a way that is compatible with some combination of existing theories » (Imbs et Wacziarg, 2003, p.83-84).

Dans cette perspective analytique, Hausmann et Klinger (2006, 2007) proposent une stratégie innovante pour identifier les potentialités d'une offre de nouveaux produits. Les auteurs expliquent que le processus qui va de la production d'un bien à la production d'un autre bien à plus forte valeur ajoutée, ou qui implique une différenciation du panier des exportations, peut ne pas se développer de manière naturelle. Les conditions nécessaires pour produire des vêtements ne sont pas les mêmes que celles pour produire des outils pour l'industrie. « *The assets and capabilities needed to produce one good are imperfect substitutes for those needed to produce another good* » (Hausmann et Klinger, 2006, p.3). A l'inverse, un pays trouvera plus facile de développer des produits qui sont proches de ceux faisant partie de son panier d'exportation actuelle, car l'industrie existante a déjà développé les conditions nécessaires au progrès de l'industrie actuelle.

Hausmann et Klinger ont appliqué la méthode de « *l'espace des produits* » et de leur « proximité » pour leur étude des structures productives de plusieurs pays du monde, et notamment pour trois pays de la CAN, dont la Colombie (Hausmann and Klinger, 2008a), l'Equateur (Hausmann and Klinger, 2010) et le Pérou (Hausmann and Klinger, 2008b)²³⁵. Pour illustrer l'organisation industrielle d'un pays, les auteurs ont développé le schéma des différents produits exportés dans le monde entier en examinant la « *distance* » entre les différents groupes de biens. Si deux biens sont proches, et si l'un d'eux est déjà exporté, alors la probabilité d'exporter l'autre est très élevée.

²³⁵ Il n'existe pas d'étude de ces auteurs, à partir de la même grille analytique, pour le cas de la Bolivie.

Figure 16 - « Espace des produits » et leur connectivité



Source : Hidalgo et alii (2006)

L'idée de l'« espace des produits » présenté dans la Figure 16, est basée sur une analyse des données du commerce mondial. Elle permet de déterminer les liens entre produits en se basant sur deux critères : le niveau de sophistication et le degré d'interconnectivité. Les liens entre les produits sont établis en termes de probabilité de se spécialiser dans un produit dès lors que l'on est déjà spécialisé dans un autre²³⁶. La vitesse à laquelle les pays peuvent transformer leur structure productive et améliorer leur production dépend de leur trajectoire. Autrement dit, la voie vers la transformation productive a une relation directe avec le niveau potentiel de connectivité qui peut entraîner la production actuelle. De cette façon, plus d'activités innovantes peuvent être générées à proximité de la production actuelle si les activités productives sont situées dans la partie la plus dense de l'« espace des produits » d'un pays. A l'inverse, les

²³⁶ Les auteurs du modèle considèrent un produit comme nouveau quand il a été développé pour la première fois dans un pays, même si ce produit est déjà produit dans un autre pays du monde.

produits qui ne génèrent pas d'enchaînements productifs autour d'eux, ou qui en génèrent faiblement, se trouvent dispersés dans le schéma de l' « *espace de produits* ». C'est le cas des activités à faible valeur ajoutée, MFT, comme par exemple les matières premières et les industries extractives. Cette grille d'analyse peut être mise à profit pour expliquer, en partie, pourquoi les pays andins connaissent des difficultés pour développer un panier d'exportations plus compétitif, car leur production se situe dans une zone périphérique faiblement connectée. En observant l'illustration, on voit clairement que l'espace produit est très hétérogène. Il existe des produits sur la périphérie qui sont faiblement liés à d'autres produits. C'est le cas des activités extractives, des matières premières, des fruits de mer, des vêtements. Alors que dans le centre, nous voyons des réseaux de production assez denses et fortement interconnectés. Il s'agit principalement des machines et autres biens à forte intensité de capital.

Les auteurs du modèle auquel nous avons fait référence (Hausmann et Klinger, 2006 et 2007) affirment aussi que la plupart des biens échangés par un pays sont associés à un niveau donné de productivité et de sophistication, qui peut être plus élevé pour certains produits que pour d'autres : « *We are interested in showing that some traded goods are associated with higher productivity levels than others and that countries that latch on to higher productivity goods.....will perform better* », (Hausmann et alii, 2005, p.3). Les auteurs estiment que si un pays commence à produire des biens sophistiqués par rapport à ses niveaux de revenus par habitant, cela entraînera la croissance future du revenu par habitant à moyen et long terme, et le PIB convergera au niveau du revenu par habitant des pays produisant ces biens.

Leur contribution, qui sera utilisée dans cette section, propose un indicateur quantitatif qui classe les biens échangés en fonction de leur productivité. L'indice PRODY est la moyenne pondérée du PIB par habitant des pays exportant un produit donné. Il représente donc le niveau de revenu/productivité associé à ce produit. Cette mesure est calculée en utilisant le PIB par habitant des pays qui produisent le produit *i*, pondéré par leur avantage comparatif révélé (ACR) pour ce produit. Le modèle utilise comme pondérateur l'ACR pour éviter que la taille du pays produise des résultats biaisés. Pour le calcul de l'ACR, la formule proposée par Hausmann et Klinger (2006) utilise la définition de Balassa (1965). On détermine qu'un pays possède un avantage

comparatif révélé, dans un produit, si la part des exportations de ce produit par le pays est supérieure à la part des exportations mondiales de ce produit dans les exportations totales mondiales. L'ACR varie de 0 à 1, avec des valeurs plus élevées qui indiquent clairement que le pays possède un avantage comparatif pour ce produit. Les pays pauvres ont tendance à bénéficier d'un ACR principalement sur des produits périphériques (produits peu élaborés, avec une faible connectivité) situés dans la partie diffuse, peu connectée à l'« *espace des produits* » (Figure 16). Cela implique que la structure productive d'un pays est limitée non seulement par ses niveaux de dotation en facteurs, mais aussi par la facilité avec laquelle ces facteurs spécifiques au produit peuvent être adaptés à des usages alternatifs.

Les données pour le calcul de ces indicateurs proviennent de la **Classification Type pour le Commerce International (CTCI, Rév 1, du COMTRADE)**. Pour calculer le PRODY de chaque produit exporté (intra et extra) par les quatre pays andins (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou), on a construit une base de données à partir des exportations mondiales annuelles de tous les pays ayant rapporté leurs données de commerce pour la période analysée (1970-2010, soit quarante ans), et qui enregistrent les exportations du produit concerné. Elle est constituée d'1,9 millions de registres²³⁷. Dans le but d'assurer la cohérence de l'information, on a été obligé d'utiliser la nomenclature la plus couramment utilisée par tous les pays: la CTCI, Rév 1, à 4 chiffres. La valeur des exportations est mesurée en US dollars. Les pays qui fournissent l'information, ainsi que la nomenclature utilisée, peuvent varier d'une année à l'autre : 112 pays ont rapporté des données au COMTRADE en 1970, tandis qu'en 2010, 142 pays l'ont fait. La source des données du PIB par habitant (chaque année dans la période 1970-2010) en dollars courants provient de la Banque Mondiale (World Bank Data²³⁸). Le logiciel SPSS a été utilisé pour mobiliser la base des données et effectuer les calculs²³⁹.

²³⁷ La moyenne annuelle du nombre de registres d'exportation de notre base de données est de 46 700 registres.

²³⁸ Consulté à la page : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>

²³⁹ Le SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) est un ensemble de logiciels dédiés aux analyses statistiques appliquées aux sciences sociales.

Encadré 8 - L'indicateur PRODY

$$PRODY_{i,t} = \sum_c \frac{xval_{c,i,t} / \sum_i xval_{c,i,t}}{\sum_c xval_{c,i,t} / \sum_i xval_{c,i,t}} \times PIBpercapita_{c,t}$$

Où $xval_{c,i,t}$ correspond aux exportations totales du produit i , dans le pays c , dans l'année t , $\sum_i xval_{c,i,t}$ correspond aux exportations totales du pays, c , dans l'année t . $\sum_c xval_{c,i,t}$ équivaut aux exportations totales du pays c , dans l'année t , et $\sum_c \sum_i xval_{c,i,t}$ sont les exportations totales mondiales dans l'année t . $PIBpc$, est défini comme le Produit Intérieur Brut par habitant, correspondant au pays c pour l'année t . L'indice PRODY est calculé pour chaque produit i exporté. Le calcul du PRODY par produit considère uniquement les pays du monde qui enregistrent des exportations du produit i .

Le numérateur est la part de la valeur du produit k dans le panier total des exportations du pays j . Le dénominateur est la somme des parts de tous les pays qui exportent le bien k dans les exportations mondiales. Il y a une valeur PRODY calculée pour chaque produit i exporté par les pays andins correspondant à chaque année t de la période analysée. Certains indicateurs PRODY varient au fil du temps. Deux facteurs sont impliqués dans ces changements: le revenu par habitant et la pondération (qui est définie comme l'avantage comparatif du pays dans le produit en question). Dans notre cas, les PRODYs les plus importants sont liés surtout aux produits primaires et produits manufacturés à faible et moyenne technologie, quoique dans une moindre mesure²⁴⁰.

A partir du PRODY, nous pouvons calculer l'indice EXPY par pays, comme la moyenne de PRODY des produits exportés par le pays c , pondérée par la part du produit i dans les exportations totales de c . Il existe un EXPY par pays c et par période t . L'EXPY est la mesure de la productivité/sophistication associée à la structure productive et au panier d'exportations du pays c . L'EXPY est influencée par l'indicateur PRODY, et ces derniers sont influencés par l'ACR du produit i et par le PIB par habitant du pays c , ce qui fait que l'indicateur EXPY est corrélé avec le PIB par habitant. Hausmann et alii, (2005, p.11) confirment la corrélation entre ces deux variables entre 0,80 et 0,83 en fonction de l'année.

²⁴⁰ L'Annexe XIII présente les PRODY les plus représentatifs par chaque pays de la CAN, par intervalles de 10 ans.

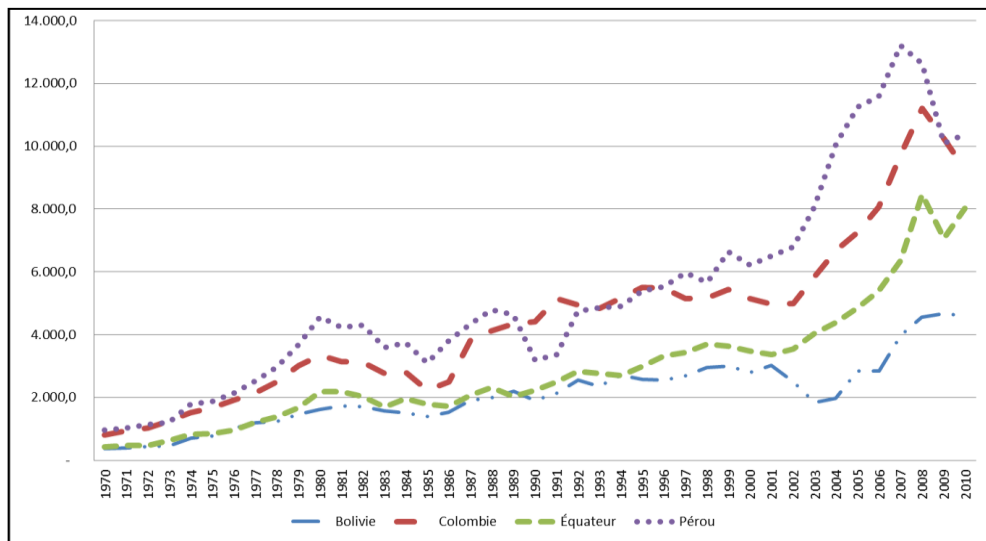
Encadré 9 - Indicateur EXPY

$$EXPY_{c,t} = \sum_i \frac{xval_{c,i,t}}{\sum_i xval_{c,i,t}} \times PRODY_{i,t}$$

L'EXPY est calculé pour chaque pays c, dans la période t, à partir de tous les indices PRODY correspondant au pays c, pondéré par la part du produit i dans les exportations totales de c.

L'indicateur EXPY calculé pour la période 1970-2010 (calculée sur le total de la production exportée) nous intéresse dans la mesure où il montre l'évolution des structures productives (sophistication) et la croissance des économies des pays andins: « ...countries converge to the relative income level implied by their export basket. In essence, countries become what they export. This means that if a country has managed to begin exporting a sophisticated export basket relative to its income level, subsequent growth is higher” (Hausmann et Klinger, 2008a, p.11). Le Graphique 12 présenté ci-dessous montre bien les résultats de nos calculs sur cette variation.

Graphique 12 - Evolution EXPY dans la CAN 1970-2010



Source : A partir des données du COMTRADE. Nomenclature utilisée CTCI, Rev. 1.

Certes, la Colombie et le Pérou sont les pays qui affichent un panier d'exportations plus sophistiquées, ce qui confirme la tendance observée tout au long de ce chapitre. Il y a également une tendance à l'augmentation de l'EXPY, sauf pour la période qui commence en 1980, qui montre une diminution de l'indicateur pour tous les pays (décennie de crise de la dette). La période de croissance la plus marquée commence dans les années 2000 pour s'estomper à partir de 2006, confirmant, d'après

le modèle utilisé, une perte en sophistication et l'effet de « *reprimarisation* » des économies andines, soit un retour des secteurs primaires dans la production globale et les exportations.

La principale limite de la méthode utilisée est de choisir les données des exportations de produits afin de se rapprocher de la structure productive. Cependant les données laissent de côté certains aspects essentiels de l'étude du changement structurel:

- Le marché intérieur et les services ne sont pas abordés, de sorte que l'analyse proposée est logiquement incomplète.
- Il est important de préciser que les données sur les exportations, compte tenu des avantages comparatifs, ne sont pas censées représenter les effets de l'apprentissage technologique, des mécanismes de protection et des subventions des pays à leurs productions.
- Il est possible que les données agrégées du commerce mondial ne reflètent pas d'une manière adéquate ce qui se passe au sein d'une économie donnée. En fonction des changements de la politique commerciale du pays, le modèle de spécialisation pourrait être modifié. Par exemple, dans les petits pays peuvent faire émerger de nouvelles spécialisations, d'une façon soudaine, silencieuse, et interdépendante, sans que cela corresponde à un plan prévisible dû au voisinage avec d'autres produits (par exemple les exportations de fleurs de la Colombie et de l'Equateur²⁴¹, l'industrie de joaillerie de la Bolivie²⁴²).
- Malgré ce qui précède, les données sur les exportations sont considérées comme meilleures que d'autres pour ce type d'analyse. En effet, par rapport aux données de l'industrie, elles permettent d'avoir des informations sur les activités primaires qui peuvent présenter un intérêt pour les pays disposant d'avantages sur les ressources naturelles. Tel est le cas des pays andins analysés ici.

²⁴¹ Ce secteur a commencé en 1982. À partir des années quatre-vingt à l'heure actuelle, le taux de croissance annuel enregistré est au-dessus du 30%, et des plusieurs variétés de fleurs se sont développés.

²⁴² En Bolivie, le secteur de l'orfèvrerie et de la joaillerie a été découvert en 1992. En 1995, il y avait six entreprises engagées dans cette activité pour l'année 2001, le nombre d'entreprises dans le secteur s'élève à 15.

Quoi qu'il en soit, la spécialisation et la diversification comptent pour la croissance et l'intégration des économies. Or elles ne sont pas neutres vis-à-vis de l'IER. « *...the effect of international integration depends on the nature of specialization.....some specializations are better for growth than others ...* » (Bensidoun et alii, 2001, p.21). La croissance et la spécialisation de ces secteurs sont tirées par la dynamique de la demande extérieure. Toutefois, dans le cas des produits primaires, les interdépendances en amont et en aval sont limitées et faibles, de sorte que le modèle utilisé place ces produits dans le secteur à forte dispersion et faible connectivité dans le schéma de l'espace des produits (Hausmann et alii, 2005).

La structure hétérogène de l'espace des produits a des implications importantes pour le processus de transformation structurelle. Si la production de biens d'un pays se trouve dans une zone dense de l'espace des produits, le processus de transformation structurelle est simplifié, car l'ensemble des compétences acquises peuvent s'adapter facilement aux produits à proximité. En revanche, si la production d'un pays se trouve dans une zone éloignée (haute dispersion) de l'espace des produits, l'adaptation de leurs capacités devient beaucoup plus difficile en l'absence de produits de proximité nécessitant des fonctionnalités similaires. Normalement, dans ces cas, les incitations des firmes étrangères sont concentrées sur les secteurs dont les conditions ont été testées et dont les institutions et les règles sont déjà connues. Ces conditions verrouillent au lieu de libérer les enclaves productives des économies andines, ce que nous allons analyser dans la Section 4 de ce chapitre.

SECTION 4. L'INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER (IDE) DANS LA CAN

Dans le cadre du processus d'intégration andine, la libéralisation et la mondialisation ont provoqué par la suite des changements dans les politiques de la CAN vis-à-vis du traitement des investissements directs étrangers (IDE). Les États membres sont passés d'une politique stricte de contrôle et de réglementation à une politique d'incitation aux flux d'investissement. Ils ont compris que les IDE qui satisfont les besoins de capital (rares dans la région) et les transferts de technologie favorisent en même temps le développement d'industries en amont ou en aval (effets « *Spill over* » et « *effet d'enchaînements* ») d'autres secteurs de l'économie nationale. Aujourd'hui, personne ne remet en question les avantages que les flux d'investissements étrangers peuvent apporter aux économies peu développées, non seulement dans le secteur de la production, mais aussi dans l'environnement institutionnel, la bonne gouvernance et la stabilité (ces derniers étant notamment associés au niveau de risque du pays).

Cette section a pour objectif d'évaluer la relation de causalité entre les flux d'IED et le commerce extrarégional. Les chiffres montrent qu'il existe une concentration des flux, en particulier des États-Unis et de l'Europe dans les domaines des matières premières, en particulier du pétrole et du gaz ; même si les perspectives de flux dans le secteur de produits manufacturés MFT et MMT sont probables quoique modestes (CEPAL, 2002).

4.1. CAN : L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION SUR LES IDE

Depuis la création de la CAN en 1969, les pays membres avaient défini l'IDE comme une variable sensible et stratégique. La réglementation andine dans ce domaine a suivi *pari-passu* les tendances des politiques commerciales qui ont prévalu dans la région depuis sa création. L'Encadré 10 précise cette évolution.

Encadré 10 - Évolution de la réglementation andine en matière d'IDE²⁴³

*Le 14 Décembre 1970, les pays membres de la région (alors PAND) décident d'appliquer un régime commun d'application obligatoire dans le périmètre régional - la **Décision 24** - pour le traitement des capitaux étrangers, les marques de commerce, les brevets, les redevances et les licences. Cette réglementation supranationale visait à limiter l'influence financière externe et d'assurer une plus grande contribution au secteur privé local dans le développement national. Il était envisagé également la réduction progressive des investissements étrangers dans les entreprises locales (jusqu'à une position minoritaire), l'interdiction de participation dans les secteurs stratégiques ainsi que des quotas dans la remise de profits vers le pays d'origine.*

*La crise des années 80 a conduit les pays andins à repenser le rôle de l'IED dans les pays en développement. Après 16 ans de mise en œuvre de la **Décision 24**, le **18 mai 1987**, les règles sont modifiées par la **Décision 220**. Ce traitement flexibilise la norme de l'IDE et élimine certaines des exigences : suppression du registre et de l'autorisation préalables des flux d'IDE, autorisation de transferts des profits, suppression des secteurs réservés permettant à chaque pays membre de définir individuellement sa politique vis-à-vis ce sujet.*

*Plus tard, le **21 mars 1991**, dans un contexte de réformes économiques, en ligne avec la vague du régionalisme de deuxième génération, et devant la nécessité d'encourager une plus grande affluence du capital étranger, le régime en place est modifiée par les **Décisions 291 et 292**. Des changements dans la politique régionale sont ensuite introduits pour éliminer les obstacles aux IDE et pour faciliter les procédures d'enregistrement national. Le principe d'«égalité de traitement» est introduit pour la première fois, entre les entreprises nationales, mixtes ou étrangères. Sur la base de cette réglementation, les entreprises étrangères ont accès à tous les avantages tarifaires en vigueur dans la région andine, dont le rapatriement de leurs profits et de leurs capitaux vers le pays d'origine est autorisé sans restriction.*

La politique régionale adoptée (dans le cadre du modèle de développement ISI), avait commencé par limiter les secteurs propices à accueillir des flux d'investissements étrangers et les avait même interdits dans les secteurs clés. Dans les années 1990, elle changea d'orientation et promut des politiques libérales et des frontières ouvertes dans le but d'attirer des IDE dans tous les secteurs de l'économie. Dans les faits, les gouvernements ont mis en œuvre des stratégies visant à déréglementer les marchés et libérer la politique commerciale. Cette tendance, qui a pris forme dans le contexte du modèle libéral du Consensus de Washington, a conduit à la privatisation des entreprises

²⁴³ Dans le cas des entreprises multinationales andines (EMA), définies comme les entreprises dans lesquelles au moins 60% du capital sont détenus par deux ou plusieurs investisseurs des pays membres, ces entreprises bénéficient du traitement national sur les marchés d'achats publics de biens et de services, du droit de retour de 100% des profits en devises fortes, du traitement national en matière de fiscalité et du droit d'établir des branches dans d'autres pays membres.

publiques dans des secteurs stratégiques (en particulier dans le domaine des services d'électricité et de la téléphonie), et au transfert des entreprises publiques aux mains de sociétés étrangères.

Dans une perspective purement historique, les IDE dans la région andine ont évolué du point de vue de l'origine des investissements ainsi que de celui des secteurs favorisés par ces investissements. Du point de vue des intérêts des investisseurs, une diversification des secteurs a eu lieu. Non seulement les matières premières²⁴⁴ représentent un champ d'intérêt permanent, mais la mondialisation a suscité aussi l'intérêt des investisseurs dans le secteur des services (banques, services financiers, assurances, électricité, restauration, hôtellerie, services professionnels dans le secteur du pétrole et construction).

Vu que les économies des pays andins sont très similaires, et que leurs complémentarités sont faibles²⁴⁵, les pays de la région se mettent en concurrence pour attirer des investissements dans les projets nationaux. Il existe divers mécanismes mis en œuvre par les pays pour attirer les flux d'IDE, qui engendrent des formes de concurrence entre les États. Ces programmes se présentent sous forme d'incitations fiscales sectorielles (encouragement d'un ou plusieurs secteurs économiques) et régionales (développement d'une ou plusieurs zones géographiques), de règles visant à faciliter les processus administratifs (zones franches, simplification des procédures d'enregistrement des entreprises étrangères) et à améliorer la transparence des règles (respect du droit de propriété intellectuelle, tribunaux d'arbitrage spéciaux en application de la loi). A cet égard, la mise en œuvre, à partir de 1994, de la ZLE à la CAN, constitua une incitation claire pour les firmes multinationales (FMN) dans la mesure où les conditions d'accès à l'IDE se sont élargies vers d'autres marchés. Cette condition a finalement encouragé la coopération des États pour l'harmonisation des règles dans le secteur du travail²⁴⁶ et de l'environnement²⁴⁷ (Ramirez et Valencia, 2003),

²⁴⁴ Rappelons-nous que les matières premières constituent le secteur le plus avantageux dans le commerce extracommunautaire, (Tableau 20 et 21) parallèlement aux manufactures dans le commerce intracommunautaire, dont le secteur de médicaments, de l'automobile et des produits chimiques (Tableau 10,11 et 12).

²⁴⁵ Nous nous référons dans ce cas à la complémentarité de la production. Puisque les structures de production andines sont axées sur la production de biens primaires, caractérisées par de maigres enchaînements en amont et en aval, les opportunités de complémentarité restent faibles.

²⁴⁶ Conseil Consultatif Andin du travail.

en dépit de la concurrence des gouvernements andins pour la collecte de fonds d'investissement.

4. 2. IDE : QUEL CADRE THÉORIQUE ?

La littérature économique existante (CAF 2006 ; CEPAL 2009 ; Fontagné 1999 ; Fontagné et Pajot, 1998 ; Cuadros et *alii*, 2001) étudiant les déterminants de l'IDE en Amérique latine a cherché à identifier les motivations des FMN à l'heure d'investir dans la région. La **première motivation** des FMN consiste sans doute dans la recherche de grands marchés. Pour cela, elles font appel à diverses stratégies adaptées aux réalités de chaque pays ou région.

Markusen et *alii* (1996) par exemple, parlent d'« *l'IDE horizontal* », comme de la stratégie des FMN leur permettant d'éviter les coûts de transport et les droits de douane (*tariff jumping hypothesis*). Dans ce cas, les capitaux d'investissement entrants cherchent à remplacer le commerce international (*effet de substitution*)²⁴⁸. Les grands marchés locaux deviennent plus importants dans la mesure où les anciennes exportations de la société-mère sont remplacées par la production dans le pays récipiendaire, ce qui permet à la FMN d'exploiter des économies d'échelle et d'obtenir de meilleurs profits.

L'apparition des firmes multinationales, vers la fin des années 1960, avait marqué le début d'un processus d'internationalisation des structures de production qui s'est étendu, ultérieurement, grâce à l'expansion des communications et aux modifications apportées aux modèles de consommation. Dans la CAN, les FMN ont toutefois profité des avantages offerts par la protection des marchés nationaux dans des secteurs spécifiques. Par exemple, dans le secteur du transport et de l'automobile, elles

²⁴⁷ Comité Andin des Autorités Environnementales (CAAAM) créé en 1998, par le Conseil des Ministres pour l'environnement et le Développement Durable, 2004.

²⁴⁸ Rappelons que dès la naissance de la région, jusqu'aux années 1980, pendant la durée de l'ISI (modèle de développement appliqué par les pays andins en tant que stratégie d'industrialisation), les investisseurs étrangers ont eu une implication importante dans l'industrialisation de l'Amérique Latine en général et donc dans la région andine : «*Les investisseurs étrangers ont dominé la scène dans les secteurs mécanique, automobile, électrique, pharmaceutique et chimique. En 1975, les entreprises étrangères représentaient le quart de la production industrielle et plus d'un tiers des exportations du secteur* » (Willmore, 1986, cité par Gonzalez, 2008, p.4).

ont trouvé le moyen de contourner les barrières commerciales existantes, via l'installation d'industries d'assemblage dont le commerce à l'intérieur de la région andine se faisait à partir de filiales installées dans un pays membre (ce qui leur permettait de bénéficier, dans tous les cas, de conditions tarifaires avantageuses). Du point de vue de la maison-mère de la FMN, un autre « *effet de substitution* » attendu est constitué par les exportations (biens finis) ou les importations (biens intermédiaires) entre le pays récipiendaire des IDE et les pays tiers qui, auparavant, constituaient les marchés d'exportation de la société-mère.

Dans le cadre analytique du « *tariff jumping hypothesis* », la libéralisation des échanges (soit la diminution des barrières tarifaires) aurait dû entraîner une diminution des flux d'IDE. Toutefois, dans les pays d'Amérique Latine, et par conséquent dans la CAN, bien que les protections tarifaires aient graduellement diminué depuis 1980, les flux d'IDE ont augmenté. « [...] *il faut considérer que même si les barrières commerciales sont tombées radicalement depuis 1970, les flux d'IDE ont augmenté plus rapidement que les échanges commerciaux au niveau global. Entre 1991 et 1995, le taux de croissance annuel moyen des IDE a été de 21% comparé à 9% pour les exportations. Entre 1996 et 1999, la différence s'est accentuée avec l'IDE augmentant à un taux moyen de 41% et les exportations de 2%* » (Gonzalez, 2008, p.1).

Une *deuxième motivation* de la FMN est aussi la recherche de résultats et d'efficacité. Helpman (1984) affirme que la FMN serait intéressée par la fragmentation de ses processus de production en fonction des coûts. Ainsi, les processus qui exigent une forte intensité de main-d'œuvre seraient situés dans des pays à main-d'œuvre à bas salaires et peu qualifiée, et les activités qui nécessitent une main-d'œuvre qualifiée (finance, marketing, design, O & M) seraient situées dans les pays développés. Dans ce cas, « *l'IDE vertical* » et le commerce international seraient complémentaires (*effet de complémentarité*).

Markusen (1997, 2002) développe la stratégie de la *complémentarité* et de la *substituabilité* en fonction des « *actifs à base de connaissances* » à l'intérieur de la FMN, comme des « *biens publics* » à disposition des différentes unités de production. Les FMN obtiendront les gains les plus importants grâce à l'*IDE vertical* si la relation est du type pays développés - pays en développement, cherchant à gagner en efficacité

par les coûts. Ce type d'IDE stimule les importations des biens intermédiaires provenant de la maison-mère, en plus du commerce (exportations de biens finis ou importations de biens intermédiaires) vers (ou provenant) des pays tiers, ce qui augmente l'intensité du commerce international. On est donc dans la *complémentarité*. Alors que dans le cas des grands pays et des vastes marchés, les FMN souhaitent profiter des économies d'échelle et améliorer leurs résultats grâce à l'IDE *horizontal*. Dans ce cas, « *les ventes sur place de la filiale se substituent au moins en partie aux exportations préalables du pays investisseur... L'IDE transfère non seulement des capitaux, mais aussi des marchés internes aux firmes multinationales* » (Fontagné et Pajot, 1998, p.596). On est en présence d'un processus de *substitution*.

Les flux d'IDE peuvent avoir une *troisième motivation*. Il s'agit des grandes FMN avec une large diversité de produits, qui combinent les IDE *horizontaux* - ventes des biens finis sur le marché local et des exportations vers (ou importations potentielles provenant) des pays tiers, avec l'IDE *vertical* (coût moins élevé des facteurs de production qui bénéficie de la compétitivité des exportations de biens intermédiaires). C'est le cas de certains pays d'Amérique Latine : « *Le Mexique est, donc, un énorme récipiendaire d'IDE verticaux et horizontaux. Les effets de substitution et de complémentarité seraient tous les deux très importants et se feraient contrepoids là où l'effet de substitution et de complémentarité coexistent dans les flux d'IDE. Aucun des deux ne réussirait à dominer l'autre lorsqu'on évalue la causalité du commerce vers l'IDE* » (Gonzalez, 2008, p.44).

Quel que soit le modèle des IDE, horizontaux (*effet de substitution*) ou verticaux (*effet de complémentarité*), ou une combinaison des deux, ils provoquent des « *spill over effects* » positifs aussi bien dans le pays d'origine que dans le pays d'accueil. D'un côté, il y a un effet de diffusion des meilleures pratiques de gestion et de production, bien que sa capacité d'absorption soit fonction de la qualité de la force de travail existante dans le pays de destination (« *spill over* » *horizontal*). « *Horizontal spill over arise because foreign affiliates tend to hire more qualified workers and manage more efficiently. They help to train the domestic labor force and to spread high standards of management throughout the production system* » (Fontagné, 1999, p.11). D'un autre côté, les effets en amont sont observés également pour le marché des petits producteurs

du pays récepteur qui fournissent des biens intermédiaires à la FMN sous des normes de haute qualité (« *Spill over* » vertical). « *Vertical spill over arise since foreign affiliates need efficient suppliers. The affiliate train local firms upstream or induce cascading investments... The foundation of this benefit is the greater variety of inputs due to the presence of this foreign producer or to the better quality of intermediate inputs* », (Fontagné, 1999, p.11). L'industrie automobile en est un exemple typique.

Dans la région andine, l'« *Accord de complémentarité industrielle dans l'industrie automobile* », provenant des PSDI, entre la Colombie, le Venezuela et l'Équateur pour l'assemblage de véhicules de marques américaines, (mise en place avant même la naissance de la ZLE) illustre bien ce cas. Un modèle d'IDE *horizontal* organise la production pour exporter des biens finis (différents modèles) vers d'autres pays membres non producteurs (*effet de substitution*) et est couplé à un modèle *vertical* de production pour l'exportation de pièces détachées entre les pays membres (*effet de complémentarité*) qui profite de la ZLE²⁴⁹. Ce qui fait de la région une zone récipiendaire d'IDE *horizontaux* et *verticaux* dans le même secteur. « *Countries increasingly trade within industries, exporting and importing different varieties or qualities of products of the same industry. Speed, reliability of service, flexibility and ability to respond to the needs of specific customers and counterparts are becoming crucial for competitiveness across a widening industrial spectrum* » (Fontagné, 1999, p.7).

Quels liens de causalité entre le commerce et les IDE applicables à la CAN, peuvent être déduits de cette analyse ? Identifier les relations de cause à effet entre l'IED et le commerce est un défi aux niveaux micro et macro. Du point de vue micro, il nous faudrait étudier le comportement des FMN à travers des données statistiques suffisamment amples dans leur composition et dans le temps pour en tirer des conclusions fiables. Néanmoins, dans le cas de la CAN, la disponibilité des données est restreinte, ce à quoi s'ajoutent des difficultés inhérentes aux différentes méthodes de production et à la nature même de la FMN. « *...the availability of firm-level data poses considerable problems, the available studies point towards notable differences in the*

²⁴⁹ Un renouvellement de cet Accord de complémentarité pour l'industrie automobile est en cours de négociation entre l'Équateur et la Colombie.

effects of FDI on trade depending on the nature of investment, the characteristic of the countries and framework conditions » (Fontagné, 1999, p.23).

Au niveau macro, il existe plusieurs études sur la relation de causalité IDE-commerce international, au sein des pays de l'OCDE (OCDE 1997 ; Markusen et Venables, 1998 ; Markusen 1997, 2002 ; Martens 2008). L'étude menée par la direction des Études Économiques et de la Recherche de la Banque de France (Henry, 1994, cité par Fontagné 1999, p.17), appliquée au cas des IDE français, tire des conclusions sur les liens commerce-IED, dont certaines peuvent être appliquées à la région qui nous occupe :

- « *Les exportations peuvent entraîner des sorties d'IDE, les exportations constituent la première étape d'un processus d'internationalisation* »
- « *Symétriquement, les importations peuvent entraîner des entrées d'IDE, lorsque les entreprises étrangères ouvrent des filiales dans le marché du pays d'accueil* »
- « *Les exportations peuvent entraîner des entrées d'IDE lorsque les entreprises étrangers sont désireuses de bénéficier des externalités sur lesquelles les entreprises locales fondent leur compétitivité* »
- « *Les entrées d'IDE donnent lieu à des exportations si la compétitivité sur les marchés étrangers s'implantent dans le pays d'accueil pour réexporter chez elles ou approvisionner un marché régional.*»
- « *Les entrées d'IDE donnent lieu à des importations si la compétitivité des entreprises étrangères sur le marché intérieur s'améliore. mais peuvent donner lieu à des exportations lorsque le pays d'accueil améliore sa compétitivité*»

Il y a, dans la région andine, des exemples mettant en scène les flux d'IDE et montrant les relations causales mentionnées, avant même la création de la ZLE. C'est **en premier lieu** le cas des flux d'investissement dans l'exploitation des matières premières - causalité commerce-IDE - qui concentrent la plupart des investissements provenant des pays hors-région (pétrole et mines inclus). « *Las FMN buscan acceso privilegiado a la oferta de recursos naturales y materias primas. En este caso lo IED está orientada a la exportación y abastecimiento de insumos para las casas matrices. Los factores que toman en cuenta las FMN que siguen esta estrategia para localizarse*

en un país determinado son la abundancia, calidad y acceso a los recursos naturales, la regulación del medio ambiente y las tendencias en los precios internacionales de los productos básicos » (CAF, 2006, p.146)²⁵⁰. **En deuxième lieu**, bien que dans une moindre mesure, on trouve des investissements dans des industries à faible MFT et moyenne MMT valeur ajoutée. Dans ce cas, on parle d'une causalité commerce-IDE et inversement, des flux intra et extrarégionaux (par exemple dans l'industrie automobile, industrie pharmaceutique, produits chimiques, et autres produits manufacturés).

La libéralisation des échanges a sans doute aussi favorisé le développement des IDE, notamment des flux d'investissement intrarégionaux dans le secteur des produits manufacturés, bien que le volume reste encore faible comparé aux flux d'IDE hors zone. Vieira Posada (1999, p.101), illustre bien ce fait, quand il affirme: « [...] *Aunque se comenzó con la tradicional apertura de oficinas de representación y venta, muy pronto se pasó a buscar sinergias y entendimientos con grupos empresariales de los otros países, que permitieron realizar alianzas estratégicas [...]. Igualmente con gran rapidez se pasó a realizar adquisiciones e inversiones con el propósito de disponer de plantas de producción propias en diferentes lugares del espacio ampliado andino*»²⁵¹.

En effet les investissements peuvent avoir différents formats : bureaux de représentation, de nouvelles entreprises, fusions et acquisitions d'entreprises locales et des alliances stratégiques. Dans le cas présent, l'absence de données officielles quant aux flux d'IDE intrarégionaux et intra-firmes peut biaiser les résultats de l'analyse de la causalité des flux d'IDE dans la CAN. Cette limite ne permet pas d'établir la correspondance : origine des flux d'IDE – pays récipiendaire - secteur productif impliqué. On a été obligé de compléter les informations avec celles d'autres sources

²⁵⁰ CAF (2006, p.146) : « *Les FMN cherchent un accès privilégié à l'offre de ressources naturelles et de matières premières. Dans ce cas, l'IDE est orienté vers l'exportation de biens intermédiaires et l'approvisionnement vers la maison-mère. Suivant cette stratégie, les facteurs pris en compte par les FMN pour s'implanter dans un pays donné sont l'abondance, la qualité de et l'accès aux ressources naturelles, la réglementation environnementale et l'évolution des prix internationaux des matières premières* » (CAF, 2006,p.146).

²⁵¹ Vieira Posada (1999, p.101) : « [...] *Bien qu'ils aient commencé avec la traditionnelle ouverture de bureaux de représentation et de vente, ils ont vite cherché des synergies et des ententes avec des groupes d'affaires d'autres pays, ce qui avait permis de conclure des alliances stratégiques.[...]On avait également très vite procédé à des acquisitions et des investissements afin d'acquérir des installations de production qui leur appartiennent dans les différentes régions de l'espace élargi de la Communauté Andine* ».

institutionnelles telles que la CNUCED et la CAF, avec le risque associé à la différence des méthodes utilisées dans la construction des bases de données. Malgré ces limites, la section suivante confirme certaines des tendances déjà observées lorsqu'il s'agit de flux commerciaux au sein et à l'extérieur de la région.

4. 3. IDE ENTRANTS : L'ATTRACTIVITÉ DES MATIÈRES PREMIÈRES

L'analyse des flux d'investissements directs étrangers (IDE) se répartit selon deux critères : du point de vue des secteurs bénéficiaires et du point de vue du pays d'origine. Pour cela, nous avons utilisé deux types de sources en tenant compte des contraintes liées aux données :

- Les données de la CNUCED correspondant aux flux nets d'IDE, des biens et services présentent des séries plus longues (40 ans). On a utilisé ces données pour l'analyse par pays récepteur
- Les données fournies par le Secrétariat Général de la Communauté Andine correspondent à des flux bruts d'IDE des biens et services et couvrent la période 1991-2010. On a utilisé ces données pour la partie plus précise et exhaustive de l'analyse.
- Les statistiques disponibles à la fois à la CNUCED et à la CAN ne fournissent pas de données désagrégées de façon à distinguer les flux d'IDE de biens et services. La contrainte est la même dans les travaux effectués par les institutions comme la BID et la CAF, ce qui a nécessité de travailler avec des données qui incorporent les deux concepts.
- Afin de rendre les chiffres comparables, ont été omises les entrées d'IDE du Venezuela, même si ce pays a quitté la région en 2006. Aucune information n'a été disponible avec détails et souci de cohérence - chiffres par pays et par secteur récepteur - pour les périodes précédentes que ce soit en provenance des institutions nationales officielles de chaque pays membre, ou des données publiées par les autres organisations internationales. Bien que les chiffres indiquent que les investissements provenant d'autres pays latino-américains sont notables, des

distorsions apparaissent. Les origines de certains capitaux d'Amérique Latine ont été remplacées par les capitaux provenant d'autres pays par le biais de fusions ou d'acquisitions. De plus, pour une partie importante des ressources arrivant à la CAN, la traçabilité n'est pas établie, problème dû soit à la méthodologie de l'enregistrement national, soit à la provenance des chiffres de centres financiers. Ces derniers sont utilisés par des investisseurs étrangers pour dumping fiscal et cachent d'importantes quantités de ressources originaires des pays industrialisés. D'après le Secrétariat de la Communauté Andine, les sources officielles des pays membres sont hétérogènes du fait des différences entre les données officielles et celles présentées dans ce document. En fonction de ce contexte et des contraintes mentionnés, sont présentés les tableaux et graphiques suivants illustrant le comportement des flux d'IDE dans la CAN.

Du point de vue méthodologique, les pourcentages dans les tableaux ci-après sont calculés en fonction du montant brut investi. Autrement dit, sont comptés seulement les flux positifs, étant donné qu'ils reflètent les flux intrants dans la région.

Tableau 25 - CAN : IDE par secteur économique, 1991-2010

CAN: IDE PAR SECTEUR ÉCONOMIQUE 1991-2010					
ANNÉE	1991	1995	2000	2005	2010
SECTEUR (% IDE brute)	%	%	%	%	%
Agriculture, silviculture, chasse et pêche	1%	0%	0%	0%	0%
Industrie minière et pétrole	70%	17%	9%	29%	41%
Industrie manufacturière	23%	17%	12%	38%	6%
Électricité, gaz et eau	0%	0%	0%		1%
Services		5%	7%	1%	2%
Construction et logement	1%	1%		1%	2%
Commerce	2%	2%	1%	3%	3%
Transport et communications	1%	2%	51%		
Tourisme	1%	0%	0%	0%	0%
Finances	1%	12%	19%	9%	7%
Ajustement		44%		18%	37%

Source : CAN, 2012²⁵²

Dans le Tableau 25, en 1991, l'exploitation minière et pétrolière attire la plus grande part des flux d'IDE bruts : 70%. Au cours des années, cette situation commence à changer, laissant place à la participation d'autres secteurs. A partir de 2005, cette

²⁵² Réinvestissement de bénéfices du secteur pétrolier de la Colombie, bénéfices non distribués par pays et ajustements de la balance de paiements des pays de la CAN.

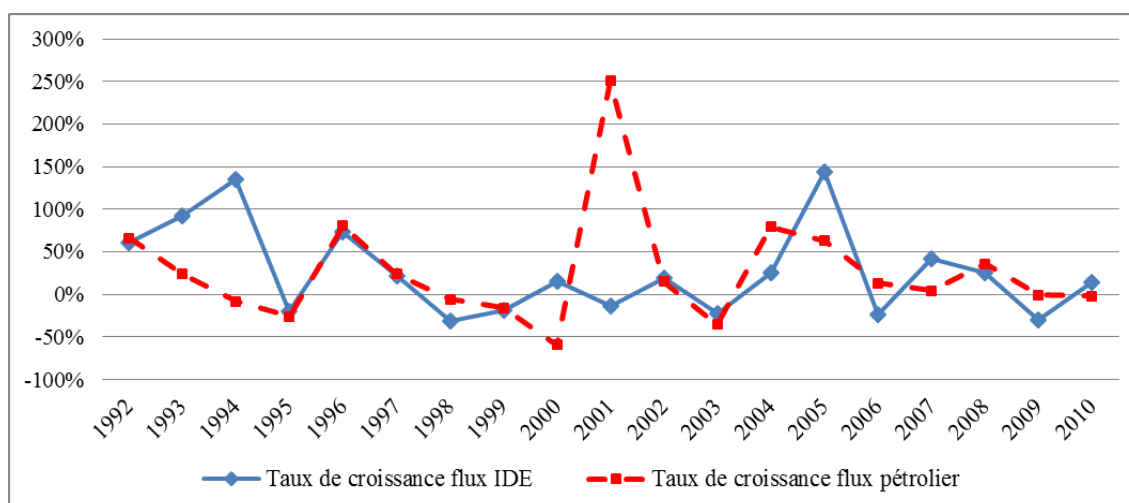
évolution s'explique aussi par les changements du cadre contractuel de la politique pétrolière de l'Équateur et de la Bolivie vis-à-vis des firmes pétrolières multinationales (résiliation unilatérale des contrats en violation de la loi, renégociation des contrats d'exploitation pétrolière et minière avec les entreprises multinationales et position critique vis-à-vis des entreprises multinationales)²⁵³. Cependant, malgré ces bouleversements politiques, ce secteur a maintenu son implication dans une fourchette de 30% à 40% sur la période 2005-2010. Ces pourcentages montrent qu'il s'agit d'une industrie réceptrice en permanence de flux de capitaux étrangers.

La baisse de la part des secteurs pétrolier et minier s'explique aussi par l'intérêt d'autres secteurs. C'est le cas de l'industrie manufacturière. En 1991, elle représente 23% du total des IDE bruts. Depuis 1993, sa part dépasse les 10%, avec un pic en 2005 à 38%, et un creux en 2010 à 6%. Dans les dernières années, sa part s'est considérablement affaiblie. Ce comportement s'aligne sur le processus de « *reprimarisation* » des économies andines mentionné à plusieurs reprises dans ce chapitre.

Dès lors, ce scénario fait le constat, mises à part les modifications mentionnées précédemment, que les flux d'IDE sont principalement orientés vers le secteur minier et pétrolier, soit les secteurs dominants dans la structure productive de la CAN. A cet égard, il est important de vérifier quel est le rapport entre le comportement de l'investissement dans ce secteur et l'investissement total dans la zone. Pour illustrer ceci, le Graphique 13, présente les taux de croissance des flux d'investissement vers le secteur du pétrole par rapport au flux total dans la CAN.

²⁵³ La Bolivie et l'Équateur sont les pays exportateurs de pétrole et de gaz au sein de la CAN.

Graphique 13 - Taux de croissance du flux des IDE total vs. Flux des IDE du secteur pétrolier (%)



Source : CAN

Pour confirmer la tendance de ce comportement, on a calculé l'indice de corrélation des flux totaux des IDE avec le flux pétrolier. On a utilisé les montants annuels fournis par le SGCAN pour la période 1991-2010. Pour garder la cohérence avec les données du commerce, nous avons laissé de côté les données des flux du Venezuela. Les calculs prennent donc uniquement en compte les quatre pays actuellement dans la CAN, l'Équateur, la Bolivie, la Colombie et le Pérou. Pour arriver à déterminer le coefficient de corrélation on a utilisé la version Stata 12, et le coefficient de corrélation de Pearson²⁵⁴.

Tableau 26 - Corrélation IDE par secteur 1991-2010

Corrélation IDE Pétrole et Mines et Industrie Manufacturière			
	IDE	Pétrole et Mines	Industrie Manufacturière
IDE	1,0000		
Pétrole et Mines	0,9116	1,0000	
Industrie Manufacturière	0,6033	0,4284	1,0000

Source : A partir des données de la CAN.

²⁵⁴ La formule du coefficient est la suivante: $r_{xy} = \frac{\sigma_{xy}}{\sigma_x \sigma_y}$, Où: r_{xy} : coefficient de corrélation, σ_{xy} : covariance entre les variables X et Y, σ_x : écart-type de X, σ_y : écart-type de Y. Si le coefficient est positif et supérieur à 0, il existe une corrélation entre ces variables. Si le coefficient est égal à 1, on peut dire qu'il y a une corrélation parfaite et que les deux variables sont liées l'une à l'autre de façon positive. Si la valeur est comprise entre 0 et -1, on parle de corrélation négative, ce qui signifie que les deux variables ont tendance à se corréler inversement.

Les calculs du Tableau 26 confirment un lien fort entre le flux total d'investissements dans la région et le secteur du pétrole et des mines, et dans une moindre mesure avec l'industrie manufacturière. Les investissements des FMN dans la région ont été principalement dirigés vers la recherche de ressources naturelles, notamment de pétrole et de gaz (Bolivie, Colombie, Équateur et Pérou). Par contre les investissements orientés vers le secteur agricole répondent aux besoins de sécurité alimentaire des pays développés et des pays émergents, dont la Chine est un nouvel acteur important. Les incitations sont liées à la qualité des ressources de chaque pays. Dans un contexte de prix élevés, plus les prix sont élevés, plus les capitaux étrangers (et nationaux) seront attirés. Ainsi, la plupart des investissements étrangers dans les secteurs minier et pétrolier (ainsi qu'au secteur agricole) ont pour objectif l'exportation des produits primaires ou la spéculation sur les prix. Finalement, il existe des indices selon lesquels la plupart des investissements étrangers dans le secteur primaire génèrent une augmentation du niveau de concentration de la production de ces biens à grande échelle (BID, 2012, p.69). « *En general, nada indica que vaya a producirse un cambio en esta tendencia en el corto plazo. Así, la entrada de inversiones extranjeras podría aumentar los niveles de dependencia y las posibilidades de sufrir la enfermedad holandesa* »²⁵⁵.

Les FMN installées dans ces secteurs ont tendance à créer des chaînes de production limitées et les liens avec l'économie nationale sont réduits. En général, elles utilisent des technologies importées, et les biens intermédiaires les plus utilisés proviennent du pays où est situé le siège social. Étant donné que la grande majorité des FMN provient des pays développés, elles ont intérêt à acquérir des matières premières dans les pays en voie de développement et à les exporter pour le traitement et la distribution dans leur pays d'origine (dans la plupart des cas ces entreprises contrôlent la chaîne de production, de transformation et de distribution). Le résultat final est une division internationale du travail et un verrouillage de ces économies dans les secteurs qui ont très peu d'impact sur d'autres (CAF, 2006). « *Históricamente, los países han demostrado interés por controlar los recursos naturales extranjeros necesarios para su sector industrial y satisfacer sus necesidades alimentarias. A la vez han ofrecido*

²⁵⁵ BID, 2012, p.69 : « *En général, rien n'indique un changement de cette tendance à court terme. Ainsi, l'entrée de l'investissement étranger pourrait augmenter les niveaux de dépendance et le risque de s'exposer à la maladie hollandaise* ».

incentivos para promover actividades de procesamiento y distribución en sus respectivos territorios » (BID, 2012, p.66)²⁵⁶.

L'industrie manufacturière est le deuxième plus important bénéficiaire de flux d'IDE. En règle générale, la part la plus importante des IDE est concentrée dans les secteurs de moyenne (MMT) et de basse technologie (MFT) et son impact est associé aux capacités et caractéristiques spécifiques des pays membres de la CAN. Cependant, certaines études (CEPAL, 2007, 2010b ; CAF, 2006) indiquent à ce propos que bien que le secteur manufacturier ait enregistré des gains de compétitivité, il n'a pas développé les chaînes de production escomptées, et l'investissement est resté figé dans des modèles traditionnels peu innovants (CEPAL, 2010b). En conséquence, malgré le fait que dans le cas de la CAN, les montants de ces investissements par rapport aux montants relatifs à l'industrie pétrolière et minière aboutissent à un coefficient de corrélation plus faible, la part du secteur manufacturier dans les flux totaux des IDE n'est pas négligeable.

Pour compléter l'analyse, il faut observer la variable de l'économie politique internationale, EPI, dans l'origine et la destination des IDE. Il s'agit d'une forme d'influence dans la région, d'une réponse économique et politique aux enjeux nationaux et internationaux et d'une manière d'obtenir des bénéfices sur un marché régional élargi. Cet aspect sera abordé plus en détail dans le troisième chapitre de ce travail.

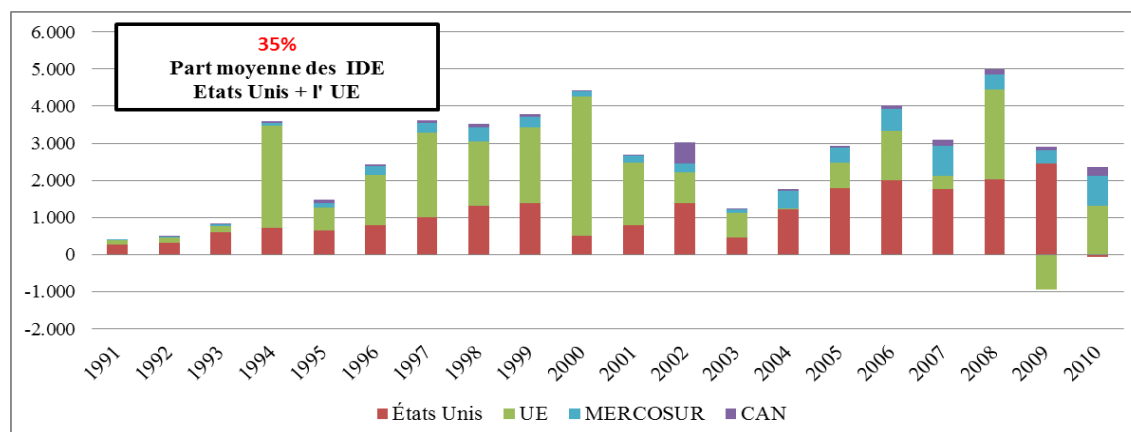
4. 4. IDE ENTRANTS : LA PART PRÉPONDÉRANTE DES ETATS-UNIS

Pour l'analyse des IDE par pays d'origine, de la même manière que dans les analyses précédentes, les parts (en pourcentages) sont calculées sur les flux brut d'IDE. Ainsi, certains pays présentent des « *désinvestissements* », soit des sorties de capitaux de la CAN, et ces dernières n'ont pas été prises en compte dans la détermination du montant total des IDE. Le Graphique 14 montre que ce sont les États-Unis le pays qui maintiennent son statut d'investisseur principal individuel avec l'UE (l'Espagne est

²⁵⁶ BID, 2012, p.66 : « *Historiquement, les pays ont montré un intérêt à contrôler les ressources naturelles nécessaires à leur industrie et à satisfaire leurs besoins alimentaires. Dans le même temps, ils ont lancé des incitations pour promouvoir des activités de transformation et de distribution sur leurs territoires respectifs* ».

l'acteur majeur dans la région, suivi par les Pays-Bas et la France), la participation des deux régions est en moyenne de 35% du total des IDE bruts entrants dans la CAN.

Graphique 14 - CAN : flux d'IDE par pays d'origine



Source : CAN

Afin de compléter cette étude par la perspective des pays bénéficiaires de l'IDE, la source d'information était la base de données des flux nets d'IDE de la CNUCED. En Bolivie, en Équateur et au Pérou, la présence américaine est concentrée dans le secteur pétrolier et minier. En Colombie, outre les secteurs pétrolier et minier, il y a des investissements importants dans les manufactures. Dans ce cas, les FMN américaines interviennent surtout dans l'automobile²⁵⁷, l'agroalimentaire, les boissons, le tabac, les produits d'hygiène²⁵⁸ et les produits pharmaceutiques²⁵⁹. La Colombie est le pays de la CAN où l'IDE a été le plus important dans la région. La Colombie et le Pérou concentrent à eux seuls 87,2% des flux totaux entrants d'IDE.

²⁵⁷ General Motors, Ford

²⁵⁸ Dans la CAN Colgate Palmolive, Procter & Gamble.

²⁵⁹ Dans la CAN Grunenthal, Heel, Abott, Bayer, Pfizer entre autres.

Tableau 27 - CAN : IDE par pays récepteur, 1970-2010*

Année	Bolivie	Colombie	Equateur	Pérou	CAN
1970	19,76	43,00	88,60	-13,96	137,40
1975	61,60	37,07	95,30	81,11	275,07
1980	47,00	157,14	70,00	27,00	301,14
1985	10,00	1.023,00	62,00	1,00	1.096,00
1990	67,00	500,00	126,18	41,10	734,28
1995	374,30	968,37	452,46	2.556,98	4.352,11
2000	736,40	2.436,46	-23,44	809,70	3.959,12
2005	-287,83	10.251,97	493,41	2.578,72	13.036,27
2010	642,95	6.899,26	158,07	8.454,63	16.154,91
Flux totaux	9.241,68	85.846,83	11.692,73	56.884,13	163.665,38

*Flux nets

Source : CNUCEDSTAT

Les chiffres du Tableau 27 montrent une croissance importante des entrées d'IDE dans la région depuis 1995, coïncidant avec le début de la ZLE, et la consolidation des politiques commerciales libérales. Les programmes de promotion des investissements stimulés par la CAN ont eu un succès limité. En effet, les caractéristiques similaires des structures productives et les avantages comparatifs du côté de l'offre des pays membres a favorisé la concurrence plutôt que la coopération entre États. Compte tenu des particularités des flux d'IDE, dans les secteurs à faible complémentarité, comme c'est le cas des produits primaires, cela semble être le cas dans la Communauté Andine. Les ALE bilatéraux souscrits par la Colombie et le Pérou avec les Etats-Unis et l'UE le confirment, quoiqu'il ne s'agisse pas d'un phénomène strictement andin²⁶⁰. « *Este proceso de negociación de tratados bilaterales con los Estados Unidos no es un fenómeno limitado a los países andinos. En parte responde a un contexto internacional tanto político (intereses geoestratégicos y competencia por áreas de influencia) como comercial (estancamiento de las negociaciones multilaterales)* »²⁶¹ (Durán Lima et alii 2007, p.9). Mis à part le cas de l'Accord de complémentarité industrielle dans le secteur

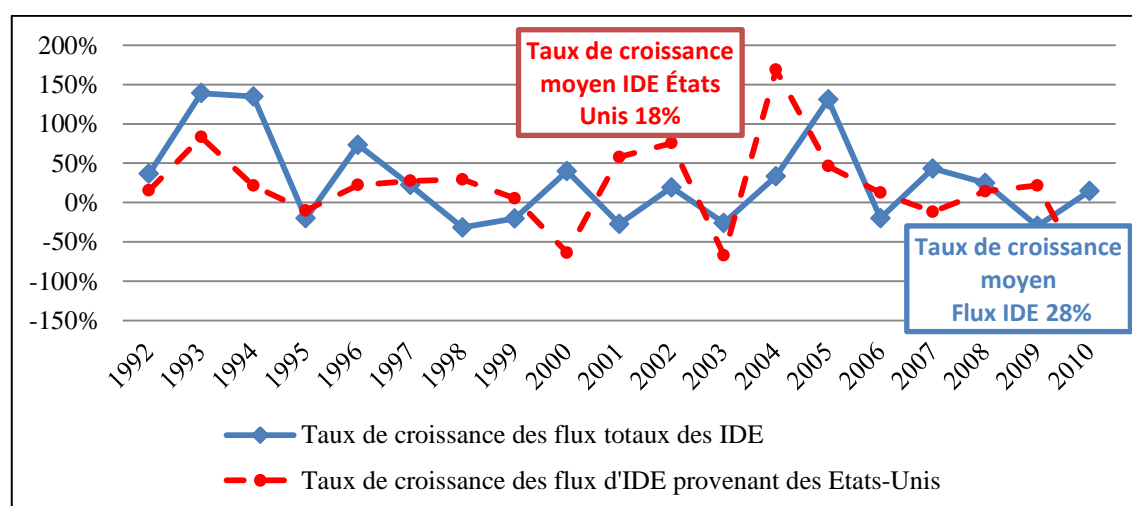
²⁶⁰ Les implications des Accords de libre-échange (ALE) signés unilatéralement par un pays membre avec des pays extérieurs à la région sont abordées dans le chapitre 3 de ce travail.

²⁶¹ « *Le processus de négociation des traités bilatéraux avec les États-Unis n'est pas un phénomène limité aux pays andins, puisqu'il répond en partie au contexte politique international (intérêts géostratégiques et concurrence pour les zones d'influence) et commercial (lenteur des négociations multilatérales)* », (Durán Lima et alii, 2007, p.9).

automobile entre la Colombie et l'Équateur (le Venezuela était également un participant actif avant de quitter la région), signé en novembre 1993, renouvelé en 1999, il n'existe aucune preuve de coordination régionale du côté de la demande, c'est-à-dire des stratégies pour attirer les investissements étrangers en fonction des projets régionaux partagés.

Ce n'est pas un hasard si 35% du total des exportations et 32% des importations totales²⁶² proviennent des États-Unis. Il existe une causalité entre l'origine des flux d'IDE, la destination de ces flux et les exportations vers ce marché. Le poids des IDE américain dans la région est affiché dans le Graphique 15.

Graphique 15 - Taux de croissance des flux totaux d'IDE vs. Flux d'IDE provenant des États-Unis (%)



Source : CAN, 2012

Les États-Unis sont le premier investisseur dans la région, considérés individuellement. C'est pour cela que la croissance des flux total d'IDE est déterminée par la croissance des flux d'investissements américains, notamment dans le secteur pétrolier et minier, exception faite des années 2000, 2001, 2007 et 2010. Bien qu'il existe d'autres destinations sectorielles des IDE provenant d'autres pays ou régions.

Face aux États-Unis et à l'UE, fournisseurs historiques de capitaux vers l'Amérique Latine dans les dernières années, la Chine monte en puissance, notamment *via* l'acquisition de ressources naturelles et d'actifs stratégiques (projets dans les

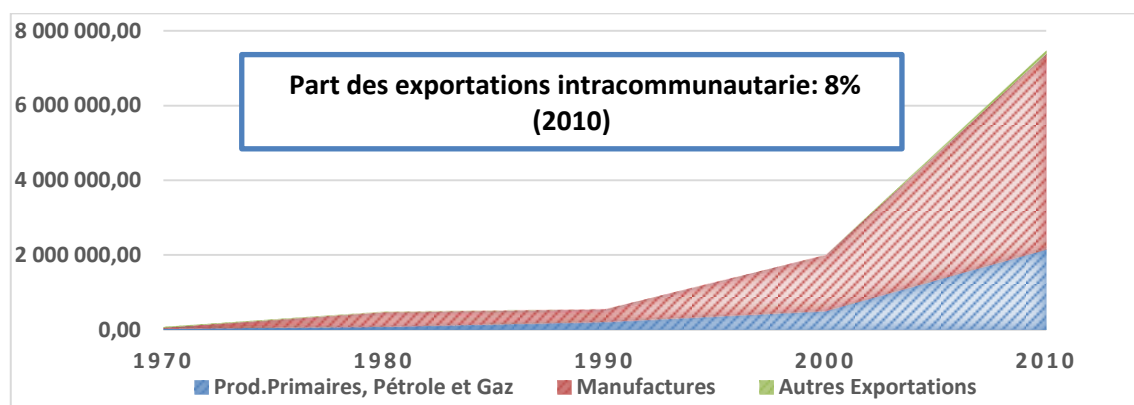
²⁶² Moyenne calculée à partir des données du Tableau 27.

secteurs de l'électricité, du pétrole et du gaz). La plupart des flux d'IDE provenant de Chine sont ainsi allés irriguer les secteurs minier et pétrolier (CEPAL, 2010a). Bien qu'il existe aussi quelques exemples d'investissements dans la production agricole, comme des contrats d'achat à long terme de produits agricoles ou l'acquisition de terres dans le secteur rural. Dans le moyen et long terme, ces investissements peuvent entraîner des problèmes liés au transfert de la propriété foncière dans la région, impliquant la mise en place de régulations dans ce domaine. Il se dégage donc une relation étroite entre les IDE, la structure productive domestique et le commerce extérieur.

CONCLUSION DU CHAPITRE II

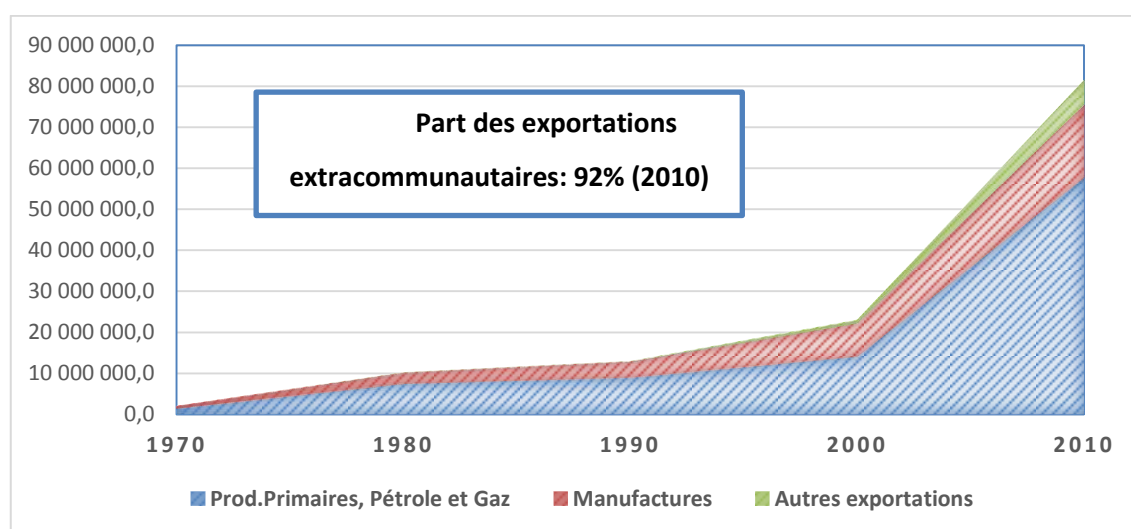
Les données présentées dans cette section montrent bien la correspondance entre les structures productives des économies andines, révélées dans la nature des flux d'exportation (secteur primaire) et le secteur des destinataires d'IDE. Il y a aussi une relation entre les marchés d'exportation et les pays fournisseurs d'IDE, avec des effets négatifs pour les pays andins en termes d'enclaves Nord-Sud dans le commerce régional. Cette structure nous renvoie au modèle centre-périphérie déjà présent dès les années 1960. En effet, après quarante ans d'IER, même si le commerce intracommunautaire a montré une certaine évolution vers une production à plus forte valeur ajoutée dans les secteurs non traditionnels, avec un possible « *effet plateforme* », son importance reste encore marginale et le moteur de la croissance réside toujours dans le secteur traditionnel. La « *reprimarisation* » des économies andines qui concentre 90% du commerce hors de la région confirme une régression vers des sources primaires de ressources au détriment d'une sophistication de la production et par conséquent de l'intégration économique régionale. On est confronté à un dualisme illustré dans les Graphiques 16 et 17, entre d'une part l'évolution du commerce intrarégional avec un possible « *effet plateforme* » dans l'industrie manufacturière (MFT et MMT) dans les secteurs non traditionnels, et d'autre part la « *reprimarisation* » du commerce extrarégional. Ce qui renvoie à nouveau à l'image de l'IER comme d'un processus qui se déplace en fonction de forces externes et non pas par construction des interdépendances développées en interne.

Graphique 16 - Le poids des manufactures dans le commerce intra-CAN, 1970-2010



Source : COMTRADE, Nomenclature CTCI Rev. 1

Graphique 17 - La « reprimarisation » dans le commerce extra-CAN, 1970-2010



Source : COMTRADE, Nomenclature CTCI Rev. 1

Dans les pays andins, la diversification des exportations est un élément incorporé dans les dernières années aux objectifs des plans nationaux pour le développement. Les pays membres ont défini des stratégies opérationnelles et spécifiques dans ce domaine. La Bolivie, dans son plan de développement²⁶³, s'est engagée à diversifier son secteur productif dans le but d'améliorer le commerce et l'économie. La Colombie²⁶⁴ a mis en place une stratégie particulière pour promouvoir la concurrence et la transformation productive avec pour objectif d'internationaliser son économie. Le Plan de Développement National de l'Équateur (PNBV)²⁶⁵ insiste sur la priorité donnée à un agenda de transformation productive qui se concrétise par des plans d'actions, des calendriers et des budgets. Le Plan national stratégique d'exportation (PENX)²⁶⁶ du Pérou vise à améliorer le bien-être ainsi que le développement humain et solidaire.

Or, ces plans sont le reflet des préférences des acteurs nationaux insérés dans un modèle de développement. Ils sont élaborés indépendamment des objectifs d'intégration définis par les pays membres. Si les objectifs de la région sont en phase avec les

²⁶³ Bolivie <http://www.ine.gob.bo/pdf/PND/00.pdf>, consulté le 10 février 2012.

²⁶⁴ Colombie, <https://www.mincomercio.gov.co/ptp/publicaciones.php?id=18340>, Programme de Transformation Productive de la Colombie, consulté le 10 février 2012.

²⁶⁵ Équateur, « Plan National de Bien-être », <http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/inicio>, consulté le 10 février 2012.

²⁶⁶ Pérou, « Plan National Stratégique pour les Exportations », <http://www.mincetur.gob.pe/comercio/otros/penix/index.htm>, consulté le 10 février 2012.

objectifs de développement de chaque pays, ceci devrait conduire à la définition de stratégies politiques et économiques communes. Mais en termes d'actions concrètes, il y a un individualisme avéré de chacun des pays membres au détriment du projet intégrationniste. Individualisme dont les États-Unis ont été les principaux bénéficiaires, d'autant plus qu'ils ont sciemment organisé pour renforcer les liens commerciaux et politiques avec les pays de la CAN en accédant en contrepartie à ce riche marché de manière préférentielle.

Pour comprendre les enjeux de la région, il sera nécessaire d'examiner les politiques, et par conséquent les priorités de l'intégration régionale andine dans l'agenda national de chaque pays membre de la CAN. Si dans la réalité des faits, le regard est tourné vers l'extérieur, notamment vers les États-Unis, peut-on affirmer que la régionalisation telle qu'elle a été examinée dans ce chapitre est la cause ou la conséquence des résultats de l'intégration régionale ? Peut-on affirmer que c'est la faiblesse du processus d'intégration qui met l'avenir de ces pays entre les mains de pays extérieurs à la région, ou est-ce que ce sont précisément les économies développées qui ont un intérêt à immobiliser les structures productives des pays andins ? Ce sont ces enjeux qui seront examinés dans le chapitre suivant.

PROPOS D'ÉTAPE

Les deux premiers chapitres de la thèse ont permis de construire les faits stylisés du processus andin dans les domaines institutionnels et commerciaux. Les principaux résultats de ces chapitres doivent désormais être rapprochés afin de conclure notre propos quant au stade actuel du processus régional andin. Ces deux chapitres visaient en effet à positionner ce processus en fonction de la grille analytique proposée par C. Figuière et L. Guilhot, qui postule que l'intégration économique régionale est une combinaison de régionalisme (construction institutionnelle) et de régionalisation (intensification des flux économiques dans une zone).

Le Chapitre I a tout d'abord permis de montrer qu'un régionalisme en profondeur caractérisait actuellement la construction institutionnelle de la CAN, en particulier dans les domaines juridique et commercial. Le Chapitre II quant à lui ne permet pas de conclure à l'heure actuelle qu'un processus de régionalisation accompagne ce régionalisme.

Par suite, le processus actuellement à l'œuvre dans la CAN ne correspond pas à une intégration économique régionale. Il ne se caractérise que par un régionalisme en profondeur.

Il convient donc désormais, pour effectuer le « bouclage » de la thèse, d'une part de se questionner sur le portage théorique le plus adapté pour interpréter ce résultat – absence d'IER, mais « régionalisme prolifique »- et, d'autre part, d'en proposer une première explication.

CHAPITRE III

L'ÉVOLUTION DE LA CAN : QUEL PORTAGE THÉORIQUE ?

INTRODUCTION.....	212
SECTION 1. L'ÉCONOMIE POLITIQUE INTERNATIONALE POUR INTERPRÉTER LE RÉGIONALISME DANS LA CAN.....	215
1. 1. L'Etat comme protagoniste de l'intégration régionale.....	215
1. 2. LA CAN : d'un « régime » industriel à un « régime » commercial	221
1. 3. La coopération : l'Etat et les institutions régionales.....	225
1.4. L'Etat et la soumission aux « régimes », une question de préférences nationales	230
SECTION 2. L'EFFET « HUB » DES ETATS-UNIS SUR LA CAN OU LES FORCES CENTRIFUGES EXERCÉES SUR UN « RÉGIME » RÉGIONAL EN FORMATION	239
2. 1. Les initiatives des États-Unis en Amérique latine	240
2. 2. Le commerce entre les États-Unis et la CAN : support institutionnel et réalité des flux	243
2. 3. Une lecture des relations CAN-États-Unis par l'approche « hub&spokes »	252
CONCLUSION DU CHAPITRE III.....	264

INTRODUCTION

Les deux chapitres précédents illustrent le paradoxe relatif à la CAN : *d'une part* un régionalisme en *profondeur*, et *d'autre part* une régionalisation qui n'en finit pas de décoller. Cette particularité dans une région qui existe depuis 40 ans, a suscité de nombreux travaux des chercheurs latino-américains et d'autres parties du monde, qui expliquent les trajectoires économiques de la région à partir de plusieurs optiques. *En premier lieu*, ils considèrent l'économie internationale et ses rapports avec la croissance économique. Cette approche est centrée sur l'interaction entre Etats souverains, liés par le commerce international. Elle promeut la suppression des obstacles au libre-échange sur l'intégration des économies nationales au marché international, ainsi que la libre-mobilité des flux de capitaux (Krugman et *alii*, 2008).

En second lieu, l'économie du développement confronte l'école structuraliste, source d'inspiration du modèle d'industrialisation par substitution d'importations (ISI) et du « *vieux régionalisme* » dans un processus d'intégration régionale, à l'école néolibérale du Consensus de Washington, et aux défis du « *régionalisme ouvert* ». Les postulats de ces deux schémas théoriques ont éclairé, à partir de perspectives différentes, la complexité du sous-développement et la diversité des réalités économiques des pays latino-américains concernés. **D'abord**, parce que les structures économiques des pays de la périphérie (pays sous-développés producteurs de biens primaires) dépendaient, et dépendent encore aujourd'hui, des conditions imposées par le commerce avec les pays du centre (pays développés producteurs de biens industrialisés). **Ensuite**, parce que l'application sans restrictions des principes néolibéraux à des économies dont la dotation de facteurs (capital et main-d'œuvre qualifiée) est vulnérable, ne garantit pas de meilleures conditions de vie pour la population. Les acteurs du secteur privé ont obtenu un rôle primordial comme acteurs centraux dans la création de richesses des pays au détriment de l'Etat, acteur pourtant incontournable des politiques de régulation de l'activité économique.

L'étude de la conjoncture régionale a besoin de nouveaux critères d'analyse des phénomènes économiques allant au-delà des approximations théoriques standards de l'économie internationale et de l'économie du développement. Ces champs d'étude méritent d'être complétés par un examen des relations entre pouvoir national et pouvoir international, de l'influence des firmes multinationales et des préférences politiques, institutionnelles et sociales, historiquement déterminées, dans chacun des pays de la CAN. Le champ d'étude de l'Economie Politique Internationale (EPI) qui naît autour des années 70, intègre de nouvelles catégories analytiques dans la compréhension de l'articulation entre national et international, et entre les marchés et l'Etat, avec une insistance particulière sur la connexion naturelle entre des aspects économiques toujours plus transnationaux et les systèmes politiques. Les orientations théoriques générales de l'EPI mettent en évidence des variables importantes, et les rapports de causalité, (Abbas, 2010), entre les disciplines de sciences politiques, économie et sociologie. Elles conduisent à s'aventurer vers les limites des connaissances économiques, au lieu de rester cantonné dans l'analyse classique de l'intégration régionale. Berthaud (2006, p.3) illustre bien l'objet de cette discipline, quand il mentionne : « *Il est de produire des outils qui lui permettent d'endogénéiser le facteur politique et, ainsi, de construire des modèles d'économie politique qui n'amputent pas leur pouvoir interprétatif (leur capacité à interpréter le réel)* ».

L'EPI permet aussi de comprendre la trajectoire de la globalisation à travers le concept d'hégémonie, à la base de la réflexion sur le système international et la gouvernance globale. Ainsi, l'économie du pays hégémonique, les Etats-Unis, influence les structures productives mondiales et la communauté financière internationale, en fonction des nécessités de sa structure interne (commerce des matières premières bon marché et du pétrole dans le cas de la CAN) (Vanel, 2005). Cette configuration production-finances fait partie du projet de politique internationale de ce pays. Elle lui permet de maintenir son poids et son pouvoir en Amérique Latine en général, et dans les projets politiques nationaux des pays andins en particulier. Les concepts de « *régime* » et de pouvoir de l'EPI nous aideront à comprendre les implications de la prééminence des États-Unis en tant que leader indiscutable des Amériques, capable d'orienter les

réseaux du commerce international à l'intérieur d'une configuration régionale déterminée, comme c'est le cas de la CAN.

Afin de proposer une tentative d'explication des résultats obtenus dans les deux chapitres précédents, les deux sections de ce dernier chapitre vont s'appuyer successivement sur deux approches théoriques qui permettent de progresser dans la compréhension du « paradoxe » de la CAN. La **première section** mobilise le concept de « régime », issu de l'économie politique internationale, pour interpréter le processus institutionnel actuellement à l'œuvre au sein de cette région. En effet, le régionalisme prolifique de la CAN (chapitre 1) peut être interprété, notamment dans sa phase récente, comme une tentative de mise en place d'un « régime » commercial régional. Néanmoins, ce « régime » reste une « coquille vide » car il n'est pas accompagné d'une intensification des flux. Dans la **seconde section**, on cherche à expliquer cet état de fait en mobilisant l'effet « hub » exercé par les Etats-Unis sur les petits pays de la CAN. Cet outil analytique a été initialement proposé par Krugman en 1991, et repris par la suite par Baldwin (2003, 2004) qui l'applique au rôle du Japon en Asie du Sud-Est.

SECTION 1. L'ÉCONOMIE POLITIQUE INTERNATIONALE POUR INTERPRÉTER LE RÉGIONALISME DANS LA CAN

Les études traditionnelles des processus d'intégration régionale sont répertoriées dans la sous-spécialité de l'économie internationale. Elles sont souvent limitées à l'analyse des mesures quantitatives et qualitatives des catégories économiques. Sans vouloir contester l'importance de cette approche, cette analyse nécessite des perspectives multidisciplinaires dans le but de «*contextualiser l'intégration*». Il faut comprendre les causes profondes de ces résultats car les faits économiques font partie intégrante des systèmes politiques et socioéconomiques nationaux et internationaux. Les catégories analytiques de l'Economie Politique Internationale, permettent d'examiner l'interaction entre l'économique, le politique, le national et l'international, ainsi que les acteurs qui interviennent dans toutes ces dimensions, leurs intérêts et leurs dynamiques croisées. Avec l'aide de ce cadre théorique, le but de cette section est de montrer que, quoique les États se soient consacrés à la construction de «*régimes*» régionaux multithématiques, c'est-à-dire au régionalisme dans la convention sémantique utilisée dans ce travail, ces efforts n'ont pas réussi à pousser la régionalisation de la région andine. Pour cela dans *un premier temps*, à l'aide de la vision réaliste de la théorie des relations internationales, on cherchera à comprendre les intérêts de pouvoir dans la conduite des États. Ensuite dans *un deuxième temps*, en mobilisant le concept de «*régime*» international, on analysera la construction des «*régimes*» régionaux de la CAN. Enfin, dans *un troisième temps*, on examinera la relation entre les intérêts individuels et les intérêts régionaux, pour expliquer les manquements du «*régime*» régional et donc la faiblesse du régionalisme.

1.1. L'ÉTAT COMME PROTAGONISTE DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE

L'EPI naît comme une discipline indépendante, à partir des années 70. Sa grille analytique possède un ensemble de propositions et de concepts, de théories et de programmes de recherche, autour des thèmes du pouvoir. Elle s'occupe de rechercher les traits sous-jacents dans les stratégies de force et de pouvoir des États, et comment

ceux-ci influencent les relations internationales des différents acteurs. L'originalité de la théorie est sa confrontation permanente avec les faits. C'est en cela qu'il s'agit d'une science positive, "*essentiellement interprétative*" du réel (Abbas, 2010). Gilpin la définit comme "*the interaction of the market and such powerful actor as states, multinational firms and international organizations* (Gilpin, 2001, p.17). Pour Cox (1986, p.225), l'EPI est: "*une configuration de forces sociales en interaction dans laquelle les États jouent un rôle intermédiaire, bien qu'autonome, entre la structure globale des forces sociales et les configurations locales des forces sociales au sein des pays particuliers*". En effet, l'approximation positive de l'EPI est bien adaptée pour analyser l'émergence de nouvelles circonstances et de nouveaux acteurs sur la scène internationale, et s'intéresse à la façon dont ceux-ci interagissent avec les Etats et les marchés d'une part, et les FMN, envisagées comme la conséquence de l'apparition de la transnationalisation de la production, d'autre part. Enfin, les organisations régionales (OR) sont les acteurs qui complètent ce panorama sous la vision standard de l'EPI.

Dans cette optique, le *premier axe* d'analyse incorpore les Etats-nations comme acteurs centraux des processus économiques et des relations internationales. Les Etats ont tout intérêt à préserver leur pouvoir, leur souveraineté, leurs propres valeurs et leurs intérêts. Cependant, la globalisation les confronte au dilemme suivant: la préservation de leur autonomie politique *versus* l'interdépendance économique-commerciale croissante. Les Etats recherchent la meilleure option du temps. Dans la réalité des faits, les liens économiques entre Etats impliquent presque toujours des relations de pouvoir, le plus souvent asymétriques (Gilpin, 2010). Le *second axe* d'analyse de l'EPI est celui qui provient de l'école néoclassique, qui considère les marchés comme les acteurs prépondérants du système économique national et international. Ses fondements analytiques sont essentiellement économiques, c'est-à-dire qu'ils passent par une évaluation du rapport coût-bénéfice. C'est fondamentalement à travers la perspective economiciste et libérale des marchés qu'il est possible de maximiser l'efficacité, la croissance et le bien-être global des Etats. Ces deux courants constituent le *mainstream* de l'EPI, mieux connu comme étant le courant rationaliste de la discipline dans ses deux conceptions: le réalisme et le libéralisme, dont la pensée a évolué avec le temps.

Les racines du réalisme remontent à l'époque des "*mercantilistes*" du XVIème et XVIIème siècle. La thèse qui soutient cette approche est que les Etats-nations sont les acteurs incontournables des relations internationales (Abbas, 2010). Keohane, R. et Nye, J. (2001) sont les auteurs de référence dans cette discipline²⁶⁷. "*Realism is a necessary component in a coherent analyst of world politics because its focus on power, interests, and rationality is crucial to any understanding of the subject. Thus any approach to international relations has to incorporate, or at least come to grips with, key elements of Realist thinking*" (Keohane, 1986, p.159). Leur rationalité se fonde sur la défense de l'intérêt national, dans un monde de relations internationales essentiellement conflictuelles. D'après le réalisme, l'Etat-nation est au cœur des relations internationales, et sa prédominance comme catégorie analytique dans l'EPI est indiscutable. "[...] *aucune autorité n'est supérieure à celle des États-nations, donc tous les acteurs des relations internationales doivent être considérés comme politiquement subordonnés à l'État-nation (les individus, les firmes multinationales ou les classes sociales)*" (Kébabdjian, 1999, p.31-32).

Face à l'absence d'une entité supérieure à l'Etat-nation qui régule les relations économiques internationales, dans un monde aux intérêts antagoniques, le concept d'anarchie²⁶⁸ surgit: il a à voir avec l'existence d'intérêts divergents, voire opposés, entre les Etats, qui peuvent conduire à des situations de confrontation. Etant donné que tous les Etats ont la même hiérarchie au niveau international, le concept d'"*anarchie*" implique une absence de pouvoir centralisé, c'est-à-dire de pouvoir qui garantisse la survie des Etats en cas de conflit. Pour cela, face à l'*anarchie*, les incitations spontanées pour la coopération entre Etats sont presque inexistantes à cause des intérêts rivaux. Chaque Etat doit s'occuper de sa propre "*auto préservation*" (Kébabdjian, 1999).

L'EPI dans son versant réaliste considère que les Etats ont comme objectif de maximiser leur pouvoir à travers l'accumulation de leurs capacités nationales. La

²⁶⁷Certaines des œuvres de ces auteurs : Robert. Keohane et Joseph s. Nye, (2001), "*Power and Interdependence: World Politics in Transition*" Boston, Little Brown Co. Robert. Keohane: (1984), "*After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

²⁶⁸ Dans ce cas le terme d'"*anarchie*" ne signifie pas chaos ou désordre.

recherche du pouvoir, définie comme “*la capacité intentionnelle ou non d'exercer une contrainte sur les décisions des autres acteurs*” (Abbas, 2010, p.54), se fonde sur la peur permanente quant à l'accroissement des capacités²⁶⁹ des autres et au danger que cela représenterait pour sa propre survie. Le pouvoir est intimement lié à la capacité économique. Dans ce cas, le maniement de l'économie est instrumental, c'est un moyen de consolidation du pouvoir, non une fin en soi. Pour l'école réaliste, l'économie est subordonné au politique.

Pour les réalistes, le concept de pouvoir est essentiellement relatif. Quand un Etat (ou n'importe quel acteur) accroît son pouvoir, il le fait toujours au détriment d'un autre. Pour les réalistes, ce sont les gains relatifs qui sont à la base du comportement politique des Etats. Cette préoccupation pour les autres ne signifie pas que les Etats s'intéressent aux intérêts collectifs des autres, mais plutôt à leurs gains par rapport aux leurs. Gilpin illustre cette perspective quand il note: “*[...] economic actors are attentive not only to absolute but also to relative gains from economic intercourse; [...] Governments are concerned about terms of trade, the distribution of economic returns from foreign investments, and in particular, the relative rate of economic rates of economic growth among national economies*” (Gilpin, 2001, p.78). Cela équivaut à analyser les situations de politique internationale dans une logique de la théorie des jeux à somme nulle (si l'un gagne, l'autre perd). Pour cette raison, les relations entre Etats sont essentiellement conflictuelles.

La coopération entre Etats est difficile à atteindre malgré le fait que les asymétries de pouvoir et d'influence mondiale peuvent encourager des conduites coopératives dans des domaines spécifiques. Comme le signale Kébabdjian (1999, p.41): “*La stratégie des gains relatifs peut également pousser les États à se coaliser et à promouvoir une coopération, cette fois sur une échelle partielle*”. Ainsi par exemple, les

²⁶⁹ Kenneth Waltz (1979), dans son livre: *Theory of International Politics* », University of California, Berkeley, Addison-Wesley Publishing Compan, en faisant référence au terme capacités des Etats, mentionne la chose suivante : “*The economic military and other capabilities of nations cannot be sectored separately weighted. States are not placed in the top rank because they excel in one way or another. Their rank depends on how they score on all the following items: size of population and territory, resource endowment, economic capability, military strength, political stability and competence*” (Waltz, 1979, p.68).

leaders politiques des Etats se préoccupent des surplus de leur balance des paiements, des gains du commerce, des retours sur les IDE, et également des taux de croissance de leur pays en comparaison avec les autres nations. La même règle s'applique aux Etats liés à un projet d'intégration économique régional.

Tous les spécialistes de l'EPI ne sont pas d'accord quant au poids des gains relatifs des autres acteurs, dans les décisions des Etats. "*It depends*", comme dirait Gilpin (2001, p.79). Pour cet auteur l'arbitrage entre gains absolus et relatifs dépend de l'importance des faits qui sont en jeu et des circonstances particulières. Quand un Etat doit arbitrer entre, d'une part les intérêts politiques et militaires et, d'autre part, les gains économiques, les premiers l'emportent sur les seconds. La reconstruction de l'Europe, ou le financement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), ou encore la conformation au libre-échange comme l'ALENA²⁷⁰, ainsi que diverses décisions de politique internationale des pays, en sont des exemples.

Le plus souvent, l'action collective sur la scène internationale n'est pas le résultat de négociations entre acteurs égaux et symétriques. C'est pourquoi les petits Etats cherchent à promouvoir des politiques d'action collective, ou à négocier des schémas de coopération régionale dans le but d'améliorer leur positionnement face à d'autres Etats ou régions qui se font concurrence entre eux pour le pouvoir et les ressources (notamment financières, énergétiques, agricoles), dans un monde globalisé. La taille géographique, et par conséquent la taille du marché, compte. C'est un élément des pouvoirs politique et économique. Dans une région d'intégration, la taille du marché régional élargie augmente le pouvoir de négociation des États concernés et leur insertion internationale.

La région andine, rassemble des petites économies avec une régionalisation embryonnaire. La faiblesse des flux intracommunautaires contraste avec ce qui se passe dans d'autres régions du monde. L'OMC affirme ainsi : « *En Europe, la part du commerce intra régionale dans les exportations totales est restée assez stable, à environ*

²⁷⁰ ALENA, Association de Libre-Échange Nord-Américaine, composée des États-Unis, du Canada et du Mexique. Pour une analyse plus détaillée des intérêts qui furent à la base de la formation du bloc ALENA, voir Kebedjian (1999, p.100-101).

73 pour cent entre 1990 et 2009. En Asie, elle est passée de 42 pour cent à 52 pour cent pendant la même période. En Amérique du Nord, elle a progressé de 41 pour cent en 1990 à 56 pour cent en 2000, avant de retomber à 48 pour cent en 2009. Il ne semble donc pas y avoir de schéma général applicable à toutes les régions industrialisées. Les régions en développement qui exportent principalement des ressources naturelles ont enregistré une forte augmentation de la part du commerce intrarégional dans leurs exportations totales au cours des 20 dernières années, mais celle-ci reste assez faible » (OMC, 2011).

Dans ce contexte, il était nécessaire que les Etats mettent en oeuvre des incitations pour la coopération entre acteurs privés en instituant des « régimes ». Dès le début, il fallait construire les fondements de l'intégration économique. Dans le pays de l'ancien Pacte Andin, (PAND) vu qu'il n'existait pas d'interdépendances préalables, il fallait assurer les changements structurels fondamentaux et dynamiser la croissance. Cela signifie qu'il fallait induire l'intégration pour construire la régionalisation. Dragomanovic (1969, p.313), cité par Suárez (2009, p.106), illustre à ce propos: *“Dans les économies développées, le processus d'intégration se construit sur la base de l'interdépendance déjà existante et du niveau technologique élevé de la production. La fonction de l'intégration dans ces économies est de créer un cadre d'ajustement à la marge aux modèles de production et de consommation. Alors que dans les économies en développement la fonction première de l'intégration est d'assurer des changements structurels fondamentaux et de dynamiser la croissance économique. Plus précisément, le processus d'intégration est induit au lieu d'être un résultat du niveau de développement”*. Or, ces « régimes » étaient la preuve qu'un régionalisme coopératif était en cours, à travers lequel les pays andins cherchaient à combler les besoins collectifs non atteignables par un Etat isolé et qui pouvaient être revendiqués par une coalition d'Etats. En effet, les Etats peuvent créer des externalités positives plus efficacement quand ils s'unissent, ce qui n'est pas le cas individuellement. Les gouvernements sont alors incités à mettre en place des « régimes » ciblés, « *in a given area* » ou « *in an issue area* ».

Dans la région andine, les acteurs privés étaient plutôt concentrés dans des activités traditionnelles liées à des exportations vers des marchés hors de la région. Bien qu'il y ait une amorce de transformation productive, le volume des échanges intrarégionaux restent encore réduits. Les économies andines continuent à se concentrer sur l'exportation de matières premières vers les principaux marchés, au détriment de l'intégration régionale. Par conséquent, l'expansion des marchés, qui est un des objectifs recherchés, ne conduit pas nécessairement à une régionalisation accrue : il n'y a pas d'intention d'établir un projet régional de modes de production pour induire l'intégration au sein de la CAN. Avec la position individualiste des Etats andins, observée dans leurs relations commerciales – on note par exemple, une rupture du « régime » commercial induit par les ALE signés par la Colombie et le Pérou avec les Etats-Unis et l'UE, un recul du « régime » d'Union Douanière, l'inaccomplissement persistant du « hard law » – les intérêts géopolitiques nationaux l'emportent ainsi sur les intérêts régionaux. Dans la pratique, l'intégration faisait partie des discours politiques, mais son application pratique restait restreinte, car les intérêts nationaux étaient à l'origine de manquements récurrents (Arellano, 2004).

1.2. LA CAN : D'UN « RÉGIME » INDUSTRIEL À UN « RÉGIME » COMMERCIAL

Le terme « régime » fait référence aux institutions avec des règles explicites, clairement établies, sur lesquelles les gouvernements des Etats ont convergé pour leurs relations internationales. Par conséquent, les institutions expriment la volonté et les intérêts des Etats qui les constituent (Keohane, 1982). Gilpin (2001, p.83) considère que la définition de Krasner (1983), est la plus couramment utilisée pour définir la portée de « régimes » internationaux et comme la plus complète et pertinente: « *as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given issue area of international relations.* Keohane, (1982, p.330), de son côté, note la précision suivante: « *Regimes are more like contracts, when these involve actors with long-term objectives who seek to structure their relationships in stable and mutually beneficial ways* ». Au-delà des concepts, ce qui est important, c'est de savoir quel est le rôle des « régimes » dans le monde international, et

pourquoi les Etats acceptent de faire partie de « régimes » déterminés, même quand ceux-ci représentent une limitation pour leurs décisions souveraines.

Vus du côté de l'offre, les « régimes » furent créés après la Seconde Guerre Mondiale. Cependant il n'existe pas un consensus parmi les chercheurs quant à la genèse et la nature de ceux-ci²⁷¹. Pour Strange (1988), par exemple, les « régimes » ont servi à expliquer comment l'hégémonie nord-américaine délimitait l'ordre économique international à partir des années 50, stimulant (et dans certaines occasions imposant indirectement) des « régimes » institutionnels idéologiquement alignés sur ses croyances économiques et politiques, et qui en plus lui bénéficiaient. Le leadership nord-américain a influencé la pensée économique de grandes puissances comme l'UE et le Japon, “[...] *these nations shared an ideological commitment to a liberal international economy*”, (Gilpin, 2001, p.86). Un exemple de ceci est l'imposition du modèle de développement néolibéral du Consensus de Washington, adopté par le FMI, et les effets en Amérique Latine et dans quelques pays asiatiques, du « régime » financier imposé les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS). Ce modèle, qui représentait idéologiquement l'influence de la pensée néoclassique aux Etats-Unis, a été mis en place sans distinction, au niveau mondial, comme condition pour l'octroi de prêts du FMI pour équilibrer la Balance des Paiements aux pays endettés. Le concept de « régimes » aide aussi à expliquer comment les Etats-Unis ont incité à la globalisation commerciale et à l'ouverture des frontières dans les pays d'Amérique latine et les effets sur les processus d'intégration, dans ce qui actuellement connu comme le « Régionalisme ouvert ».

Une des principales fonctions d'un “régime” international, en particulier pour les pays en développement, c'est qu'il offre une protection face à l'incertitude dans un

²⁷¹ Keohane (1984), par exemple, dans son ouvrage : *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, signale que l'apparition des « régimes internationaux » et la coopération entre les puissances économiques, est une conséquence de la décadence du leadership américain. Strange (1988), pour sa part, dans son ouvrage, “*States and Markets*”, considère que les régimes constituent des dispositifs pour préserver la suprématie américaine à travers l'utilisation de son « pouvoir structurel » (pouvoir militaire, financier et technologique). On entend par pouvoir structurel la capacité d'un pays à modeler les structures de l'économie internationale dans lesquelles sont présents d'autres acteurs comme les Etats, les entreprises multinationales, les institutions internationales, d'autres acteurs non gouvernementaux, et à dominer le monde des idées en imposant une interprétation de la réalité qui soit hégémonique.

monde où les pouvoirs des Etats sont très inégaux, compte tenu des conflits liés au manque de respect des engagements assumés par d'autres Etats. Dans ce cas, il s'agit de « régimes » défensifs négociés par les Etats pour se protéger des conditions internationales imposées. L'appartenance à un « régime » s'assimile à l'appartenance à un « club » dont les normes, plus souvent imposées que négociées, doivent être intégrées dans les conduites habituelles des Etats qui les adoptent. Les Etats ont intérêt à adhérer au « club » pour bénéficier de biens collectifs (dans les domaines de la sécurité et du commerce par exemple). Keohane (1982, p.351) note à ce sujet: *“Governments always need to compare the risks they run by being outside a regime with the risks they run by being within one”*.

Il existe plusieurs exemples de « régimes » défensifs incitant les Etats à coopérer comme moyen de résolution rapide et efficace des situations de conflit qui ont pour origine principale les conduites égoïstes des Etats (gains relatifs). Gilpin (2001) fait référence à la fonction des « régimes » comme mécanismes importants pour contrer les échecs du marché à travers la coopération entre Etats (partage de l'information et réduction des coûts de transaction). Dans la région andine, la motivation initiale pour l'adoption d'un « régime » était essentiellement défensive. Elle cherchait à contrer les effets de l'asymétrie des pouvoirs dans la région due la présence de son puissant voisin, les États-Unis. *« Los Estados Unidos percibe la integración como un esquema adverso a sus intereses [...] tampoco apoya el proceso de integración en América Latina, que formalmente se inicia con la suscripción del Tratado de Montevideo de 1960, mediante el cual se aspira crear una zona de libre comercio en la región »* (Arellano, 2004, p.6)²⁷².

En ligne avec les objectifs originels de la région, les Etats ont mis en œuvre une configuration pour la coopération régionale, qui a dû s'adapter *pari passu* aux différentes étapes de l'évolution de la région. Alors un « régime » international d'ordre partiel (Kebabdjian, 1988) parfaitement défini, *“in a given issue area of international*

²⁷² *« Les Etats-Unis perçoivent l'intégration comme schéma défavorable à leur intérêts [...], ils ne soutiennent pas non plus le processus d'intégration en Amérique latine qui a débuté officiellement avec la signature du Traité de Montevideo de 1960, et à travers lequel il visait à créer une zone de le libre-échange dans la région »* (Arellano, 2004, p.6).

relations”, a été lancé. Tout d’abord dans le domaine industriel (PSDI), ce qui était parfaitement adapté au modèle ISI. Mais également dans le domaine commercial (ZLE, 1993 ; UD, 1995), en s’alignant avec le modèle néolibéral. “*El Grupo Andino partía de la tesis de que el objetivo primordial era la industrialización mediante la ampliación del mercado. Es decir, un cambio de la estructura industrial anterior [...] La tesis, además, era que ese cambio posibilitara el desarrollo de actividades de exportación y una inserción más adecuada en el mercado internacional*” (Salgado, 1998, p16-17)²⁷³. Vers la fin des années 2000, du fait du recul de l'UD et de la signature d'accords commerciaux bilatéraux avec les États-Unis et l'Europe, un changement de « régime » commercial s’est produit. Une relation de causalité entre les « régimes » industriels et commerciaux pourrait être établie. Le régionalisme andin et des éléments géopolitiques perturbateurs font basculer les incitations des Etats et empêchent l’avancement du processus d’intégration régionale.

La notion de « régime » renvoie à la dimension institutionnelle, et par là à la définition du *régionalisme* dans la terminologie utilisée dans ce travail, soit l’institutionnalisation des relations interétatiques entre nations géographiquement proches (Chapitre I, Section 2 de la thèse). Le développement des institutions crée théoriquement un ancrage des politiques économiques qui favorise une certaine prévisibilité. Dans la CAN, étant donné que les acteurs privés de la zone n’ont pas au préalable amorcé un processus de régionalisation naturelle (Krugman, 1991), les « régimes » industriels et commerciaux négociés et implantés par la structure institutionnelle étaient censés avoir des effets d’entraînement importants sur les résultats économiques régionaux. En effet, en l’espace de 40 ans, les pays membres de la CAN sont parvenus à construire une plateforme institutionnelle (régionalisme) vaste et multithématique, qui n’a pas résolu les nécessités spécifiques de l’économie réelle (la régionalisation). Le régionalisme n’a pas entraîné la régionalisation, au regard des indicateurs du commerce extérieur. Soit parce que les institutions manquent d’efficacité,

²⁷³ « *Le Groupe andin était fondé sur la thèse que l’objectif prioritaire était l’industrialisation à travers l’expansion du marché. C’est à dire, un changement dans la structure industrielle précédente [...] La thèse était aussi que ce changement permettrait le développement des activités d’exportation et une meilleure intégration dans le marché international* », (Salgado, 1998, p16-17).

soit parce qu'elles n'ont pas été dotées d'attributs nécessaires, ou encore, parce qu'il n'existe pas d'intérêt politique réel à pousser le processus de régionalisation vers une véritable et profonde intégration andine.

L'histoire des faits confirme que les pays membres ont conçu l'intégration régionale comme une forme de régionalisme avec des institutions déconnectées des objectifs et de la logique dont un processus intégratif réel et profond a besoin pour se développer : la régionalisation. La forme a précédé la fonction, et les « régimes », et donc les institutions, manquent de poids réel. Par ailleurs, on n'observe aucun indice permettant de déduire que ces institutions qui évoluent dans le temps aient la capacité de fortifier l'intégration régionale de manière automatique. Au contraire, dès le début, l'échec du « régime » industriel, et plus tard le recul du « régime commercial » de l'Union Douanière, ont conduit à une régression du processus d'intégration économique régionale.

1.3. LA COOPÉRATION : L'ETAT ET LES INSTITUTIONS RÉGIONALES

Les théories fonctionnalistes et néo-fonctionnalistes sont souvent mobilisées dans les travaux sur l'intégration régionale, en particulier en Amérique Latine. Vieira Posada, dans son ouvrage de 2008, consacre plusieurs chapitres à la CAN en mobilisant les concepts issus de ces courants pour analyser les organisations régionales. À la différence de la théorie réaliste des relations internationales, ces approches, à l'origine de la pensée institutionnaliste libérale²⁷⁴, dont le principal représentant est David Mitrany (1948), partent du constat de l'incapacité fonctionnelle des Etats en tant qu'acteurs indépendants à résoudre les problèmes de l'action collective. Dans ce cadre, la proposition de Mitrany est de questionner le rôle des Etats et l'orientation future de la gouvernance internationale. Sa pensée représente une rupture avec le courant réaliste des relations internationales par rapport à la nature essentiellement conflictuelle de

²⁷⁴ Grieco (1988) écrit ceci par rapport aux théories fonctionnalistes: *“The major challenger to realism has been what I shall call liberal institutionalism. Prior to the current decade, it appeared in three successive presentations- functionalist integration theory in the 1940s and early 1950s, neofunctionalist regional integration theory in the 1950s and the 1960s, and interdependence theory in the 1970s”* (Grieco, 1988, p.486).

l'Etat. En effet, il fait une distinction entre compétences « purement politiques » et celles qui ne le sont pas (technico-socio-économiques). Il considère que ces compétences techniques, non controversées, des organisations régionales, peuvent donner lieu à l'établissement d'un ensemble d'institutions, basées sur des fonctions non-politiques, et donc hors des considérations de pouvoir. Une fois que l'on a identifié les fonctions sur la base des champs d'intérêt commun, les négociations intergouvernementales pour la coopération internationale se mettent en place. Mitrany explique ce point : “[...] *las actividades serán elegidas sobre una base específica y organizadas separadamente, cada una según su naturaleza, en función de las condiciones en las que tendrán que existir y de las necesidades del momento. Esto permitirá en consecuencia toda libertad para una variación práctica en la organización de las diversas funciones, así como en el ejercicio de una función particular, según el cambio de las necesidades y de las circunstancias*” (Mitrany, 1946, p.41)²⁷⁵.

Il considère, de plus, que la motivation des Etats pour créer des organisations internationales réside dans les intérêts domestiques des acteurs nationaux: les groupes d'intérêts, entrepreneurs, partis politiques et société civile, lesquels considèrent que l'organisation internationale est un moyen de promouvoir leurs propres intérêts. L'effet “*spill over*”, provenant des actions de ces acteurs, provoque une vague expansive d'intégration par secteurs. En conséquence, cela produit des résultats en cascade jusqu'à des niveaux supérieurs d'interdépendance, qui vont à leur tour créer des états croissants d'intégration dans divers domaines. Dans les Etats plus avancés de coopération, les liens “*non politiques*” entraînent malgré tout des considérations “*politiques*” remettant en cause la distinction établie par Mitrany.

Les courants de pensée néo fonctionnalistes questionnent la séparation du “politique” et du “non politique” de la théorie fonctionnaliste, alors qu'ils considèrent que les deux systèmes font partie d'un ensemble homogène, puisque les domaines

²⁷⁵ « ...les activités seront choisies sur une base spécifique et organisées séparément, chacune selon sa nature, en fonction des conditions dans lesquelles elles devront exister et des besoins du moment. Ceci permettra par conséquent toute liberté pour une variation pratique dans l'organisation des diverses fonctions, ainsi que dans l'exercice d'une fonction particulière, selon le changement de nécessités et de circonstances », (Mitrany, 1946, p.41)

d'action dans le "*non politique*" ont des implications politiques. A un moment donné du processus, les domaines technico-socio-économiques augmentent en complexité et, inévitablement, cela entraîne d'autres instances souveraines et de nouvelles organisations internationales. Gilpin éclaire la logique du néo fonctionnalisme, quand il note: "*One of neofunctionalims's core proposition is that the logic of functional spillovers would push political elites inevitably from economic cooperation toward political unification*" (Gilpin, 2001, p.352).

Dans des étapes avancées d'intégration par secteurs, les acteurs liés à la sphère « économique-sociale-technique-commerciale » augmentent leurs connexions. Suite à cette dynamique, la pression pour avancer dans des actions conjointes conduit vers des étapes graduelles de politisation du processus et, par conséquent, des institutions fortes avec un caractère supranational seront nécessaires. On parvient ainsi à d'autres domaines de pouvoir et de souveraineté des Etats. Nye, (1971, p.195) fait référence à cette dynamique, quand il parle de marchés communs: "*[...] en el modelo neo funcionalista original, los actores decisivos de la integración son los tecnócratas y varios grupos de interés que obtienen de los gobiernos la creación de una organización de integración regional para una variedad de acciones convergentes. Una vez hecho, y dependiendo del compromiso inicial, esta acción provoca fuerzas nuevas de desequilibrio o encadenamiento que incrementan el flujo de las transacciones y la participación de un número creciente de grupos sociales que gradualmente hacen converger sus actividades a nivel regional*"²⁷⁶.

Dans le cas de la région andine, contrairement à la logique fonctionnaliste, la forme a précédé la fonction. Il fallait créer des institutions (avec leurs « régimes » spécifiques) comme expression des intérêts et des préférences nationales. Il fallait définir leurs fonctions pour construire la régionalisation, étant donné qu'il n'y avait pas de relations de type socio-économique ou technico-commercial (soit non-politique) qui

²⁷⁶ « ...dans le modèle néo fonctionnaliste d'origine, les acteurs décisifs de l'intégration sont les technocrates et plusieurs groupes d'intérêt qui obtiennent des gouvernements la création d'une organisation d'intégration régionale pour une série d'actions convergentes. Une fois réalisée, et en fonction de l'engagement initial, cette action provoque de nouvelles forces de déséquilibre ou d'enchaînement qui augmentent le flux des transactions et la participation d'un nombre croissant de groupes sociaux qui progressivement font converger leurs activités au niveau régional ».

puissent entraîner le politique. C'est dans ce contexte que le Pacte Andin avait défini les institutions responsables de décisions communautaires. Dans cette organisation, les technocrates avaient la responsabilité de la construction du *non-politique* et les Etats, subordonnés aux fonctions des institutions, étaient chargés du *politique*. Cette organisation peut être considérée comme inversée par rapport au schéma habituel, qui suppose d'abord une convergence d'intérêts et d'incitations de politique publique au niveau national, pour la concrétisation de projets régionaux, dont les principaux acteurs sont les acteurs privés.

Les Etats peuvent s'unir et coopérer afin d'optimiser leur fonction d'utilité avec l'aide d'institutions internationales. Le courant théorique de l'"*institutionnalisme libéral*" considère que la coopération entre Etats est rendue plus facile par les institutions. Ce courant de pensée reconnaît l'importance des Etats comme acteurs rationnels dans le monde international. A la différence de la position réaliste, ce sont les institutions qui peuvent aider les Etats à travailler ensemble, sans que soit nécessaire la présence d'un Etat hégémonique (Grieco, 1988). Cela ne signifie pas que les institutions internationales aient relégué la primauté de l'Etat en tant qu'acteur principal des relations internationales. Au contraire, ce sont les Etats qui sont les mentors des institutions internationales. Les institutions constituent le forum des négociations intergouvernementales. Les Etats et les institutions internationales s'influencent réciproquement.

Au sein de la CAN, la nature des institutions est devenue de plus en plus libérale. Le caractère communautaire des institutions techniques du Pacte Andin, telles que Conseil de l'Accord de Carthagène (JUNAC), a été abandonné par des institutions politiques intergouvernementales telles que le Conseil des ministres des Affaires Etrangères (CAMRE) et la Commission. Ainsi, depuis la naissance de la CAN (1996), la construction du «*hard law*», est moins le résultat d'une planification communautaire centralisée sur le plan technique et représente davantage le résultat des négociations intergouvernementales sur le plan politique. Il y a donc un recul du domaine technique en faveur du politique. Les Etats prennent en charge le contrôle du fonctionnement des «*régimes*». Il s'agit d'une mutation de la «*région comme acteur*» vers la «*région*

comme arène ».

Il est possible que l'origine de cette nouvelle architecture institutionnelle soit le résultat de l'évaluation de la faible performance des «régimes» commerciaux et industriels de l'ancien PAND. A moins que les pays membres – compte tenu des faibles interdépendances économiques, et des asymétries – prennent conscience que les seuls acteurs capables de faire avancer le processus sont nécessairement les Etats. Néanmoins, comme cela a été évoqué à plusieurs reprises, ce sont les liens par les intérêts économiques qui alimentent le processus d'intégration économique régionale, et non pas les configurations des institutions, qu'elles soient intergouvernementales ou supranationales.

Un dernier élément à souligner est le fait que les configurations institutionnelles dans le domaine international mettent en évidence les configurations nationales des Etats, eux-mêmes issues des préférences locales. En ce sens, les institutions sont une voie d'informations dans les deux voies ; d'une part, des préférences des autres acteurs et, d'autre part, de l'influence réciproque sur le comportement des autres acteurs. Elles sont aussi un moyen de contrôle de l'internalisation des règles internationales accordées par l'Etat dans le domaine national. *“Las instituciones también pueden afectar la comprensión que tienen los líderes de los Estados acerca del papel que deben jugar y sus presupuestos acerca de las motivaciones de los demás y de los propios intereses percibidos. Es decir las instituciones internacionales tienen aspectos constitutivos: ayudan a determinar cómo se definen los intereses y como se interpretan las acciones”*, (Keohane, 1982, p.20)²⁷⁷.

²⁷⁷ *«Les institutions peuvent aussi influencer les leaders des Etats dans leur appréhension du rôle à jouer et de leur capacité à anticiper les motivations des autres au regard de leurs propres intérêts perçus. Autrement dit, les institutions internationales ont des aspects constitutifs : elles aident à déterminer comment se définissent les intérêts réciproques et comment interpréter les actions. »*, (Gilpin, 2001, p.91).

1. 4. L'ETAT ET LA SOUMISSION AUX « RÉGIMES », UNE QUESTION DE PRÉFÉRENCES NATIONALES

L'efficacité dans la coopération, comme conduite désirable, requiert des « régimes » de contrôle, c'est-à-dire une surveillance des engagements assumés et des sanctions pour les conduites de "free rider", (Keohane, 1982). La fonction de contrôle des « régimes » considère que les Etats acceptent de se soumettre aux « régimes » en se pliant à leurs règles et en coopérant avec eux, en particulier lorsqu'ils ont des projets d'intérêt commun à long terme. Cependant, les motivations pour passer d'une conduite coopérative à une conduite non-coopérative sont incertaines. On ne connaît pas non plus avec certitude si l'adoption de « régimes » incite ou améliore la conduite coopérative des Etats impliqués. "The absence of an adequate body of research on the actual functioning of specific regimes makes it impossible to be confident that regimes are of decisive importance in the behavior of states" (Gilpin, 2001, p.91). Le contrôle de l'« accomplissement » des « régimes » suppose précisément d'éviter la défection d'un Etat, au détriment d'autres (Raustiala et Slaughter, 2002).

L'« accomplissement » des « régimes » (ou "compliance" selon la terminologie anglo-saxonne), est défini par Mitchell, (1994, p.30) comme : " a state of conformity or identity between an actor's behavior on a specified rule", ce qui entraîne l'efficacité de la coopération internationale et conditionne la conduite des Etats. Dans le cas qui nous occupe, il met en relation, deux concepts : celui d'institutions internationales et celui de droit international²⁷⁸, et il étudie les événements qui ont lieu entre l'empire de la loi internationale et la conduite des Etats.

L'« accomplissement » est une réalité qui mérite une étude, dans la mesure où l'appartenance des Etats aux régimes internationaux a des conséquences économiques dans la distribution des bénéfices et dans les politiques de souveraineté des Etats. Il a un effet "d'entraînement" dans les conduites des Etats et dans leur motivation et à coopérer

²⁷⁸ Souvent le mot « régimes » s'utilise indistinctement avec le terme d'"institutions". Les institutions internationales adoptent un « régime », de façon explicite, par le biais du droit international, et de façon implicite à travers des normes non écrites et des processus de prise de décisions qui déterminent la conduite des Etats.

avec un « régime » international précis²⁷⁹. Certaines études mesurent l'efficacité des « régimes », non pas d'après la quantité des aspects régulés par le Droit international, mais d'après leur efficacité ; c'est-à-dire d'après le changement progressif, durant le processus d'interaction, des conduites des Etats membres (Raustiala et Slaughter, 2002), jusqu'aux conduites les plus coopératives avec le « régime » qui les reçoit. Dans ce domaine, la preuve empirique la plus probante est l'internalisation du « régime » international ou régional dans les structures juridiques des Etats. Comme le note Kebedjian (2004, p.171): “ *Un régime international ne concerne donc pas seulement, ni principalement, les relations “internationales” : il concerne les relations intra-nationales et c'est précisément cette internalisation qui assure l'efficacité institutionnelle des engagements internationaux (les principes, normes, et règles internationaux sont à effet principalement indirect car ils transitent par les relais nationaux*”. L'« accomplissement » est en relation directe avec la légitimité: “*in a community organized around rules, compliance is secure- to whatever degree it is- at least in part by the perception of a rule as legitimate by those to whom it is addressed*” (Franck, 1988, p.706).

Les Traités d'intégration régionale contiennent des règles et des normes spécifiques appliquées par les Etats qui décident librement et volontairement de construire une zone intégrée. Ils constituent des « régimes » multithématiques *ad-hoc* (*in a given area, or in a issue area*), négociés pour accomplir des objectifs régionaux spécifiques. Ces « régimes » se rangent sous des « régimes » plus amples, dont ils adoptent les règles et les normes de caractère général. La CAN en est un exemple clair. Le « régime » commercial de la CAN est affecté par les normes, règles et principes du « régime » commercial de l'OMC²⁸⁰. De la même façon, un « régime » *ad hoc* de la CAN adopte des règles et des normes d'autres « régimes » internationaux, par exemple pour l'énergie, l'environnement, les normes sanitaires, etc., qui régissent les relations

²⁷⁹ Les Etats se sentent plus motivés à coopérer si les autres Etats coopèrent.

²⁸⁰ Ces deux organisations internationales se connectent évidemment entre elles, à tel point que plusieurs engagements dérivés des normes de l'OMC sont mises en place avec l'intervention des organes andins, en vertu de l'attribution de compétences effectuée à travers l'Accord de Carthagène et du Traité du Tribunal de Justice de la Communauté Andine. A son tour, l'action communautaire, en marge des paramètres établis dans les accords de l'OMC, peut donner lieu à la responsabilité internationale des Etats Membres de la CAN dans le débat multilatéral.

internationales entre divers pays du monde sur des thèmes spécifiques. C'est ainsi que l'appartenance à un « régime » *ad hoc*, négocié, aide les Etats à formuler des attentes plus précises envers d'autres, tout en leur permettant d'obtenir des concessions rentables, qui leur seraient impossibles d'obtenir sans l'appartenance à ce « régime » particulier²⁸¹.

Dans ce contexte, le régionalisme dans la CAN²⁸² révèle une importante fragilité compte tenu des faibles standards d'« accomplissement » du « régime » qui le régulent²⁸³. La régulation intentionnelle, volontaire et participative du « régime » andin se manifeste dans l'existence d'un abondant stock de « *hard law* »²⁸⁴ andin. Le « *hard law* » andin prend sa légitimité et acquiert force de loi grâce à l'effet supranational, dans son application. Comme le souligne Kébabdjian, (1998, p.116) « *un régime n'a pas seulement vocation à organiser les relations entre Etats mais à fixer également ; à l'intérieur des nations, les relations entre acteurs privés et entre acteurs privés et Etats ; entre nations, les relations entre acteurs privés de nationalité différente* ».

Le déficit dans l'« accomplissement » a été présent depuis la naissance même de la région. La rénovation du cadre institutionnel de la CAN à travers le Protocole de Trujillo (1996) – quand les Etats membres relancent politiquement le processus intégrationniste et avec une vision plus libérale et de *régionalisme ouvert*²⁸⁵ – n'a pas fait évoluer la conduite des Etats vers un plus grand accomplissement. Pour autant, il n'y a pas une relation de causalité entre la légitimité de la norme et la pratique des Etats. Par contre, on observe une relation de causalité quand les Etats entrent en dynamique du *tit-for-tat* dans les négociations intergouvernementales (Baldeón, entretien 2013, Annexe II), quand un Etat accomplit ses engagements seulement si l'autre le fait et vice-versa. Les niveaux de manquement sont davantage liés à la faible motivation pour appliquer la loi internalisée (dont l'origine vient des *Décisions* communautaires), ce qui

²⁸¹ Pour un détail de l'évolution de la région, voir la Section 2 du Chapitre I de ce travail.

²⁸² Aspect traité dans le Chapitre I de la thèse.

²⁸³ Aspect traité dans le Chapitre I, Section 2. Plusieurs des études qui ont servi d'inspiration à ce travail, font référence à la conduite de manquement de la part des Etats comme un mal endémique de la région andine: Sobrino Heredia, (1996, 2002, 2010), Salgado (1998), Quindimil (2006) et Casas Gragea, (2005).

²⁸⁴ Aspect traité dans la Section 3 du Chapitre I de la thèse.

²⁸⁵ Aspect traité dans la Section 2 du Chapitre I de la thèse.

se répercute finalement sur l'« *accomplissement* » du droit communautaire (Raustiala et Slaughter, 2002). Dans le cas de la région andine, par exemple, la supranationalité implique que les juges nationaux soient des juges communautaires et qu'ils doivent appliquer, par le Traité du TJCAN (1979), la loi communautaire en priorité²⁸⁶. Ce régionalisme prolifique s'est développé tout au long de l'histoire de la région andine, du haut vers le bas, même en l'absence d'une forte régionalisation du bas vers le haut. Face aux faibles interdépendances, la motivation pour la coopération est fragile, ce qui explique la création d'un régime juridique supranational qui fut conçu comme une condition nécessaire (quoique insuffisante) pour assurer l'application du régime régional, c'est-à-dire l'« *accomplissement* » dans la CAN.

Qu'est-ce qui peut motiver les pays andins à accomplir ou non les règles et normes communautaires? Pourquoi les Etats de la CAN dessinèrent-ils les règles et normes régionales avec des caractéristiques supranationales « en aval », alors que les motivations intrinsèques des Etats étaient si fragiles? Une configuration institutionnelle permet de résoudre une problématique par l'action collective, mais elle ne résout pas le problème initial. C'est un « *outil interactif* » (Kébabdjian, 1998), adopté par les Etats membres, au détriment de leur souveraineté. Dans le cas de la CAN c'est un outil pour construire la régionalisation, un des objectifs recherchés par la région. Il est probable que la motivation pour la coopération entre Etats et groupes d'intérêts passe par une évaluation de la mesure des coûts et bénéfices en fonction de l'intérêt national et dans la perspective de gains futurs. “[...] *nations states wants the absolute benefits of a global economy at the same time that they seek to increase their own relative gains and protect themselves against external threats to their economic welfare an national security*” (Gilpin, 2001, p.357). Mais en plus, les gains économiques, politiques et de sécurité doivent dépasser le coût qu'implique la perte de souveraineté des Etats membres. Gilpin illustre bien ce défi quand il mentionne: “*While international regimes are useful to provide solutions to technical, economic and other problems associated with the world economy, they also invariably affect economic welfare, national security, and political autonomy of individual states*” (Gilpin, 2001, p.92). Dans le cas de la région andine, les

²⁸⁶ Pour un détail des propriétés du droit communautaire, voir le paragraphe du Tribunal Andin de Justice.

raisons vont au-delà des argumentations standards du coût-bénéfice et ont plus à voir avec, d'une part, le lien Etat-économie-institutions-société-histoire et, d'autre part, le lien national-international.

L'école réaliste des relations internationales met en relief la coopération, fruit des Traités d'intégration, comme un fait poursuivi par les Etats pour des raisons politiques et économiques. Cela suppose donc des concessions politiques et économiques réciproques qu'il faut garantir aux associés de la région. Cela implique aussi de s'engager dans un processus coopératif pour obtenir les objectifs nationaux. Après 40 ans de coopération régionale, la régionalisation se fait toujours attendre (cf. chapitre II), bien qu'elle ait été l'un des objectifs explicites du Traité Constitutif initial de la région, l'Accord de Carthagène, qui crée le PAND en 1969, confirmé par le Protocole de Trujillo²⁸⁷, instituant la CAN en 1996. Si pour les réalistes, l'économie suit la politique, comment peut-on expliquer que la même dynamique n'ait pas eu lieu dans la région andine?

Les Etats andins, conscients de la similitude de leurs modèles de commerce, prétendirent entrer dans des processus de transformation productive qui n'ont pas eu de succès²⁸⁸ à cause des inconvénients techniques qu'impliquait un ambitieux objectif et les difficultés dans la répartition égalitaire des bénéfices. Cette forme d'intégration, fondamentalement interventionniste, comportait un investissement des Etats, profond et durable, dans la formation de marchés, sur la base de négociations intergouvernementales, qui ne parvinrent pas à consolider les économies domestiques. La conséquence évidente fut les manquements réitérés face aux engagements en matière de politique commerciale et industrielle, intra et extra régionale, qui finirent par ôter toute crédibilité au processus.

²⁸⁷ Pour un détail des objectifs du PAND, puis de la CAN, voir la Section 1 du Chapitre I de la thèse.

²⁸⁸ Cela fait référence aux Programmes Sectoriels de Développement Industriel (PSDI), mentionnés antérieurement dans la Section 1 du Chapitre I et Section 2 du Chapitre II de ce travail. Dans beaucoup de ces programmes les asymétries entre pays jouèrent un rôle important, les grands pays souffrant du traitement préférentiel des petits (Bolivie et Equateur). Des différences dans les capacités économiques et dans l'infrastructure technique affectèrent la perception des Etats quant aux bénéfices individuels qu'un programme ambitieux d'innovation industrielle pouvait apporter.

Il est certain, qu'à ses débuts le projet d'intégration était assez ambitieux compte tenu de la maturité politique des Etats membres. La majorité des pays andins appliqua des politiques de développement avec de fortes doses de "populisme rentier" (Arellano, 2004), qui eurent pour effet que les politiques d'ouverture commerciale pour constituer la zone de libre-échange, ZLE et, encore pire, l'Union douanière, UD, se dilatèrent car ceci affectait individuellement les intérêts politiques et économiques dominants du moment. Analysant la conduite des Etats, Arellano ajoute : "*Cada uno de ellos aspira una integración cortada a su medida, en que sólo se acumulen beneficios [...] evaluando los beneficios que logran los demás miembros como una potencial amenaza a sus intereses [...] Esta dinámica conlleva que constantemente los participantes, aspirando beneficios máximos absolutos y permanentes, terminen cuestionando el modelo o la institucionalidad, incumpliendo los compromisos y deteriorando el proceso*" (Arellano, 2004, p.6 et p.11)²⁸⁹.

Compte tenu des caractéristiques politiques des Etats andins, les stratégies de développement avaient un caractère immédiat et ne cadraient pas avec les processus à long terme que supposait l'intégration. "*Para consolidar el proceso de integración se requiere ir construyendo progresivamente una actitud y un lenguaje corporativo [...] este lenguaje cooperativo supone una limitación en la actuación práctica y una mayor conciencia social*" (Arellano, 2004, p.8)²⁹⁰. Et alors que dans le discours politique, on mentionne l'intégration comme un objectif à atteindre, dans la pratique les pays andins installèrent des plans de développement qui étaient en marge de l'intégration économique.

Dans la réalité des faits, il est difficile de signaler avec précision à quel moment, et pour quelles raisons précises et identifiables, la dégradation des paramètres de

²⁸⁹ « Chacun d'entre eux aspire à une intégration faite à sa mesure, dans laquelle seuls les bénéficiaires s'accablent (...) supposant que les bénéfices obtenus par les autres membres sont une menace potentielle pour ses propres intérêts (...) Cette dynamique entraîne comme conséquence que constamment les participants, aspirant à des bénéfices maximum, absolus et permanents, finissent par remettre en cause le modèle ou les institutions, n'accomplissant pas les engagements et détériorant le processus », (Arellano, 2004, p.11).

²⁹⁰ « Pour consolider le processus d'intégration, il s'avère nécessaire de construire progressivement une attitude et un langage corporatifs [...] ce langage corporatif suppose une limitation dans l'action pratique et une plus grande conscience sociale », (Arellano, 2004, p.8).

coopération des Etats andin, est devenue un obstacle hors de contrôle. Une fois en marche, du fait du manque de respect persistant de la part des Etats membres, cette pratique s'est progressivement généralisée, portant atteinte aux biens collectifs, à la confiance réciproque, et mettant les Etats face à des situations du type dilemme du prisonnier, dû à la faible prévisibilité des conduites des Etats membres.

Les phénomènes de coopération et de non-coopération ont fait l'objet d'études depuis quelque temps dans le cadre de la théorie des jeux²⁹¹. Le concept de base présent dans la théorie des jeux est l'*intérêt*, autrement dit la préférence individuelle par rapport aux divers résultats possibles d'une circonstance particulière. Du concept d'intérêt, dérive le *conflit d'intérêt* lorsque deux ou plusieurs acteurs ont des préférences sur des résultats particuliers qui les concernent également et qu'ils ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la préférence. Du concept d'intérêt, il est également possible de déduire le concept d'*utilité* ou de bénéfice. Face à un monde plein d'acteurs et d'intérêts opposés, les *conflits d'intérêts* surgissent à cause de l'absence de concordance des préférences des acteurs qui cherchent à maximiser leur utilité. En conséquence, les actions individuelles des acteurs dans cette recherche utilitaire (individualisme méthodologique), se réalisent en général dans des conditions d'incertitude (ou certitude) en général au détriment d'autre(s) acteur(s) : « *Puede afirmarse que la teoría de los juegos procura dotar de un marco general teórico a los problemas implicados en la toma de decisión interactiva bajo condiciones de riesgo: en razón del carácter interactivo, se agrega de modo natural la condición de incertidumbre* »²⁹², (Barragán, 1989, p.333). Quels facteurs influencent l'abandon de la conduite coopérative? Barragán, (1996, p.11) mentionne les suivantes:

²⁹¹ La Théorie des Jeux s'illustre simplement et clairement à travers le dilemme du prisonnier: Deux prisonniers sont accusés d'un crime et maintenus dans des cellules séparées. Si les deux confessent le crime dont on les accuse, les deux seront punis. Si aucun des deux n'avoue, les deux seront châtiés moins sévèrement. Mais si l'un avoue et que l'autre ne le fait pas, le premier sera puni plus durement. Donc, même les deux sont encouragés à coopérer avec l'autre, ils sont aussi incités à ne pas coopérer. L'incertitude qui entoure la décision de chacun des acteurs, quant à ce que fera l'autre, peut les emmener vers des situations non optimales.

²⁹² « *On peut affirmer que la Théorie des Jeux essaie de doter d'un cadre théorique général les problèmes liés à la prise de décision interactive dans des conditions de risque : en raison du caractère interactif, la condition d'incertitude s'ajoute de façon naturelle* », (Barragán, 1989, p.333).

- *Croire que l'accord collectif n'est pas équitable.*
- *Considérer qu'il ne faut pas mettre de limites à la rationalité individuelle dans la gestion de ses propres possibilités.*
- *Parce que les biens qu'ils peuvent recevoir en guise de paiement ne répondent pas à leurs attentes réelles.*
- *Parce que la scène du jeu a perdu son intérêt et ils (les acteurs) vont se déplacer vers une autre.*

De ce qui vient d'être exposé jusque-là, on peut déduire que les deuxième, troisième et quatrième arguments mentionnent les causes qui ont le plus pesé dans la dégradation du langage coopératif dans la région andine. En quelque sorte, les bénéfices obtenus face aux attentes, ont diminué progressivement (troisième argument), ce qui explique l'incitation à rompre les règles et à chercher d'autres espaces (second et quatrième argument). Un exemple de cela est la négociation unilatérale des Traités de Libre-Echange (TLC) avec des tiers extérieurs à la région, alors qu'ils étaient expressément interdits par la norme communautaire.

Par conséquent, aucun Etat n'est disposé à renoncer à optimiser ses bénéfices, quand bien même la rupture du « régime » communautaire impliquerait la détérioration de la légitimité institutionnelle et du patrimoine de l'action collective. L'Etat qui rompt la règle dispose toujours d'une justification qui explique sa conduite, d'abord envers lui-même, et ensuite face aux autres. Barragán (1996), illustre bien cette situation quand il écrit : *“En estos casos el actor no sólo se distancia del orden jurídico y social sino que encuentra elementos suficientes para justificar su actitud y aun para considerarla legítima; prácticamente está proponiendo un nuevo marco de legitimación, y en consecuencia un nuevo referente normativo”*, (Barragán, 1996, p.8)²⁹³. Il est logique de penser que ces conduites des Etats qui tendent à éroder le patrimoine institutionnel collectif doivent être contrôlées et sanctionnées. Les sanctions devraient être suffisamment effectives (par exemple des sanctions qui dépassent les attentes de gains pour la rupture de la règle) pour assurer qu'elles soient vraiment appliquées.

²⁹³ *«Dans ces cas, l'acteur non seulement prend ses distances avec l'ordre juridique et social mais trouve des éléments suffisants pour justifier son attitude, voire pour la considérer comme légitime ; pratiquement il est en train de proposer un nouveau cadre de légitimation et par conséquent un nouveau référent normatif »*, (Barragán, 1996, p.8).

Dans le cas de la CAN, ni la sophistication du régionalisme formel (gouvernance), ni la force légale du « régime » communautaire andin²⁹⁴ n'ont été suffisantes pour encourager le comportement coopératif. Autrement dit, les Etats andins, (joueurs de la région) participent aux négociations des règles du jeu (processus intergouvernemental « *en amont* »), les souscrivent, mais souvent ne les appliquent pas, même lorsque qu'il s'agit d'un « régime » d'« *accomplissement* » forcé (caractère supranational « *en aval* »). L'anarchie qu'on observe dans l'« *accomplissement* » les « régimes » multithématiques se situe face à un régionalisme en déclin. Romantisme dans la création des règles et normes andines face à réalité politique dans leur application? Rhétorique versus réalité économique?

La logique de l'école réaliste de « *l'économique suit le politique* » ne s'affiche pas dans le cas de la région andine, étant donné que la détermination politique n'est ni suffisante ni stable. L'instabilité politique de certains Etats membres se traduit par des attitudes changeantes envers l'intégration à cause de frustrations accumulées face à la perception des maigres bénéfices économiques amenés par le processus. Ceci fait penser à la difficulté de faire coïncider les préférences individuelles avec le bien-être collectif de la région, sans avoir recours à un acteur hégémonique régional qui fasse adhérer et ordonne les conduites des Etats de la région.

Cette section a permis de montrer que malgré la volonté des membres de la CAN de constituer un « régime » commercial régional, ce dernier ne reste qu'une « coquille institutionnelle vide » dans la mesure où il ne donne pas lieu à une intensification des échanges dans la zone (chapitre II). La section suivante va tenter d'expliquer cet apparent paradoxe en analysant l'influence des Etats-Unis, à la fois sur le plan institutionnel (ALE avec les pays de la CAN) et économique (échanges commerciaux). En effet, tout se passe comme si les forces centripètes exercées par la CAN en construction étaient bien inférieures aux forces centrifuges exercées par l'économie du grand voisin américain. Les Etats-Unis constituent, en effet, un « *hub* » irrésistible pour des petits pays producteurs de matières premières.

²⁹⁴ Pour une référence plus ample du caractère « *supranational* » de la norme andine, voir la Section 3 du Chapitre I de la thèse.

SECTION 2. L'EFFET « *HUB* » DES ETATS-UNIS SUR LA CAN OU LES FORCES CENTRIFUGES EXERCÉES SUR UN « *RÉGIME* » RÉGIONAL EN FORMATION

Les initiatives d'intégration en Amérique Latine, qui ont débuté entre la fin des années 50 et le début des années 60, ont produit comme résultat la naissance de certaines régions: ALALC (Association Latino-Américaine de Libre-Echange)²⁹⁵ qui ensuite se convertira en ALADI (Association Latino-Américaine d'Intégration)²⁹⁶, le Marché Commun Centroaméricain ou MCCA, (Décembre, 1960), le Pacte Andin (Mai 1969), la Communauté des Caraïbes, CARICOM (Juillet, 1973). Tous ces processus sont nés dans un contexte théorique influencé par l'école structuraliste qui cherche à devenir indépendante de la structure commerciale centre-périphérie, avec les Etats-Unis comme centre et principal associé commercial. L'importance des flux de commerce de la CAN avec les États-Unis corrobore le fait que l'ensemble des économies andines évoluent au gré des relations commerciales qu'elles entretiennent avec leur puissant voisin. L'économie des Etats-Unis tient le rôle de « locomotive » vis-à-vis des économies d'Amérique Latine. À l'heure actuelle, les économies de la CAN continuent à être hautement dépendantes du marché nord-américain dans la fourniture de matières premières. L'objectif de cette section est de montrer que malgré le régionalisme « prolifique » de la CAN, étant donnée la faiblesse de la régionalisation, les formes institutionnelles perdent toute leur capacité à entraîner un processus d'IER, si elles ne sont pas accompagnées par des politiques publiques nationales et régionales qui favorisent la diversification de la production. Les économies andines restent fortement liées à des régimes d'accumulation rentiers, qui sont à leur tour déterminés par des facteurs socio-économiques et politiques sur le plan national ainsi que par la présence des États-Unis sur la scène internationale.

²⁹⁵ Créée à travers le Traité de Montevideo (Janvier, 1962) dont les membres étaient les suivants: Argentine, Brésil, Chili, Mexique, Paraguay, Pérou et Uruguay.

²⁹⁶ L'ancienne ALALC est devenue l'ALADI, (Août, 1980), et compte actuellement 12 membres: Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Cuba, Equateur, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela. Elle a pour objectif la formation d'un marché commun latino-américain : flexibilité; traitements différentiels selon le niveau de développement des pays membres; et multiplicité dans les formes de concertation des instruments commerciaux.

2.1. LES INITIATIVES DES ÉTATS-UNIS EN AMÉRIQUE LATINE

De la Seconde Guerre Mondiale à 1990, le noyau de la politique commerciale américaine s'oriente vers le multilatéralisme. Les Etats-Unis ont été les protagonistes des cycles de négociation du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) et ses principaux défenseurs (Feinberg, 2003 ; Deblock et Turcotte, 2003 ; Viera Posada, 2008). Ce pays a même maintenu pendant longtemps une position contraire aux processus d'intégration régionale car il les jugeait discriminatoires et inefficaces. Son positionnement politique évolue graduellement lorsque sont souscrits deux Accords de Libre-Echange (ALE), considérés comme des cas particuliers: avec l'Israël (1980), pour des raisons de sécurité et avec le Canada (1988), pour la proximité et ses relations dans le commerce intra-industriel.

La *première étape* du processus de négociation multilatérale avec les pays d'Amérique latine démarre avec l'Initiative pour les Amériques (EAI, 1990). Le 27 juin 1990, le président des Etats-Unis de l'époque, George Bush, fait une proposition d'intégration économique et commerciale aux pays d'Amérique Latine et des Caraïbes. Sous le nom d'Initiative pour les Amériques, la proposition présente la structuration d'une nouvelle relation inter-hémisphérique qui s'appuie sur une association économique promouvant l'investissement et l'échange commercial entre les nations du continent et aidant à la réduction de la dette officielle contractée avec Washington. Une telle articulation économique aurait comme principe de base la réalisation de réformes qu'on peut qualifier de néoclassiques, c'est-à-dire orientées vers le marché, lesquelles, selon les contenus de l'Initiative, augmenteraient autant la croissance et la prospérité économique que la stabilité politique dans la zone. La préférence nord-américaine s'est concentrée sur la négociation d'ALE avec des groupes de pays, plus qu'avec un pays individuellement, et sous certaines conditions d'entrée. Les conditions d'entrée appelées : "*indicators of reediness*" étaient les suivantes 1) Avoir la capacité institutionnelle de s'engager sérieusement, de façon durable et à long terme, pour mettre en place les politiques économiques requises pour le succès de l'accord de libre-échange ; 2) s'engager avec un environnement macroéconomique stable et avec des politiques "*market oriented*" avant de commencer les négociations ; 3) s'engager avec le

système commercial multilatéral (les futurs accords de libre-échange doivent être cohérents avec l'Article XXIV du GATT ; 4) avoir démontré des progrès pour arriver aux régimes commerciaux ouverts ; et 5) être membre actif du GATT. Plus tard ce sera le tour du Mexique (1994), également pour des raisons de voisinage et de complémentarité, qui avec le Canada et les Etats-Unis formera un seul bloc régional par le biais du Traité de Libre-Echange d'Amérique du Nord (ALENA)²⁹⁷.

L'EAI est peut-être l'initiative la plus ambitieuse proposée par les Etats-Unis pour négocier des accords de libre-échange avec des groupes de pays latino-américains. Vers la fin 1991, 16 accords cadres²⁹⁸ avaient été souscrits (le Mexique inclus), avec une couverture de 31 des 34 pays latino-américains²⁹⁹ et deux groupes : MERCOSUR et CARICOM. Même si chaque pays conduit sa propre stratégie de négociation, ce projet s'inscrit dans le courant "panaméricaniste" des relations internationales du continent, inspiré de la Doctrine Monroe.

Encadré 11 – La Doctrine Monroe³⁰⁰

La Doctrine Monroe, est synthétisée dans la phrase «l'Amérique aux américains». Elle fut élaborée par John Quincy Adams et attribuée à James Monroe en 1823. Elle établissait que toute intervention des Etats européens en Amérique serait vue comme un acte d'agression qui appelait l'intervention des Etats-Unis. La doctrine fut présentée par le président James Monroe durant son septième discours au Congrès sur l'Etat de l'Union, et fut conçue comme une prise de position des Etats-Unis face au colonialisme. Elle constitue la base du nouveau modèle de gouvernance et de positionnement politique des Etats-Unis vis à vis l'Amérique Latine, sur différents thèmes, parmi lesquels la liberté de commerce joue le rôle central, en plus de la propagation des valeurs nord-américaines de liberté économique, libre-échange et respect des valeurs démocratiques pour la formation d'une communauté de nations américaines.

²⁹⁷ L'Accord de Libre-Echange de l'Amérique du Nord (ALENA) a été négocié durant l'administration du président mexicain Carlos Salinas de Gortari, du président nord-américain George H.W. Bush, et du premier ministre canadien Brian Mulroney. L'Accord Commercial fut signé par le Mexique en novembre 1993 et entra en vigueur le 1er janvier 1994, quand le processus de ratification fut accompli par le pouvoir législatif de chaque pays qui l'avait souscrit.

²⁹⁸ Les "accords cadre" avec les Etats-Unis s'établissent les Conseils de commerce et d'investissement dans chaque pays. Ceux-ci ont pour objectif de surveiller les relations commerciales, d'identifier et d'éliminer les obstacles aux flux de commerce et d'investissement, comme étape préliminaire à la négociation des accords de libre-échange.

²⁹⁹ Sauf Haïti, Surinam et Cuba.

³⁰⁰ Réf.: Déclaration du Secrétaire d'Etat, Cordell Hull, Juillet 5, 1940. Consulté le 10 octobre 2013 sur : <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/WorldWar2/hull14.htm>

La *deuxième étape* du processus commence pendant l'administration Clinton, en 1994, avec l'organisation du Sommet des Amériques pour constituer une Zone de Libre-Echange des Amériques, (ZLEA) avec 34 pays latino-américains ; ceux qui dans une étape postérieure, à travers la clause d'inclusion, en feront partie de l'ALENA en 2005³⁰¹. Le Président américain Bill Clinton, en janvier 1994, propose la tenue d'un Sommet Présidentiel aux Etats-Unis. Sa finalité est de discuter des mécanismes et des stratégies communs pour assurer la consolidation démocratique, le dépassement des obstacles au développement, le renforcement des institutions hémisphériques et une plus grande intégration entre les pays. En décembre de la même année se sont réunis, dans la ville de Miami aux Etats-Unis, 34 leaders des Amériques élus démocratiquement. En cette occasion participèrent également, les présidents du Canada et des Etats des Caraïbes. Depuis ce premier sommet, ont eu lieu cinq Sommets des Amériques³⁰².

Finalement, dans la *troisième étape* l'administration Bush reprend l'initiative EAI avec le représentant du bureau de commerce³⁰³, M. Robert Zoellick et articule une politique commerciale autour du concept de "*libération compétitive*", où toutes les formes d'association sont valables dans la mesure où elles se consolident et se complètent mutuellement (Zoellick, 2001a, p.4). Sous cet intitulé on englobe de multiples schémas d'entente commerciale, qu'ils soient unilatéraux, bilatéraux, multilatéraux (régionalisme) ou globaux, dans des zones géographiquement concentrées ou dispersées. "*By moving on multiple fronts, we can create a competition in liberalization that will promote open markets around the world [...]. We can also experiment, learn from the experience, and forge models of success that we can apply elsewhere [...]. we will seek to extend the benefits of trade liberalization to the developing world, and thereby integrate these countries more effectively into the global economic system. Yet if developing nations are to realize free trade's benefits, we need*

³⁰¹ La clause d'adhésion (article 2205) de l'ALENA précise que les autres pays ou groupes de pays peuvent s'unir à l'ALENA avec des ajustements par rapport aux termes accordés par les pays membres et en accord avec les procédures d'approbation nationale de chaque pays. Le schéma de l'ALENA constitue le modèle à suivre pour de futurs accords. Ceci signifierait que les futures négociations pourraient aller plus vite. Le Chili est programmé pour être le prochain pays à négocier un ALE avec les Etats-Unis.

³⁰² Réseau Démocratie Active, Fondation Présence et Ministère des Affaires Etrangères de Colombie, 2009.

³⁰³ Office of the United States Trade Representative, USTR

to support them to expand their capacity to take part in trade negotiations and to assist in the implementation of complex trade agreements” (Zoellick, 2001b, p.7).

2. 2. LE COMMERCE ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET LA CAN : SUPPORT INSTITUTIONNEL ET RÉALITÉ DES FLUX

A l'abri de la *“libération compétitive”*, et compte tenu de la prédominance économique des Etats-Unis, il semble légitime de penser que les initiatives proviendraient de ce pays. Cependant dans les faits, les Etats-Unis ont été plus réactifs que proactifs. C'est chacune des petites économies latino-américaines individuellement, ou les régions intégrées collectivement, qui ont provoqué de manière insistante des dialogues pour de possibles accords commerciaux bilatéraux. *“In the cases of Israel, Canada and Mexico, the initiatives have emerged from these countries since de United states signaled its willingness to reach regional arrangements when it found difficulties in initiating a new round of GATT negotiations”* (Nogués et Quintanilla, 1992, p.308). Dans le cas des pays de la CAN, on observe la même situation : *“Even prior to NAFTA, it was the leaders of the Andean Countries, at a mini-summit in Cartagena, Colombia, who first urged George Bush to consider a post-Cold War economic policy toward the region that yielded the Enterprise for the Americas Initiative (EAI), a forerunner of FTAA”*. (Feinberg, 2003, p.1025). La pression des pays latino-américains pour souscrire les ALE n'a pas été reçue par les groupes d'intérêts internes des Etats-Unis. Les coalitions de syndicats, écologistes, agriculteurs et industriels ont remis en question la pertinence de ces accords pour la compétitivité américaine à cause des écarts de coûts salariaux et de leurs effets sur les politiques sociales. Malgré tout, la prise en consideration des ALE va au-delà des calculs économiques et représente une stratégie de sécurité et de leadership pour ce pays.

La politique commerciale américaine, bilatérale ou régionale, participe au maintien de la domination des valeurs américaines : démocratie, sécurité, droits de l'homme et prospérité. Elle vise à imposer un modèle commercial constitué par une communauté de démocraties, basée sur les valeurs du commerce. Elle constitue également une façon de s'insérer dans le reste des pays du continent, avec sa politique

extérieure et trois composantes: l'agenda économique, l'agenda commercial et l'agenda de sécurité (Deblock et Turcotte, 2003). *“The expansion of international trade is vital to the national security of the United States. Trade is critical to the economic growth and strength of the United States and to its leadership in the world. Stable trading relationships promote security and prosperity. Trade agreements today serve the same purposes that security pacts played during the Cold War, binding nations together through a series of mutual rights and obligations. Leadership by the United States in international trade fosters open markets, democracy, and peace throughout the world”*³⁰⁴. La politique commerciale constitue un canal de transmission des valeurs américaines, renforçant ainsi les principes du libéralisme nord-américain dans les économies de l'Amérique latine.

Les intérêts politiques du pouvoir américain et les intérêts privés des firmes multinationales constituent les fondements de la sécurité et de la prospérité américaine. Par conséquent, on prétend les protéger des menaces externes et de tout ce qui pourrait affecter la prospérité et l'expansion des Etats-Unis. Les négociations de politique commerciale sont guidées par ces valeurs, ce que implique pour les partenaires commerciaux d'adapter leurs institutions et leur structure juridique et domestique à ces conditions (consolidation de la démocratie, respect du droit international et des droits de l'homme, respect des normes internationales pour la protection des investissements, respect du système international de règlement des différends, entre autres). Il s'agit de la diffusion d'une « *bonne gouvernance* » à l'américaine.

Les stratégies de négociation nord-américaines avec les pays et les blocs sont différenciées. Elles s'adaptent aux réalités politiques et économiques particulières et se négocient au cas par cas. Cependant elles sont toujours subordonnées aux principes énoncés précédemment, ce qui revient finalement à aligner les règles et normes du droit domestique des pays sur les standards des Etats-Unis.

³⁰⁴ 107th Congress, 2001–2002. Text as of Feb 28, 2002, Reported by Senate Committee, Calendar No. 319, 107th CONGRESS, 2d Session, H. R. 3005, [Report No. 107-139], in the Senate of the United States. <http://www.govtrack.us/congress/bills/107/hr3005/text>, consulté le 16 octobre 2013.

Le multilatéralisme (OMC) constitue la voie préférée des Etats-Unis pour faire avancer leur agenda commercial. Cependant, le recours systématique et récurrent au bilatéralisme comme formule complémentaire leur permet de faire avancer le libre-échange comme doctrine dans les relations commerciales, la démocratie comme système politique et le respect de la loi, des institutions et du droit international comme politique extérieure. Et cela, en plus de la convergence de positions et d'actions sur des aspects liés à la sécurité mondiale (drogue, immigration clandestine, commerce illicite, terrorisme, entre autres).

Dans le cas des traités d'intégration latino-américaine en vigueur, la "*libération compétitive*" a modifié les règles du jeu. L'ouverture commerciale n'est pas discriminatoire envers les tiers et ce que l'on connaît comme "*régionalisme ouvert*" s'est traduit par l'« *intrusion* » des accords régionaux en vigueur, et donc par la fragilisation du commerce intrarégional. Cet agenda multidimensionnel nord-américain marque la feuille de route de la "*nouvelle diplomatie commerciale*" (Deblock et Turcotte, 2003) qui a pour objectif final de réorganiser les relations économiques, commerciales et de sécurité des partenaires, de ne pas faire marche arrière et d'imprimer une vision libérale de l'économie de marché et des relations de l'Etat avec le secteur privé.

Les dix années prévues pour négocier la ZLEA ne furent pas suffisantes, les pays latino-américains n'étant pas parvenus à un consensus "*panaméricaniste*" face aux positions opposées entre les Etats-Unis et le Brésil³⁰⁵. Dans ce contexte, le modèle d'intégration andine s'est adapté progressivement *pari-passu* à l'évolution des Etats-Unis en matière de régionalisme. On a stimulé les négociations fractionnées entre les Etats-Unis et certains pays individuellement ou avec des blocs comme celui de la CAN. Malgré tout, après l'échec des négociations avec la CAN, ont démarré des négociations bilatérales avec la Colombie³⁰⁶, le Pérou³⁰⁷, l'Equateur³⁰⁸. « [...] *en tissant autour des*

³⁰⁵ Les thèmes sensibles dans la négociation Etats-Unis /Brésil, concernent d'une part les subventions, barrières non tarifaires des Etats-Unis, et d'autre part, les marchés publics et la propriété intellectuelle dans le cas du Brésil. On parle d'une "*ZLEA à la carte*", au cas par cas.

³⁰⁶ La Colombie a signé un ALE avec les Etats-Unis qui est entré en vigueur le 15 mai 2012.

³⁰⁷ Le Pérou a signé un ALE avec les Etats-Unis qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

États-Unis un tissu d'alliances commerciales, il s'agit non seulement de « créer une atmosphère de concurrence en matière de libéralisation », mais également de contrer les initiatives commerciales de leurs partenaires, à commencer par ceux des Amériques, en s'engageant avec force dans la course aux accords commerciaux » (Deblock et Turcotte, 2003, p.27). La Bolivie a été réticente à signer l'ALE avec les États-Unis dans les mêmes conditions que celles qu'ont été négociées par la Colombie et le Pérou³⁰⁹.

Au cours des dernières années, le schéma commercial de la CAN a souffert des «intrusions» liées aux Accords de Libre Échange (ALE) signés par les pays membres avec des pays tiers. Leur prolifération tend en effet à atténuer les avantages obtenus grâce au traitement préférentiel dont jouissent les pays membres dans l'accès aux marchés régionaux. L'entremêlement des engagements, des règles d'origine et des rythmes dans les dégrèvements tarifaires finit par affaiblir profondément les règles de l'IER et contribue à désintégrer *de facto* les schémas de l'intégration régionale. Ainsi, la constitution d'une union douanière nécessite-t-elle l'adoption d'une politique commerciale commune. Tous les pays membres doivent appliquer un Tarif Extérieur Commun (TEC) et négocier ensemble face aux pays tiers. À l'intérieur de la CAN, l'application du TEC a été dégradée par la négociation des ALE bilatéraux avec les États-Unis (Accords préférentiels, ou Accords de Libre-échange), ce qui ne pouvait qu'éroder inmanquablement la protection tarifaire garantie par le TEC et les avancées réalisées dans l'harmonisation des tarifs.

³⁰⁸ L'Équateur s'est retiré des négociations en 2011.

³⁰⁹ Il convient de noter que ce pays exporte principalement du gaz vers les pays du MERCOSUR et des produits d'origine agricole vers les autres pays d'Amérique du Sud. Les exportations de biens manufacturés vers les États-Unis, sont très faibles.

Encadré 12 - Accords préférentiels et accords de libre-échange

Accords préférentiels, AP :

Ce sont des accords dans lesquels les parties échangent des concessions tarifaires ou autres traitements préférentiels. Un accord préférentiel en vigueur entre les États-Unis et un pays ou une région améliore l'accès des exportations de ce pays ou de cette région au marché nord-américain, en éliminant ou en réduisant les droits de douane et en simplifiant les procédures. Mais pour bénéficier de ce traitement, l'exportateur doit prouver l'origine de ses produits

Accord de libre-échange, ALE :

Ces nouveaux accords, tels que les accords commerciaux préférentiels, comprennent des réductions tarifaires, mais ils accordent plus d'attention à des questions qui vont au-delà du commerce, comme les flux de capitaux, les normes de propriété intellectuelle, les systèmes de réglementation (qui dans de nombreux cas ne sont pas discriminatoires) et des compromis sur les questions du travail, de l'environnement, des droits de l'homme, des marchés publics, et des aspects liés à la sécurité.

Les pays membres de la CAN ont signé 35 Accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux avec différents pays et blocs, dont 2 avec les États-Unis, 26 avec d'autres pays du continent américain dans sa globalité, 2 avec l'Union Européenne, et 5 avec le reste du monde. Deux pays de la CAN, la Colombie et le Pérou, ont signé un ALE avec les États-Unis. Ce sont les deux économies les plus grandes de la région, et en même temps les moins ouvertes³¹⁰ des pays de la CAN.

³¹⁰ Indicateur d'ouverture commerciale : Colombie 40,6% ; Pérou 46,4% ; Equateur 54,7% , Bolivie 61,2% , (Duran Lima et Álvarez, (2008).

Tableau 28 - Accords de Libre-Echange des pays de la CAN

Accords de Libre-Echange			
	Pays Partenaires	Date de signature	Date d'entrée en vigueur
1	Bolivie – MERCOSUR	17-déc-96	28-févr-97
2	Bolivie – Mexique	17-mai-10	07-juin-10
3	Colombie – Canada	21-nov-08	15-août-11
4	Colombie – Chili	27-nov-06	08-mai-09
5	Colombie – Association de Libre-Échange (EFTA)	25-nov-11	01-juil-11
6	Colombie – Union Européenne	26-juin-12	01-août-13
7	Colombie – Mexique	13-juin-94	
8	Colombie - Triangle du Nord	09-août-07	
9	Colombie – Etats-Unis	22-nov-06	15-mai-12
10	Pérou – Canada	29 mai- 08	01-août-09
11	Pérou – Costa Rica	21-mai-11	01-juin-13
12	Pérou-Chili	22-août-06	01-mars-09
13	Pérou – MERCOSUR	30-nov-05	
14	Pérou –Mexique	06-avr-11	01-févr-12
15	Pérou – Panama	25-mai-11	01-mai-12
16	Pérou – Chine	28-avr-09	01-mars-10
17	Pérou -Association de Libre-Échange (EFTA)	14-juil-11	01-juil-11
18	Pérou- Union Européenne	26-juin-12	01-mars-13
19	Pérou – Japon	31-mai-11	01-mars-12
20	Pérou – Singapour	29-mai-08	01-août-09
21	Pérou – Corée du Sud	14-nov-10	01-août-11
22	Pérou – Thaïlande		31-déc-11
23	Pérou – Etats-Unis	12-avr-06	01-févr-09
Accords Préférentiels			
	Pays Partenaires	Date de signature	Date d'entrée en vigueur
24	Bolivie – Chili (AAP.CE N° 22)	06-avr-93	06-avr-93
25	Colombie –CARICOM (AAP.A25TM N°31)	24-juil-94	01-janv-95
26	Colombie - Costa Rica (AAP.A25TM N° 7)	02-mars-84	
27	Colombie - Équateur - Venezuela - MERCOSUR (AAP.CE N° 59)	18-oct-04	
28	Colombie - Nicaragua (AAP.AT25TM N° 6)	02-mars-84	
29	Colombie-Honduras	30-mai-84	
30	Colombie - Panama (AAP.AT25TM N° 29)	09-juil-93	18-janv-95
31	Colombie - Venezuela (AAP.C N°28)	28-nov-11	16-avr-12
32	Équateur - Chili (AAP.CE N°65)	10-mars-08	25-janv-10
33	Équateur - Guatemala (AAP.A25TM N° 42)	15-avr-11	19-févr-13
34	Équateur - Paraguay (AAP.CE N° 30)	15-sept-94	
35	Équateur - Uruguay (AAP.CE N° 28)	01-mai-94	01-avr-05

Source: SICE: Foreign Trade Information System

La Colombie et le Pérou sont les pays qui ont signé le plus d'ALE avec d'autres pays, et ils continuent avec cette politique commerciale (Vieira Posada, entretien 2011, Annexe XII). Pour l'Équateur son marché principal est aux États-Unis (34%, 2010, Tableau 28). Cependant, pour des raisons politiques, ce pays a abandonné son intention de négocier avec les États-Unis. Il est plutôt intéressé à négocier avec l'UE, la Chine, plusieurs pays arabes (Iran et Qatar), la Biélorussie, l'Inde et certains pays du sud-est asiatique. Pour la Bolivie, son principal marché est le MERCOSUR (les exportations de gaz vers le Brésil et l'Argentine). Les exportations vers le marché américain représentent 10% (2010, Tableau 28) de ses exportations totales. De même, pour des raisons politiques, la Bolivie a refusé de signer des accords de libre-échange avec les États-Unis. Ce double positionnement révèle la présence de deux courants dans la politique commerciale des pays membres de la CAN envers les États-Unis : d'une part, les deux pays le plus développés : la Colombie et le Pérou et d'autre part, les deux pays les moins développés : l'Équateur et la Bolivie.

La prolifération d'accords commerciaux bilatéraux génère un imbroglio juridique et une superposition de coûts et d'administrations, étant donné que les espaces économiques se superposent les uns aux autres. Dans le cas de la CAN, cela a créé des forces centripètes (retrait de la région de la part du Venezuela en 2006) et une relation de méfiance de la Bolivie envers le Pérou et la Colombie. Un sentiment de "*partenariat renforcé*", politique et économique, semble dominer entre les pays qui ont signé des accords commerciaux avec les États-Unis, ce qui a érodé le "*sentiment communautaire*" entre les membres de la CAN (Deblock et Turcotte 2003, Deblock, 2004), situation qui est propice à une "*intégration compétitive*" (Zoellick, 2001b) et à la fragmentation régionale.

La CAN est une "*union entre concurrents*". Le verrouillage des rapports commerciaux nationaux-internationaux et le modèle de commerce intra-extrarégional ne permettent pas d'approfondir un projet d'intégration régionale selon le modèle « traditionnel » (Balassa, 1965). Pour déverrouiller les conditions désintégratrices, les mouvements d'intégration régionale sud-sud ont besoin d'une hégémonie bienfaisante (Gilpin, 2001) ; un créateur de conditions favorables. Dans le cas du continent

américain, il existe deux Etats qui pourraient accomplir ce rôle: les Etats-Unis et le Brésil. Ce dernier, en plus de sa condition de pays émergent, fait partie de la région du Marché Commun du Sud, MERCOSUR, et jusqu'à présent il n'a pas donné de signes clairs de vouloir assumer ce rôle. De plus, le poids commercial du Brésil pour les pays membres, présenté dans le Tableau 29, est bien en dessous du poids commercial des États-Unis : 4,9% en moyenne en 2010 (à l'exception de la Bolivie, à cause de l'exportation gaz vers ce pays). En conséquence, compte tenu des relations commerciales étroites avec les Etats-Unis et de leur influence politique dans la région, il s'avère intéressant d'examiner le positionnement de ce pays face aux processus d'intégration régionale Sud-Sud.

Tableau 29 - Poids du commerce des pays de la CAN avec les États-Unis et le Brésil

	Exportations de la CAN - Brésil														
	1990				2000				2010						
	Total monde	CAN	%	Brésil	%	Total monde	CAN	%	Brésil	%	Total monde	CAN	%	Brésil	%
Bolivie	923	57	6,2%	78	8,4%	1.369	259	18,9%	166	12,1%	6.871	636	9,3%	2.407	35,0%
Colombie	6.765	169	2,5%	30	0,4%	13.150	871	6,6%	284	2,2%	37.353	3.063	8,2%	984	2,6%
Equateur	2.713	171	6,3%	6	0,2%	4.814	554	11,5%	18	0,4%	17.420	2.127	12,2%	51	0,3%
Pérou	3.313	156	4,7%	106	3,2%	5.722	339	5,9%	221	3,9%	27.480	1.984	7,2%	948	3,4%
Moyenne	3.429	138	4,0%	55	1,6%	6.263	506	7,7%	172	2,7%	22.281	1.953	8,0%	1.098	4,9%

	Exportations de la CAN - États-Unis														
	1990				2000				2010						
	Total monde	CAN	%	EEUU	%	Total monde	CAN	%	EEUU	%	Total monde	CAN	%	EEUU	%
Bolivie	923	57	6,2%	185	20,0%	1.369	259	18,9%	348	25,4%	6.871	636	9,3%	689	10,0%
Colombie	6.765	169	2,5%	3.007	44,5%	13.150	871	6,6%	6.623	50,4%	37.353	3.063	8,2%	15.753	42,2%
Equateur	2.713	171	6,3%	1.438	53,0%	4.814	554	11,5%	1.826	37,9%	17.420	2.127	12,2%	6.070	34,8%
Pérou	3.313	156	4,7%	764	23,1%	5.722	339	5,9%	1.776	31,0%	27.480	1.984	7,2%	4.604	16,8%
Moyenne	3.429	138	4,0%	1.348	39,3%	6.263	506	7,7%	2.643	42,2%	22.281	1.953	8,0%	6.779	30,4%

	Importations CAN-Bราซิล														
	1990				2000				2010						
	Total monde	CAN	%	Brésil	%	Total monde	CAN	%	Brésil	%	Total monde	CAN	%	Brésil	%
Bolivie	694	27	4,0%	118	17,0%	1.839	154	8,4%	267	14,5%	5.585	518	9,3%	1.010	18,1%
Colombie	5.589	152	2,7%	187	3,3%	11.757	666	5,7%	510	4,3%	40.516	1.890	4,7%	2.359	5,8%
Equateur	1.804	87	4,8%	136	7,5%	3.446	585	17,0%	136	4,0%	20.591	2.932	14,2%	854	4,1%
Pérou	2.634	284	10,8%	168	6,4%	7.415	792	10,7%	378	5,1%	30.028	3.163	10,5%	2.186	7,3%
Moyenne	2.680	138	5,1%	152	5,7%	6.114	549	8,6%	323	5,3%	24.180	2.126	8,7%	1.602	6,6%

	Importations CAN-États-Unis														
	1990				2000				2010						
	Total mundo	CAN	%	EEUU	%	Total mundo	CAN	%	EEUU	%	Total mundo	CAN	%	EEUU	%
Bolivie	694	27	4,0%	154	22,2%	1.839	154	8,4%	397	21,6%	5.585	518	9,3%	716	12,8%
Colombie	5.589	152	2,7%	1.979	35,4%	11.757	666	5,7%	3.903	33,2%	40.516	1.890	4,7%	10.456	25,8%
Equateur	1.804	87	4,8%	587	32,6%	3.446	585	17,0%	883	25,6%	20.591	2.932	14,2%	5.736	27,9%
Pérou	2.634	284	10,8%	744	28,2%	7.415	792	10,7%	1.737	23,4%	30.028	3.163	10,5%	5.854	19,5%
Moyenne	2.680	138	5,1%	866	32,3%	6.114	549	8,6%	1.730	28,3%	24.180	2.126	8,7%	5.691	23,5%

Source : CAN, 2001, et COMTRADE, CTCL, Rev 1

Le Tableau 29, montre bien l'importance des États-Unis pour les pays de la CAN : 30,4%, en moyenne (2010) des exportations de la CAN sont concentrées sur ce marché. Cependant, le poids des États-Unis dans les exportations moyennes totales montre une tendance à la baisse : 39,3% en 1990, versus 30,4% en 2010. Les raisons de ce comportement qui sont présentées dans le chapitre 2 de cette thèse s'expliquent par la présence de nouveaux partenaires commerciaux comme la Chine et le MERCOSUR. La Colombie et l'Équateur (pétrole) sont les pays avec les flux les plus importants, suivis par le Pérou. Pourquoi la Colombie et le Pérou ont-ils intérêt à souscrire un ALE avec les États-Unis, sachant que ceci signifie une marge de manœuvre réduite et une rupture avec la réglementation de la CAN?

Pour les pays de la CAN, les options sont rares: ou bien maintenir une position d'autonomie, ou bien se focaliser sur un marché régional limité (moins de 10%), ou encore s'allier avec l'économie hégémonique, les États-Unis. Dans une perspective politique, les gouvernements justifient les ALE par le poids de l'économie américaine dans leurs économies et par les avantages de traitement préférentiel pour des raisons qui vont au-delà de l'économique et du stratégique. On cherche à renforcer d'autres domaines d'influence et de coopération avec ce pays, comme la sécurité et la lutte contre le trafic de drogue (cas de la Colombie). Dans une perspective entrepreneuriale, les élites économiques andines ont toujours mis en avant les multiples avantages que l'on pourrait obtenir d'une association bilatérale avec les États-Unis comme pôle hémisphérique de croissance des affaires : une possibilité de futurs investissements, une réduction de la vulnérabilité extérieure, un transfert de technologies, de meilleures institutions et enfin un meilleur pouvoir de négociation. Mais les études préliminaires effectuées par la CEPAL montrent des effets commerciaux négatifs pour la CAN et pour la Bolivie et le Venezuela (ex membre): “[...] *los resultados muestran que los TLC también reducirán el comercio intra-subregional, e incrementarán el comercio con los Estados Unidos; particularmente Bolivia y la República Bolivariana de Venezuela*

registrarán pérdidas en producción y en exportaciones hacia los países de la CAN que negocian tratados.” (Durán Lima et alii, 2007, p.92)³¹¹.

A l'inverse de ce qui s'exprime dans la thèse officielle des acteurs politiques, les chiffres présentés dans le Chapitre II de ce travail ne permettent pas de présager des effets d'induction des ALE sur la transformation productive de valeur ajoutée en accord avec les défis du développement des pays andins. Il n'est possible non plus de s'attendre à ce que le développement de nouvelles activités productives, grâce aux bénéfices de l'ALE constitue un tremplin pour d'autres marchés (« effet plateforme »).

Le point suivant montre que les relations entre la CAN et les États-Unis correspondent davantage à un modèle « *Hub and Spokes* » (H&S), Noyeu & Axes, (N&A), étant données les structures productives des pays membres de la CAN. L'analyse de la configuration H&S, montre bien que les ALE augmentent la dépendance face au marché nord-américain.

2.3. UNE LECTURE DES RELATIONS CAN-ÉTATS-UNIS PAR L'APPROCHE « *HUB&SPOKES* »

Les résultats obtenus jusque-là révèlent la forte volonté de la CAN de se doter d'un régime commercial sans pour autant que la régionalisation censée découler de ce régime ne se manifeste. A partir de la fin des années 1990, les États-Unis, partenaire commercial incontournable pour les membres de la CAN, ont également fait preuve d'un fort activisme en matière d'ALE dans la zone (cf. supra).

Dès lors l'approche en termes de « *Hub-and Spoke-System* », (H&S) (Krugman, 1991, Wonnacot & Wonnacot, 1996 ; Baldwin, 2003) constitue une grille d'analyse pertinente pour comprendre les relations CAN-Etats-Unis.

³¹¹ « [...] les résultats montrent que les ALE réduisirent aussi le commerce intra sous-régional et augmentèrent le commerce avec les États-Unis, en particulier la Bolivie et la République Bolivarienne du Venezuela ont enregistré des pertes en production et en exportation vers les pays de la CAN qui négocient des traités », (Durán Lima et alii, 2007, p.92).

Le schéma « *Hub&Spokes* », (H&S) a d'abord été présenté par Krugman (1991, p.99) pour révéler l'importance de la nouvelle géographie économique dans la structure spatiale de l'économie « *Economic geography is also of considerable policy relevance [...] in offering an alternative approach to international economic issues* ».

“Krugman(1991) argued that a scenario of “Hub&Spokes “ between large and small economies would occur because large economy with relatively large size of production bases would benefit, among others, through trade liberalization, cost reduction and scale economies/the « hub », whereas the smaller size economy would suffer from it to become a « spoke » (the periphery)”(Chow, 2010, p.7).

Cette grille a été reprise ultérieurement par Baldwin, (2003, 2004) pour interpréter la performance des économies asiatiques. Il analyse le modèle des échanges entre les principaux pays d'Asie et montre que certaines petites économies subissent les impacts négatifs du commerce bilatéral avec le Japon puis avec la Chine. Ce schéma transposé au cas de la CAN offre un outil pertinent de ce qui se passe dans la région andine par rapport aux ALE avec les États-Unis. (« *hub* » signifie « moyeu », les « *spokes* » sont les rayons).

Au cours des années 2000-2013, on constate une prolifération des négociations bilatérales des pays membres de la CAN avec plusieurs pays et régions (Réf. Tableau 28). Dans ce cadre, et compte tenu de l'échec des négociations de la CAN en tant que bloc régional avec les États-Unis et l'Union européenne, la Colombie et le Pérou, ont fini par signer des ALE avec ces marchés au détriment du régime commercial andin. L'Équateur, quant à lui, est en train de négocier un ALE avec l'Europe. La Bolivie préfère négocier des ALEs avec d'autres pays ou « régions » d'Amérique du Sud, dont le Mercosur compte tenu de sa spécificité commerciale. Le résultat de cet activisme est une configuration de type de H & S, constituée par un ensemble de zones de libre-échange. Deux d'entre elles autour du pays hégémonique : les États-Unis. Dans ce cas, le « *hub* » étant les États-Unis, il articule des accords commerciaux avec les « *spokes* » andins : la Colombie et le Pérou.

Les négociations bilatérales de type H&S sont synonymes d'asymétries de pouvoir. Le « *spoke* » se trouve en position beaucoup moins favorable d'accès au marché du « *hub* » à cause de la faiblesse de sa position négociatrice. Le « *hub* » (États-Unis) peut, quant à lui, incorporer de nouveaux « *spokes* » (d'autres pays de la CAN ou d'autres pays ou régions). Les anciens « *spokes* » doivent se confronter aux effets de la concurrence de nouveaux entrants dans le marché du « *hub* ». Les « *spokes* » n'ont aucune possibilité de contrôle sur les politiques commerciales négociées.

Si l'on tente de transposer cette configuration commerciale au niveau des entreprises, elle reflète une répartition asymétrique des bénéfices. ***D'une part***, parce que les entreprises du « *hub* » bénéficient des produits provenant de plusieurs « *spokes* » à zéro tarif douanier ; ***d'autre part*** parce que dans le cas des « *spokes* », qui n'ont pas libéralisé le commerce entre eux (des barrières commerciales pourraient encore exister), le coût d'entrée sur ces marchés (marchés plus petits par rapport à la taille du marché du « *hub* ») réduit l'intérêt de faire du commerce entre « *spokes* ». Enfin, l'effet de la concurrence pour accéder au marché du « *hub* » (les pays de la CAN sont en concurrence dans divers secteurs pour accéder au marché nord-américain) détériore dans le long terme le commerce entre eux. Par conséquent, la configuration commerciale du type H&S polarise les pays périphériques en marginalisant les « *spokes* », non seulement vis-à-vis du « *hub* » mais également face aux autres « *spokes* ».

Cette façon d'organiser le libre-échange a des effets sur l'allocation et la localisation des ressources, ainsi que sur les investissements étrangers dans les économies des « *spokes* » (Baldwin, 2003).

Les ***effets d'allocation*** sont liés au fait que le schéma « *hub and spokes* » restreint la concurrence des entreprises des « *spokes* » vis-à-vis d'autres marchés. Les entreprises du « *hub* » assurent déjà le niveau de concurrence dont les grands marchés ont besoin. Par contre, le marché du « *spoke* » est constitué par des nombreuses petites et moyennes entreprises, souvent inefficaces. Cette situation incite les entreprises du « *hub* » à racheter des entreprises du « *spoke* », ce qui restructure le marché du

« *spoke* » pour le rendre plus concurrentiel. L'effet pro concurrentiel met la pression sur les entreprises les moins efficaces et incite les restructurations industrielles dans le marché du « *spoke* », ce qui finit par décourager les entreprises des « *spokes* » de chercher à s'installer sur d'autres marchés.

Les ***effets de localisation*** : le schéma H&S implique que les entreprises se localisent là où elles obtiennent les meilleurs avantages comparatifs. D'une certaine façon cela bénéficie aux grandes entreprises provenant du « *hub* » qui ont les moyens (financiers et techniques) pour s'installer dans les marchés du « *spoke* ». Ces entreprises cherchent des coûts plus avantageux pour une production dirigée vers l'exportation vers d'autres marchés (par exemple, le cas de la production en « *maquila* ») en raison de la taille réduite du marché du « *spoke* ». La situation inverse est moins probable, étant donné qu'une entreprise qui a une position dominante dans le marché local (« *spoke* ») pourrait perdre cette position dans un marché qui est plus vaste et plus concurrentiel (« *hub* »), compte tenu des conditions de concurrence plus intenses.

L'***effet d'accumulation*** est lié à l'impact qu'a un accord de ce type sur les déterminants de la croissance et du développement des pays. C'est peut-être l'effet structurel le plus important du schéma H&S. La libéralisation du commerce avec le « *hub* », celui-ci étant une économie hégémonique, exacerbe les préférences du « *spoke* » à l'égard des exportations traditionnelles. Cela signifie que les entreprises exportatrices d'un pays qui a signé un ALE avec les Etats-Unis seront encouragées à investir davantage dans des secteurs traditionnels, plutôt que de tenter d'évoluer vers d'autres secteurs. Les effets à moyen et long terme sont des moindres flux d'investissement vers d'autres « *spokes* » ainsi que dans d'autres secteurs, que ceux-ci soient des pays voisins, membres du même groupement régional (comme dans le cas de la CAN), ou dans d'autres petites économies

La réflexion que tout ceci entraîne va au-delà des modèles d'arrangement commercial. Ce qui importe véritablement, ce sont les impacts des ALE bilatéraux du type H&S en termes qualitatifs et quantitatifs ; c'est à dire en diversification et en montants des exportations des « *spokes* » vers le « *hub* ». Inversement, il faudra se

demander à quel point les importations provenant du « *hub* » entraînent une déviation de commerce vers le marché du « *spoke* » ; sachant que les incitations aux entreprises pour exporter ne sont pas seulement liées aux préférences des marchés et aux coûts des tarifs douaniers, négociés dans un ALE, mais aussi aux coûts de la logistique³¹² qui peuvent finalement déterminer des avantages comparatifs, qu'il existe ou non des accords commerciaux en vigueur.

Quand il s'agit d'un « *hub* » hégémonique, comme c'est le cas des Etats-Unis, les structures productives des « *spokes* » marquent la frontière. Cela signifie que les pays du « *spoke* » ont davantage intérêt à vendre plus à cet ample marché pour lequel ils produisaient et exportaient jusqu'alors, laissant au second plan les investissements dans de nouvelles activités productives. Alors que les ALE étaient censées d'avoir des effets sur la structure productive du « *spoke* », par le biais des transferts de technologie provenant du « *hub* ».

Dans le cas de la CAN, les ALE signés entre les États-Unis et l'UE avec les deux « *spokes* », la Colombie et le Pérou, sont récents, c'est la raison pour laquelle il serait prématuré de procéder à une évaluation des effets du traité bilatéral pour ces économies. Cependant, étant donné que les Etats-Unis représentent le marché « *hub* » le plus important des exportations extra-communautaires des pays de la CAN, il est possible d'avancer l'hypothèse que les relations commerciales du « *hub* » ont généré des effets d'entraînement importants sur les structures productives des « *spokes* », c'est-à-dire sur les pays de la CAN. C'est pourquoi on calcule ci-dessous l'Indice de l'Avantage Comparatif Révélé³¹³ (ACR), qu'a connu un pays particulier, avec un produit spécifique, dans une période donnée. Sur cette base, on peut déterminer son potentiel d'insertion commerciale dans le marché international avec ce produit. On a utilisé les bases de données des exportations totales du Système Harmonisé, par produit et par pays, dans la base régionale et mondiale, durant la période 1970-2010. Les calculs ont été réalisés pour les exportations des cinq principaux produits de chaque pays de la

³¹² Référence aux coûts de transport, et des communications, aux coûts administratifs en douane pour la libération des marchandises et aux coûts d'entrée des entreprises, entre autres.

³¹³ Pour une référence plus complète de cet indice, voir le Chapitre II, Section 3 de la thèse.

CAN dans le monde entier, par rapport aux exportations des mêmes produits à l'intérieur du bloc régional. Le résultat de l'ACR a été pondéré par le poids des exportations de chaque produit dans chaque panier des exportations de chaque pays.

En outre, on peut déterminer l'« *Indice de domination* » du commerce extra régional versus le commerce intra régional comme la raison entre le ACR mondial et le ACR à l'intérieur de la CAN.

Tableau 30 - Indice de l'Avantage Comparatif Révélé Mondial et des pays de la CAN

Pays	Indice de l'Avantage Comparatif Révélé Mondial	Indice de l'Avantage Comparatif Révélé CAN	Indice de domination du commerce extra régional vs le commerce intra CAN
BOLIVIE	7,13	6,42	1,17
COLOMBIE	4,07	1,42	2,87
ÉQUATEUR (sans pétrole)	16,03	1,88	8,54
ÉQUATEUR (avec pétrole)	4,89	0,51	9,64
PÉROU	12,17	2,05	5,94

Source: Calculs effectués à partir des bases de données du CTCI avec la nomenclature du Système Harmonisé.

Dans le Tableau 30, le Pérou et l'Equateur sont les deux « *spokes* » où la dominance du commerce extra communautaire, en particulier avec le « *hub* », les Etats-Unis, son marché le plus important, se montre le plus clairement. La Colombie est le membre le plus dynamique de la CAN, le pays avec le plus grand volume d'exportations vers la CAN et vers le monde, d'où la constatation que l'« *Indice de dominance* » entre les deux marchés est moindre que dans les cas précédents. La Bolivie est l'économie la plus petite de la région ; compte tenu de la taille relative de son économie, son commerce avec la CAN est le moins significatif. Cependant elle enregistre les indices de l'avantage comparatif les plus élevés dans son commerce avec la CAN³¹⁴. Dans tous les « *spokes* », les principaux produits d'exportation extracommunautaire sont constitués de matières premières extractives et de produits agricoles; soit des produits de consommation finale sans intégration à des chaînes

³¹⁴ Cette situation met en évidence que pour la Bolivie le marché de la CAN a plus d'importance relative que pour les autres pays membres du fait de la moindre participation proportionnelle de ce pays. Ceci implique que l'espace qui représente le marché andin, comparé à la capacité d'exportation bolivienne, est plus grand que pour les autres pays du groupe.

productives de valeur (pétrole et mines, café, crevettes, fleurs, dans le cas de la CAN). Le gros des importations vers ces économies, provenant du « *hub* », est constitué de produits à moyenne et haute valeur ajoutée. Serait-ce une preuve d'un modèle de commerce rigide de chacun des pays « *spoke* » de la CAN avec le « *hub* », les Etats-Unis, versus les enclaves productives de chacune de ces économies? On en retirera deux déductions

La **première déduction** est que ce ne sont pas les modèles commerciaux, qu'ils soient bilatéraux, régionaux ou multilatéraux, qui définissent qualitativement le commerce des économies de la CAN sinon les composants structurels de ces économies. Davantage encore, au cas où la ZLEA aurait eu du succès et qu'un seul accord commercial aurait régi les relations commerciales de tous les pays d'Amérique, la dynamique aurait été la même, puisque les structures productives des pays ne changent pas en étant immergées dans un cadre commercial déterminé. En conséquence, la principale cause de la qualité inappropriée de l'insertion internationale des économies andines se situe dans la spécialisation exportatrice de la région en biens primaires, et non dans le modèle de commerce.

La **seconde déduction** est liée à une analyse dans la perspective de l'économie politique. Dans le chapitre II de ce travail, nous avons réalisé une analyse quantitative et qualitative de la concentration croissante des exportations extracommunautaires vers leurs principaux marchés, et par conséquent avec les Etats-Unis. Cette structure de production et d'exportation engendre des conditionnements endogènes vers des politiques économiques non optimales à trois niveaux: dans les vues à court terme des leaders et des autres acteurs politiques ; dans l'influence dommageable de certains groupes d'intérêt, pour la domination des relations sociales basées sur les privilèges et les hiérarchies sociales ; et dans la capacité réelle des institutions existantes (Karl, 1997; Ross, 1999; Hachemaoui, 2012; Copinschi, 2007; Abbas, 2013). Tout cela constitue des éléments qui favorisent un entourage politique, économique et social à l'intérieur des pays, peu favorable pour consolider une préférence nationale pour l'intégration régionale.

Dans les économies riches en ressources provenant d'activités extractives et des ressources naturelles, la mentalité de la "*richesse facile*" prévaut parmi les politiciens et les hommes d'affaires, voire dans toute l'économie³¹⁵. Par conséquent, on survalorise la planification à long terme. C'est la caractéristique inhérente aux « *régimes d'accumulation rentiers* » (Abbas, 2013). C'est-à-dire ceux dont les Etats retirent la majeure partie de leur budget des rentes externes telles que le pétrole et ses dérivés, les mines et autres matières premières.

On entend par « *régime d'accumulation rentier* »: 1) celui où prédominent de « *situations de rente* », autrement dit la création de richesse rentière centrée sur une petite portion de la population, alors que la majeure partie de la population est liée à la distribution et à l'utilisation des entrées de la rente ; 2) celui où les rentes externes sont liées à l'insertion internationale et soutiennent toute l'économie sans nécessité d'un secteur productif solide ; 3) celui où seule une partie des entrées est liée à la régénération de la richesse génératrice de rente ; 4) enfin, celui où le gouvernement est le destinataire direct, et dans beaucoup de cas, de façon exclusive, des rentes externes (Abbas, 2013 ; Hachemaoui, 2012; Copinschi, 2007).

Les « *régimes d'accumulation rentier* » ont été étudiés par divers chercheurs, cependant, même s'il s'agit d'études sérieuses, celles-ci n'expliquent pas le paradoxe entre les conditions restreintes des économies versus l'abondance en ressources naturelles et autres biens primaires, ainsi qu'entre ces conditions et les différents résultats de pays avec les mêmes caractéristiques. C'est pourquoi il n'est pas possible de comprendre les réalités implicites qui coexistent dans certaines sociétés si l'on ne réalise pas un examen large de leur environnement à l'aide des variables politiques, sociales et institutionnelles qui sont en jeu, et avec les outils de l'EPI.

³¹⁵ Même s'il n'existe pas d'évidence suffisante que les dirigeants politiques tombent de stupeur face à l'inhabituelle richesse provenant des ressources naturelles, des études montrent que les leaders politiques bien informés des dangers des booms des ressources des prix des « *commodities* » voient leur marge de manœuvre limitée par les pressions politiques et les institutions nationales Karl (1997).

Les “*commodities*”³¹⁶ en elles-mêmes ne constituent pas des variables qui impliquent en soi des dynamiques créatives ou destructives, ce sont mais plutôt les processus de développement dans lesquels elles sont immergées qui se développent dans un contexte institutionnel et politique spécifique, où existent des habitudes, des croyances et des attitudes singulières qui, à leur tour, stimulent ou empêchent l'évolution de la structure productive nationale (Karl, 1997). “[...] *dependence on particular export commodity shapes not only social classes and regimes types, as others have demonstrated so well, but also the very institutions of the state, the frame work of decision making, and the decision calculus of policymakers*”, (Karl, 1997, p.7).

Les Etats dont la croissance dépend de ressources stratégiques (pétrole et mines), ou d'autres matières premières, entretiennent une relation particulière avec les groupes d'intérêt, les institutions et le marché en général. La concentration des revenus d'exportation dans ces secteurs a ont tendance à marginaliser les incitations de politique publique (crédit et investissements) dans d'autres activités, et rend les Etats plus dépendants des revenus qu'ils obtiennent de ces activités. C'est ce que l'on connaît sous l'expression “*dutch disease*”³¹⁷ dans son sens élargi. Il s'avère économiquement plus rationnel d'importer les biens de consommation nécessaires, grâce à la “*situation de rente*”, que de chercher à les produire en interne. Cette structure productive occasionne des politiques fiscales atypiques du côté des revenus et de la dépense fiscale. En **premier lieu**, parce que le gros des rentrées fiscales que reçoit un Etat en « *régime d'accumulation rentier* », provient des exportations ; le cas le plus clair est celui du pétrole, qui est un bien stratégique. L'Etat en est le propriétaire et gestionnaire, il est donc autonome par rapport à la société pour une bonne partie de ses revenus, allégeant la pression fiscale sur la population. En **second lieu**, durant les époques de booms des prix, l'Etat peut disposer de budgets aisés et d'une marge de manœuvre plus grande pour distribuer les rentes en investissement social, mais aussi pour “*acheter la paix*”

³¹⁶ On fait référence aux produits non différenciés, matières premières ou biens primaires.

³¹⁷ La maladie hollandaise, plus communément connue comme “*dutch disease*”, apparaît dans les années 1970 aux Pays-Bas, comme conséquence de la découverte et de l'exploitation des réserves de gaz à Groningen. L'affluence d'une grande quantité de devises dans l'économie produisit l'appréciation du florin, affectant le prix et la compétitivité du reste des exportations du pays, provoquant une diminution des autres secteurs productifs manufacturiers.

interne (Hachemaoui, 2012), grâce à son autonomie fiscale. Dans ce cas, les préférences politiques, économiques et sociales des Etats deviennent des politiques réalisables. En *troisième lieu*, une distribution clientéliste se produit pour des groupes associés aux rentes, ce qui favorise la concentration de richesse parmi quelques acteurs, au détriment d'autres activités productives.

Dans les pays de la CAN, des structures économiques et politiques comme celles décrites auparavant agissent de pair et ont duré dans le temps³¹⁸. *“In developing countries dependent on a single leading commodity policymakers acquire certain aims and goals, accept some values and paths over others, and prefer utilizing some institutions rather than others precisely because they operate in the incentive structure shaped by this commodity. Thus choices are not “free”. Their actions are shaped by this setting through patterns that are taken for granted and that have a reality existing prior to the preference of actors”* (Karl, 1997, p.239). Il convient donc de se demander s'il existe une prédétermination endogène ou exogène qui définit les réalités de ces pays. Cette dualité déterministe a deux aspects :

D'abord les préférences nationales des pays andins, tout au long des quatre dernières décennies d'existence de la CAN, ont préservé les trajectoires en cours. C'est l'option la plus facile et la plus logique, étant donné que les Etats doivent interagir dans un entrelacs institutionnel hérité, historiquement défini, marqué par les décisions du passé qui, à son tour est enkystée dans les structures sociales, institutionnelles et politiques actuelles.

On se demande si une fois qu'un pays a choisi une voie particulière pour le développement, il se produit une espèce de *“lock in”* en faveur du chemin initial. Pour cela, la marge de manœuvre possible pour les gouvernants est étroite ; on privilégie des politiques plutôt que d'autres, ce qui à son tour dessine petit à petit une route de préférences des décideurs politiques (Karl, 1997). Ces préférences coexistent avec les préférences préexistantes des groupes socio-économiques et sociopolitiques, ce qui

³¹⁸ La Colombie est le pays qui montre la meilleure diversification productive par rapport aux autres pays.

définit des caractéristiques structurelles dans les relations Etat-société. En conséquence, le projet d'intégration régionale andine, en réunissant quatre pays avec une typologie prédéterminée dans leurs relations Etat-société, a hérité d'entrée de toutes ces variables de l'économie politique de chaque pays membre. D'où les effets des préférences nationales dans les modèles d'accumulation déjà connus, liés à la génération de la rente nationale de chaque pays membre (pétrolière, minière ou autres matières premières traditionnelles). Ils déterminent, à leur tour, les préférences dans les avancées de l'intégration régionale.

Ensuite, les diverses modalités d'insertion internationale intensifient les préférences d'accumulation. *En premier lieu*, parce que les acteurs publics et privés en relation avec l'activité pétrolière et les secteurs traditionnels ont des préférences pour les relations avec les Etats-Unis et l'Europe³¹⁹ plutôt que pour d'autres marchés. *“Elle fait que les alternatives régionales, qui auraient été viables, ne parviennent pas à s'établir dans la mesure où les acteurs impliqués ajustent leurs stratégies de captation de rentes pour se conformer à ce schéma de spécialisation”* (Abbas, 2013, p.14). Les grands exportateurs privés, par exemple, sont sous le contrôle de groupes familiaux dont les intérêts sont étroitement liés aux Etats-Unis. En plus des liens commerciaux, ces groupes placent leurs excédents dans des investissements immobiliers et financiers dans ce pays. *En second lieu*, la source la plus importante de tensions entre les pays, et la menace la plus forte pour la synergie entre économie et politique dans la CAN, proviennent de la concentration productive de leurs économies et de la similitude des produits exportés vers les mêmes marchés. La complémentarité est donc presque inexistante et elle porte atteinte aux initiatives d'intégration régionale profonde. *En troisième lieu*, les ALE du type H&S avec les Etats-Unis exacerbent les effets de localisation et d'accumulation en faveur du « *hub* », au détriment du « *spoke* », en préservant des structures productives d'enclave rentière. *“Los acuerdos comerciales bilaterales de Estados Unidos muestran claramente que este país va a tratar a unos*

³¹⁹ Pour la Bolivie, les exportations vers les Etats-Unis ne sont pas représentatives, son principal marché étant extra communautaire et c'est le MERCOSUR.

países mejor que a otros. A menudo estos acuerdos ni siquiera contribuyen a expandir el comercio – se limitan a desviarlo desde los menos favorecidos a los más favorecidos” (Stiglitz, 2006, p.136)³²⁰.

³²⁰ “Les accords commerciaux bilatéraux des Etats-Unis montrent clairement que ce pays va traiter mieux certains pays que d’autres. Il arrive que ces accords ne contribuent pas à étendre le commerce, ils se limitent à le dévier des moins favorisés aux plus favorisés.”, (Stiglitz, 2006, p.136).

CONCLUSION DU CHAPITRE III

Comme corolaire à tout ce qui vient d'être exposé, on peut affirmer que la grille analytique standard utilisée pour l'analyse des processus de l'IER est une extension du cadre théorique utilisé pour évaluer les accords commerciaux entre pays industrialisés, donc appliqués sous réserve dans d'autres régions intégrées. Dans le cas de la CAN, compte tenu des déterminants politiques, économiques et sociaux de ses membres, on ne peut espérer qu'aient lieu des processus de transformation productive interne, même s'il s'agit de l'objectif proclamé comme central par les institutions régionales. En conséquence, il faut penser à un parcours non standard pour les processus d'intégration des économies de pays en voie de développement. On aurait besoin d'une analyse davantage conceptualisée des relations nationales-internationales des économies andines. Les catégories analytiques de l'EPI permettent, *d'une part* comprendre les liens entre la politique des Etats et les structures productives, les institutions et les sociétés domestiques. *D'autre part*, l'EPI nous aide à interpréter les déterminants nationaux sous-jacents de l'insertion internationale d'une nation.

Le processus andin est actuellement déterminé par un « régime d'accumulation rentier » exacerbé par les marchés internationaux. Ce régime, non seulement renforce les structures de production existantes, mais provoque également l'érosion du processus institutionnel de la CAN.

Les différentes modalités d'insertion internationale avec les principaux partenaires commerciaux, en particulier avec les Etats-Unis, exacerbent les préférences nationales des Etats, des institutions et des groupes d'intérêts nationaux autour des « enclaves productives traditionnelles », au détriment de nouvelles spécialisation. En conséquence, et après de plus de quatre décennies d'existence, le projet d'intégration économique régional dans la CAN se révèle comme une région avec un régionalisme prolifique, sans régionalisation. Face à ces préférences, historiquement déterminées, et profondément enracinées dans les Etats et dans les sociétés des pays andins, il est nécessaire de chercher de nouveaux modèles d'intégration à travers des convergences provenant des autres niches porteuses d'intégration.

Les enjeux majeurs pour la CAN se situent désormais à deux niveaux : au niveau il s'agit de mettre en place une concertation politique interne pour déverrouiller les "lock-in" auxquels se trouvent confrontées ces économies en matière de spécialisation ; ce qui permettrait à terme au niveau international, de s'émanciper des configurations commerciales du type H&S, ou centre-périphérie, qui constituent les principaux obstacles à un véritable processus de régionalisation. En effet, à ce jour, la nature et l'intensité des échanges entre les pays de la CAN et les Etats-Unis, conjugués à la signature d'accords bilatéraux de libre-échange entre ce pays et la moitié des membres de la CAN, entraînent un effet « *hub* ». Ce dernier s'apparente à la fois à un frein considérable à la régionalisation dans la CAN et à une inhibition du processus institutionnel dans le domaine commercial, d'où le recul du régionalisme dans la CAN dans ce domaine (chapitre I).

CONCLUSION GÉNÉRALE

L'intégration en Amérique latine ne semble pas encore avoir trouvé le modèle d'intégration régionale adapté à ses conditions particulières économiques et politiques. La région vit un processus de réadaptation permanent, à la recherche d'espaces de compréhension et de coopération pour s'adapter aux pressions exercées, notamment, par les pressions économiques et politiques-extérieures. Dans cette quête de nouvelles règles émergent pour réaffirmer la gouvernance régionale avec pour fondement la reconfiguration des alliances, l'adaptation des institutions comme réponse aux objectifs économiques et les motivations politiques. La plupart des règles de gouvernance peuvent être interprétées comme étant de nature défensive afin de tenter trouver un équilibre avec les États-Unis d'une part, l'Europe d'autre part.

L'objectif de cette thèse était qualifier le processus régional en cours dans la CAN, afin de connaître l'étendue du régionalisme et l'intensité de la régionalisation.

Le chapitre I a montré qu'il existe dans la région andine un régionalisme prolifique, qui s'exprime par la création des règles communautaires dans plusieurs domaines structurés en : «noyau dur » et «sujets non économiques». Il s'agit d'un régionalisme exigeant, résultat de négociations intergouvernementales « *en amont* », qui situe la CAN en tant que « *member-driven organization* ». Ce régionalisme est à même de modifier la réglementation des pays membres et, par conséquent revêt un caractère supranational « *en aval* ». Les institutions formelles et les règles régionales qui en émanent forment la gouvernance régionale. Cependant, la gouvernance régionale s'accompagne, dans les faits, d'une faible gouvernabilité, ainsi qu'attestent les violations répétées des règles communautaires.

Le chapitre II montre que les échanges intra-régionaux n'ont pas réussi à dépasser le seuil de 10% du commerce intra-régional. L'examen de sa structure montre un début de diversification dans le secteur manufacturier, qui fait penser à un «*l'effet plate-forme* » dans la production des produits manufacturés à faible et moyenne valeur

ajoutée. En parallèle, la composition des échanges extracommunautaires révèle une concentration des exportations dans le secteur des matières premières. L'analyse du niveau de sophistication des exportations extracommunautaires confirme un recul de l'indicateur de sophistication, mesuré par la valeur ajoutée de la production exportable. Ce recul est lui-même amplifié par un effet de « *reprimarisation* » de la production.

Les deux premiers chapitres montrent qu'au sein de la CAN cohabitent deux réalités paradoxales : un régionalisme en profondeur qui coexiste avec une régionalisation qui ne démarre pas. Cette caractéristique atypique de la région peut être qualifiée de « régionalisme sans régionalisation », et donc sans intégration économique régionale. Elle est examinée dans le chapitre trois.

Le chapitre III montre que les résultats des « régimes » industriels et commerciaux des pays de la région sont déterminés par les enclaves productives de ces économies. Les résistances aux changements sont la conséquence de conditions endogènes propres aux « régimes d'accumulation rentiers » ; caractéristique nationale qui est aggravée de façon exogène par la nature du commerce international. Les ALE bilatéraux signés avec les États-Unis et l'Union Européenne forment une configuration commerciale du type « *Hub and Spoke* » avec ces marchés. Le rapport national-international définit *in fine* l'agenda productif des pays membres, au détriment des objectifs de l'intégration économique régionale.

C'est dans ce contexte que la CAN tâtonne actuellement, à la recherche d'une voie de construction de l'intégration économique régionale. Les objectifs initiaux prioritaires insistaient sur la mise en œuvre d'un « régime » industriel pertinent pour le développement des pays membres. Alors que ce « régime » est l'un des phénomènes dynamiques susceptible de promouvoir l'intégration, il a été l'objet de controverses. La preuve en est la scission entre théorie et réalité interne à la CAN. Cette thèse a souligné l'importance de cette motivation dans le programme institutionnel « volontariste » mis en place par la CAN. Mais l'objectif fondamental de l'intégration économique était de profiter de ces échanges de biens pour réorienter les structures productives vers une industrialisation à haute valeur ajoutée, enjeu majeur pour les pays de la région andine.

A ce stade de la recherche, les résultats de la thèse suscitent quatre réflexions.

La première réflexion montre qu'à la lumière de la performance économique et du commerce observés au sein de la CAN, le modèle traditionnel de l'IER (Balassa, 1965) n'est pas généralisable. **D'abord**, parce qu'il ne prend pas en compte les effets de l'inégalité des économies andines antérieure à la mise en place du « régime » industriel. Dans le cadre de la région andine, les asymétries entre les pays membres en matière d'infrastructure industrielle et de développement technologique mettent des limites drastiques à l'avancement de la PSDI. Ces asymétries sont telles qu'elles finissent par miner la viabilité de l'intégration et leur persistance rend difficile l'intégration en profondeur, à moins d'une très forte volonté politique de long terme, ce qui n'a pas été le cas. **Ensuite**, le modèle traditionnel d'IER nécessite des conditions pré-requises telles que des flux importants de commerce intracommunautaire – *régionalisation* – et la complémentarité des productions. Il est possible que ces conditions soient réunies dans le cas des pays développés, mais certainement pas dans le cas de pays d'Amérique latine en général, et encore plus dans le cas particulier de la Communauté Andine.

La deuxième réflexion montre que les premières étapes du processus d'intégration andin sont initiées par un activisme institutionnel très dynamique : le *régionalisme*. Cependant ce dynamisme institutionnel accompagné de bureaucraties régionales ne présente pas des conditions suffisantes pour impulser le processus d'intégration car les rapports commerciaux sont faibles. Il n'existe pas de modèle d'intégration économique applicable à ces conditions de départ. La séquence régionalisme d'abord et régionalisation après nécessite des politiques publiques conjointes. Cependant, étant donné que ces économies sont en concurrence pour les mêmes marchés, concernant les mêmes produits, les rivalités intra-régionales et leur positionnement géopolitique constituent autant un facteur de conflit qu'un frein à la coopération politique. Après 40 ans d'existence, le résultat final démontré dans la thèse est que la CAN constitue une région intégrée par le régionalisme, mais sans régionalisation. Il s'agit d'une coquille vide en termes d'IER.

Un premier effet de ce vide d'intégration économique est la signature d'Accords de Libre-Echange avec la puissance hégémonique du continent : les États-Unis. La présence d'un fort leadership américain a été la constante historique et institutionnelle des pays membres de la région. Les États-Unis sont le pays qui offre un modèle économique et politique à suivre et qui dicte les règles du régionalisme dans les Amériques. Grâce à des schémas de type « *Hub&Spokes* », les structures commerciales et productives sont figées. En effet, ils génèrent des vides de pouvoir dans le « *régime* » industriel, commercial et politique, qui sont à l'origine du déclin du régionalisme dans la CAN. *Un second effet* est l'addiction à la signature d'ALE bilatéraux et régionaux avec d'autres pays ou régions. Une initiative réactive, d'abord, pour ne pas se marginaliser du monde globalisé et, ensuite, pour conduire la production domestique et les conditions commerciales à changer en vue de la prolifération de ces formes d'accords. Ainsi la forme précède la fonction. Afin que les accords soient bénéfiques, il faut compter avec une gamme assez diversifiée de produits et de services complémentaires. Or, au sein de la CAN, les indicateurs de « *l'effet de plate-forme* » sont encore modestes et l'« *effet reprimarisation* » observé au cours des dernières années agit à l'encontre de la diversification. L'absence de structure industrielle diversifiée entrave la dynamique qui aurait pu développer une intégration régionale profonde (réseaux de partage de production).

La troisième réflexion concerne l'inertie structurelle des « *régimes* » des pays andins, qui nécessite un examen approfondi de l'économie politique des « *régimes* » d'accumulation et de leur impact sur la société et l'Etat. En effet, les spécialisations des pays membres de la CAN montrent la dépendance de la rente des revenus provenant des exportations de matières premières. Dans ce sens, le marché international et, plus concrètement, la demande de certains marchés traditionnels, sclérosent la nature des échanges à leur avantage aux dépens du développement d'autres secteurs. Indirectement, ces marchés façonnent les préférences des politiques publiques des États (investissement et distribution de rente) et les décisions d'investissement et de consommation des groupes sociaux. Les revenus provenant des exportations de matières premières affectent la totalité de l'économie. Ces rentes orientent les comportements

des acteurs ; les Etats financent ainsi le développement, les groupes sociaux et les institutions s'organisent autour de ces activités génératrices de revenus, d'où les incitations fortes à perpétuer les rentes en question.

Cette dynamique des économies andines explique la fragilité des engagements, ce qui est démontré dans le déclin du régionalisme (abandon du « *régime* » commercial de l'union douanière) et les violations persistantes du droit communautaire. Les systèmes industriels et commerciaux qui ont été lancés au sein de la CAN (ex PAND) perturbent cette posture de rentiers de l'Etat et des groupes sociaux car ils sont dans l'obligation de faire des ajustements, voire des entorses au « *régime* » d'accumulation. En ce sens, *la quatrième réflexion* concerne le fait que les marges de manœuvre des politiques régionales sont faibles, voire inexistantes, pour changer les préférences nationales des pays membres si elles ne sont pas soutenues par des politiques publiques fortes et engagées pour cela. Il est difficile d'attendre de la région andine des résultats que les États nationaux ne sont eux même pas en mesure d'initier, compte tenu de leurs structures nationales. Il faudrait alors penser à de nouveaux schémas théoriques d'intégration économique régionale, qui soient plus adaptés aux pays dont les paramètres économiques sont spécifiques dans les champs politique et social comme c'est le cas dans la région latino-américaine et andine. Il faudrait évaluer l'importance d'autres vecteurs porteurs d'intégration au-delà du secteur réel (« *d'autres domaines* ») ; ce qui semble être le cas en Amérique latine, du fait de nouveaux réarrangements dans la région : un régionalisme politique défensif est en cours avec de nouvelles initiatives comme l'ALBA³²¹ et l'UNASUR³²².

³²¹ ALBA, Alliance Bolivarienne pour les Amériques (2005), organisation politique, sociale et économique qui cherche à promouvoir l'intégration des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes.

³²² UNASUR, Union des nations sud-américaines, (2008), est une organisation constituée par douze pays de l'Amérique latine, dont les pays de la CAN et du MERCOSUR, pour promouvoir l'intégration régionale dans certains domaines (énergie, santé, environnement, infrastructure, sécurité, démocratie).

TABLE DES ANNEXES

Annexe I - Entretien avec Genaro Baldeón (Directeur Juridique de la CAN), le 28 octobre 2012	272
Annexe II - Entretien avec Genaro Baldeón (Directeur Juridique de la CAN), le 24 juin 2013	277
Annexe III - Entretien avec Adalid Contreras (Ex-Secrétaire Général de la CAN), le 12 juin 2013	285
Annexe IV - Entretien avec Adolfo López (Coordinateur Politique et des Relations Externes), le 26 juin 2013	292
Annexe V - Entretien avec Cesar Montaña (Professeur et Doyen Faculté de Droit de l'Universidad Andina), octobre 2012	302
Annexe VI - Entretien avec Victor Salazar (Responsable du programme de commerce et production de biens), juillet 2012	310
Annexe VII - Entretien avec José Vincente Troya (Président du Tribunal de Justice de la Communauté Andine), avril 2013	314
Annexe VIII - Entretien avec José Vicente Troya(Président du Tribunal de Justice de la Communauté Andine), le 28 mai 2013	317
Annexe IX- CAN: Indice d'Intensité bilatérale Relative du Commerce (IIR) des exportations (IIRX) et importations (IIRM) des biens pendant la période 1969-2010	324
Annexe X -Ligne de tendance pour la part du commerce intracommunautaire	325
Annexe XI- Ligne de tendance pour la part du commerce extracommunautaire	326
Annexe XII - Entretien avec Édgar Viera Posada (Coordinateur du centre d'étude sur la globalisation et l'intégration), novembre 2011	327
Annexe XIII - PRODY les plus représentatifs pour chaque pays de la CAN,..... par intervalles de 10 ans.....	329

ANNEXE I. ENTRETEN AVEC GENARO BALDEÓN (DIRECTEUR JURIDIQUE DE LA CAN), LE 28 OCTOBRE 2012

María Mercedes Prado: ¿Se puede decir que las decisiones son supranacionales porque son de cumplimiento obligatorio de los países miembros? y ¿las diferentes instituciones que conforman el SAI tienen una mezcla entre supranacionalidad unas e intergubernamentalismo otras, qué es lo que prevalece?

Genaro Baldeón: No es fácil sacar una sola conclusión en el tema de la CAN sobre todo cuando uno la compara con otros modelos de los cuales ha tomado la CAN y especialmente el caso de la UE. ¿Por qué se hablaba (porque ya no se utiliza la palabra supranacionalidad en Europa) hasta finales de los años 70 en Europa de supranacionalidad?

Después de los 70, en Europa ya la han desterrado de su lenguaje comunitario y en absoluto se habla de supranacionalidad como sí la seguimos manejando aquí en la región, la Constitución colombiana fue la primera que introdujo expresamente la palabra supranacional para referirse a la integración Andina.

¿Está claro para el resto de países andinos el efecto de la integración sobre las normas?, ¿qué prevalece la normativa andina sobre cada una de las constituciones de los países?

Ese tampoco es un tema fácil pero hay varias técnicas para poder resolver esos conflictos de incompatibilidad. A nivel de principio, nuestras constituciones por ejemplo la de Ecuador (porque antes no la tenía) por primera vez se hace referencia a la palabra andina, antes siempre se hablaba de la integración en el sentido latinoamericano dejando para las relaciones con terceros como las relaciones internacionales. Colombia y Perú utilizan la palabra supranacionalidad para referirse al proceso andino de integración.

¿Cuando hablan de supranacionalidad significa que lo que se norma a nivel de CAN está en capacidad de cambiar las reglas del juego?

La supranacionalidad como ahora la entendemos, significa que los países a través de sus constituciones deciden que a través de unos tratados internacionales (porque sigue habiendo derecho internacional en la integración) deciden ejercer ciertas competencias constitucionales. Por ejemplo, sacar una ley que antes era reserva de la asamblea se puede hacerlo conjuntamente con otros, se comparte la soberanía. A esto algunos le llaman cesión de competencias pero lo correcto es decir cesión del ejercicio compartido de las competencias soberanas de los países a través de unos órganos comunes, llámese Concejo de Cancilleres o Comisión de la CAN.

El punto de partida de la supranacionalidad es que las constituciones habilitan el ejercicio de competencias soberanas de manera compartida entre varios países, lo que pasa es que de la atribución del ejercicio de competencias a determinados órganos comunitarios parte una serie de principios y consecuencias, uno de ellos y tal vez el más importante es la primacía del derecho comunitario. Si tomas la constitución, encuentras que el Estado podrá atribuir el ejercicio de competencias a órganos de integración y esa es la clave de la supranacionalidad, no es la primacía porque la primacía es una consecuencia de la cesión.

Otra de las consecuencias de los principios que se deriva de eso es que esas normas que ya no las emite la asamblea sino otro órgano legislativo común de varios países, surte unos efectos ciudadanos lo que llamamos nosotros el efecto directo de las normas comunitarias. Esa norma puede ser invocada por un ciudadano directamente y esta es una diferencia con el derecho internacional. En el derecho internacional ni hay atribución del ejercicio en ninguna competencia ni por regla general las normas son directamente aplicables, sino que rigen las relaciones entre los Estados. O sea, rigen el derecho internacional pero no están pensadas para generar derechos directamente a los ciudadanos.

Esta es una solución que ha tomado el proceso de integración y que no sido tomado por la UE, el de la posibilidad que los ciudadanos puedan acudir directamente a las instancias comunitarias y peor aún a un tribunal de justicia de la UE. Un ciudadano no puede demandar ante el Tribunal de Luxemburgo pero sí podría demandar ante el Tribunal de Estrasburgo que es el de derechos humanos y que forma parte del derecho internacional de derechos humanos. En la Corte Interamericana un particular puede llevar a un Estado, entonces en derechos humanos hay una característica especial porque las personas tienen la capacidad normalmente de acudir a instancias y mecanismos no solo nacionales sino internacionales.

El derecho comunitario está pensado para que los ciudadanos puedan invocar y exigir el cumplimiento directo de las normas, la pregunta es ¿ante quien? Normalmente, nosotros le llamamos la administración descentralizada del proceso de integración, es decir, no es la Secretaría la que administra el proceso de integración por más que el

Acuerdo de Cartagena utilice unas palabras similares. Quien le corresponde ejecutar el proceso de integración son las administraciones públicas nacionales en primer lugar (administración descentralizada). Por ejemplo: ¿quién concede una patente? Por más que eso está regulado 100% por una norma andina 486 que regula todos los derechos, términos procedimientos, requisitos y demás, la norma se llama Régimen Común de Propiedad Industrial y quien administra esa norma no es la Secretaría sino los Institutos de Propiedad Intelectual.

Entonces las normas andinas están pensadas para que los ciudadanos puedan acudir en primer lugar ante sus propias instancias nacionales en sus relaciones entre particulares y ante los jueces nacionales.

¿Y el reclamo de una empresa sobre propiedad intelectual puede canalizarse directamente a la CAN?

En el estado actual sí, primero un reclamo ante la Secretaría y si es que no se soluciona la diferencia el particular puede acudir ante el Tribunal de Justicia de la CAN, esto no ocurre en Europa y es una de las grandes diferencias de nuestro sistema judicial comunitario andino versus el europeo. ¿Está bien o está mal, es mejor o es peor? Muchas de las explicaciones que se han dado es que nuestros tribunales no funcionan, nuestra justicia es lenta y corrupta pues el derecho comunitario no está para resolver ni suplir las estructuras democráticas de los países, hacerlo sería socavar las propias bases del proceso de integración. Mi punto de vista es que no es lo adecuado, lo adecuado es que los jueces nacionales sean jueces efectivamente de derecho comunitario y que cuando hay una indebida aplicación de una norma andina los jueces hagan valer esa norma andina sobre cualquier otra norma nacional.

Y están capacitados los jueces nacionales con el derecho comunitario y el derecho internacional?

No.

¿Entonces no se puede eso ahorita, necesariamente tiene que irse a una instancia comunitaria?

Es lo que está ocurriendo en muchos casos y la Secretaría General ha emitido varios pronunciamientos señalando que básicamente la Secretaría General no es una comisaría de denuncias de casos de particulares, ni es tampoco una instancia de revisora de decisiones y resoluciones administrativas que toman los Estados y por tanto ha sido muy cautelosa para efecto de admitir casos. Esta fue una reforma del año 96 que se modificó y habilitó a los particulares demandar directamente al Tribunal siguiendo un paso previo ante la Secretaría General. Antes del 96 Europa era nuestro modelo y de hecho se trajo al francés Pierre Pescatore para que explicar el modelo, pero en el año 96 se reforma el acuerdo y una de las razones que fundamentaba para habilitar a los particulares era que el Tribunal no tenía suficiente actividad.

¿Parece que la función precedió a la necesidad?

En el caso europeo sucedió algo al principio, el Tribunal Europeo no tenía suficiente actividad sencillamente porque había desconocimiento de los propios mecanismos y ahora está abarrotado de casos que son presentados únicamente por los Estados o por la Comisión Europea. Los particulares pueden acceder solo en caso de que quieran demandar la inconstitucionalidad de la ley europea, ahí si hay una legitimación para los particulares demostrando requisitos.

¿Quien esta normando que las decisiones se cumplan?

Cuando un Estado no cumple esa instancia es el Tribunal Nacional, se debe ir al Tribunal Contencioso Administrativo, Corte Suprema, Tribunal Constitucional y de ahí mandar la violación por parte del Estado Ecuatoriano de una norma comunitaria.

¿En la práctica qué está pasando a nivel de primera instancia, qué tipo de reclamos son los que más reciben?

En todos los casos de solución de deferencias tal vez el 90% o más están vinculados a la integración económica comercial, entre otras razones, porque el proceso andino de integración en buena medida su regulación, su marco y ordenamiento jurídico se ha desarrollado en ese ámbito económico-comercial no en los otros componentes de la misma manera y tenemos una cantidad de casos bien importante en este momento el 100% están viniendo por reclamos y denuncias de particulares, ya no son los Estados.

En la primera instancia cuando nació el Tribunal los primeros casos eran por incumplimiento contra un Estado que venía de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Entonces la Secretaría General investigaba el caso, generaba observaciones al país y si es que el país no acataba las medidas se emitía un dictamen y si es que no hacía nada al respecto la Junta empezó a llevar desde el año 96 casos al Tribunal de Justicia demandando a los Estados.

¿Una razón para este 90% de casos puede ser que en realidad se está afectando el bolsillo de la gente y como no se tratan de agendas de carácter social sino de interés económico, entonces no importa y no hay mayor casuística?

Una razón es esa en efecto y otra es el propio desarrollo normativo de la CAN en los otros ámbitos. Por ejemplo en la CAN no ha habido un gran desarrollo de los derechos de los trabajadores que si lo hubiera habido es muy posible que tengamos muchos casos en que los trabajadores van y demandan ante la Secretaría a un Estado por despido intempestivo y otras razones. Entonces hay un nivel de armonización mínimo con el tema laboral y lo mismo podríamos decir en otros ámbitos: fiscal tributario que son casos más comunes, los de propiedad industrial, los casos de familia y los penales.

Por otro lado, en el estado actual ya no es un tema solo de conocimiento sino también de solidez de las instituciones, si los países tuvieran más voluntad política deberían fortalecer las instituciones deberían darles más independencia y autonomía a las instituciones, más respeto, más deferencia.

En el tema de la legitimidad democrática de las instituciones (que aquí no ha habido un debate), si comparas el andino con el europeo puedes ver que las comunidades económicas europeas tenían un órgano parecido a nuestro Concejo de Cancilleres y un órgano parecido a la Secretaría General que se llamaba la Comisión de las Comunidades Económicas. Muy pronto los europeos se empezaron a dar cuenta de que necesitaban dotar de legitimidad a sus instituciones y que esto desplazaba a las leyes nacionales (cuando los valores democráticos venían de Europa). Poco a poco viene el Parlamento europeo a adquirir competencias.

Pero algo que es incluso más destacable en el caso europeo son las estrategias utilizadas para profundizar el proceso de integración en Europa comparadas con nuestros procesos de profundización de integración. Aquí como tú lo mencionabas, depende básicamente de la voluntad del que esté a cargo mientras en Europa la voluntad se queda reflejada como políticas de Estado que no son del gobierno de turno sino que están constitucionalizadas. Todas las constituciones europeas han tenido que adaptarse, reformarse para que su Estado pueda ser miembro pleno de la UE y no solo eso sino que cada paso de profundización ha implicado reformas de Tratados que han sido sucesivos y con mucha frecuencia más aún después del 92 con el Tratado de Maastricht, Ámsterdam, Lisboa, entre otros y que además han implicado referéndums de los propios Estados recordemos el caso de Irlanda y Francia. Eso es lo que llamo yo un respaldo o legitimidad democrática en donde tenemos un Parlamento que participa en el control de las decisiones de Europa, colegisla con el Concejo de la UE, fiscaliza la Comisión Europea.

Por eso cuando se habla de hacer algún cambio a la CAN se necesita cambiar el Acuerdo de Cartagena y no hay que tener miedo porque eso es parte de los procesos democrático que bien o mal tenemos en este momento. Han sido dos años de ingeniería y no ha pasado nada y dudo que pase mucho, a menos que los presidentes y el presidente Correa tomen decisiones de frente como creo que él sí podría tomarlas y los otros no tanto. Entonces ahí están las grandes diferencias de cómo evolucionamos en unas partes y como involucionamos en otras.

¿Al hablar de decisiones, estas son de cumplimiento obligatorio?

Hay dos órganos que tienen capacidad de adoptar decisiones y decisiones vinculantes (obligatorias) que son la Comisión de la CAN y el Concejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

¿Jerárquicamente se ubica el Concejo Presidencial Andino, el Concejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión?

No, hay distribución del ejercicio de competencias es decir que hay un reparto de competencias más que subordinación porque la Comisión tiene competencias en unos ámbitos y el Concejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores tiene competencias en otros ámbitos. Entonces no hay subordinación pero lo que sí hay es el Concejo de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada con la Comisión que es un mecanismo de coordinación de los temas de intersecciones en los temas de economía y comercio.

La Comisión tiene competencia en los ámbitos económicos comerciales y el Consejo de Cancilleres en todo lo demás y en teoría si uno lee el acuerdo de Cartagena no es así, esto es un caos y es parte de lo que yo he criticado por algunos años, la necesidad de una reforma integral en cuanto a competencias en la CAN porque es un desorden y cualquier ciudadano podría criticar las decisiones del Concejo de Cancilleres. Cualquier persona podría cuestionar esas decisiones es como llevar una ley a la Corte Constitucional.

¿Podría cuestionar por el hecho de que no está dentro del ámbito de competencias?

Exacto, porque el Concejo no tiene competencia para hacer eso, pero bueno nosotros siempre hacemos redacciones comprensivas y hacemos interpretaciones más flexibles que las redacciones.

¿Redactan las decisiones de esa forma para que haya consensos?

Muchas veces la propuesta inicial que puede tener un hilo conductor empieza a deformarse en el camino por la incorporación de los puntos de vista diferenciados y los consensos, pero bueno eso es parte de la democracia.

¿Una vez que se firman los tratados es obligatorio para todos?

Sí desde ese momento es obligatorio, está en el artículo 2 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Expresamente dice que las decisiones a partir de su suscripción son de obligatorio cumplimiento pero hay que ver que ninguna decisión te dice que una norma es obligatoria, el Tratado que dice que las decisiones y resoluciones son de carácter son de obligatorio cumplimiento y además son directamente aplicables en el territorio de los países miembros y esto es lo que llamamos nosotros la aplicación directa o efecto directo de las normas comunitarias.

Además, las decisiones entran en vigencia en principio a partir de su publicación en la gaceta oficial de la CAN o cuando expresamente se señale una fecha de entrada en vigencia distinta.

Por otro lado, cualquier norma que sea incompatible, inconsistente o violatoria a esa decisión andina es inaplicable. Ningún juez puede invocar una norma nacional que sea violatoria de esa decisión. Pero bueno, aceptamos que una

norma de integración prevalece sobre una ley nacional pero aquí surge la pregunta de si también prevalece sobre la Constitución.

¿Y prevalece?

En principio las constituciones son las que dan vida al proceso de integración, son el punto de partida y el sustento en el que se asienta el derecho comunitario. Son las constituciones las que han habilitado a que estos órganos puedan adoptar estas normas, por tanto, hay un principio de competencias y no hay incompatibilidad.

¿Así no esté claramente establecido en la Constitución el allanarse a los principios de la integración regional andina?

Bueno nuestras constituciones y entre ellas las de Ecuador expresamente consagran la primacía.

¿Dice ahí Andina?

No en la cláusula de habilitación, lo que pasa es que hay varias disposiciones vinculadas a la integración cuando se habla de los tratados internacionales, cuando se habla de la integración latinoamericana y ahí es donde se nombra la palabra andina. Además, cuando se habla de que la constitución habilita al ejercicio de competencias a través de órganos comunitarios, eso no se hace expresamente para la CAN sino para todo tratado celebrado por el Ecuador en un marco de un proceso de integración ante el cual puede atribuir el ejercicio de competencias. Entonces la constitución expresamente prevé la cláusula de habilitación constitucional.

¿No existen quejas de los países cuando alguna norma va en contra de algún principio constitucional? ¿Y qué pasa en ese caso si son de aplicación obligatoria?

Ahí hay que distinguir si es que hay un verdadero conflicto o una apariencia de conflicto, un conflicto hay cuando es irreconciliable la una norma con la otra norma y normalmente eso es excepcional porque la constitución tiene una parte dogmática y una parte orgánica. La parte dogmática son los derechos del buen vivir (derechos humanos, económico-sociales) y la parte orgánica es la organización del Estado con una asamblea, un tribunal, una corte de justicia, etc. En la parte orgánica está la habilitación constitucional para que el Ecuador pueda comprometer y obligarse a través de tratados internacionales y esos tratados prevalecen sobre las normas nacionales. Por tanto, sobre estas normas orgánicas no debería haber incompatibilidad.

Ahora, con la parte dogmática o sea los derechos económicos y sociales hay unos principios del derecho comunitario que señalan que entre sus fuentes tiene los derechos fundamentales como los derechos humanos que son comunes a las tradiciones constitucionales de los países miembros de la CAN. Bajo esa interpretación está el derecho comunitario no es la norma cerrada sino que es todo un ordenamiento donde están principios.

Si es que hay una norma que viola y vulnera a la propiedad pues hay en el ordenamiento jurídico comunitario, aún cuando no esté escrito, unos principios que prevalecen sobre esta norma comunitaria. No es que la constitución prevalece sobre la norma comunitaria sino que este ordenamiento tiene unos principios que son comunes a las tradiciones constitucionales que hacen que esta norma sea ilegal, incompatible y por tanto susceptible de nulidad.

¿En la práctica ustedes se cuidan de no introducir temas que puedan ser sensibles para las constituciones de esos países?

En la realidad no hacemos un examen de constitucionalidad de las decisiones, lo que sí hacemos es un estudio de constitucionalidad del Acuerdo de Cartagena. Solo hay un caso grave derivado por el Acuerdo de Cartagena y es el caso de la importación de licores que hacía Ecuador de Colombia.

Colombia tenía unas medidas constitucionales del sistema de monopolios rentísticos de los municipios sobre la regulación, el ingreso y salida de los licores. El Acuerdo de Cartagena dice que los países no podrán aplicar restricciones ni gravámenes al comercio. En este caso la sentencia del Tribunal fue que las normas de la CAN prevalecen sobre el ordenamiento interno de los países en términos absolutos incluyendo las constituciones. El caso no se resuelve hasta ahora porque Colombia no ha podido cumplir a cabalidad desde el año 97 y es de los casos más antiguos pendientes de cumplimiento. Esto es grave porque se está afectando la credibilidad institucional porque no se pronuncian y las consecuencias de ese pronunciamiento están anticipadas por el propio Presidente de la República.

¿Qué pasó con el arancel externo común?

Eso quedó para los anales de la historia, a mí me tocó negociar el desmonte del arancel externo común como subsecretario de comercio del Ecuador y unas de las medidas en el año 2007 fue la de proteger la producción nacional e incentivar la importación de bienes de capital y de materias primas. Entonces me tocó construir la propuesta de reforma arancelaria del Ecuador lo cual implicaba desmarcarse del arancel externo común, la verdad es que en el arancel externo común ya estábamos únicamente Colombia y Ecuador porque Venezuela que era el tercer país ya había denunciado al Acuerdo de Cartagena, Bolivia tenía un arancel plano que ahora ya lo ha escalonado y Perú tenía un arancel de 10 a cero la mayoría y muchos acuerdos ya en proceso de negociación. Estábamos atados a la protección de la industria colombiana porque estábamos protegiendo muchos bienes producidos por Colombia, el momento no era de real compromiso porque ya se habían disparado a negociar acuerdos de comercio Colombia y

Perú (que ya debe tener liberalizado su comercio como en un 90% en este momento)... Entonces ya para qué arancel externo común? Hay mucha inercia en lo que pasa con los gobiernos.

¿Entonces cuál es el estado de la situación? Tenemos a la Aladi, Celac, Alianza del Pacífico, ALBA, Mercosur, CAN, Unasur, Sela, SICA, Caricom y al G2 que antes era G3 y de ahí tenemos acuerdos variados y el Siena (Sistema Integrado de Interconexión Eléctrica) donde participa Chile y los cuatro andinos y lo que está pasando es caótico, es un desorden y una falta de visión estratégica.

¿Una estructura institucional demasiado exigente para los países andinos?

Tal vez aquí los orígenes son interesantes, cuando uno analiza por qué tenemos la institucionalidad que ahora tenemos debemos irnos un poco en el tiempo porque lo que hay es una herencia. La razón de ser viene del acuerdo del 69 cuando la idea inicial era la programación industrial conjunta y para eso se necesitaba unos insumos técnicos muy sólidos. La Junta era el órgano por excelencia que marcaba el liderazgo, tanto así, que el Acuerdo de Cartagena decidió que la Comisión solo se podía pronunciar si había propuesta de la Junta. Actualmente es un mix entre la Secretaría y los países que quieran presentar sus propuestas.

Cuando hablábamos del Acuerdo de Cartagena siempre estábamos pensando en la Junta, después en la evolución hicieron falta dos órganos (mirando el modelo europeo): el Tribunal para que haga respetar las decisiones y un Parlamento Andino para que empiece a darle legitimidad al proceso de integración.

¿Por qué se creó este Parlamento si lo único que puede hacer es sugerir?

En Europa cuando se creó el parlamento era similar pero a éste sí le articuló porque al menos se le permitía generar opiniones en el proceso legislativo y poco a poco el parlamento empezó a ganar presencia hasta que todo tiene que consultarse o co-legislarse con el Parlamento Europeo. Aquí nos quedamos en esa etapa inicial y ya le vamos viendo en el futuro la interacción con nuestro quehacer hasta que después se dieron cuenta aquí no querían opiniones de las decisiones y los dejaron aislados.

Y el Tribunal de Justicia que sí se lo concibió porque empezaron a generarse una serie de decisiones y a presentarse incumplimientos. De hecho, las primeras discusiones del Tribunal Andino empezaron en el año 72, apenas un año después de que entró en funcionamiento el Acuerdo de Cartagena.

ANNEXE II. ENTRETIEN AVEC GENARO BALDEÓN (DIRECTEUR JURIDIQUE DE LA CAN), LE 24 JUIN 2013

El cambio de Pacto Andino a CAN, que se dio en 1996 con el Protocolo de Trujillo, ¿mejoró la gobernanza dentro de la región, o no? ¿Y por qué hago la pregunta? Porque cuando existía el Pacto Andino teníamos una Junta, y en esa Junta había tres independientes de los gobiernos. Inclusive era posible que los miembros de la Junta sean miembros de cualquier país latinoamericano. Estaba puesto así en el papel. Ahora ya no hay Junta. Hay un CAMRE que se han mejorado sus funciones, y hay una Comisión, y una Secretaría que más bien ha perdido un poco de protagonismo. La pregunta es, ¿hay una ganancia en gobernanza? Solamente mirando a lo que es el Consejo Presidencial, el CAMRE, la Comisión la Secretaría. O, ¿ha habido, en tu opinión, un retroceso por ese lado? Antes había probablemente más *supra*, ahora más *inter*. ¿Qué piensas?

Yo no tengo toda la evidencia de lo que ocurrió en la época de la Junta. Conozco las dificultades que, en términos globales, que se han manifestado en esa época. Yo creo que ha habido, como en toda institución, ciclos. Ciclos donde hay más solidez, mayor institucionalidad, mayor autoridad, mayor respeto, mayor independencia también. Y ciclos en los que también ha habido mayor dispersión, hay menos independencia. Tanto en la época de la Junta, como en la época de la Secretaría General.

Uno de los problemas que se dispersaban sobre la época de la Junta, es que los acuerdos que emitían los miembros de la Junta debían ser por consenso entre los tres miembros. Y llegar a consensos entre los tres miembros, cuando había muchos intereses económicos detrás, y en algunos casos intereses políticos, no era fácil. Y tuvo momentos en que la Junta no podía avanzar más rápidamente porque necesitaban lograr sus consensos juntarios. Entonces, por ejemplo, las épocas en las que ya comienza a funcionar el Tratado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, en la que la Junta tiene la posibilidad de tener un rol protagónico, fiscal de la integración. De alguna manera tiene la facultad de demandar a los Estados, y para que esto pudiera ocurrir pasó mucho tiempo. Recordemos en el año 84 se le asigna esta tarea a la Junta del Acuerdo de Cartagena, con la entrada en vigencia del Tratado y el Estatuto del Tribunal de Justicia. En el 84 y 85.

Sin embargo, las demandas por incumplimiento... la primera que realmente prosperó recién fue en el año 96. Entonces, se activa el Tribunal en el año 84-85 con un Estatuto, y empiezan las primeras acciones. Pero las primeras acciones no fueron de la Junta por incumplimiento en contra de los países. Que era, ciertamente, la principal responsabilidad que se le estaba asignando a la Junta del Acuerdo de Cartagena. O sea, la posibilidad de que pueda interponer demandas contra un Estado por incumplimiento. Y recordemos que para esa época, en los 80, había una generalización de los incumplimientos. Es decir, había una especie de parálisis, y los incumplimientos estaban al día todos los días.

Y cuando se analiza esa parte de los incumplimientos, yo me sorprendo. Porque en la reunión que tuvimos en la Universidad Andina, se habló mucho de este informe de la Getulio Vargas, y los incumplimientos. Y yo pienso que ni este informe, ni lo que nosotros analizamos en la reunión, están tocando el corazón del problema. A mí me parece que hay un problema de gobernabilidad, y uno de gobernanza. O sea, yo estoy llamando gobernanza a las instituciones que están creadas para poder emitir derecho secundario, y el Tribunal Andino que es el que está haciendo cumplir. Y gobernabilidad, la posibilidad de que eso realmente se cumpla. Entonces, sí hay incumplimientos, pero yo creo que deberíamos ir más atrás para ver por qué hay incumplimientos. ¿Por qué los países no están motivados a cumplir el derecho secundario? O sea, yo creo que hay que atacar las razones de raíz, no decir «si hay incumplimientos y hay que sancionar...» Yo no sé hasta qué punto inclusive las posibles sanciones del Tribunal de Justicia [sirvan]. Porque el Tribunal llega hasta cierto punto, y nada más. No hace seguimiento de si lo que se sancionó al país realmente se cumplió, y si se cumplió solo transitoriamente en esa partecita, se implementaron medidas que reviertan esa situación por cumplir con el Tribunal, pero el otro lado se actúa diferente. ¿Por qué los países, desde el inicio, no tienen motivaciones para cumplir?

Ahí hay varias aristas que tienes. El punto de partida, yo creo que es el más importante y el que no se lo ve tan explícito, es la voluntad política que es el factor determinante para que realmente pueda un proyecto político salir adelante.

Pero detrás de la voluntad política hay una motivación. Yo no quiero quedarme la sensación de que... hasta ahora, el avance de la tesis me dice que: si esto no marcha por el lado comercial, se quedará esta región para hacer esos pequeños temas que están alrededor, en esa agenda estratégica. Pero si el corazón, que yo le llamo el «núcleo duro», no marcha difícilmente va haber motivación y voluntad política. Entonces no quiero quedarme con el «¿será solo eso?» Porque si realmente hubiera en la región un componente económico tangible, que se pueda medir... porque lo otro no se puede medir, son cositas a los lados, periféricas. Pero, el «núcleo duro» es

débil porque no hemos crecido más del 8% y todavía, en ese crecimiento, los países no lo consideran como una cosa importante.

Y ahora representamos a penas el 7%. Para Ecuador es para quién más representa la CAN, pero en general estamos hablando solamente de un 7% de relación de interdependencia comercial. Entonces, si solo te quedas por ahí dices «bueno, ¿me voy a diseñar todas unas ataduras de política económica con socios con los que apenas tengo una relación de interdependencia de apenas 7%?». Es un gran interrogante que uno se tiene que formular cuando se da un proceso que pretendería armonizar políticas económicas, especialmente comerciales también. El propio hecho de las negociaciones conjuntas con terceros, sería la política comercial, la unión aduanera, el arancel... Todo lo que implica la política comercial en una unión aduanera está también muy condicionado por el factor interno, la interdependencia comercial. Y ahí hemos tenido siempre, no ahora, una debilidad que lo anota incluso la CEPAL. Y eso, ¿ha influido o no ha influido en la voluntad política? Si, nuestra historia ha sido cíclica en eso, y hemos tenido momentos de mayor entusiasmo y momentos que no hemos visto razón de estar juntos, uniendo nuestras políticas.

Lo que te decía hace un momento, que el 84 entre en funcionamiento el Tribunal, pero la primera acción de incumplimiento se da en el año 96. Para este entonces, años 80, había un «pacto de caballeros» a nivel andino para no demandarse. Y pasan los tres primeros años, y el Tribunal dice «hay que reformar el Tratado del Tribunal». El Tratado del Tribunal había entrado en vigencia en los años 84-85 con el Estatuto, y ya para el 87 decían que había que reformar el Tratado del Tribunal... el propio Tribunal. La reforma que se en el 96 con el Protocolo de Cochabamba se refería a que los magistrados tenían asiento permanente en el Tribunal, pero no tenían qué hacer. Entonces empezaron a generar creatividad: «más allá de hacer los cursos, los programas de formación, ¿cómo nos dotamos de mayores funciones y competencias para que esto pueda operar y sea un Tribunal que funcione efectivamente?». No hay que olvidar que en caso de Europa, el Tribunal de Luxemburgo adolecía de lo mismo al principio. Al principio no tenía casos, y eso fue algo que se lo ganó el Tribunal en el transcurso. Pero aquí tuvimos mucha creatividad y empezamos a generar todo un proceso de reformas para el funcionamiento del Tratado del Tribunal que derivaron en este Protocolo de Cochabamba.

La razón de ser de esas reformas, no era darle mayor solidez al sistema, o atacar los temas que están detrás (como tú los dices), sino ver como ese Tribunal que lo habíamos creado le dábamos un poquito más de funciones, porque los magistrados no tenían mayor cosa qué hacer. Eso está evidente, además, en mucha documentación que hay aquí, y el Tribunal. [Entonces], se generan una serie de competencias, como innovadoras: se crea una función arbitral para el Tribunal, que era una de las grandes cosas. Se crean algunas competencias que existen en el derecho europeo, como la interpretación de apreciación de validez, un recurso que hasta el día de hoy no se ha utilizado. También se crea el acceso directo de los particulares, que éste era como el antes y el después. O sea, esto es la clave de todo: el acceso de los particulares a la justicia de nivel comunitario.

Nuestro sistema se inspira en el sistema europeo, en que la justicia es descentralizada. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no es una Corte Suprema de Justicia que jerárquicamente está ahí encima. El modelo está basado en que los jueces nacionales, y sus sistemas judiciales nacionales son la base sobre la cual se sostiene todo el sistema judicial europeo. Nosotros, ¿qué dijimos?: «tenemos que ir más allá. Podemos ir muchos más allá abriendo las puertas a los ciudadanos, a los particulares, a las empresas. Para que ellos puedan interponer acciones directas ante el Tribunal.»

Y ha habido una buena respuesta de eso, ¿no?

Claro, una buena respuesta y no sabes cuánto ha sido bueno para el sistema.

Sabes que es un signo de interrogación porque la mayor parte de demandas recibidas son solo sobre temas de patentes y marcas.

Marcas es el 80% y patentes el 20%.

¿Y el resto?, ¿y otras cosas?

Eso se explica por la propia normativa. La normativa de propiedad industrial es una de las más abarcadoras, más completas, y es un ámbito en donde mayor cantidad de controversias existe. O sea, por el un lado, nosotros tenemos una regulación casi absoluta del tema de propiedad industrial a nivel andino, más que Europa. Además, es un sector donde los intereses económicos... por ejemplo el primer caso como era Bellmonth de la Philip Morris por un lado, y la otra poderosa firma Bellmonth. Las dos poderosas estaban enfrentadas aquí por la misma marca. Entonces, hablamos de mucha plata por detrás. Bellmonth, por ejemplo, que fue el segundo caso que tuvo el Tribunal de Justicia, ya era sobre propiedad industrial. ¿Cuál era el primero? También de propiedad industrial. El 1-AI-96 era un decreto que salió en el caso Ecuatoriano, que se llamaba la figura del Pipeline. O sea, la posibilidad de otorgar patentes y mención para productos farmacéuticos retroactivamente. O sea, para menciones que se habían generado antes de la nueva ley. La nueva ley era la decisión 344 en el año 93. Y salió en varios de nuestros países de América Latina salió la figura del Pipeline, con mucho interés por detrás de EE.UU directamente. El Pipeline era reconocer la protección de las patentes que al menos diez años atrás, o sea incluso ya muchas de ellas estaban en el mercado hace

rato; se habían conseguido en cualquier parte del mundo. Inicialmente esto surgió como un tratado bilateral entre EE.UU y Ecuador, pero, después salió como un decreto en el reglamento a la decisión 344.

Entonces, primer caso: patentes, Pipeline; segundo caso: Bellmonth. Con lo cual ya nos damos una idea que es lo que estaba pasando. Y los casos gruesos, los casos de interés comercial, ¿dónde estaban? Empezaron a surgir después, o sea la Junta del Acuerdo de Cartagena, ya en el año 96, con la primera activación (caso Pipeline), empieza con aspectos comerciales. Entonces, ya surge el caso de licores, que fue uno de los que mayor interés tuvo en su momento, y que todavía está sin poder cumplirse. Después comenzaron a surgir más casos, el tema del azúcar fue el primero con una demanda entre dos países, entre Colombia y Venezuela.

Para esa época cambia en el año 97, de Junta a Secretaría General. Lo que se veía en la época de la Junta es que, este cuello de botella del consenso no permitía tener un rol más efectivo en esta función de vigilancia y de cumplimiento de las normas comunitarias.

Bueno, pero el CAMRE también tiene votación por consenso, ¿no?, ¿no es igualmente difícil?

La diferencia es que el CAMRE genera normativa, en cambio la Junta redime conflictos. Al CAMRE no le mandas el conflicto, para eso le crean a la Junta. En la adhesión del Tratado del Tribunal, la Junta es este colchón al que los países le pueden dar duro, y tiene la capacidad de sancionar a los países para que entre ellos no tengan conflictos directos. O sea, la diplomacia directa no es la que funciona en el sistema comunitario, ni el andino ni en el Europeo. Entonces, para que funcione este sistema tú necesitas un gran compromiso, es decir, tú tienes que ser consciente de que tu Estado ha transferido el ejercicio de ciertas competencias constitucionales, a unos órganos que los llamamos supranacionales. Pero, si tú no eres consciente de eso, el sistema se te cae. Y eso es lo que ha pasado aquí, es decir, que los gobiernos no han sido conscientes que están en un proceso de esta naturaleza.

Entonces, vuelco al tema de las motivaciones. Si hay una motivación que me interesa preservar, lo voy a hacer. Pero –para ir un poquito más atrás– ¿qué motivaciones tendría? Me imagino que es la pregunta que se hace un dirigente político: ¿Qué me ha traído la CAN a mí? ¿Qué me ha dado la CAN a mí? ¿Cuáles son las ganancias que yo tengo? ¿Es que fue necesaria la CAN para llegar al 10% de comercio con Perú? –me supongo que se pregunta el presidente ecuatoriano– ¿o igualmente lo hubiera hecho sin el costo de pertenecer a la comunidad? –Hubiera dicho, «entonces ¿qué?»

Lo que pasa es que las motivaciones no han sido estructurales sino coyunturales. Desde el punto de vista que «ahora me interesa la CAN –por ejemplo, años 2002-2003– porque me va a permitir tener un acuerdo con Europa, y Europa me puso como condición que negocie con el bloque de integración. Entonces, ahora me interesa la CAN porque Europa me pide y me condiciona que negocie en grupo». Es lo que Allan Wagner denominaba como «federalismo externo», es decir, son los factores externos los que hacen que nos cohesionemos internamente. Y eso es lo que a veces ha ocurrido, cuando vemos así que: ¿en qué momento a quién, qué le ha interesado? O sea no han sido elementos que todos hemos tenido alrededor de una sola visión, sino que cada uno ha visto: «ahora me interesa esto porque lo necesito sacar adelante lo de EE.UU, el ALCA en un momento dado; lo del MERCOSUR, en otro momento; lo de la UE en otro».

En el caso de la UE ha sido un caso de los que mayor cohesión ha generado internamente. Mientras estuvo vigente esa posibilidad. Porque la UE exigía que pueda haber libre circulación, o sea que sus productos puedan entrar primero por Venezuela y circular hasta Perú y Bolivia libremente, como existe en la UE. Ese fue uno de los factores de presión más importantes que se tenía para la construcción de la unión aduanera, no era nuestro interés compartido de tener una. Era el interés coyuntural para cómo responder a ese planteamiento que nos estaba haciendo la UE.

Cuando vemos, por ejemplo, en el año 2004 se arma toda una estrategia, en esta evaluación conjunta CAN-UE, para integrarnos y dar una respuesta al requisito de la UE de libre circulación de mercancías. Entonces se plantearon ahí todas las alternativas de cómo desmontar las fronteras, cómo cobrar los aranceles, etc., pero a la luz de esa motivación. Se cae ese interés externo, y todo esto se quedó sin piso.

Entonces hemos tenido ciclos. Por ejemplo –regresando al tema de conflictos–, empieza la actividad de control por parte de la Junta en su última fase, cuando estábamos en las reformas del Protocolo de Trujillo. Los dos primeros casos surgen ahí, y después se genera la gran actividad jurídica y vigilancia del cumplimiento. Esto coincide con la disposición colectiva –años 97, 98 y 99– de lograr el mercado común en el año 2005. En esa época, cuando hay una adhesión de que había que lograr el mercado común, pues toma relevancia la Secretaría, con su primer Secretario Sebastián Alegrètt a lo que venía teniendo la Junta en su momento. Entonces posicionan toda la institucionalidad alrededor de un concepto de una idea, se llamaba *mercado común*.

¿El objetivo era poder negociar en conjunto con otros bloques?, ¿o esa decisión la disparó el querer hacer un acuerdo de libre comercio con Europa?

Ahí no era tan marcado lo de la UE, para ese entonces. Con la UE se vino gestando, más bien, el dialogo político, la cooperación; todavía no estaban en boga los acuerdos comerciales Norte-Sur. Eso todavía era dimensión desconocida. Pero si había otros elementos, el ALCA, por ejemplo, surge ahí y surge también la propia actividad

significativa de la OMC. Entonces si había un panorama internacional en donde tenían algún nivel de interés de participación conjunta. MERCOSUR estaba por un lado, que fue el primer pasito, y las coordinaciones con la CAN para un acuerdo de libre comercio. Después vino el ALCA que fue lo que concitó toda la atención, y todo era pensado en el ALCA. Claro, se decía que había que avanzar en el mercado común, y terminar todos los compromisos andinos porque había que responder a los acuerdos del ALCA. Si hubo una época, y durante esas negociaciones del ALCA, de cohesión interna, pero, nuevamente, fue por un factor exógeno.

El día de hoy, nosotros no hemos presentado desde el 2008 ni una sola acción de incumplimiento contra un Estado ante el Tribunal de Justicia. Con lo cual se pregunta «¿qué hay detrás?, ¿por qué antes había un boom de las demandas de incumplimiento?». En los años 97, 98 e incluso en el 2001 se incrementan; en el 2002-2003 alcanzan la cúspide. Bueno, Venezuela era el campeón de los incumplimientos ante el Tribunal, y el Ecuador.

O sea yo creo que finalmente muchas cosas no se resolvieron, incluso cuando ya se fue Venezuela, muchas cosas quedaron sin cumplirse.

Así es. De hecho, yo creo que uno de los detonantes para el retiro de Venezuela estuvo asociado al hostigamiento de la CAN, de Colombia, y de la propia Secretaría General. Cuando no se supo avizorar, en su momento, que una acción tan fuerte desde aquí exigía mayor institucionalidad, y no que estábamos colgados con telas arañas en nuestra institucionalidad. Lo que ocurrió fue que, desde la Secretaría General, se activaron todas las acciones de incumplimiento contra Venezuela, por reclamo de Colombia –la mayoría– y una que otra de otro país. Pero, nosotros asumimos todo ese contencioso contra Venezuela. La Secretaría General le demandó por su sistema de control de cambios, en primer lugar, con lo cual se estaba cuestionando la columna vertebral de la política económica venezolana. Entonces, aquí se le declaró primero como una restricción al comercio, y después se lo llevó al Tribunal; el Tribunal sentenció y declaró incumplimiento. Después le demandamos por toda su política fiscal y tributaria, impuestos indirectos, el IVA, que favorecía a la producción nacional; su sistema mercal, de comercialización pública; cuestionamos a su sector cigarrero; entre otros temas.

¿Tienes en un solo documento todos los casos?

Tengo un documento que preparamos en el año 2004, y de hecho tenemos unas actualizaciones sobre esa evolución. Pero, en el 2004 surge también esta inquietud de la revisión del sistema de resolución de controversias porque había un problema de los incumplimientos. O sea, si tu veías las declaraciones presidenciales, en todas aparecía que se debía resolver lo de los incumplimientos. Entonces, hay una directriz presidencial en que dicen: «¿saben qué? Trabájese en el perfeccionamiento del sistema», y ahí preparamos un documento sobre qué es lo que había ocurrido y qué factores teníamos por delante para mejorar el sistema. Había mucho hincapié en la efectividad de las sanciones del Tribunal.

Sí porque ahí no hay seguimiento. No sé si ese era. Hablando con ellos, ellos dejan el cumplimiento de la sanción en manos de los países.

No tanto. Yo creo que debiera ser así: dejarlo en manos de la Secretaría General o de los países, pero ellos lo asumieron, y se compraron un problema político. ¿Por qué? El Tribunal, una vez que emite la sentencia, a partir del año 2001, empieza a activar de oficio los procesos de desacato de sentencia. En algunos fueron a instancia de la Secretaría General, pero después fue el Tribunal de oficio. Eso que me dices ahorita, que ellos se hicieron a un lado en el seguimiento, pues no fue así y no es así en este momento. Basta ver a instancia de quién han venido los procedimientos que se llaman de “desacato de sentencias”. Tal vez, –no sé en el último año como nosotros ya no hemos presentado–, son las empresas las que han presentado todos los casos; en este momento son a iniciativa de empresas. Porque ni países se han demandado entre sí, salvo en la época de Bolivia con la 486 que ocurrió en el año 2008; y las negociaciones con la UE. Salvo esos dos nosotros, como Secretaría, no hemos activado ningún proceso contra ningún país. Todas han venido del sector privado, y del sector empresarial en temas de plaguicidas, de propiedad intelectual, de carácter comercial, etc.

Entonces, el Tribunal se ha comprado, desde mi punto de vista, buena parte de pleitos que no debía haberse comprado. Entre otras cosas, porque algunos pleitos eran de naturaleza privada, o sea de interés muy sectorial y muy privado, y este es un Tribunal de Justicia internacional. Ahí hay un problema de fondo en el acceso a la justicia de los particulares, al Tribunal de Justicia. Y eso se le ha visto como una de las grandes conquistas de la integración andina, pero nunca se le ha mirado como una de las grandes debilidades del sistema jurídico, que tiene su origen en la propia debilidad de nuestros sistemas judiciales nacionales. Porque si nuestros sistemas judiciales nacionales funcionaran de manera equiparable a lo que funciona en Europa –que es el modelo que hemos adoptado–, quizás podríamos decir «no, lo que pasa es que en Europa los sistemas judiciales son mucho más eficaces, más eficientes, la seriedad de la función jurisdiccional es distinta a la que existe acá. Entonces acá necesitábamos que un tribunal esté por encima de los jueces nacionales. Tanto así que en nuestro sistema un particular puede optar por irse a la justicia nacional o irse por la justicia comunitaria. Y no solo que puede optar, sino que después de haberse ido a la justicia nacional, activa la justicia comunitaria en una especie de recurso por casación. O sea, irse a una Corte Suprema de Justicia cuestionando

un fallo de un tribunal nacional, entendiendo a la Corte Suprema como al Tribunal Andino de Justicia. Y eso ha desnaturalizado el sistema.

Fíjate como hay criterios, yo le preguntaba a José Vicente eso precisamente: ¿puede un particular venir a un juzgado ecuatoriano y demandar por el incumplimiento de una norma andina? Él me contestó que no, y que el juez nacional debería inhibirse y venir directamente sea a la Secretaría General a presentar el reclamo. Eso es lo que él me dijo.

Mira, nuestro sistema está basado para que el juez nacional, y sus instancias nacionales, sea lo que sostiene toda la vigilancia del cumplimiento real. Si esto no funciona, no funciona el sistema en su conjunto. Y ese es uno de los problemas que nosotros hemos tenido, que si tenemos debilidades en que los jueces hayan asumido ese papel de juez ordinario del derecho comunitario.

¿Y cuando hacen consultas prejudiciales?

Ese es el mecanismo de colaboración con el Tribunal de Justicia. O sea, ¿cómo funciona? Por ejemplo, Colombia adopta un decreto mediante el cual establece una cuota de importación al arroz. ¿Qué recursos tengo yo?, ¿yo como exportador o yo como importador? Si soy exportador ecuatoriano, no le puedo demandar a Colombia en el Estado ecuatoriano. Tengo que irme a Colombia y demandar ante el juez ordinario colombiano, que en este caso es el juez competente para conocer de la legalidad de los actos administrativos, y los actos normativos colombianos. Porque el Estado ecuatoriano no puede ejercer jurisdicción en Colombia, entonces tengo que ir allá ya sea a través de un apoderado, de mi portador, o cualquier figura. Pero tengo que demandarlo allá. ¿Y qué demando? Demando la ilegalidad, y por tanto la nulidad de ese acto, bajo los procedimientos colombianos que se llaman contencioso administrativos, o constitucionales. Entonces, este juez que conoce del caso, tiene la posibilidad o la obligación, dependiendo el caso, de elevar una consulta al Tribunal, y éste debería ofrecer orientaciones y luces para ayudarle a resolver el caso.

¿Qué casos deberían llegar a la CAN, o sea al Tribunal de Justicia? Primero, las interpretaciones prejudiciales. Con lo cual ya le damos la importancia que tiene una interpretación prejudicial: colaborar con el juez porque él es el que tiene que velar por el cumplimiento de la norma comunitaria, y el Tribunal le va a ayudar en todo eso. Entonces, primera vía, responsabilidad del Tribunal: interpretación prejudicial. Así está pensado el sistema. Segunda posibilidad es que el Estado ecuatoriano asuma la controversia y diga: «miren este asunto realmente refleja y afecta mis intereses, y voy a interponer una acción contra el Estado colombiano».

Pero eso ya se hace a nivel de las instancias regionales.

Exactamente, ante la Secretaría General como un reclamo, y después ante el Tribunal de Justicia. Entonces, cuando el interés ya pasó de ser un interés privado, particular, a pasar a un interés nacional, tengo vía comunitaria. ¿Y cuando le debería corresponder a la Secretaría General? Cuando ya no solo es un interés privado, ya no solo es un interés nacional, sino es un interés general de la integración. Recién en ese momento, le corresponde a la Secretaría General asumir ese rol de fiscal de la integración, y activar el proceso contra un Estado.

O sea tú dices que siempre se empieza por la instancia nacional.

No es un requisito, pero la estructura del sistema está diseñada para que funcione así. O sea no te dice que hay que agotar esa instancia primero, no. De hecho, con las reformas del Protocolo de Cochabamba se abre la puerta para que tú, como particular, puedas escoger si te vas a la instancia nacional o a los órganos comunitarios. Lo único que se dice es que no se puede ir al mismo tiempo a la instancia nacional y a la Secretaría y al Tribunal. Pero, si se puede ir alternativamente y consecutivamente. Es decir, una vez que falla la instancia nacional y no se está satisfecho con esa sentencia, Cochabamba abre la puerta para que esta persona pueda, incluso, cuestionar la sentencia. Con lo cual son palabras mayores porque estás afectando toda la seguridad jurídica, y todo el sistema como estaba inicialmente concebido. ¿Por qué? Porque para ir ante la Secretaría y de ahí ante el Tribunal, no hay plazo de prescripción. Supongamos, hay un acto administrativo que te expropien tú casa, tú tienes noventa días para reaccionar, sino opera la caducidad de tu recurso. Después, pierdes en primera instancia y tienes, en algunos casos, treinta o quince días para apelar. Y después, dices que no estás contenta con esa sentencia de segunda instancia, y tienes quince días para interponer un recurso de casación. Esto es lo que se llama la prescripción, en aras de la seguridad jurídica. Pero, si quieres ir al Tribunal, puedes incluso cuestionar esto último, pero no tienes plazo de prescripción ni de caducidad.

¿Yo puedo ir directamente al Tribunal, o siempre tengo que pasar por la Secretaría?

Tienes que pasar primero por la Secretaría, pero si no se pronuncia, tú tienes vía libre para irte ante el Tribunal.

Sesenta días tiene, ¿no?

Está sesenta días en el Tratado, pero después el reglamento de la fase prejudicial tiene quince días adicionales, por ahí.

¿Y ahí, en la Secretaría, determinan si hay material o no para una demanda?

Sí. La Secretaría General emite, lo que llamamos nosotros, un dictamen. Este dictamen no es ni una sentencia de primera instancia, ni nada parecido. Este dictamen es un informe técnico jurídico donde se analizan los elementos que

se presentan, y la Secretaría General llega a unas conclusiones, y eventualmente puede hacer recomendaciones. Y las recomendaciones pueden ir en el sentido de que esta medida es incompatible con _____, y el ordenamiento jurídico de la CAN. Entonces, es un prerrequisito, y toda esta fase lo que pretende es tratar de resolver la controversia sin llegar al Tribunal. Entonces, tal como prevé el Tratado del Tribunal, la Secretaría General está facultada para realizar las acciones conducentes a solucionar el conflicto y la controversia. En principio, debería tener un buen margen de apreciación y de tratar de encontrar fórmulas que solucionen el problema de fondo. ¿Cómo quedó? Hay un reglamento, que se llama el reglamento de la fase prejudicial de la acción de incumplimiento, y reglamenta casi como un procedimiento procesal toda esta fase que se sigue en la Secretaría.

Pero es de carácter administrativo.

Sí, en todo caso es de carácter administrativo.

¿Qué pasaría si la Secretaría dice que no hay material para una demanda?, ¿tiene ese particular la posibilidad de ir directo ante el Tribunal?

Así es.

¿Y el Tribunal puede no estar de acuerdo con el dictamen de la Secretaría General?

Exacto. En la Secretaría General no se juzga, entonces el juzgamiento es después. Aquí hay una opinión que puede ser tomada en cuenta o no, tanto por el reclamante en su demanda ante el Tribunal, como por el propio Tribunal.

Y en estos sistemas, ¿la experiencia qué dice?, ¿la mayor parte de controversias se resuelve en la parte prejudicial?

Definitivamente.

¿O sea, lo que ya realmente no ha podido resolverse va al Tribunal?

Así es. Normalmente ha sido así. Si uno lo ve retrospectivamente, es así. Pero también hay sus ciclos en el sentido en que hay momentos en que hay menos respeto a la institucionalidad. Entonces, el pronunciamiento de la Secretaría General dice que hay que esperar a lo que diga el Tribunal. Pero ha habido momentos en que ha habido mucha más autoridad y respeto hacia los pronunciamientos de la Secretaría.

¿Y hay estadística que diga: «cuando hay más institucionalidad, ha coincidido que hay otros factores en la región que han hecho que se respete más la Secretaría»? ¿Hay alguna conclusión que uno pueda sacar respecto de esos ciclos, o no?

No sé si con evidencia estadística podríamos llegar a algo de eso. Pero si tiene mucho que ver, y por eso te señalaba que en los últimos cinco años la Secretaría no ha interpuesto ninguna acción ante el Tribunal. Y la Secretaría no lo ha hecho porque las condiciones institucionales no lo han permitido. Desde el año 2008 se cuestionó un Secretario General de parte de Bolivia, y pensar que la Secretaría iba a tener la capacidad de interponer una acción contra un país y sostenerla... Recordemos que para entonces vinieron casos fuertes por la crisis económica. Las dos salvaguardias que aplicó el Ecuador, la de balanza de pagos y la cambiaria, en su momento, con la modificación de la ley de equidad tributaria que aplicó el impuesto a la salida de divisas. Y hubo otros temas alrededor.

La exigencia de visas a Colombia, por ejemplo.

Exacto, también eso vino y se reclamó acá ante la Secretaría General por parte de Colombia. Y no hubo condiciones para que la Secretaría pueda, primero, en algunos casos ni siquiera pronunciarse; en otros tuvo que pronunciarse porque iba a ser peor un no pronunciamiento como el caso de las salvaguardias. Ahí ante las dos salvaguardias se pronunció la Secretaría General con un criterio, en ese momento, equilibrado en el sentido de que no se le daba plenamente la razón a unos ni a otros.

¿Era peor el daño que se le podía hacer a uno de los países, o a la región en su conjunto, o fue una salida diplomática?

Creo que tiene de las dos. Hubo mucha presión en su momento por parte de todos. Y era un todos contra todos – recordemos que no había relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia–. Entonces un factor de estos hubiera generado una consecuencia, posiblemente, peor al remedio. La pregunta era «¿íbamos a resolver algo? O ¿íbamos a generar un conflicto mayor?». Entonces si eran consideraciones que, quien está a la cabeza de una institución tiene que analizar porque su misión primordial es el fortalecimiento del proceso de integración. Y en algunos momentos fortalecer la institucionalidad no es automáticamente el fortalecimiento del proceso; y ahí tuvo la Secretaría General que ceder en su institucionalidad, e incluso en su autoridad para mantener lo poco que estaba quedando de integración. Recordemos que los años 2008 y 2009 fueron críticos para el proceso de integración.

¿Y ahora está tranquilo?, ¿está metido en el cajón?, ¿no se han reactivado esos temas que son sensibles?

Son temas latentes que no es fácil dejarlos ahí ocultos. Después que tuvimos la encargatura, y Adalid también, ocurrieron situaciones que no permitían, a un Secretario de interín, tomar decisiones de gran envergadura. Teníamos antecedentes muy presentes, muy latentes, y mucha expectativa a nivel de autoridades intergubernamentales. Entonces, hubo cuestionamientos a la institucionalidad de varios de los países, porque se pensaba que era un tema de afinidad nacional. O sea, de cuidar algunos intereses de un país dado. Yo le veo que no ha sido tanto así, sino más

bien ha sido ver el contexto y la repercusión que puede tener una acción de la Secretaría General. Desde afuera se piensa que no, que cuando ha estado el Secretario General ecuatoriano ha querido precautelar los intereses ecuatorianos; o porque estaba Bolivia ha sido porque tiene una visión que congenia un poco más con la ecuatoriana. Yo no la veo así.

Más bien se hubiera ido el Ecuador.

Sí, porque tuvimos ya anuncios directos y explícitos por escrito, y verbales en esa dirección.

Entonces era preservar un poco...

Lo que existía. Como dice Enrique Ayala «vendrán tiempos menores», y ahorita hay que tratar de mantener lo que existe para cuando vengan esos momentos menores, poder sacar adelante con mayor fuerza.

Respecto a lo que me cuentas de esas acciones de desacato... yo hablé con el secretario del Tribunal y yo le preguntaba si las sanciones quedaban en poder de los países y el Tribunal se hace a un lado. Y me decía, «ese es el gran problema. No podemos estar dando seguimiento al cumplimiento de sentencias».

No, en esto es fácil ver los expedientes. Vas a ver que quien inicia el procedimiento de desacato es el Tribunal. Y lo ha hecho de oficio.

Pero por pedido de los interesados. No es que lo hace de oficio, sino por pedido de los interesados.

La tónica ha sido de oficio, últimamente, como todas han sido acciones de privados, han sido los del privado los que le han instado. Pero de todas maneras en Tribunal lo ha hecho de oficio. Nosotros queríamos cambiar eso porque el Tribunal empezó a poner sanciones, e imponer la misma sanción independientemente de la gravedad del incumplimiento. Entonces para nosotros eso si era algo que afectaba a todo el sistema porque éste perdía credibilidad. Es decir, yo le pongo un gravamen del 5% a cinco productos a elección de los demás países, no importa que el caso haya sido que la autoridad dijo que “Pepito y Pepita” se parecían, o que el caso era el control de cambios de Venezuela. Entonces a nosotros nos parecía eso algo fuera de lugar, y si propusimos modificaciones para darle un equilibrio. Lo que nosotros sosteníamos era que el Tribunal es juez, no puede ser parte, no puede ser fiscal. O sea no puede ser el Tribunal que está velando y vigilando por sus sentencias, para eso hay unas partes y unos interesados. Y esos interesados pueden ser interesados particulares, interesados nacionales, o interesados que velen por el interés común.

¿Entonces no deberían ser ellos los que estén vigilando el cumplimiento de las sentencias?

No deberían ser ellos. No le corresponde ni a la justicia nacional ordinaria, ni tampoco tiene porqué hacerse en la justicia comunitaria.

¿Deberían ser los particulares?

Tampoco. De hecho, nosotros queríamos eliminar la posibilidad de que sean a instancia de un particular, un desacato de una sentencia. Nosotros planteábamos que esto quedara reservado únicamente a los países miembros y a la Secretaría General. No a los particulares, y no de oficio tampoco. Pero vas a ver que todos los casos fueron iniciados de oficio por el Tribunal.

¿Y por qué si es que era así, Venezuela igualmente no lo hacía? O sea, con todo ese control de oficio del Tribunal, igualmente las sanciones que le aplicaban a Venezuela le importaban muy poco. ¿Por qué?

Es que ahí hay varios factores. Primero, el costo-beneficio del país al que le aplican una sanción. O sea, cuanto le cuesta cumplir o mantenerse en desacato y mantener la medida. Por otro lado, ¿en qué consiste la sanción? La sanción es que Venezuela incumple, entonces yo le voy a poner un gravamen a las importaciones venezolanas. Lo que ocurre es que, muchas veces gravar esas importaciones tiene un costo interno para el país que aplica esas sanciones más alto que no ponerlas. Entonces aplicar una retaliación también implica un costo importante a nivel nacional, salvo que sea un producto de consumo especial, de lujo. Pero, el problema de esos productos es que no tienen un gran impacto económico, entonces tampoco son motivadores para el cumplimiento. Entonces el país debe imponerle una sanción [al incumplidor] para un producto que le impacte. Cuando hago el análisis se imponen las sanciones a un producto que el país no necesita, y se pone a él mismo la sanción.

Claro, ellos no abren a ese nivel de detalle. Solo dicen que escojan los productos. Cada país queda libre de escoger el producto al que le pueden aplicar. Ellos no especifican.

Es que algunas veces intentamos que si lo digan. De hecho, nosotros propusimos como Secretaría General qué sanción, en qué monto, en qué producto, y que sea directamente aplicable a partir de la publicación en la gaceta oficial del Acuerdo de Cartagena. O sea, a efecto directo de la sanción.

El Tribunal acogió eso en una época, por ejemplo en el caso de los cigarrillos en Venezuela. El Tribunal acogió esa sanción en la que nosotros seleccionamos que se la aplique al propio sector de cigarrillos venezolanos, para que sea el mismo sector el que presione en su gobierno para levantar esa medida discriminatoria que favorecía al sector productivo de cigarrillos en Venezuela. Entonces dijimos, «hay una corriente importante de exportaciones venezolanas de cigarrillos a los países andinos, y aquí hay una medida discriminatoria que perjudica a los demás países. Entonces, si le aplicamos las sanciones en el mismo sector, la idea era poder lograr que el sector diga «mira,

esa medida –gracias por apoyarnos gobierno–, pero está perjudicando más a nuestras exportaciones, así que elimínenla a los andinos»». Lo que pasó es que en Venezuela las cosas no funcionaban así, las lógicas eran distintas en la relación sector privado con el gobierno. Finalmente, ya después de eso Venezuela, al poco tiempo y después de tanto incumplimiento, se retiró de la CAN.

Déjame mostrarte como está lo del incumplimiento en la norma:

Artículo 113. Apertura del procedimiento sumario. El procedimiento para determinar el incumplimiento de la sentencia se iniciará por el Tribunal de oficio, con fundamento en su propia información, o por denuncia de los Países Miembros, de los órganos comunitarios o de cualquier particular.

De hecho esto así funcionaba: el Tribunal, llegaban los noventa días, mandaba una comunicación «se inicia el procedimiento de sumario por desacato a la sentencia con el país tal». Esa era la primera notificación, en la que esperaba reacción de que alguien diga «sí, informemos lo que ha habido, si se ha cumplido o no». Y después, se formula lo que se llama un pliego de cargos. El Tribunal dice «aquí hay evidencia de que usted no ha acatado la sentencia», y ahí tiene que defenderse el país. Entonces, el Tribunal se vuelve acusador y no pregonario.

Se está yendo más allá de sus funciones.

Claro, el Tribunal es un tribunal... es alguien imparcial. O sea, la primera virtud es la independencia de las partes. El fiscal está representando al interés general y público, y al juez le toca evaluar el derecho de la persona imputada y el interés público representado por el fiscal. Pero el Tribunal no es el que le está instando al particular, para eso hay un fiscal.

Cuando estás hablando de fiscal, ¿a cuál fiscal te refieres?

Es la Secretaría General, que tiene como principal función velar por el cumplimiento. O es el fiscal que se llama Secretaría General, o son los países interesados. Aquí se abre la puerta que sean los particulares, y además que el propio Tribunal se convierta en acusador. Entonces, tú como país te pones a pelear, a tener una controversia, con el que te va a juzgar. O sea, el Tribunal ya te dice a ti «¿sabes qué? Encuentro que no me has cumplido por esto, por esto, por esto», y dices «¿y ahora? Me tengo que defender. ¿Pero ante quién me voy a defender? ¡Ante el propio que me está acusando! ¿Y quién va a decidir sobre si tengo o no la razón? ¡El que ya me acusó!». Entonces, el sistema se deforma automáticamente con un mecanismo como estos. Le das el giro del rol de un Tribunal independiente, a convertirse en vigilante.

Cuando pasan ese tipo de cosas, como lo que hacía Venezuela, de alguna manera se pone en entre dicho la supranacionalidad. Entonces, ¿hasta dónde llega? Si hay un país miembro que igual... puedes tu emitir sentencias, y le da lo mismo. Entonces, ¿hasta dónde llega la supranacionalidad? Eso erosiona la supranacionalidad.

Si, es que no somos conscientes de qué significa, de qué representa. Y si fuéramos conscientes, no lo asumiríamos. O sea, no estaríamos en un esquema supranacional –hablo de los gobiernos–. O sea, si los gobiernos estuvieran plenamente conscientes de qué implica participar en un proceso supranacional, en el que puedes dejar sin efecto leyes nacionales con la decisión de cuatro personas; y que esas leyes no van a estar solamente por encima de tus leyes nacionales, sino que hay todo un sistema judicial que te va a presionar para que esto se cumpla, y te garantice y te indemnice en caso de que tal y cual te perjudique... si estuvieran conscientes de que significa un sistema supranacional, no estuviéramos embarcado en uno. Me refiero en estos momentos, no cuando se creó el sistema andino. Pero, en estos momentos si tocaría escribir nuevamente el Acuerdo de Cartagena –que es una opción en la que se tiene que pensar–, pues tal vez no nos quedaríamos con un sistema tan supra.

Sí, porque a nivel de Tribunal Andino tú ves clarísimo la supra, pero a nivel de generación de derecho secundario es lo inter. Y yo creo que lo inter es lo que va a prevalecer porque los ejecutivos quieren seguir teniendo mucho poder sobre lo que pasa en la región. También ahí ves, ese pobre Parlamento Andino que es ni chicha ni morada, que no hace nada y no cumple con su función...

Es candidato para retornar a los orígenes, o sea a un NO parlamento.

ANNEXE III. ENTRETIEN AVEC ADALID CONTRERAS (EX-SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA CAN), LE 12 JUIN 2013

Quiero conversar con usted un poco sobre las interioridades. Me llama la atención, un poco en esta parte del análisis, que habiendo intergubernamentalidad, –que seguramente hay tiras y aflojas en los consensos. Seguramente hay intercambios de cosas «yo te doy esto, pero esto» y así. Seguramente hay ese tipo de conductas–. ¿Por qué cuando ya se decide algo, hay incumplimientos? Si supone que es un proceso negociado. Claro que la votación, en el caso del CAMRE es votación consenso, en el caso del otro es votación mayoría absoluta, en algunos casos es mayoría absoluta, pero sin voto negativo. No me he metido a ver si es que los incumplimientos de los países que votaron SI, y resulta que después no lo cumplieron... no sé si hay esos casos, y quiero que usted me cuente de eso.

De acuerdo, a ver si comenzamos por los incumplimientos... son bastantes.

¿Quién tiene una estadística de eso, Adalid?

En la CAN hicimos un primer ejercicio para establecer cuantas decisiones no se estaban cumpliendo. Un primer barrido.

¿A nivel de Secretaría General?

Genaro Baldeón. El tiene una primera estadística, muy general. Y además algunas recomendaciones de cuales otras deberíamos dejarlas de lado. Hay algunas que definitivamente no se van a cumplir.

Pero, ¿a pesar de haber sido negociadas, y acordadas dentro del CAMRE y dentro de Comisión?

Es que este es el tema que debemos ver de los procesos de integración que son largos. Parto de la hipótesis de que la CAN está empezando a vivir su etapa de madurez. Uno vive a su etapa de madurez cuando comienza a utilizar todo lo que tiene a la mano, y utilizarlo de la mejor manera.

Lo que pasó con la CAN es lo que pasa con la Alianza del Pacífico ahora, o lo que pasa en gran medida con MERCOSUR: con mucho entusiasmo formulan propuestas. No es difícil generar decisiones, y muchas veces la eficacia de un mecanismo de integración se la ha estado midiendo en eso: en la capacidad de formular en el papel buenas iniciativas integracionistas. Y esa fue la historia de la CAN una buena época. Pero no estuvo acompañada de una reglamentación de las decisiones, ni de una implementación de las decisiones; salvo algunas centrales centradas en el comercio... o sea, donde hay muchísimo menos incumplimiento es en los temas de comercio. Ahí hay mucho movimiento, es muy dinámico el mercado ampliado andino, hay respeto de las normas... hay ciertos incumplimientos, por supuesto. Pero no son tantos, bueno en este caso yo diría que son excepciones generadas por los Estados frente a demandas generalmente de particulares, de empresarios.

¿Y en qué áreas están más concentrados los incumplimientos?

Ha habido mucho en el tema de derechos, de migración, de libre circulación. Bueno, gran parte de las decisiones son buenas intenciones, aunque ya no mucho porque los últimos tres años hemos ido reglamentando, implementando viejas decisiones. Por ejemplo, las de reconocimiento de derechos laborales para trabajadores independientes, seguridad social, atención consular. Si las hemos reglamentado. Pero muchos años eran buenas intenciones, y hay mucho de eso y no debería extrañar. La CAN no es una excepción, la Unión Europea está inundada de decisiones de buenas intenciones, y los otros sistemas de integración. Entonces, ya en una etapa de madurez, el trabajo consiste en ver que es lo que realmente es útil. ¿Qué cosa es aplicable?, ¿qué cosas deberíamos modificar? A la luz también de la realidad actual, y darle viabilidad a las decisiones.

¿Y por qué es el incumplimiento si uno toma una decisión que seguramente está consultada con cada uno de sus países de origen? Y ¿por qué el momento de cumplir ya esa decisión... por qué...?

Es que es muy laxa la capacidad de decisión, tanto de la Secretaría que es un trabajo prejudicial, como del Tribunal Andino que es vinculante como la propia decisión. No hay sanciones, y así no se puede continuar. O sea, se hacen recomendaciones muy sencillas que tampoco se las incumplen, sino que son tan sencillas que al Estado no le cuesta nada. Son medidas de compensación en realidad con el otro lado. Entonces el caso de las cebollas, por ejemplo, recuerdo que el Ecuador anualmente le impone una salvaguarda al Perú. Pero la recomendación consiste en decir: «hacer un estudio, y demostrar al Perú que el Ecuador tiene ya una gran producción de cebolla y que no requiere la inserción por importación de cebolla peruana.» Son de esa naturaleza, entonces se cumplen pero no pesan.

Las que no se suelen cumplir son medidas que afectan fuertemente a los Estados. Es la medida, por ejemplo, sobre transportes –creo que es la 339 si no me equivoco–, y generó un problema fronterizo entre Ecuador y Colombia. La resolución de los presidentes –llegamos a reunión de presidentes por ese tema–, fue hacer cumplir la norma, pese que la recomendación de los ministros del área, era modificar la norma. O sea, entre el planteamiento de la normativa y la realidad actual hay varios elementos que la hacen irrealizable. Como la generación de una economía de frontera, que justifica una modificación. Pero bueno, lo que se les exige no se cumple, y no se va a cumplir. No es posible. Lo que hace el presidente Santos es poner unos soldados que resguardan los camiones ecuatorianos hasta cierto lugar. La

norma dice hasta el destino pero es imposible llegar a los destinos distintos. Entonces, hay casos como este, extremos, en los cuales la norma no tiene aplicación.

Pero el CAMRE sabía de eso. El CAMRE o la Comisión tomó esa decisión... evaluó todos esas variables.

Claro. Tal vez no supieron predecir lo que iba a pasar en la realidad fronteriza. Cuando se plantea efectivamente, no había la economía de frontera que hay ahora. Las fronteras eran chiquititas, eran centros de intercambio aduanero. En cambio ahora son ciudades instaladas, donde la gente vive de la comunidad de frontera, y el transporte es un componente fundamental. O sea hay una realidad que está chocando contra una norma.

¿Y cuál es el tema central? ¿Es decir, por qué no se permite que el transporte ecuatoriano llegue al destino? ¿Qué es lo que perjudica eso, por ejemplo en el caso de Colombia? ¿Cómo les perjudica?

Que la mercadería ecuatoriana debería pasar directamente hasta su destino sin frontera. Pero la práctica ha establecido un paso fronterizo, un cambio de la mercancía, a camiones de otro tonelaje y de origen colombiano para algunos productos. Entonces, en torno a esto, hay depósitos que viven de este intercambio. Hay gente, los cargadores, que viven de esto. Entonces es una economía grande conformada entorno.

Para hacer cumplir la norma tendríamos que hacer desaparecer a este sector intermediario. Y eso es imposible. Entre otros, son grupos poderosos. Entonces claro, una buena parte de la norma andina, generada hace años, debe ser revisada a la luz de esta realidad actual.

¿Y eso no se hace? Si yo ya veo que hay un problema, no es que eso provoca una reunión de Comisión o CAMRE que diga: « sea bueno, vamos a aterrizar esto, vamos a modificarlo... vamos a, de acuerdo a la experiencia empírica, hacer esto realizable» y que no quede en el papel.

La realidad se impone a la norma. En el caso que estoy mencionando, el Tribunal andino generó sanciones tanto al Ecuador como a Colombia, hace varios años. Se incumplieron esas sanciones. No se cumplió lo sancionado por el Tribunal andino. La realidad continuó su curso, y tras una evaluación técnica realizada hace poco tiempo, se disidió levantar la sanción por a los países, y exigirse el cumplimiento de la norma original. Entonces es una historia repetida que no tiene soluciones en la norma, sino en su revisión o en su reglamentación adecuada.

Entonces hay factores como este, una norma que choca contra una realidad que cambió; hay factores de normas que chocan con las nuevas constituciones políticas de los países, particularmente Ecuador y Bolivia. Es difícil vincular, una norma andina vinculante con constituciones que tienen otra concepción. Entonces ahí también hay una necesidad de revisión, de readecuar normativa. O por el contrario, hacer valer la supranacionalidad que se va a incumplir.

Que se supone que tiene la decisión por encima de la constitución.

Si, exactamente. Pero la realidad nos dice otra cosa. Los países están viviendo, –no solo los andinos, los latinoamericanos en general–, un proceso de dinamismo de sus soberanías. [Esto] es mucho más fuerte que los procesos integracionistas.

Tal vez siempre ha sido así. Si bien han habido regímenes... es tan fuerte la parte de soberanía, la parte presidencialista en todo esto... es tan fuerte que siempre ha prevalecido... No es un tema nuevo,

No es nuevo, no es nuevo. Lo nuevo es que estamos más bien tratando de corregir eso, ese defecto.

Lo que me trae a preguntarle, ¿si no es nuevo, por qué no se incluyó esa realidad como es para hacer que las decisiones sean más pragmáticas, y puedan ser aplicadas a la realidad? Sabiendo cómo somos; sabiendo los sistemas políticos que tenemos.

Yo creo ha habido una época en la CAN en la que empezó un criterio juridisista de la integración. O sea la perfección de la letra del abogado por sobre las imperfecciones de la política. O sea, desde mi punto de vista una decisión no debe ser un producto perfecto, producto de una tesis universitaria, de un trabajo de un gabinete de abogados. Tiene que recoger el espíritu de la contradicción, de la diferencia, de la complejidad de la política. Entonces ese problema tienen muchas de las normas.

¿Y esos técnicos que asesoran a los ministros, no tienen precisamente ese trabajo de evaluar qué es lo que ocurre en la práctica?

Bueno, yo entiendo que no. La misma Secretaría General ha estado convencida de que su trabajo era hacer un documento de una perfección jurídica inalterable, en el papel por supuesto. Pero poco relacionada con la realidad de una América Latina tan cambiante, además. Entonces este es un tema que tenemos que analizar a fondo.

¿Y no es eso lo que habría tenido que hacer la Getulio? Decir sí, «si es tan alejado lo jurídico de lo que pasa en la realidad, ¿qué es lo que hay que poner en el medio para lograr que esa legalidad se adapte a la práctica?» Comités... no sé... como lo que pasa con la comitología que tienen los europeos. Comités que vayan y estudien el sitio a ver qué es y qué es lo que se puede hacer.

Es un tema central de la reingeniería.

Pero no mencionan eso.

No mencionan eso. Es que están haciendo una cosa muy operativa. Muy de organización, y están dejando los temas centrales, que ya mencioné algunos, y éste es uno de ellos. No es un problema de procedimiento. La manera como se

genera una decisión en la Comunidad Andina, yo creo que va bien. A veces tiene origen en un país, otras veces en la Secretaría General que tiene capacidad de proposición. Cualquiera sea el origen siempre hay un debate muy fuerte. Los países debaten la posibilidad real de aplicación de la norma a sus realidades. Y en la teoría, toda decisión es una expresión de pacto político.

¿A caso, el elemento que esté faltando, es un mayor involucramiento de quienes aprueban o desaprueban las decisiones? Sean las autoridades de comercio o los cancilleres. O sea, yo no creo que ellos estudien. Ellos escuchan el consejo de su persona de confianza, a caso ni siquiera el técnico especializado en el tema, sino la persona que más tiene a la mano. Y ella le dirá «bueno hay un acuerdo, hay que firmarlo. Esto no se firma porque va contra tal norma...»

Cuando se hace la iniciativa ¿no se exige que haya un respaldo... un análisis empírico?

Sí, siempre toda decisión jurídica está acompañada de un estudio técnico. Esa es una obligación. Que por lo menos como Secretaría General se lo exige. Y la firma de cualquier disposición del Secretario General, en la responsabilidad prejudicial que tiene, siempre requiere de un informe técnico además de jurídico. Pero el tema es ahí, que los cancilleres toman decisiones sin ver las comas, sin ver los puntos... sin ver realmente con qué se están comprometiendo. Es decir, el acuerdo político es el acuerdo más general. Consiste en decir: «bueno, tendremos que dar lugar a los derechos laborales de los trabajadores andinos en los distintos países.» Cuando se encuentran con la decisión, y la imposibilidad de aplicar, ahí comienzan sus problemas, y se presentan los incumplimientos a la norma. Pero entre tanto, es un festejo. Es un momento de mucha alegría aprobar una decisión.

Hay que hacer ajustes fuertes. Desde mi punto de vista hace muchísima falta un trabajo más coordinado entre los ministerios sectoriales de cada país, y la Comisión o el CAMRE, según le corresponde el tema, para llegar con un consenso realmente nacional a la aprobación de la decisión... y eso no lo hay.

Es un poco ligera la aprobación.

No tanto así, pero los cancilleres, ni los ministros de comercio –un poco menos ellos, tal vez ellos están un poco más involucrados–, los cancilleres no. Tienen muchos temas en la cabeza... tienen muchas pertenencias. Y la que rompe el sistema, la norma de las reuniones de los sistemas de integración, es la CAN. Porque los otros van, como son sistemas intergubernamentales, y exponen lo suyo y se acabó su rol. En cambio en la CAN, tienen que ir a tomar decisiones de carácter vinculante... y les incomoda, y no hacen el trabajo como debería ser porque están acostumbrados a otra forma de trabajo más sencilla. Pareciera que la CAN estuviera remando contra la corriente histórica de las formas de organizarse los sistemas de integración.

Es un punto que es importantísimo, no lo trata el informe.

No lo trata el informe, y esa es una de las cosas que más les hemos pedido. Yo personalmente solicité a los cancilleres que toquemos ese tema a fondo. Porque, claro, para ellos es muy fácil decir rompamos la supranacionalidad y nos hagamos intergubernamentales. Eso mataría la experiencia más importante de integración.

Sería involucionar de alguna manera.

Absolutamente, absolutamente.

Y ya ha habido algunas involuciones. Porque el hecho de que usted haya ido a una unión aduanera, y luego haya renunciado a una unión aduanera para quedarse en una instancia un poco más abajo que es la zona de libre comercio... de alguna manera implica un retroceso.

Claro que sí.

El hecho de que los países en lugar de estar viendo entre ellos, están viendo al norte y estén firmando TLC's con el norte, en lugar de estar reforzando... de alguna manera hay un proceso de involución.

Los TLC's son una involución severa para la CAN, por supuesto.

Y como que son temas que se ponen bajo la alfombra. No se tratan.

Así es. Hay una decisión que yo les invito a revisar, la 598, la de negociación con terceros. Es una de las causas que provoca la salida de Venezuela de la CAN. Para mí, ahí empieza el debacle de la CAN, porque se resigna a la capacidad de negociar en conjunto con terceros.

Pero eso se hizo cuando ya se supo que Colombia y Perú estaban metidos en el proceso, y que no estaban dispuestos a salirse de ese proceso. Entonces para acomodar las situaciones y evitar que se salgan de la Comunidad se acomodó las cosas.

Así es, y provocó la salida de Venezuela. Entre otras cosas por la manera como se manejan los temas. Yo cuando, nos reunimos el lunes dije que no es solamente cuestión de las decisiones sino de los procedimientos de cómo se toman las decisiones, que es otra cosa que debemos analizar a fondo en la reingeniería.

El caso de la aprobación de la 598, se reunieron en una sala y a los venezolanos les dieron otra dirección.

¿Cómo? ¿Se reunieron en un hotel?

No. En una sala de la Secretaría y a los venezolanos les dijeron que era en otro lugar y en otro horario.

¿Pero a propósito, crees?

Pero por supuesto. Lo mismo pasó cuando se firmó el acuerdo multipartes con la Unión Europea. A Bolivia le dicen que ya no había reunión, y se reúnen sin Bolivia en Bruselas, no dejan ingresar al embajador de Bolivia a la reunión, y toman una decisión del acuerdo multipartes. Entonces hay procedimientos que tienen que ser revisados a fondo.

¿Y eso lo hace Colombia y Perú, básicamente?

Básicamente. Fue por lo menos la experiencia con el ALCA y fue la experiencia con los multipartes. Entonces, mucho depende de los gobiernos que están, de los intereses que se tienen... el juego político. Por eso pesa mucho por sobre de las decisiones... cuando se remedia una situación tan compleja como ésta, –a mí me tocó vivir la del acuerdo multipartes con la Unión Europea–, todo el remedio posterior es político.

Y uno en la práctica está sujeto a fuertes presiones. Bolivia, a mí, el gobierno boliviano, inicialmente me presionó... y yo tuve que hablar con el presidente para decirle que yo no era el embajador de Bolivia, y que yo representaba a los cuatro países y que mi deber era encontrar un equilibrio en el proceso dentro de los cuatro. Fue muy difícil que lo entiendan, pero al final lo admitieron. Pero uno recibe presiones, no directas, sino de otra naturaleza de otros países. Cuando uno toma una resolución que no le conviene a un país, entonces nos amenazan con retirarse de la Comunidad Andina. Entonces la presión política suele pesar fuertemente sobre la capacidad de decisión supranacional que tienen los órganos. Más la Secretaría, la Secretaría está más expuesta, que el Tribunal que afortunadamente lo tenemos reservado aquí en Quito... guardado... alejado de toda influencia. Pero el trabajo de la Secretaría General, esta dicotomía entre supranacionalidad e intergubernamentalidad es compleja siempre... resolverla en la práctica, tema por tema y todos los días.

Y... la pregunta es ¿qué difícil gestionar un sistema, además, donde los presidentes protempore están cambiando cada año! Yo me ponía a pensar: ¿si cambia el presidente protempore, cambia el presidente del CAMRE, cambia el de la Comisión... también, no es cierto?

Así es.

La posición que se queda con más estabilidad es el Secretario General, a quién le toca lidiar con todos estos cambios. Porque uno no sabe, las personas que vienen con qué intenciones vienen... y entonces, ¿qué difícil! ¿Y los órganos del SAI también cambian? ¿Las cabezas de cada institución del SAI?

No. Los órganos del SAI no. El Parlamento andino si tiene una rotación bianual ahora, y el Tribunal una anual, pero es interna.

Pero eso como que tiene no tiene esos impactos...

Pero lo más serio de las presidencias protempore de modificación anual, no es tanto a nivel presidencial, de cancilleres, ministros de comercio, sino los otros ministerios. O sea, son consejos asesores en el sistema andino de integración. El consejo asesor de políticas sociales, por ejemplo, todos los ministros del área. Entonces también cambian, y asume el país que tiene la presidencia protempore. O sea todas las cabezas –son treinta y tantos consejos– todas cambian. Y ese es el problema porque entonces, porque estos sí se flexibilizan a las políticas e intereses del país que tiene la presidencia protempore.

¿Ah, sí? Se acomodan a los intereses de la presidencia...

Sí, se acomodan. Y ahí hay un problema fuerte de ingobernabilidad. Precisamente una de las recomendaciones que hacíamos por la reingeniería... es que bueno, si cambia la presidencia está bien, pero no las otras. Que haya países que por lo menos por un quinquenio le den sostenimiento a un tema. Nos pasó con la política social por ejemplo. Con la presidencia Ecuatoriana la impulsamos fuertemente, encontramos planes, propuestas. Realmente una política de cohesión política y social bien planteada. Luego, subió Colombia y la desinfló, simplemente no le interesaba la política social, y en su presidencia no se hizo nada.

Es decir, sube él –lo mismo que pasa a nivel interno–, sube él pero el resto de organizaciones deja sin efecto esos programas que ya habían sido discutidos y aprobados.

Es que ahí las presiones son internas. Es tan fácil incumplir una cosa, con lo que no se convoca a reuniones; hay presión del país que impuso lo otro, de la Secretaría General... pero no. El cambio en presidencia puede afectar fuertemente la dinámica en general del sistema interno.

Y tampoco eso dice el informe, son cosas pero importantísimas.

Es que no habla en el Sistema Andino de Integración, ni de la Comisión, ni del CAMRE. Ésa es la mayor dificultad de este informe, o sea los que más deberían ser sometidos a un proceso de reingeniería, no están siendo parte del informe.

Estos son órganos de gobernanza, pues. ¿Cuáles son?: los Presidentes (el Comité de Presidentes), el CAMRE, la Comisión, el Tribunal y la Secretaría. Si ahí no hay como lograr gobernabilidad, porque ese es el punto, ¿cómo logro gobernabilidad con todo esto?

Si se lo hace en comercio. Porque bueno, el comercio es importante en los cuatro países, ahí cambia la presidencia protempore pero ahí no se pierde el dinamismo. Los empresarios empujan, los países empujan. Lo que pasa es que comercio en la CAN está hace 44 años, los otros temas vienen, en la práctica, desde el 2007. Luego, necesitan tiempo

para sentarse, para consolidarse, para ser apropiados, para la importancia en políticas nacionales que tiene el comercio.

Está claro, ese es un problema bien de fondo: que los intereses de un país frenan el dinamismo de estos procedimientos, *pese* a algunos acuerdos que impulsamos desde la Secretaría General, como por ejemplo la agenda estratégica andina. Contiene los temas y los principios en los cuales los cuatro países estamos de acuerdo, y que son un montón. Son, si no me equivoco, 12 áreas y 129 programas... algo así. Y además, generamos el Plan de Implementación de esta agenda estratégica andina, con compromiso de los países; delegados plenipotenciarios de los presidentes aprobando la agenda estratégica; autoridades de comercio y cancilleres aprobando el plan de implementación... pero no los cumplen, por otros intereses que tiene cada país.

Yo lo digo con claridad, o sea, Colombia y Perú están apuntando a la Alianza del Pacífico y tener en la CAN una zona de libre comercio para la relación intrarregional.

Entonces el meollo del problema, es un problema más de gobernabilidad...

Si, es verdad.

¿Y no hay ninguna propuesta, ni de la CEPAL ni de la Getulio Vargas en ese sentido?

No se están topando estos temas.

¿Y por qué? ¿Es apropiado?

Yo no sé. La verdad que yo no sé, pese a que dejamos encargado... lo que estoy diciendo yo, lo dije con mucha energía, señalé claramente cuáles eran los temas centrales, e insistí en que no necesitamos esto, sino decisión política sobre estos temas.

Para pasar a sistemas en donde los presidentes no cambien cada año, sino que tengan un poco más de tiempo... o ¿cómo lograr que haya más estabilidad en las instituciones como el CAMRE y como la Comisión? ¿Cómo lograr que haya plazos más largos, para que los programas tengan el tiempo de madurar e implementarse? ¿Qué hacer?

Una posibilidad es el quinquenio, que es el tiempo de contratación del Secretario General. Y que es un buen tiempo, digamos, para poder generar los resultados.

Pero yo no les veo a los países, Adalid, queriendo dejar en manos de un país... cinco años.

No, no, yo digo para una Secretaría General. Yo no veo mal la rotación anual de los presidentes, no afecta. El problema en la CAN es que los presidentes no se están reuniendo, si se reunieran, está bien. Porque si se reunieran están obligados a una reunión anual ordinaria, y una extraordinaria si fuera necesario. Si esto se cumpliera, está bien. La rotación presidencial no es mala. Y vuelvo a decir, ni siquiera la del CAMRE y de la Comisión, el problema es con los ministerios. La ingobernabilidad nace en los otros lados.

Es decir, ya en los gobiernos... en los intereses nacionales, en los ministerios de cada país.

Exactamente, es decir que las presidencias de los otros comités (medio ambiente, migración, agenda social), esos no deberían cambiar anualmente, sino tener un período mayor. A caso el del Secretario General, de cinco años, para generar juntos resultados.

¿Pero la presidencia del CAMRE no les afecta, si viene una presidencia *protempore*, digamos del Ecuador o de Bolivia con visiones diferentes de lo que tiene que ser la integración... hecha al traste con cosas que pudo haber hecho Colombia que ahora son interesantes, por ejemplo?

Si. Lo que pasa es que la presidencia se reúne, pero no ve los detalles del proceso de integración. Ve las grandes políticas. Y en las experiencias que yo he tenido personalmente con los presidentes, que han sido pocas, siempre han sido muy positivas. Son espacios de reafirmación del compromiso con la integración. Son espacios de generación de grandes líneas... con ellos por ejemplo generamos el **año andino de la integración social** en 2010. Son temas muy generales, de carácter eminentemente político los que vemos.

Entonces son CAMRE y Comisión los que tienen la función. Igual, si el presidente *protempore* le corresponde a un país, esos órganos están tomados también por el país que corresponde al presidente *protempore*. ¿Y si ese país tiene una visión diferente sobre el tema integración?

Lo que pasa es que en la Comisión y el CAMRE hay más control entre ellos, es más difícil que un país pueda jalar para su política nacional, la política de la integración. Es más difícil... de hecho lo hacen, por supuesto que lo hacen. Usted va a ver que anualmente cada presidencia presenta su plan, que son prioridades del plan más general que tiene la Secretaría General, y a eso le dan un impulso especial. Entonces, dependiendo del país que se trate, pues hay un tema cada año distinto. Y el descuido de los otros temas, es una articulación entre este interés nacional y el descabezamiento que se hace de las otras comisiones más sectoriales, y que son las que en la práctica le dan vida a la integración. O sea, porque ese es el espacio en donde uno pasa del acuerdo político al acuerdo técnico de desarrollo. Ese es el espacio que yo recomiendo, a los que están haciendo la reingeniería, que se le dé más sostenibilidad. Es lo que pasa con la Unión Europea por ejemplo, donde tienen comisiones de más largo plazo.

Comitologías. No sé como estén funcionando, no conozco... no he estudiado el tema de la Comunidad Europea, como para saber cual permanencia tienen estos comités que son comités asesores en todos los temas.

Suelen tener más estabilidad. El mismo SICA mejoró mucho con la conformación de lo que llaman subsecretarías sectoriales. Entonces tiene más sostenimiento, tiene gobernabilidad, y los compromisos se van canalizando más positivamente.

Es un informe, ¿no le pareció... un informe un poco... flojo el de la Getulio Vargas?

Es muy flojo. Es muy ligero. Son entrevistas muy ligeras. No toca los temas centrales, y una reingeniería es para eso. Es para tocar los temas de fondo. Yo recomendé incluso que sea el momento para actualizar el Acuerdo de Cartagena. Mucha gente dice que es abrir la caja de pandora, pero hay que hacerlo. El Acuerdo de Cartagena ya no está sosteniendo todo la complejidad que tiene el Sistema de Integración en el continente.

También mencionabas, ¿por qué es tan difícil reunir al SAI? ¿Por qué no hay manera de coordinar al SAI? Hay un texto de Sobrino Heredia, –el español que hace una evaluación de la CAN última para definir si sigue la cooperación o no–, él menciona eso. Él menciona que son como islotes separados, que hay además competencias y conflictos entre ellos. Y que nadie está dispuesto a ponerse de acuerdo con nadie, tienen inclusive normas contables, maneras de registrar sus cosas bien diferentes los unos con los otros.

Son entidades autónomas cada una. Cada una ha crecido por su cuenta, y por este problema que yo menciono, o sea no está normando quién coordina. El Parlamento andino pretende hacerlo convocando a la presentación de informes, pero todos sabemos las limitaciones que tiene el Parlamento andino. La Secretaría General debería hacerlo, pero no tiene la competencia para ello. Entonces, nosotros encontramos el mecanismo, que más allá de lo que dice el Acuerdo de Cartagena: «una reunión durante las cumbres presidenciales, convocada por la presidencia protempore»; encontramos un espacio de reuniones técnicas e hicimos unas reuniones *muy buenas* entre los órganos e instituciones del SAI. Pero claro, en seguida viene el jalón de orejas de la presidencia protempore.

¿Pero por qué viene el jalón de orejas?

Porque no tiene competencia la Secretaría General para hacer esto. No hay una instancia de coordinaciones en este momento en el SAI.

¿Tampoco están interesados los países en definir esa instancia?

Ellos quisieran que cada presidencia protempore cumpla el rol, pero no lo hacen. Yo soy un convencido de que es la Secretaría General la que debería cumplir ese rol. Es difícil en todo lado. En el SICA, no funciona. En la misma Unión Europea es muy difícil la coordinación. Pero debe haber un responsable de la coordinación. Incluso un proceso por etapas. Lo que hay en el SAI son órganos, ¿no es cierto?: CAMRE, Comisión, Tribunal, Parlamento y Secretaría General. Al menos, Secretaría General, Tribunal, Parlamento, deberíamos establecer una coordinación. En la práctica la coordinación Secretaría-Tribunal es muy ágil, y es muy buena. Debe serla, porque hay un trabajo prejudicial y el otro que es el Tribunal. El problema es que no sabemos qué hacer con el Parlamento andino, ¿cómo entra en esto?. En varias reuniones les insistimos en que cumplan lo que les asigna el Acuerdo de Cartagena: armonizar normas nacionales, y hacer un seguimiento del cumplimiento de las normas. Pero no lo hace.

Es que no hay proceso de rendición de cuentas para ellos.

No hay. El único espacio de rendición de cuentas es previo a la cumbre presidencial. El CAMRE convoca a los miembros del SAI, y cada uno rinde un informe... que es vergonzoso. La última cumbre que tuvimos cinco minutos, creo cada uno, para rendir el informe. Salvo la Secretaría General. Se identifica CAN con Secretaría General. ¿no? Y si nos piden rendición de cuentas, por supuesto. El plan anual de la Secretaría es aprobado por las autoridades.

Lo que quiero es saber... ¿no hay un mecanismo fiscalizador? ¿Un mecanismo que diga «bueno usted como está cumpliendo con sus competencias»?

No hay. Pero hay una propuesta, de que sean los contralores de cada país más los defensores del pueblo los que asuman esta función un poco de fiscalización del sistema. Al SICA le funciona bastante bien. Ellos conformaron esta comisión de contralores, y les funciona bastante bien. Es necesario incluso para transparentar el proceso frente a la población.

Si porque la sensación es cuál es la utilidad de la región... Entonces son esfuercitos ahí aislados ahí, pero sin coordinación.

Exacto. Cada uno hace lo suyo. Y a nivel de instituciones es, cada uno su mundo.

Igual, por ejemplo este tema de las salvaguardas ecuatorianas, el visado de los ecuatorianos, los famosos TLC's... todos esos son temas que están metidos debajo de la alfombra.

Claro, y que deberían tratarse. Como lo de la salvaguarda ecuatoriana, ya se acabaron los plazos. Ya no hay como manejar políticamente ese tema.

Y ¿por qué los otros países no protestan por eso? ¿Por qué no hay una protesta de Colombia por el visado?

¿Por qué no hay una protesta de otro país por las salvaguardias ecuatorianas? Porque siempre hay rabo de

paja de los países (¿?) o porque dicen: «voy a guardar esta arma porque quiero negociar con Ecuador otra cosa, y más bien no descubro este problema» (¿?)

La Secretaría General no puede proceder sin una denuncia, sin un reclamo de algún lado, sea un gobierno o sean ciudadanos. En este caso no hubo un reclamo oficial. Lo que hubo de nuestra parte ha sido una expresión de preocupación por la medida ecuatoriana. Ecuador justificó diciendo que debía tomar la medida, y arguyendo que Colombia no tomaba medidas en su frontera por el ingreso de los refugiados y otros... y que le estaba afectando a la estabilidad nacional. Y Colombia no dijo nada, simplemente dijo «denos un tiempo, para remediar esta situación.» Pero no hubo un reclamo formal de parte de Colombia sobre este tema. Y entonces, ni Secretaría General, ni Tribunal pudimos intervenir aplicando la norma. O sea, no es de oficio, ¿no es cierto? Tiene que haber demandas.

Y hay algo, ¿no? ¿Qué hay ahí? Son temas latentes.

Lo que pasa es que Colombia sabía que estaba afectándole a Ecuador en su política interna, y sabía que no podía reclamar. Y el tema de salvaguardias, si reclaman a nivel de Secretaría General hay un trabajo prejudicial, se puede tomar como medida la emisión de una resolución, o se puede acudir a un sistema de resolución de controversias por la vía amistosa, que consiste a reunir a las partes para resolver los temas. El último tiempo hemos acudido más a este sistema. Les sentamos en una mesa, que se pongan de acuerdo, que remedien, y toda solicitud de demanda suele quedar en suspenso, es lo que está pasando con el impuesto de salida de divisas del Ecuador.

Que es un tema muy delicado. Protestaron los otros gobiernos... llevaron el tema a la Secretaría... (¿?)

Colombia presentó una demanda muy mal planteada y se la rechazamos en Secretaría porque la justificación técnica era mala. Era un enunciado de denuncia pero no había sustento técnico. Entonces rechazamos. Inmediatamente Perú presentó una demanda bien planteada, con todo sustento que requiere una demanda. Entonces hay un procedimiento. Nosotros aceptamos la demanda, le dimos curso, y le dimos tiempo al Ecuador (40 días) para que presente los argumentos de su defensa. Ecuador los presentó. Cuando íbamos a sacar la resolución, entonces el presidente Correa me solicitó que los convocara a una reunión al presidente de Perú y al de Ecuador. Entonces, los sentamos en una mesa y producto de esa reunión Perú solicitó poner en espera la demanda porque amistosamente iban a resolver el tema.

ANNEXE IV. ENTRETIEN AVEC ADOLFO LÓ PEZ (COORDINATEUR POLITIQUE ET DES RELATIONS EXTERNES), LE 26 JUIN 2013

En cuanto a gobernabilidad... con una Junta que tenía tres miembros, y una Comisión –pero la que era, de lo que yo veo, la protagonista de la generación del derecho era la Junta–. Con una Junta en ese momento versus lo que tenemos este rato: una Comisión y un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. En tu opinión, ¿en cuál de esos dos esquemas había una mejor gobernabilidad, entendida como más facilidad de ponerse de acuerdo, y más cooperación de los países?

A ver. Vamos a ver en el contexto histórico qué cosa era la que sucedía en la Comunidad Andina. En este primer momento es verdad que el único que tenía capacidad de proponer el qué hacer en el proyecto de integración era la Junta del Acuerdo de Cartagena. Se entendía, cuando se negoció el tratado –el Acuerdo de Cartagena– es que estos personajes o esta institución era la que podía pensar de una manera más comunitaria que lo que podía hacerse a nivel de los países miembros. Porque generalmente los gobiernos nacionales piensan al interior de su frontera, poco tiempo tienen para poder pensar en lo que es el manejo global, o regional en este caso. Eso es lo que se pensaba. Entonces, esa razón hizo que se cree esta institución con esa facultad: «tú... ustedes tres, miembros de la Junta, son los que nos van a proponer a nosotros que cosa es lo que debemos hacer en el marco del proyecto de integración.» Y no se reservaron eso para los propios países, que si sucede más tarde con el Protocolo de Trujillo. Entonces, ese es un elemento muy importante; ¿por qué? Porque pareciera ser que en ese primer momento la apropiación, la forma en la que los países veían cómo le llegan las propuestas, no necesariamente nacía de ellos, sino que era más bien una situación inducida desde fuera, por unos “loquitos” sentados en Lima que nos obligaba a hacer ciertas cosas. Y que a veces, pongo las comillas, “afeaban, distraían” mi manejo de política económica, mi manejo de comercio, y todo lo demás. Era una especie de contradicción, digamos, para el ministro, o la autoridad local nacional. Ellos no se veían involucrados, y compenetrados en eso... siendo que, y eso también es verdad, que mucho de lo que la Junta del Acuerdo de Cartagena, en ese entonces planeaba y proponía, no lo hacía en modo propio solamente, sino que muchas veces en consulta con los grupos técnicos de los gobiernos nacionales... entonces se suponía que había cierta interrelación, pero no había apropiación a nivel político.

Entonces, eso fue un problema que trajo, en Trujillo, el acuerdo de decir: «bueno, nosotros también Países Miembros podemos tener capacidad de proponer qué hacer en un proyecto integrador». Con eso, en los balances necesarios le está planteando a esta organización que los Países Miembros podían, pues, o mejorar las propuestas o plantear propuestas distintas de los mismos temas en que estaba planteándose en el marco de la institución Secretaría General del Acuerdo de Cartagena.

¿Y había mucho conflicto entre la Junta y Países por esa característica que es un poco lo que hizo que los países tomaran el control de la situación?

Más bien el conflicto fue al interior. ¿Por qué? Al interior de la Junta se requería para la actuación de una propuesta, el consenso de los tres miembros de la Junta. Y en gobernabilidad lograr el consenso, si bien te da un soporte mayor, también te da la opción de que el disidente sea el que mande... y no la mayoría. Entonces, eso al interior de la Junta le redujo la capacidad de trabajo interno, mezclado con el tema de las personalidades de las gentes que llegaron a ser miembros de la Junta. Eso también hay que tener en cuenta.

¿Y la rotación ahí cómo era? Porque eso duró largo tiempo... desde el 69 hasta que entró en vigencia el Protocolo de Trujillo. ¿Qué alternancia había de esas personas?

Había, en principio cada tres prorrogable a tres más: seis años; era el período máximo de los miembros de la Junta. Los primeros miembros se reeligieron, los otros ya no tanto... hubo dentro de ellos algunos que se mantuvieron dos períodos... hubo una alternancia en ese sentido.

Lo que parece ser, esto es tratándolo de ver a la distancia, es que en la elección de los miembros de la Junta, los Países también permitieron que se presente estas situaciones de personalidades distintas que a la hora de buscar el consenso era muy difícil.

¿Qué... eran luchas de poder, de parcelas?

Internas, y muchas veces también producto de lo que los Países Miembros hacían. Entonces, esas cuestiones de personalidad, que fue el caso de los primeros miembros de la Junta, donde tenían total autonomía... sino que consultaban políticamente con sus gobiernos al más alto nivel... después eso fue bajando de niveles y las consultas eran a niveles menores. Los primeros miembros de la Junta, es más, llamaban, levantaban el teléfono y hablaban con los presidentes, y dejaban a la Comisión sentada ahí abajo mientras ellos hacían las consultas políticas, y después llegaba la instrucción desde arriba...

Los últimos ya no tanto... porque como le decía, la composición de la misma Junta fue bajando de nivel. Eso con las presiones hizo que fuese difícil trabajar para una Junta que tenían que proponer... y que era la *única* que podía proponer. Pues, en los últimos períodos los países se dieron cuenta que a veces el proyecto integrador no avanzaba al

ritmo que ellos suponían se podía avanzar porque la Junta no era propositiva. Entonces dijeron: «ese papel lo tenemos que retomar nosotros. Sobre todo, cuando cambiamos la institucionalidad y ponemos a alguien(es) –los presidentes– que son los que van a dictar las políticas. Y nosotros: los cancilleres y comisiones –que era la nueva fórmula– vamos a tener que implementar e instrumentar lo que ellos digan en sus directrices presidenciales. Entonces, nosotros tenemos también un papel que jugar en este cuento, y –dijeron– vamos a tener la capacidad de proponer.»

Y ese deterioro, esa baja de poder llegar a los más altos niveles políticos. ¿Fue porque el sistema se fue erosionando y no le fue dando oídos a eso?

Claro, porque si nosotros, y analizamos –que lo debe haber hecho en la parte económica comercial–, nos vamos a dar cuenta que llegados los ochenta, *todos* los ochentas nos quedamos en un estancamiento total y absoluto producto de la crisis... de todo lo que quiera. Tuvieron que llegar los presidentes en la reunión de Galápagos (año 89) a decir: «oye, pues ¿vamos a jugar este partido, o no vamos a jugar este partido? Si lo vamos a jugar debemos hacerlo *bien*.» Y dieron las directrices que están en el Acuerdo de Galápagos para dar un norte al proceso, y decir: «bueno, se acabó la programación industrial, se acabaron las reservas y tendremos un programa de liberación completo... un programa de liberación universal. Cambiemos este juego y hagamos realmente integración». Eso comenzó a provocar el cambio. A eso hay que sumarle nuevamente el tema de la percepción de los países con relación con la utilidad del proyecto integrador. Si era menor la percepción que se tenía del proyecto integrador, también era el nivel de los exjefes el que bajó. Si uno analiza a título personal los primeros miembros de la Junta eran brillantes, los últimos miembros de la Junta ya no necesariamente.

En el medio, los primeros miembros fueron nominados por los presidentes, los segundos miembros fueron nominados por la Comisión y entre ellos, los terceros miembros fueron nominados por la Comisión y entre sus segundos –los alternos–, los últimos fueron nominados... buscando a ver quién... dijeron: «hay que abrir un poco el abanico... poner a algunos empresarios...» Entonces comenzó a pensarse en otros juegos, y eso erosionaba la capacidad de liderazgo que le habían dado a la institución, de proposición... Porque no eran capaces de llegar a los niveles políticos... porque este es un ejercicio de voluntad política, cruzado con intereses por supuesto, pero de voluntad de política.

Eso hizo que pasemos al segundo plano, digamos... los países dijeron: «yo también quiero tener algo que jugar en este partido... quiero entrar en la gobernabilidad y en el manejo institucional y puedo proponer.»

Cuando tú haces una evaluación, volviendo a la primera pregunta, ¿qué dirías tú? ¿Había más gobernabilidad antes que ahora? ¿La producción de normas era más fácil? ¿Se veía que andaba la cosa antes con relación a lo que pasa ahora?

Es que menos ideologizado de lo que es ahora el manejo de la cosa pública de nuestros países. Eran más afines las ideologías en ese entonces que las de ahora, en cualquier sentido de lo que estemos hablando. En el primer período del proceso, nosotros no tuvimos realmente una apertura del mercado al interior... no hubo. ¿Por qué? Pensando ideológicamente: «vamos a desarrollar la industria incipiente, la industria locomotora y el proceso de integración: siderúrgica, la petroquímica, la metalmecánica, la automotora... todo eso hay que reservarlo para adentro.» Entonces por eso no se abrió ese mercado. Y hay otra serie de productos, que era lo sustancial de lo que comerciábamos entre nosotros, que tampoco porque «hay que ver qué es lo que hacemos»

Entonces, hubo unos largos años en que hubo producción normativa, pero no lo sustancial del proyecto de integración que era la apertura de mercados. La apertura de mercados real se hace a partir del 89. Hasta el 89 este era un proyecto de integración cerrado... entre nosotros. Por más de que hubiesen dicho: «no, es que hay que acelerar el programa de liberación para los países de menor desarrollo relativo». Y eso uno lo ve en la historia, primer Acuerdo de Cartagena en el 69 dice «en 10 años ustedes tienen que tener una zona de libre comercio y un arancel externo común»... Algunos dirían «espérate un ratito, no, no puedo... tres años más»... luego a los tres años tampoco, así que se llevo al «bueno, entonces mejor eliminemos las fechas». Así pasó, ¿no es cierto? Porque el realismo también te va diciendo que es posible hacer.

Entonces... si hubo, porque se lograron aprobar los programas sectoriales, de la ideologización de esa época que era desarrollar una industria complementaria de economías que buscaban una complementariedad, valga la redundancia, entre ellas.

Sobre todo la parte medular me parece que estaba en la industrialización, en los famosos PSDI... significaba mucho eso.

Claro, y en lo paralelo que era el mercado... «Este esfuerzo que estamos haciendo de no cobrarnos impuestos, es para que lo goce el capital nacional.» La decisión 24 decía, «bueno, el capital extranjero que generalmente está en industrias primario exportadoras al mundo, no necesita el apoyo del gobierno para venderle a los países vecinos... entonces saquémoslo de este juego». Era mucho más concreto el asunto. Eso con el consenso de Washington comienza a cambiar al interior de los países. Eso debilita ese período, y entonces entramos en una crisis de credibilidad... si habíamos bajado nuestros aranceles frente al mundo, de la noche a la mañana, de promedios de 80,

70% aproximadamente a un promedio de 20%, ¿cómo no podemos hacer una liberación entre nosotros que nos vendemos cuatro cosas? Esa es la pregunta. Entonces, los presidentes en Galápagos dijeron «sí pues...» porque la contradicción estaba: «la industria siderúrgica requiere un capital tan grande que mi sector (viendo la decisión 24)... que mi sector empresarial moderno nacional, no tiene la capacidad de invertir», entonces el único que podía hacerlo era el Estado. Y como habían cambiado las reglas del juego, y ya el Estado no iba a tener mayor participación en la actividad económica, no podía llevarse a cabo ese proyecto. Lo mismo pasó en la automotor. Si la automotor era básicamente, después de intentos miles de tener el modelo del auto andino, llegaron a la conclusión de que lo único que quedaba era convertirnos en ensambladoras, y que venga el capital extranjero... entonces ya la decisión 24 no podía jugar... estaba cambiando el modelo. Eso hace que se oriente el tema a otro lado.

Entonces, si hubo gran gobernabilidad al principio porque pudimos lograr la normativa, y una normativa importante para ese modelo. Y después, a la hora de cambiar y a la hora de aflojar las cosas, ya era el mercado el que tenía que decidir... entonces aflojamos también la parte normativa, y nos preocupamos y enfocamos en otros temas: en ver si nos convertíamos o no en una unión aduanera... y ahí hubo un desgaste *muy grande* entre nuestros países... *muy grande*. La década de los noventa fue tremenda y terrible en el ámbito de las negociaciones para ver si llegábamos. Entonces, ideológicamente también esto de gobernabilidad tiene mucho que ver con eso, ¿no? Entonces había gente que venía y decía: «un ratito... yo lo que quiero es que el arancel no sea el asignador de recursos, porque eso implica que detrás el sector empresarial esté metido, y hayan muchas prebendas...».

- «Porque...—venía y decía alguien— yo que vendo botones, que para mí es el producto final, tiene que tener 5% de arancel...»
- Otro productor decía « ¡Ah! Los botones son parte de *mi* producto final, entonces no son un producto final... son un insumo... son una parte... por eso es que quiere el 5%. En cambio yo que produzco camisas, quiero un 20%».
- «¡Ah no! —decía el de las telas— un momentito... yo produzco telas... el producto final es tela... 20%»
- «¡No! —decía el de las camisas— ¿Cómo que 20%? Tu producto es bien intermedio...»

Por lo tanto, esa discusión de las prebendas y todo lo que había detrás del mercantilismo, detrás del sector empresarial... decían algunos: «no... debe haber un arancel plano, no debe ser discriminado... no debe tener escalas, debería ser plano y el mercado dirá.»

¿Y los intereses de cada uno de esos países con el extranjero... también?

Y eran los otros. Además eran los otros grupos de países que decía:n «cuando menos disperso y más bajo sea, mejor.» Y el otro grupo decía: «ah no pues... es que yo tengo detrás un sector industrial. Yo tengo que proteger mi sector industrial. Entonces, necesito un escalonamiento mayor». Entonces las discusiones eran de dos niveles, tres niveles, cuatro niveles, cinco niveles... más bajo, más alto. Y nos desgastamos *diez años* tratando de llegar a eso... hasta hoy. Pero esos diez primeros años fueron terribles. Al punto está, que llega un ministro de economía peruano a decir: «ni para ti, ni para mí —volviendo al período inicial— lo que diga la Junta del Acuerdo de Cartagena»... la Secretaría General, o como quiera llamarlo ahora... «Lo que digan los técnicos, eso es lo que será el arancel externo común. Porque lo que digan los técnicos es hecho sobre la base de un trabajo técnico, y no sobre la base de un trabajo de prebendas en la sala de al lado, donde los empresarios inciden en los niveles arancelarios.»

Todas esas gamas de cosas, son las que nos ha hecho una integración media increíble... para algunos, medio inútil... Entonces... es complicado.

Esa estructura institucional que tiene ahora la integración... a ver... haciendo abstracción de estos temas políticos hacia adentro... la Comisión, el CAMRE, donde las negociaciones son más intergubernamentales... vuelvo a la pregunta, ¿hay mucho más facilidad para producir normativa? O ¿si está esa facilidad presente pero como que se ha desgastado tanto el proceso...? ¿Los incumplimientos siempre estuvieron en la misma onda con la Junta?

No. Hubo un período anterior, en ese período de la década de los ochentas... que había menos normativa es verdad, pero los incumplimientos en la parte comercial eran generalizados y aceptados. O sea aquí hubo un «acuerdo de caballeros», se le denominó, entre los países para no demandarse. Crearon el Tribunal, lo pusieron por ahí, y les entregaron un fajo de naipes para que jueguen naipes, porque nadie acudía al Tribunal. No se demandaban.

Entonces, las retaliaciones eran de todos los días:

- «Yo subo un poquito mi arancel»
- «¡Ah yo también!»
- «Yo paro tu importación por tal cosa»
- «Yo también»

Y en eso nos pasamos gran parte de la década de los ochenta. Ahora, cuando cambia la institucionalidad y tenemos de un lado el CAMRE y de otro la Comisión, se plantearon dos reglas del juego: 1) todo lo que se apruebe en el marco

del CAMRE es por consenso, que era lo nuevo, 2) en la Comisión, siempre se planteó que era por votación. Y la votación era: mayoría, mayoría calificada, o negación.

¿Pero en la práctica se hacía eso?

Claro.

¿O se decidía por consenso?

No, no.

Mayoría significa que eran necesarios dos votos sobre tres y ¿se acabó? Porque había tres en la Junta.

No, no. Estamos hablando del órgano decisorio: de la Comisión. Lo que presentaba la Junta a los países era votado, y se podía aprobar (si en esa época había cinco), dependiendo el tema con tres votos o cuatro votos. Sin el voto negativo, con la abstención... había toda una fórmula de aprobación.

Cuando entra el CAMRE se dice: «no, como acá son los temas más de índole político, de estrategias, de normas de carácter general, vamos a aplicar la norma del consenso.» Entonces, el tratado, el nuevo de Trujillo, dice: «y la Comisión se va a encargar, entre otras cosas, del comercio y de las inversiones.»

Aunque las competencias son más que eso, ¿no?

Pero en el primer protocolo de Quito, se le incorpora al Acuerdo de Cartagena todo el capítulo de cooperación económica y social. En el capítulo de cooperación económica y social, dice que la Comisión, –que era el único órgano que existía en ese entonces–, para ver temas sectoriales, se podía reunir en Comisión ampliada con los ministros sectoriales; y la nómina de las cosas que estaban ahí son desde política exterior, pasando por inversiones, pasando por todo lo que es salud, por lo que es educación... por todo lo social. Entonces, ha habido una interpretación, de estas interpretaciones auténticas.

Si uno ve en la historia “comisiones ampliadas” son poquitisimas. ¿Por qué? Porque bajo el criterio de que la Comisión solo veía el comercio e inversiones, el Consejo de Cancilleres quiso tomar todos los temas de la cooperación económica y social. Si uno ve la decisión 458, que es los lineamientos de la política exterior común, va a ver el listado de todos los temas que se tratan al interior del Consejo. Entonces, eso era parte de la política... lo que no aparece en el tratado. Entonces, ahí ha habido un problema... para mí. Ahí ha habido un problema. ¿Por qué? Porque en algunos temas del ámbito del trabajo, de la salud, que tenían que ver con temas del proyecto de integración...

Entonces, se trata de resolver el asunto cuando se dice: «y los cancilleres se pueden reunir en reunión ampliada con la Comisión». Entonces hay algunos temas, que de lo que deberían ser sectoriales, que han pasado a ser vistos por los cancilleres, no con los ministros sectoriales. Porque ahí ya sería Consejo de cancilleres ampliado con la Comisión ampliada. Entonces, ese ha sido un problema que ha afectado en gran parte la gobernabilidad. ¿Por qué? Porque si no hubiésemos inventado –cosa que lo hicimos a mitad del período de integración–, este tema de la comitología europea, hubiese sido bien difícil las consultas con los ministros de la salud, de trabajo... y que tenían además sus foros: el Convenio Hipólito Unanue, antes el Convenio Simón Rodríguez... desactivados unos, activados otros... con más membrecías que los andinos. Bueno entonces dijeron, «¿qué hacemos? Creemos los consejos, para apoyar a los comités. Los comités son técnicos, son funcionarios de segundo tercer lugar. Los consejos son ministros. Entonces hacemos el consejo de ministros de trabajo, de ministros de salud, para que hablen del tema». Pero lo que ellos hacen no son normativas, son solo sugerencias, recomendaciones... se convierten en un cuerpo asesor.

Claro, apoyo técnico, pero nada más.

¿No es cierto?, que dicen: «podrán emitir opinión para que la considere el órgano decisorio.» Su opinión es «aprueben esto...» [y el órgano decisorio dice:], «a mi no me da la gana pues, soy el que decido.» Entonces, los ministros no pueden estar uno debajo... supeditados a otro. Eso genera un problema.

Y, ¿qué hace el CAMRE? ¿Es una lucha de poder para no dejar esos espacios en manos de la Comisión? ¿Cuál es el objetivo de esto?

El objetivo del CAMRE es que... [A ver] las cancillerías, por lo general, son las instituciones que al interior de los países coordinan, consultan, y generan una posición de Estado... nacional y de Estado. Entonces, frente al exterior reflejan lo que los sectores internos han acordado.

En ese sentido, los cancilleres tienen un par de decisiones ahí que hay que ver que son del tema de cómo se implementan en el lineamiento de la política exterior común... dicen vamos con los viceministros, con un comité de cancilleres va a administrar esta decisión... y esta decisión ¿qué es? *¡Es todo!* Entonces ellos dicen, «como al fin y al cabo un proyecto de integración como es éste, es política exterior, yo coordino al interior y para no presentar dos voces (el ministro puede pensar una cosa, el otro ministro puede pensar otra cosa) entonces, yo soy el vocero nacional, en este caso». Sin tener la especialización suficiente y necesaria muchas veces... lo que nosotros vemos es que los cambios entre los que son representantes de las cancillerías, no necesariamente los cancilleres, pero si el cuerpo técnico, cambian... dos, tres años, están en la capital y luego salen.

Y viene personas con otras ideas, con otros criterios o con cero conocimiento.

Y tienes que absorber cuarenta y tantos años de experiencia, para sentarte y saber de qué se está hablando. Cuando comienzan a aprender, ya los están cambiando.

El hecho de que en los comités sectoriales cambia la gente... esos comités son ad hoc, son grupos de expertos... Allí obviamente cambia la gente cuando cambian los gobiernos, y aún dentro del mismo gobierno...

De reunión a reunión.

Y yo supongo que pasa en todos los países exactamente lo mismo, ¿qué se debería cambiar?

Por ejemplo, cuando nosotros hemos querido decir con el dedo «yo quiero que a esta reunión venga éste, porque ya estuvo la anterior, entonces ya comprende de lo que estamos hablando.» Los gobiernos dicen «no... yo tengo la opción de decidir quién es el que va, y no va él... sino va a ir ella» Ése es el problema. Entonces para nosotros es muy complejo estar muchas veces, estando en una reunión de dos días, pasándonos medio día o un día completo reproduciendo la reunión anterior para regresar al tema y comenzar a trabajar.

Porque como no es política de Estado el proyecto de integración, entonces no hay lineamientos claros. Muchas veces en cuestiones de personalidad... nos ha pasado muchas veces que... en el tema migratorio, por ejemplo teníamos lista una propuesta de la reglamentación de la 545 «migración laboral», cambiaron una persona en un país, vino otro... cinco años estuvo este señor ahí, y no pudimos avanzar un ápice... teniendo ya la cosa casi lista. Se fue esa persona, y salió el tema.

Entonces, ese tipo de cosas se ve mucho porque... A ver, vamos a ver. Esto tiene un problema más profundo, mucho más profundo. Un problema de profundidad es que: los gobiernos constituidos por personas venidas de movimientos, partidos políticos no necesariamente, al interior de los movimientos políticos, consideran el tema de la integración. Quien alcanza el gobierno, se sienta en un escritorio y se encuentra con la sorpresa de que también hay que trabajar esta cosa... y no tenía la menor idea de que se trata. Entonces, no hay una base social sólida con relación al proyecto de integración, no solamente de los partidos políticos, sino de otros niveles de la sociedad también... pero digamos en este caso, de gobernabilidad vinculada a este gobierno de los países.

Hasta los propios presidentes llegan, se sientan, y se dan con la sorpresa de que «¡Uy! Mañana tengo una reunión de presidentes andinos» —cuando se daban, porque hace tiempo que no se reúnen—. «¡Uy! Y eso de qué se trata.» Me ha tocado... cancilleres igual. No ésta, sino la anterior reunión de cancilleres, recién nombrada la canciller peruana, dos días vienen, la traen a la pobrecita y la sientan ahí... y dice «¿y esto qué es?». Y había estado en el ámbito de la justicia... pero nunca la habían visto acá. Porque el proyecto integrador no ha calado suficiente en nuestros países.

Entonces, detrás de esa persona no hay todo un equipo de gente estable en cada uno de esos países... ¿ni siquiera aquí!... Bueno, sino hay en esos países, tampoco va a haber acá esos grupos de expertos, esos comités que estén en el largo plazo trabajando sobre esos temas. ¿Tú crees que todo eso tiene que ver con que no hay suficiente material económico... que no ha habido un beneficio desde el punto de vista del comercio? Porque entonces los países dicen: «¿qué diablos de beneficios me está trayendo esta región?... ¿Y? Me estoy involucrando en una región que me cuesta plata... ¿cuáles son los beneficios reales que va a tener mi país?» Entonces, uno dice «si es que hay comercio suficiente; si es que yo veo que hay interdependencias entre los países... me va a interesar, porque esto es beneficioso para mi país. Pero, si voy a estar trabajando alrededor de esos otros temas chiquitos —que la migración, que la energía, que la seguridad, que los pueblos indígenas, que los afro descendientes, que no se qué...— entonces, todos estos temas periféricos, no arrastran la política.»

Entonces, esa pregunta me lleva a decirte lo siguiente. Mire, acá hay un déficit de institucionalidad de Junta y Secretaría General... grande... que fue por temores de no poder evidenciar cosas de utilidad pública: no evaluamos el proceso de integración. Uno, el tratado dice que una de las atribuciones fundamentales de esta organización, es evaluar y sobre esa base proponer. Les pido que hagan una investigación, y les doy dos años para que me encuentren tres evaluaciones del proyecto de integración... solo hay una, que fue la de los diez primeros años del proceso; después nunca más hicimos una evaluación completa e integral del proyecto integrador. ¿Por qué?

Si nosotros comenzamos a decir «mire que el comercio intra subregional representa —al principio, ¿no es cierto?— el punto cinco por ciento del comercio con el mundo —porque así comenzamos—. Después fue el dos por ciento, y hoy en día es el ocho por ciento. O sea, el nada por ciento. Porque el ocho por ciento del PBI implica, menos del uno por ciento del PBI. Si el comercio representa el veinte por ciento del PBI, es nada. Pero no es ese el problema... No es ese el problema... ¿Por qué? Desde mi criterio, desde mi perspectiva, al no haber evaluado no hemos evidenciado utilidad, por lo tanto, los países no perciben que esto sea algo útil para su proyecto nacional porque no saben en qué los puede ayudar. Esto de acá debe coadyuvar, no es un fin en sí mismo, debe coadyuvar a lo que son los proyectos nacionales. «Yo tengo un proyecto nacional, y este club en el que participo ¿en qué me ayuda en lo que yo quiero?».

Es que fue necesario, digo yo... porque ahora ustedes hablan mucho del efecto plataforma. Habrá que ver el famoso efecto plataforma.

Exactamente. ¿Por qué? ¿Por qué decimos efecto plataforma? Si hoy en día representa el 8%, el comercio intra subregional con relación al mundo... este 8%, en un 75%, 73% es de manufacturas. Y de este porcentaje de manufacturas, el *gran* porcentaje corresponde a las PYMES.

Si yo a las PYMES les digo: «bajo esta protección, esta ayuda, este beneficio que le estamos dando con el proyecto integrador... a mí no me interesa que salgan a vender el 100% a la CAN, sino algo menos y que el resto salga al mundo –el efecto plataforma–», yo estoy ganando así este porcentaje [el intra subregional] no crezca. Entonces esa es la idea; decir: «mire, yo sé que no voy a ser Europa donde el 70% del comercio con el mundo es intracomunitario, intraeuropeo... eso no va a suceder acá.» Entonces, este porcentaje [comercio intra subregional] no es el indicador. El indicador es cuánto de este porcentaje me permite que la industria incipiente, la industria que está aprendiendo a hacer comercio internacional pueda salir a vender al mundo.

¿Y eso lo perciben ellos como una ganancia, como un beneficio de la región? ¿Está realmente consciente?

No pues. Esto es lo que tenemos que vender. Y esto implica generación de cadenas hacia adelante, hacia atrás, complementariedad industrial... una serie de cosas. Yo siempre cuando digo esto de acá, cuento una cosa que es una realidad y que me pasó a mí.

Estaba en un aeropuerto con Eduardo Fara –Eduardo Fara es un industrial peruano del sector textil–. Estábamos en un aeropuerto de Sao Paulo:

- «Eduardo, ¿cómo estás? ¿qué haces acá?»
- «Integración pues, hermano.» –me dice. Él era un anti integracionista, un anti de la posibilidad de suscribir convenios con Brasil y todos los demás países porque estaba protegiendo su mercado. Él vendía telas. Entonces le digo:
- «¿Cómo es esto? ¿Cómo has cambiado!»
- «Mira, me invita mi amigo de aquí de Sao Paulo a visitar su planta. Vine a visitar su planta, y él me abre una puerta y vi ¡diez bobinas! Cada una de las bobinas tenía la capacidad de producir diez mil metros, ¡diez kilómetros de tela! Entonces él me dice “¿tú ves esto de acá? Bueno, me viene el señor del nordeste y me pide dos mil metros de tela verde con puntitos amarillos. Dime, Eduardo, ¿tú crees que voy a parar una planta con una bobina que puede producir diez mil metros para producir dos mil?... No, ¿no es cierto? Bueno, te necesito a ti que tienes una planta que puede producir dos mil, para yo proveer a mis amigos del nordeste.”»

¿Eso se llama? Subcontratación. Y en ese momento a Eduardo se le abren los ojos y se da cuenta que hay que negociar con Brasil, porque él necesita ingresar a Brasil con cero gravamen para que su amigo pueda vender sus telas al nordeste. Entonces este tipo de cosas son las que debemos lograr en nuestro caso.

Otros ejemplo que podríamos buscarlos... un país que produce botones, otro país produce telas, y yo tengo confeccionistas, hábiles manuales... lo que hace México con Estados Unidos. Yo confecciono las camisas, sobre la tela que tú produces, los botones que tú produces, los hilos que él produce, etc. Entonces generamos valor a lo largo de la cadena, pero no solamente nacional, sino a nivel comunitario.

Pero Adolfo, entre los países eso genera muchas desconfianzas de los unos con los otros. Por eso el famoso PSDI nunca pudo funcionar. No sé si fue mal implementado. Si se le dijo a algún país «tú haces esto, tú haces lo otro, y el otro todo lo demás», administrativamente sin siquiera poner a estudiar la realidad.

Es que no se estudió. Vamos a poner el caso del PSDI automotor. Nosotros llegamos al famoso auto andino que decía «tú produces el motor, tú produces la caja de cambios, yo produzco los ejes.» Cuando el un país fue a negociar con una transnacional, porque se dio cuenta de que no podía hacer motores, porque su metalmecánica no le daba lo suficiente como para darle una garantía a ese motor, contrató con una transnacional y [ésta] le dice «yo soy Volkswagen». Por otro lado, el país encargado de las cajas se dio cuenta de que no podía hacerlas, y lo que podía hacer era firmar con la Ford. De ahí, el país que hacía los ejes firmó con la Toyota. ¿Cómo puedo hacer yo complementación industrial con un motor Volkswagen, cajas de cambio Ford y ejes Toyota? Yo no puedo mezclar y sacar un carro “X”. Porque a ese carro “X” nadie le da la garantía cuando llega al mercado. Si se me daña el motor, por ejemplo, ¿a quién le reclamo?

Entonces el tema de la complementariedad no es para ciertos sectores, es para otro tipo de sectores donde si es posible. Si todos los países hubiesen firmado con la Volkswagen, nos hubiésemos convertido probablemente en una Detroit. Detroit en Estados Unidos tiene una planta ensambladora, consigue los CKD's que están regados por todo Estados Unidos.

Pero nosotros no podemos ponernos de acuerdo.

No podemos ponernos de acuerdo, y ese fue el problema. Cuando dijeron: «¡ya!» todo el mundo salió, y nadie se puso a decir: «¿cómo resolvemos este problema?» Cuando se dieron cuenta que un motor no podía encajar la caja de cambios y tampoco los ejes que se les iba a poner... «¿y ahora qué hago?» Nos pasamos diez años. Y como dicen los

colombianos: hubo un “jurjo” de dinero de por medio porque salían los empresarios, se iba a Europa, regresaban; funcionarios de acá se iban, venían; estudios van, estudios vienen.

Bueno, entonces la respuesta está en que los sectores de alta tecnología son muy complejos como para poder hacer, en nuestros países, complementación industrial. Tienen que ser entre los de primera y segunda transformación, allí está. Nosotros no podemos tener un air bus europeo, donde se ensambla un avión en un sitio, los motores son ingleses, las alas son italianas, el fuselaje llega de otro lugar...

¿Y eso no se vio en ese momento?

No, porque ideológicamente estamos en otro nivel, y no habíamos aprendido... ahora ya aprendimos. Entonces ahora hay que vender esto [el efecto plataforma], bajo el tema de cadenas, complementariedad, y demás. Pero, para cambiar la matriz primario exportadora. Entonces tratar de dejar de ser exportadores de cobre, harina de pescado, petróleo, derivados de petróleo... todos los commodities que son hoy día lo sustancial de nuestras exportaciones. Eso, la transnacionales lo saben hacer mejor que nosotros, y las bolsas internacionales lo resuelven... de ahí para abajo.

Esto siempre fue una cosa que se trató acá. Acá siempre tratamos de dividir el tema de lo que es las manufacturas, las exportaciones no tradicionales de las tradicionales; y decíamos que ahí había que focalizar. Entonces, ese es el tema y para esto: PYMES.

Una pregunta. ¿Entonces de alguna manera hay una aceptación de que de ese ocho por ciento no vamos a pasar?

Podemos llegar al 10%, 12%... 20%... lo que quiera. Pero no va a ser mucho porque la idea es que esta PYME que está aprendiendo a hacer comercio entre nuestros países, y por eso necesita la protección del arancel, aprenda y salga a vender al mundo. Que no se quede acá. Porque si crecemos mucho en esto [comercio intracomunitario] quiere decir que el 100% o el X% de esas exportaciones, solamente encuentran mercado en un mercado protegido, y cuando le quiten la protección a ese mercado, no tiene la competitividad suficiente como para salir a vender al mundo.

Eso ya es una ganancia de la región. Eso es un beneficio palpable de la región. ¿Están conscientes de eso los países? ¿Qué es una plataforma para ir afuera?

Algunos sí, algunos menos. Estábamos viendo el tema de la ideologización del manejo de nuestras economías. Entonces, hay unos que sí piensan más en ese sentido y otros que piensan menos en este sentido. Ideológicamente, hay cuatro países distintos, de los cuales dos se pueden acercar más y otros dos entre ellos. Unos, que están entre los que menos entienden esto, que son los que buscan un desarrollo endógeno (hacia adentro) sobre la base de sus mercados de sustentación nacional, y probablemente andino. Pero ese “probablemente andino” depende del comercio administrado... el ALBA y todas esas cosas...

- «Yo necesito diez pantalones, te compro cinco a ti y cinco a mí»
- «Pero yo lo vendo más barato... cómprame a mí»
- «No, porque el proyecto de integración mío es que yo comparta».

Los otros no, los otros piensan «bueno nos integremos al mundo y ahí veremos... mañana ya sabremos». Los peruanos dicen: «somos una economía básicamente de servicios, entonces un sector manufacturero muy grande no me interesa. A mí me interesa un sector manufacturero más acotado, más especializado, más de nichos específicos de mercado... textiles, agroindustria, etc.» Pero dentro de las dos visiones, ésta [efecto plataforma] es una solución de cadenas, complementariedad, PYMES... es una posibilidad de mostrar que esto es útil, de lo contrario no.

Una última pregunta, Adolfo. El hecho de que tu Secretario General, tenga que estar coordinando el proceso con una presidencia protempore que le corresponde al país que le toque... ¿esa presidencia protempore determina quién es el presidente del CAMRE, quién es el presidente de la Comisión?

Todo, todo el sistema.

¿Inclusive de los sectoriales?

Si.

¿Cómo puede manejar eso? ¿Cómo puedes manejar semejante rotación y cambios? ¿Cómo puedes manejar? ¿Ese no es un problema?

La respuesta podría estar desde el lado Europeo, allí es cada seis meses. Pero son 27, entonces la rotación ahí para que te vuelva a tocar es muy larga. En Mercosur es igual cada seis meses.

¿Y eso no afecta la eficacia? O ¿cuál es la diferencia?

Ahí hay algunos que piensan lo siguiente, a la luz de lo que pasa en Mercosur: la presidencia se instala para sacar sus intereses, y tiene seis meses para sacarlos... para poner las propuestas, para hacer las cosas: seis meses. Nosotros tenemos un año, es un período muy largo. Hay que acortarlo, hay que acortarlo, de forma tal que cuando presentemos intereses, y te vuelva a llegar nuevamente la opción sea el período más corto y no después de cuatro años. Cada dos años yo puedo estar en la idea de presentar ese tema. Es una cosa que podría hacer la reingeniería, por ejemplo. Pero, es otro tema.

En este sistema, el papel que tiene que jugar la Secretaría General de la Comunidad Andina es muy importante. Antes nos acusaban de ser el quinto país o el sexto país, y por eso medio como que nos han cortado las alas. Eso para mí es un elemento de la problemática en la que estamos viviendo.

Cuando dices que se les han cortado las alas, ¿te refieres al secretario general?

Al secretario general, o la Secretaría General es lo mismo. En el sentido de que hemos quedado recortados en las posibilidades, muchas veces, de hacer propuestas propias. Porque las propuestas, en algún momento se pensó, que tenían que venir ya cocinadas –como se dice en el argot– con los países, sino no se podían presentar.

- **PPMM:** «¿Y la Secretaría que me presenta esto si yo no lo he visto?»
- **SG:** «bueno, el tratado me dice que yo puedo hacerlo sin que tú lo hayas visto, y acá está. Es cuestión tuya si lo tomas o no lo tomas. Esa ya es tu facultad, ya no mía. La mía es la de presentarte propuestas.»

Eso lo hemos perdido. Espero que lo ganemos nuevamente.

Pero no es porque no esté en la competencia de la Secretaría....

La competencia está ahí.

O sea que si el presidente protempore considera, por ejemplo, que puede haber inclusive problemitas personales entre secretario general y el presidente protempore o el presidente protempore dice «esto de la integración...», guarda en el cajón y stand by.

La negociación de la agenda... vamos a convocar a una reunión, ¿sí? El presidente define la agenda en consulta con la Secretaría General. Le dice a la Secretaría:

- **PPMM:** «¡Oye! ¿tenemos algún tema?»
- **SG:** ¡Sí! Aquí tengo cuatro.
- **PPMM:** Ah ya... dos, estos otros dos no.

Bueno y ¿qué pasa en Europa? Porque aquí es un año, allá son seis meses.

Europa tiene otra condición, que hay que tener en cuenta y que quizás valga para nosotros también. Europa tiene planes para cada seis años. Primero, una cosa que Europa tiene distinto, Europa tiene las facultades muy bien delimitadas entre lo que es la Comisión y el Consejo. El Consejo son los países miembros, y los países miembros se reúnen porque le han dado atribuciones a la Comisión, muy específicas y acotadas a lo comercial e inversiones. El resto de facultades son muchas todavía de los países. Es más, le dan atribuciones y el presupuesto correspondiente. Parte importante del presupuesto de aduanas y del IVA va directamente a la Comisión, y tiene que ejecutarse en la Comisión. En tanto la Comisión dueña de recursos tiene un programa de trabajo que se lo puede dar al Consejo pero para seis años.

Y rendición de cuentas.

Totalmente. Y ahí hay el ombudsman Europeo, el Parlamento Europeo que funciona ahí... Además de eso, hay los planes sectoriales; y además de eso, los planes anuales; y además de eso, las presidencias del Consejo determinan líneas para que la Comisión adopte dentro de sus planes. Ellos tienen mucho más programado el asunto, que es la gran crítica que nos hacen los europeos cuando vienen a decir: «tengo una cooperación técnica para ustedes, y es para cuatro años.» Nosotros decimos «¡Uh! Yo no puedo planificar cuatro años porque mis presupuestos nacionales –que es la contra partida– solamente son anuales». No es como en Europa. Y eso es un problema para nosotros.

Es decir, la idea de tener la rotación cada seis meses en todas las regiones, Adolfo, ¿implica que el país que esté a cargo de la presidencia protempore pueda empujar más sus intereses? ¿Eso es lo que está detrás?

Es lo normal. Las presidencias dicen: «en mi periodo yo le voy a dar énfasis a A, B o Z.»

«Pero además le voy a dar énfasis al plan»

Es que el plan está ahí. «En ese plan yo voy a darle énfasis a esto. Ahí está mi interés. Y yo sé que dentro de un período determinado voy a regresar a ser presidencia y a incidir dentro de ese plan.» Eso no lo tenemos nosotros. O sea, nosotros no tenemos un dibujo de lo que queremos de la Comunidad Andina a diez, cinco, veinte años. ¿Cuál es nuestra imagen objetivo de la visión del proyecto de integración en el tiempo? No está. De eso solamente ha habido tres o cuatro ejercicios de estrategias andinas, más sectoriales que globales.

Y mucho en los otros temas. Hay mucho en los temas periféricos... hay mucho de eso.

Bueno. Por ejemplo, reingeniería. La primera pregunta es: ¿vamos a lograr ser un mercado común? Porque eso te va a decir tu proyecto para el que tú tienes que desarrollar toda una normativa para eso... parece que no. Porque como ya han suscrito Colombia y Perú los TLC con Estados Unidos, con medio mundo, ya no es posible tener un arancel externo común. Entonces, ¿abandonamos esa idea? Si la respuesta es sí, nuestra estrategia es distinta.

Pero habría que sincerarlo.

Y ya se está sincerando. Espero. Entonces, si somos solo una zona de libre comercio, las reglas de juego son otras. Pueden ser mucho más flexibles, de lo que es ser un mercado común.

Pero hay que sincerarlo, o sea ir al grano... ese SAI que está ahí... ese SAI que dice la CAF el FLAR... ¿qué CAF ni FLAR! Si la CAF y el FLAR, cada uno está por su lado. Una de las críticas recurrentes en ese informe,

de reingeniería –también estaba leyendo a Sobrino Heredia–... también la crítica general es que cada quién ahí apunta por su lado.

Tienen sus propios tratados pues. Mire, en el 2005 reunión del Consejo Presidencial, Lima-Palacio de Gobierno. Entonces los presidentes decían «¡hay que hacer un fondo de desarrollo para la Comunidad Andina! Entonces, presidente de la CAF por favor, don Enrique, queremos hacer un fondo. La CAF puede...» [En eso el presidente de la CAF dice], «presidentes, con el debido respeto, yo tengo una constitución, que es un tratado, pero yo tengo que regirme por esa constitución. Si ustedes quieren esto, díganle a sus ministros de economía y a sus presidentes de Banco Central, que son mi directorio, que cambien el tratado y yo encantado de la vida». Tienen sus mandatos y yo no puedo agarrar alegremente, porque alguien me dice «no, no tiene que adecuarlo.»

Entonces, ¿qué SAI? ¿Por qué están en el SAI? ¿Por qué el FLAR en el SAI? La Universidad Andina, que si es Universidad Andina, pero ¿cómo está alineada con los objetivos de la integración? No sé. CAF, FLAR, la Universidad Andina... los otros convenio. Estos famosos convenios... no sé... ¿Cómo nació el SAI, Adolfo?

En Trujillo. Antes había reuniones de coordinación, pero ya se le incorpora en el Protocolo de Trujillo.

No sé cuál fue la idea de crear esta mega institución dentro del tratado.

Era evitar que pase lo que pasó. El tratado original de la CAF, suscrito en el 68, ahí decía que el objetivo es financiar proyectos de integración subregional. No era financiar un banco de desarrollo. No era ese. En el camino cambiaron su constitución. Y hoy en día están cambiando nuevamente, –que todavía no lo han logrado– para ser un banco... de segundo piso, pero un banco. La idea de fomento desapareció.

¿Y por qué se dejó que eso pase? Si era una entidad financiadora de los proyectos de la integración.

Porque se acabaron los proyectos de integración, los grandes, digamos. Si hubiésemos tenido una petroquímica, hubiésemos dicho que... Por ejemplo, ahorita el Perú está discutiendo el tema de la refinería de la Pampilla, la refinería de Talara para modernizarlas para el proyecto integrador del desarrollo de la petroquímica, la CAF hubiese estado de todas manera ahí.

Pero eso no fue así. Hoy día siguen existiendo, y quién va a financiar esos proyectos va a ser la CAF, pero ya no pensando en el mercado andino.

Sino como un proyecto como cualquier otro.

Así es. Igual el Fondo Latinoamericano, en principio era el FAR: el Fondo Andino de Reservas. Era porque estábamos hasta el tope con el tema de la deuda, entonces había alguien ayudando con el tema de balanza de pagos. Hoy en día todos estamos llenos de plata. Ninguno tiene problemas de balanza de pagos. Entonces ¿qué hace? Se dedicó a financiar líneas de crédito de exportación y a buscar en donde colocaba la plata. Su principal preocupación, del directorio en varios años, era decir «¿yo qué hago con estas reservas que me han encargado? ¿En qué banco lo pongo? ¿Cuánto me van a pagar?» Nada más. Y hoy día están en lo mismo.

Pero habría que sincerar eso.

Esa es la reingeniería.

Sí, pero yo no veo en el informe eso.

Es que ese es un informe, nuestro informe va a ser distinto. Parece ser que hay varias de las instituciones que dejarían de ser parte... El problema al interior [del Parlamento] es que no se ha ganado la legitimidad de participar en el proceso de toma de decisiones de la integración andina, cosa que si hicieron los europeos. Europa al principio no co-legislaba, pasó un tiempo, demostraron que eran capaces, y ahora co-legislan. Hay una serie, eso está definido, de formas y formatos de consulta o de aprobación previa del parlamento para que la Comisión adopte una directiva, un reglamento. Eso no lo han ganado aquí. Entonces, debieran haberlo procurado, por lo menos. Pero yo creo que ahora ya es tarde.

Bueno, ¿y cómo se van a mover ustedes para lograr esta...? Hay que sincerar esto, no quedarse como está. Es decir, han pagado un largo estudio mediocre de esta universidad, que me pareció flojísimo.

Tenemos instrucciones de presentar el qué hacemos con el sistema. Dentro de las cosas que están planteadas es el sinceramiento, que puede implicar hasta decirles «chao, ya no. Sigue tu camino, ya nosotros veremos...»

¿Tienen que convocar a los presidentes para esto? Supongo.

Si implica un tratado, una modificación del Acuerdo de Cartagena, va a tener que ser...

Es que el SAI me parece que debe sincerarse. No sé que termine de pasar con el Parlamento, porque habrá mucha decisión política detrás. No es tan fácil, lo del Parlamento, no es tan fácil.

Puede ser que sea tan difícil tomar el lápiz y decir: «bueno –cosa que se escucha– desaparezcamos el Parlamento Andino, y ya. Y yo lo voy a poner por escrito, el pagano voy a ser yo.» Eso puede decir cualquiera de nuestros conciudadanos «yo soy el que va a pagar la luz» No pues, porque estos señores no son mangos, son políticos. Que le voy a decir a la CAF, «no ya si quieres sigue tu camino» De repente ellos me van a aplaudir, pero con el Parlamento...

Si el Parlamento es más complicado.

La propia Universidad, me a mí que si podría ser un eje.

Si, podría ser un centro de estudios, de preparación.

De consulta. Mucha investigación podríamos hacer en la Universidad. Mire yo entré aquí la primera vez, con la fundación Ford. Los gringos estaban preocupados por el proyecto de integración y dijeron: «bueno, ¿y cómo puede la universidad participar y colaborar con el proyecto?» Entonces creamos aquí un grupo de trabajo que lo que hacíamos era participar en las reuniones interdisciplinarias, que en esa época había antes de los PSDI, y escuchábamos. En una de esas por ahí decían: «sí es que necesitamos tener la industria siderúrgica, porque la industria siderúrgica genera los bloques que van a después la industria metalmeccánica a trabajar, y de ahí va a salir las piezas para el sector automotor... entonces ahí está el encadenamiento productivo». [Y salía la pregunta], «¿y alguien ha estudiado? ¿Alguien sabe si hay siderúrgica y qué nivel tiene la siderúrgica?» [Luego venía la rápida respuesta], «no, sería bueno estudiarlo». Entonces, nos íbamos a las universidades en nuestros países, y contratábamos con ellas un estudio sobre el estado actual (de ese entonces) de la siderúrgica en el país. Te entregaba un estudio de la siderúrgica... cuatro... cinco estudios en esa época, para ver si se podía cumplir con lo que se quería.

Otro tema por ejemplo, las compras públicas. Hicimos estudios en cada una de las universidades, y presentábamos el tema de las compras públicas. Pero hasta ahora no lo resuelven, porque ese estudio decía claramente dos cosas fundamentales. Uno, la gran compra pública es por crédito público, y el crédito público generalmente es atado. Le da el crédito a los japoneses y tiene que comprarle las máquinas y los equipos a los japoneses; le da el crédito los alemanes tiene que comprarle a los alemanes. No tienes capacidad. La gran compra pública.

La otra compra pública, la pequeña –lápices, lapiceros, papel–, eso es posible. Pero la mediana, –yo me acuerdo que en esa época el Perú estaba con estas propuestas, y después la implementó para el tema de inclusión. Se trataba de producir un millón de zapatos, de buzos, de carpetas, para distribuir a la población pobre, necesitada– pero el estudio decía que esta compra pública es coto de caza político. ¿Por qué? Porque estos señores al mandar producir un millón de zapatos, están contratando a alguien que después le va a pagar con votos. Y tú le vas a decir mañana: «no, no, no. Los zapatos son mejores y más baratos en Colombia... los voy a comprar en Colombia» ¡Te matan, pues! Entonces, no puedes distribuir esa parte del mercado que es prebenda política. Esa es una carne muy sabrosa para el gobierno de turno, como para dejarlo a que otros participen.

Entonces esa es la imposibilidad hasta ahora, todo el mundo habla de que «¡sí! Que es muy importante las PYMES, que no sé qué.» Y sí, son un tema muy importante, pero a la hora que le pones en el asador el tema, y ves que las papas queman, dicen «no... ¿por qué? Yo tengo la posibilidad acá de ir a las Mamachas de Puno, comprarles, y tengo asegurado por lo menos mi alcalde, mi gobierno regional, porque le di trabajo».

Entonces, esas cosas hacíamos en esos estudios, y la Universidad puede seguir haciendolo. No entiendo porqué, –es una visión personal– el tema de la reingeniería no se la han dado a la Universidad Andina Simón Bolívar, que es la que supuestamente conoce del proyecto de integración. No los brasileros que no son ni siquiera de este lado. No entiendo. Pero así son las cosas.

ANNEXE V. ENTRETIEN AVEC CESAR MONTAÑO (PROFESSEUR ET
DOYEN FACULTÉ DE DROIT DE *L'UNIVERSIDAD ANDINA*),
OCTOBRE 2012

¿Tú crees que la comunidad andina es un proyecto político con contenido económico, o es un proyecto económico con contenido político?

Yo creo que, sobre todo las grandes líneas o empujes que ha tenido el proceso –muy contadas- han sido de orden político. Pero, yo creo que ha venido definiendo más lo que ha caminado la comunidad andina un interés de corte económico. No ha sido necesariamente el motor político el que ha prevalecido en un intento como éste de integración subregional.

Hubo una época en la que se dio mayor impulso, yo creo que desde ahí no tenemos otra época, que fue la que permitió refundar algunos tratados principales, fue la época de Rodrigo Borja cuando él tuvo la presidencia, y que dio lugar a la reforma institucional y de las bases fundamentales del proceso con el Protocolo de Trujillo que revolucionó, el tema institucional, y donde efectivamente se ubicó como el primer nivel de decisión al Consejo Presidencial Andino. O sea, mediante esa reforma y esa transformación, definitivamente se apostó porque los presidentes al más alto nivel tomen las riendas del proceso, a tal punto que el Consejo Presidencial Andino, entre una de sus facultades que tiene es la de definir la orientación política del proceso.

Pero cuando comenzó esto, ¿nació como un proyecto económico que fue impulsado por lo político, o como un proyecto político al que se le metió un componente económico fuerte?

Yo creo que fue una mezcla, evidentemente siempre tendrá su sustrato político, que es la decisión inicial de negociar, etc., pero yo creo que el razonamiento fue más de corte económico. Porque en la misma época, y antes ya en los 60 hubo el tratado de ALALC que ya tenía esta dinámica económico comercial fuerte. La CAN, el Pacto Andino, surge a partir de esa época, por el año 69. Bueno, te digo que es un poco mixto el tema porque hay inclusive una memoria que se publicó... es un documento del año 67 que es una mezcla de debate que hubo al más alto nivel para debatir la posición política de los gobiernos para crear el Pacto Andino, y los efectos constitucionales que tendría. Entonces, tenían claro en términos políticos, el costo político que implicaba meterse en un proceso de integración. Es interesante ver como el tema que movía era efectivamente lo económico, y no se pensaba en una integración de corte supranacional, es un tema que se lo saltaron inicialmente.

Pero cuando se crea, se crea con una organización como la Junta, que no era intergubernamental, sino era más comunitaria. Y después se cambia eso. Entonces nació como un proyecto más comunitario, y después por Trujillo se eleva el nivel, se le politiza al proceso, y se hace más intergubernamental.

Y toman las riendas los presidentes. Ahora, el problema es que no hubo un debate previo sobre si hubo una vía de construir un esquema supranacional en todos sus aspectos, o no. Creo que hubo un cierto pragmatismo en esa época también, se lanzaron de entrada a los primeros niveles de integración económica, de negociación comercial básicamente, pero no hubo en mente la idea de construir un proceso de corte supranacional, además por una sencilla razón: porque no había ningún otro en el mundo. El proceso Europeo estaba recién despegando también.

¿Pero como que era [un proyecto] más comunitario que el que nació con Trujillo?

No sé, porque se refería solo a lo económico. Lo que pasa es que los esquemas supranacionales, y comunitarios, se entienden que son los más completos y complejos porque no solamente tienen este componente económico, sino social, político, cultural, etc. En esa época el interés era básicamente económico-comercial de posicionamiento a nivel internacional, y nunca se debatió lo social, el libre establecimiento, por ejemplo. Estos temas ya te van apuntalando un proceso supranacional verdadero, comunitario. Yo en mi tesis identifico supranacional con comunitario, eso para mí es el comparable. Puede haber debate también sobre eso.

Puede haber debate, porque en esa parte, cuando nace, era comunitario en los temas económicos. O sea, los miembros de la Junta eran tres, es más, podían ser representantes de cualquier país de América Latina. No necesariamente se pedían que sean de los países miembros.

Yo no le caracterizaría como comunitario, porque para mí lo comunitario implica todos esos pilares. Si solo es el económico para mí no es una verdadera integración. Una verdadera integración para mí es la que tiene todos los componentes, y es un poco esa visión de completitud lo que a mí me faltaría. Pero, si lo lees en perspectiva de que se creó un poder público, por fuera del Estado, autónomo para esa materia... en esa parte si tiene visos de supranacionalidad, y está muy claro. Luego, ¿de comunitariedad por sus efectos? Tal vez sí.

Tú mencionas una integración integral.

Para mí esos son los verdaderos procesos de integración, luego se tiene a los de corte económico. Pero, yo creo que hay que leerlo a través del poder que estás creando. Entonces, en ese caso la Junta claro que tenía poderes

importantes por fuera de los Estados. Era una autonomía importante en la materia que decidía, que no era de todo, era de orden económico-comercial. Entonces por ahí yo creo que ese órgano si tenía visos de supranacionalidad.

Que después como que se negocia de otra forma.

Claro, luego ya le complican, además se abre el trabajo no solo en lo comercial sino en el plano regional. Ahí es cuando ya comienzan a regular el proceso.

Esta organización cuando nace, en su esencia, es una organización internacional, así lo mencionas. Se crea una nueva institución que, por ser internacional está sujeta a un tratado. Entonces tú haces una diferenciación entre la norma que viene del tratado, y la norma que viene de ley internacional. Y dices tú, en tu tesis, que prevalecen las normas producto de los tratados de integración. Me parece que dices algo especial, que son normativas que por referirse a un proyecto de integración, y es un tema muy específico, prevalece sobre la norma internacional. ¿Así lo ves?

Si.

Ya. Entonces todo lo que los países firman por otros temas, que están sujetos a ley internacional. ¿Cómo se concilian con esta normativa comunitaria?, y en el caso de conflictos... Porque uno crea una región y se supone que cada uno de los países trae un equipaje de un montón de acciones que ha hecho dentro del ámbito de la ley internacional. Entonces cuando eso se crea, ¿qué prevalece?, ¿lo que pasó antes o lo que está pasando? Yo en esta pregunta me refiero a los TLC's y a cualquier otro tipo de acuerdos que los países firmaron –con bloques o con cualquier otro país– antes de que naciera el proceso de integración y una norma comunitaria. Entonces, ¿cómo se arregla eso?

Lo que pasa es que para analizar ese tema tienes que ver como lo procesó Europa, que ha estado antes ya consolidado en una dinámica de integración supranacional. ¿Y cómo lo ha procesado? Te pongo el esquema ahora. Si es que un Estado no miembro quiere ser miembro en la Unión Europea, hay un proceso de negociación muy amplio hasta lograr ser parte del proceso. Te mandan a la lista d espera, y ahí estás años porque te exigen cosas que tienes que ir cumpliendo hasta que puedas entrar. Una de las exigencias va en el sentido de que todos los compromisos internacionales previos a ser Estado parte, tiene que arreglarlos para que entre y sea parte no cause problemas a su pertenencia al proceso, ni a su proceder frente a los otros socios. Es decir, «yo tengo unas normas pactadas en materia de comercio en una línea completamente diferente a la ley de comercio comunitario, o me salgo de los otros acuerdos o los modifico de alguna manera negociando con las otras partes antes de entrar».

Pero ¿cómo hago con organizaciones tan pesadas como la OMC, por ejemplo?

Lo que pasa es que si está en sintonía la normativa de OMC con los procesos de integración. El propio acuerdo de OMC tiene un artículo en el cuál el sistema OMC tolera que haya acuerdos regionales diferentes a los del marco general de la OMC. Entonces ahí se enmarcarían normas diversas del proceso de integración, sea el andino o el europeo, en el marco de la OMC. [Esto] no le gusta a la OMC, primero porque rompe el esquema general mundial. Pero tuvo que considerarse porque todos los países miembros –los que fundaron el GATT, primero– defendieron que ya tenían unas relaciones previas de índole comercial, y que obviamente no iban a botar todo eso a la basura y refundar desde cero toda la materia comercial. Entonces dijeron, «bueno podríamos, al menos en grupos regionales, mantener reglas generales para el grupo que sean toleradas por el esquema OMC».

Y en el caso de otros acuerdos, que no necesariamente sean OMC, pero que generen algún conflicto con la normativa regional.

En la Unión Europea es radical. Ahí lo renuncias, y entras limpiquito a cumplir las nuevas reglas del grupo, o las ajustas antes de entrar. ¿Por qué? Porque lo que piden los Europeos es que, una vez que yo entre con obligaciones previas con otros, eso no sea un problema para mi cumplimiento en el grupo –de las reglas del grupo–, ni tampoco para que yo –con esos compromisos previos– diga a mi nuevo socio: «Alemania, sabes que no te puedo cumplir porque tengo un acuerdo con Sudáfrica». O sea, no le puede servir como disculpa para incumplir obligaciones del grupo, y peor para afectar a otro miembro del grupo. Eso lo tienen bien claro en Europa. Los países nuevos que entran, no tienen el pretexto de decir «no voy a cumplir esta normativa Europea, porque tengo un convenio previo acá». El país tiene que ajustarlo o denunciarlo, es claro.

Y otro tema, el otro escenario es que siendo miembro del grupo, los países miembros no han perdido sus poderes en materia de relaciones internacionales. En parte sí, en el ámbito de la política común externa que tiene la Unión Europea, sí; pero en ciertos ámbitos, no. Entonces, ¿cuál es la obligación de ellos siendo parte ya, si eres un Estado miembro y quieres negociar con un no miembro? Lo que tu negocies no tiene que irse contra las normas de tu propio proceso, porque luego va a servir para que incumplas, afectes al resto y digas, «es que me acabo de comprometer con otro país que me interesa mucho, y que pena no puedo cumplir internamente». En esos casos, Europa tiene otro mecanismo que es utilísimo, si por ejemplo este rato Francia quiere firmar con Sudáfrica un acuerdo comercial, ese acuerdo es puesto a consideración del Tribunal Europeo de Justicia. Éste lo revise para que ese convenio no vaya a causar problemas en el grupo.

Esa medida no la tenemos acá, en la Comunidad Andina. Entonces, acá lo manejamos como principios de una experiencia que es otra, diferente, y como algo de alcance más teórico. Es decir, el que entra al grupo tiene que ser congruente con lo que le rige dentro del grupo, y no tiene que pactar con nadie afuera, que no es miembro, nada que le haga incumplir las relaciones del grupo, que afecte a los compañeros del grupo, ni que le sirva de excusa para incumplir normas andinas.

Pero el equipaje que traían los andinos tampoco se les obligó a renegociar.

Entonces ese es el segundo tema. Cuando se creó Pacto Andino –y si quieres, cuando hubo la transformación del Pacto Andino en Comunidad Andina–, nunca se ha trabajado un esquema bajo el cual todos se comprometían a revisar sus compromisos previos para ya hablar un mismo idioma en el grupo.

Bueno, tú haces referencia «atribución de derecho comunitario construido vía pretorial», ¿qué significa eso?

A través de jurisprudencia.

Es como casuística (¿?)

Exacto, es casuística.

¿Y el Tribunal Andino tiene ese principio?

No, no se maneja como principio. Más bien la doctrina se viene señalando en el caso europeo, y el andino también. Sobre todo europeo porque las bases del derecho comunitario son de Europa, y esas bases (contrario a como se crearon otras bases jurídicas) se hicieron en base a sentencias. O sea, no es una creación de doctrina, de un debate más teórico... Nada de eso. A punta de sentencias el juez comunitario europeo, desde los años 50, empezó a dictar sentencias que fueron poniendo las bases de esta nueva disciplina. Entonces tuvieron que inventarse, porque antes no había nada. Al principio, los jueces europeos decían que se creaba un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional. Entonces la crítica la llevo al Tribunal diciendo «¿de qué estamos hablando? Toda esta parafernalia de las comunidades europeas, de los Tratados de Roma, ¿para decir que se crea de nuevo el derecho internacional? Cualquier país poderoso va a tener el tablero de relaciones internacionales en la cumbre. Entonces cambia su jurisprudencia el Tribunal por el año 57, y empieza a decir «se ha creado un nuevo ordenamiento jurídico, distinto e independiente del derecho internacional». Segundo dice, «producto de sus propias fuentes». Estas fuentes estaban fuera del Estado. Luego dice, «y que goza de los principios de aplicabilidad inmediata, efecto directo, y primacía». Entonces, con esas sentencias el Tribunal Europeo de Justicia funda una nueva rama jurídica, con jurisprudencia. Le da partida de nacimiento a una nueva disciplina para diferenciarla del derecho internacional. Para que no le vean como que es igual.

Pero, cuando el derecho comunitario no alcanza su máxima eficacia retoma las taras históricas del derecho internacional. Pero el derecho internacional no cierra el círculo. Llega un momento en el cual los Estados se salen de las reglas, y patean el tablero y dicen «no me da la gana de cumplir la sentencia internacional». ¿El derecho comunitario ha solucionado eso? No. Pese a que se habla de una disciplina más eficiente. Cuando llega al último punto, sobre todo aquí en la Comunidad Andina, de que Perú diga «no me da la gana de cumplir esta sentencia del Tribunal Andino». El Tribunal Andino dice, «Ok, le damos un plazo adicional para que cumpla, o sino vamos a tomar medidas». Perú de nuevo dice «no me da la gana, no cumplo» Y no cumple. No le da la gana de cumplir la sentencia. [Entonces] al Tribunal le queda decir «se autoriza al resto de Estados miembros para que aplique retaliación económica, básicamente al socio». En eso tiene un doble filo, porque primero le tratan mal al socio que ha incumplido, y eso afecta al resto también. Entonces es como un harakiri al proceso, Y llega un momento final en el cual, el derecho internacional y el derecho comunitario no han sido eficientes porque vuelve a aplicar las medidas típicas del derecho internacional como retorsión económica.

Entonces, fíjate, fundan una nueva disciplina que se supone diferenciada, por lo tanto mucho más eficaz. Pero hay momentos en los cuales el derecho comunitario ya no alcanza y vuelve a los métodos del derecho internacional.

En términos de primacía, ¿cuando uno pertenece a una región, en términos de país, tiene prelación el derecho comunitario sobre el derecho internacional?

Si.

¿Por qué? ¿Porque son más específicas?

Sí, porque son más específicas y son del grupo.

Aunque hay un derecho internacional sobre ciertos aspectos, que se creó antes.

Es que por eso no tienes tanta tensión, o tanto problema, entre las normas de un proceso de integración con las internacionales generales. Porque, en general, la UE y la CAN han asumido los grandes logros del derecho internacional. Entonces puede haber alguna cosa pequeña por ahí donde haya alguna tensión, pero normalmente no pasa. O sea, no tienes un lío en donde llesves a un Tribunal internacional a un país andino que por obedecer una norma andina ha roto una norma internacional.

Es interesante lo que dices, que los países europeos se vieron obligados a renegociar lo que habían tenido, con miras a entrar una región. ¿Y lo hicieron?

Si

¿Y alguien controló? ¿Alguien ejerció un control sobre ello?

Yo creo que en un principio no, porque no había un Tribunal como hay ahora. Si bien había un mecanismo de administración de justicia no era como ahora, ni era tan perfeccionado como el de ahora, el de los últimos treinta años. Ahí tienes otra ventaja, que ya empezaron los países del Benelux que eran pocos, eran seis. Entonces, es lo que yo siempre digo que el que pega primero pega dos veces: tú eres miembro de este club y quiere entrar otro al club, le pones las reglas para entrar. Entonces de seis miembros iniciales a veintisiete actuales, los seis aunque no hayan hecho esa adecuación, ya sabían cómo había que funcionar. Por eso al que llega se le exige que no vaya a meter relajo ahí, entonces llega según determinadas condiciones del grupo.

Yo creo que había un pegamento fortísimo en esa región, que no existió necesariamente en la CAN. En esa región, el 50% del comercio se hacía ya entre los países europeos, eso era un pegamento súper importante. Había ya una construcción de intereses que estaban ahí (económicos, comerciales), y que constituyeron un fuerte incentivo, un pegamento. Aquí no. Aquí se construyó de cero, prácticamente no habían intercambios comerciales.

Bueno César, [por otro lado], ¿cuál es la diferencia entre órgano e institución?

Esa es una buena pregunta que yo también me hago. Lo órganos normalmente son identificados como órganos del poder público. O sea, como entidades que tienen poder para decidir, para establecer reglas. Mientras que las instituciones serían de un rango un poquito menor que son netamente ejecutorias, para ejecutar. Entonces, por ejemplo, la Secretaría de la CAN es uno de los órganos principales, pero la Universidad Andina es una unidad, es una institución. Igual son comunitarias, son supranacionales si quieres.

Bueno, no he encontrado una definición.

Si, es que no vas a encontrar. Yo he indagado inclusive en derecho administrativo donde debería estar aclarada la película, y no hay. A órganos e instituciones muchas veces les tratan como sinónimos, pero yo creo que a nivel supra andino, al menos, si hay diferencia. Los órganos son los que tienen más poder, los que regulan, los que emanan normas, los que definen políticas. Y las instituciones son las instrumentales. Aunque los órganos también son instrumentales, desde la perspectiva del ejercicio de poder comunitario, son instrumentales. Pero yo creo que ahí hay otro rango.

Vamos un poquito ahora a la supranacionalidad. Como yo estoy haciendo esta cooperación con la universidad de Francia, entonces yo les comento, y entre sus preguntas me dicen: «a ver, ¿pero cómo se toman las decisiones?». Entonces, las decisiones se toman con negociación previa intergubernamental. Así es como yo lo veo. Negocian los cuatro países, a nivel de Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, de repente hay una Comisión Ampliada, pero hay una negociación previa. Una vez que eso se hace decisión, ahí tiene fuerza la primacía, efecto directo y aplicabilidad inmediata.

Y ahí votan según mayoría, sobretodo. Hay varias dinámicas.

Una vez que eso se decide, pasa a ser ley de la región, de cumplimiento obligatorio, efecto directo y la primacía. Entonces me dicen, «pero eso no es supranacionalidad». Pero es que es supranacional porque ya es obligatorio, tiene la potestad de cambiar las normas al interior de los países, o sea los países tienen que adaptarse a esta nueva ley, entonces es supranacional. Pero me dicen, «no». Entonces argumento y digo que hay un Tribunal que exige el cumplimiento de esa normativa, y si no se cumple hay sanciones. Y ellos responden con que, «entonces la supranacionalidad está dada para la sanción, pero no está dada la supranacionalidad para la concepción de la norma, que no es lo que pasa en la Comunidad Europea. La Comunidad Europea diseña las políticas y las normas en una organización sin consulta. O sea, no es que los países tienen un nivel de consulta previo, y esa decisión es supranacional. Esto quiere decir que ahí los países no intervenimos. En muchas cosas de política económica los países no intervenimos. Nos allanamos a lo que dicen los tribunales europeos. Tú me estás diciendo supranacionalidad solamente en el castigo, pero no me estás diciendo supranacional en la concepción de la norma. En esa parte hay intergubernamentalidad». Entonces yo me quedo pensando y digo que así es. Es decir, hay intergubernamentalidad, hay negociación. Pero en la Junta no era así, porque en la Junta era más comunitario, o uno decía eso, porque no había este proceso de negociación, por lo menos. Entonces como que de la Junta a Trujillo se politizó el tema, y dejó de ser supranacional para ser intergubernamental. Entonces yo hablo con Genaro Baldeón y me dice, «no, no es cierto. En Europa todo se decide a nivel de un consejo, y en el consejo están los presidentes, y con los presidentes se negocia antes. Entonces, si hay una instancia intergubernamental.» Entonces, en esta instancia hay un famoso efecto que él lo llamó la «comitología», que son un montón de comités asesores.

Son los comités que negocian con las regiones, con las comunidades autónomas. No es que es totalmente dependiente.

La diferencia con nosotros está en el hecho de que los países no pueden hacer nada individualmente. O sea, los países no pueden tener una posición individual.

No porque todo la Unión le cae ahí, además del resto de socios. Aquí en la CAN nos cuidamos porque hoy incumple el uno, mañana incumple el otro, entonces se piensa que «como no te castigamos, tú tampoco vas a decir nada». Falta voluntad política también.

Pero que me dicen con el Perú, es un poco eso: «si no quieres me salgo, o si no te gusta...»

No pero este rato incumple Ecuador, y Colombia en vez de irle a demandar al otro día ante al Tribunal Andino, pues no. Mejor lo negocian para que desmonten las preferencias, qué se yo, lo que sea. No le demandaron al Ecuador. Ningún país le demanda, y el más afectado: Colombia, tampoco. Mañana incumple Colombia, Ecuador hará lo propio. Tampoco le demandará porque son amigos, y ya lo pensaron así antes. Hay mucho de eso.

Allá [en Europa] en cambio no. Allá incumple un Estado y le cae la propia Unión y los afectados, y los particulares. Es decir, las empresas van y demandan a los Estados. Aquí una empresa ecuatoriana le demanda al gobierno de Correa y solo lo arrastran. Le pueden decir que es un vende patria que se vende a otro país. Esas diferencias hay.

¿Y una empresa Colombiana puede demandarle al Estado ecuatoriano dentro de la norma?, ¿puede demandarle al Ecuador utilizando la estructura jurídica de su país?

Pone en conocimiento de la Secretaría General de la CAN. La Secretaría por medio de la acción de incumplimiento en la fase administrativa, le dice a Ecuador: «oiga, aquí tengo esto, sé que está incumpliendo. Cumpla». Ecuador no da respuesta, emite el dictamen de incumplimiento la Secretaría, y pasa al Tribunal Andino. Y se le demanda por incumplimiento al Estado. Eso puedes hacerlo tú como persona natural, o una empresa.

¿Qué piensas tu de esto que te digo. De la intergubernamentalidad y la supranacionalidad?

Verás, sí y no en el caso de todo lo que te dice tu tutor. ¿Por qué? Porque tienes esto de la comitología que dice Genero, es verdad. Allá funcionan muchos comités que son los que negocian todas las reformas con los regímenes nacionales, con los gobiernos, e inclusive más abajo con regiones, comunidades, etc. A tal punto tú tienes cerca de ochocientos parlamentarios europeos que van al Parlamento, y votan algo, ellos no debaten nada porque todo ya viene negociado de abajo.

O sea, la primera prueba del tema es que, primero, es imposible debatir entre ochocientas gentes tantos temas, además. Entonces todo viene ya pactado. Y quienes logran que los temas no causen problemas, y que se cumplan, son los comités. Claro, se procesan muchos en el consejo y en muchos órganos comunitarios. A tal punto que, si bien es cierto se puede decir que funciona la creación de normas de una forma bien diferente como pasa acá, donde se ve mucho más claro la mano de los Estados. Allá se lo hace a través del Parlamento sobre todo, en acuerdo con la Comisión. Entonces, el Parlamento es el órgano que ha permitido decir que las grandes decisiones europeas cuentan con legitimidad democrática a través de la actuación de un órgano plural por excelencia que es el Parlamento.

¿Pero el nacimiento de la normativa viene del Parlamento?

Y con la Comisión, donde están representados los gobiernos. O sea, el poder de los gobiernos está bien presente ahí, pero tiene que negociar casi todo con el Parlamento que es el órgano político, plural, representativo, etc. Por eso la supranacionalidad toma visos mucho más importantes.

Acá no. Y por una sencilla razón... Verás, yo tengo dudas sobre la Junta, yo no me he metido a estudiar esa parte. Pero te doy la inquietud: depende quienes formaban parte de la Junta. Si tu ves a los órganos actuales de la CAN, donde se emana normas que son: Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, ellos son los cancilleres, y ellos no van a aprobar nada que no sea aprobado por el presidente. Luego, la Comisión aprueba también decisiones, ¿quién actúa en la Comisión?, son ministros o delegados de los gobiernos con rango de ministros, dependiendo la temática. ¿Un ministro va a aprobar una decisión andina que luego el vincula al propio gobierno, sin decirle al presidente? Imposible. La conformación de esos órganos es intergubernamental. El valor de la norma que sale es derecho supranacional, pero el mecanismo de creación todavía tiene la mano del gobierno muy claro.

Pero un poco, de lo que me dices, también en Europa.

Hay, pero allá es un poco más difuminado, por así decirlo. Los presidentes allá tienen una voz cantante importante.

Pero esa voz, políticamente, tiene más legitimidad una decisión porque viene denunciada por el Parlamento donde hay ochocientos, y votada por ochocientos. No son cuatro.

Ese es el tema: más legitimidad. Acá no hay eso. Acá son ministros, que a la final son los jefes de gobierno. En la Secretaría de la CAN: la Secretaría dicta resoluciones. Ese es el órgano como más independiente (entre comillas) porque el Secretario General es nombrado por los cuatro gobiernos, tampoco les va a poner, luego, contra la pared a quienes le nombraron.

¿Y cómo se adapta eso con las constituciones de esos cuatro gobiernos?, ¿qué prevalece ahí? O sea, en tu tesis dices «la normativa tiene primacía, efecto directo y aplicación inmediata excepto en el plano constitucional».

¿Y cuando hay conflicto?

A ver, en el caso andino hay una que es la sentencia del Tribunal que tiende a decir que las normas supranacionales prevalecerían inclusive sobre las constituciones. Pero no hay ninguna sentencia que lo diga claro, dejan entrever ahí.

Pero tú separas esa parte, «excepto en la constitución» dices.

Así es. ¿Sabes por qué? Porque en el momento en que digas que una normativa comunitaria prevalece inclusive sobre la constitución, quiere decir que la Comunidad Andina mañana nos cambia de constitución. Eso no pasa, ni lo va a aceptar ningún Estado. En segundo lugar, al hablar de primacía, aplicabilidad inmediata y efecto directo, estamos hablando de tres elementos que ya los tiene la constitución hace rato. Eso no le he oído decir a nadie, lo digo en mi tesis. La constitución se declara suprema. Casi todas las constituciones del mundo sostienen «la supremacía constitucional», y el órgano garante es la Corte Constitucional. Luego, aplicabilidad directa inmediata, ahora más que nunca se predica la aplicabilidad directa de la constitución porque es una norma jurídica que no necesita ley. Y de efecto directo, todos podemos reclamar que se nos aplique una norma constitucional que nos beneficie.

O sea, al decir que el derecho andino, o el derecho supranacional, tienen esos dos derechos es como casi decir que es como normas constitucionales. Y eso ningún país lo ha aceptado. O sea, la constitución solo la crea un órgano constitucional que es una Asamblea Constituyente, no hay otra manera, o una reforma constitucional a fondo. Entonces tengo mis reparos.

En Europa, los tribunales constitucionales de Alemania, Francia y España, e Italia también, le han salido al paso a la Unión Europea en algunos casos. Estos tribunales le han dicho, «un ratito, las normas europeas no se aplican acá porque menoscaba los derechos de mis nacionales cobijados con mi constitución». No dicen que la norma europea es inconstitucional porque los tribunales constitucionales nacionales no tienen la potestad de declarar constitucionalidad o inconstitucionalidad a normas europeas. No es su misión. Pero si dicen: «esa norma no se aplica en Alemania porque menoscaba los derechos reconocidos para los alemanes en esta constitución».

Entonces prevalece la constitución sobre el derecho comunitario.

No hay ninguna constitución en el mundo que diga lo contrario, salvo la constitución de los Países Bajos. Esa es la única. Toda regla tiene su excepción.

¿Pero lo dice de forma expresa?

Hay una norma que dice que las normas europeas podrían, inclusive, cambiar la parte constitucional. Y es la única constitución en el mundo que dice algo así.

Cuando dicen «CAN supranacional», cuando hablan de supranacionalidad se refieren a esta característica de la norma que tiene efecto directo, primacía y aplicabilidad inmediata (¿?).

De la norma y del sistema de administración de justicia que encarna, yo creo, el órgano más supranacional.

Así es. Por eso le califican de supranacional a la CAN. Pero, en la práctica, como tú dices, hay una cosa que está puesta en la legalidad y otras cosas que los países hacen tras bastidores. Eso de que si estás incumpliendo, no nos vamos a denunciar sino que vamos a negociar. ¿Cómo menoscaba eso la legitimidad de la ley?

Eso no lo puede probar, pero puedes poner un ejemplo. El ejemplo último fue este de las salvaguardias andinas que aplicó a Colombia el Ecuador. Colombia decía que diariamente se perjudican en cuatrocientos millones de dólares las empresas colombianas por esas salvaguardias. Se decía que el Ecuador no las consultó, no las comunicó a nadie. El Acuerdo de Cartagena te da un trámite para establecer salvaguardias, es posible, pero hay que seguir un trámite. Pero no, Ecuador lo hizo de un día para otro.

Entonces las preguntas que hay que hacerse ahí son: ¿por qué Colombia no demandó a Ecuador por incumplimiento? Luego, ¿por qué los empresarios colombianos no le demandaron a Ecuador por incumplimiento? Entonces, ese es el pacto que hay (entre comillas) de no demandarse. Eso se predica desde que se creó el Pacto Andino, se decía que había un “pacto de caballeros” para no demandarse. Por lo cual, en el 79 se crea el Tribunal Andino y recién funciona desde el 84, cinco años después. Ricardo Vigil dice, y pone por escrito, que en esa época había una especie de “pacto de caballeros” entre los gobiernos. Lo que decían era, «bueno, pongámonos de acuerdo en esto, y si incumplimos, no nos demandamos». Entonces no interesaba tampoco darle oxígeno al Tribunal para que funcione. Es cinco años después cuando se le permite institucionalizarse. Pero sigue pasando esto otro.

Ahora, el profesor Trujillo tenía una mirada interesante de esto, el decía que la única manera para que los gobiernos empiecen a cumplir es mediante demandas de los ciudadanos y de las empresas. Así se construyó el esquema europeo. No es que los gobiernos se comenzaron a dar duro entre ellos por incumplidores, fue la sociedad civil... las empresas, sobre todo, las que sin miedo demandaban a los Estados que incumplían.

Pero, ¿acá las empresas no lo han hecho?

No, porque nuestras empresas, en Latinoamérica, todavía están mucho al amparo de los Estados. Entonces hay un montón de elementos ahí. La norma puede ser perfecta, etc., pero luego no se demandan. Mira, cuando Ecuador exigió el certificado de pase salvo a los colombianos, para que puedan venir los colombianos, estaba en contra de la norma expresa de la Comunidad Andina. ¿Se quejó algún colombiano en contra de Ecuador? Les tocó hacer el trámite horroroso en Colombia para poder venir acá. ¿Se quejó el gobierno colombiano en contra de Ecuador?

Tampoco. ¿Ante instancias internacionales? Tampoco. Y Ecuador olímpicamente violó normas andinas, y no pasó nada. Entonces, ahí se fue sobre decisiones andinas de libre movilidad.

Volviendo a la supranacionalidad, ¿qué efecto tiene una norma, que está decidida por la Comisión o por el CAMRE, una vez que se decide y toca aplicabilidad directa, en la ley local? Por ejemplo, si hay una decisión que definitivamente va a implicar cambios a la ley nacional, ¿se tiene que cambiar obligatoriamente la ley nacional, o cómo funciona?

Depende, suponiendo que tienes tú una ley nacional que este rato parece contraria a una decisión andina. Lo que pasa es que la normativa comunitaria, primero, tiene una limitación: no te puede cambiar directamente una ley, peor la constitución. No te puede transformar una ley porque ese poder no lo tienen los órganos comunitarios. La ley la hace el Parlamento. Entonces, tienes un problema en el cual tienes que ver si aplicas la ley o la norma andina. El principio de primacía implica que dejas a un lado la ley nacional, y das paso para aplicar la ley supranacional. Actúa en caso concreto la norma supra, y no ha pasado nada. Pero sigue vigente la ley nacional. La tarea es que el Estado tiene que evaluar si tiene que, o derogar esa norma porque ya hay norma supranacional, o reformarla para hacerla coherente con la norma supranacional. Pero es tarea ya del Estado.

Otro lío es que tengas lo mismo: una ley nacional y una supra sobre el mismo tema que tengas que aplicar a un caso concreto, y el Estado diga: «yo aplico esta ley, esté de acuerdo o no con la norma supranacional. Aplico la ley y no la otra». Ahí estás cayendo el flagrante incumplimiento de la norma andina y eso te puede llevar a una demanda ante el Tribunal.

¿Y los jueces nuestros, en el caos de los jueces nacionales, conocen esta supremacía de la ley andina sobre la ley local?

Se supone que sí, pero yo creería que muy pocos. Ahí viene el mecanismo de interpretación prejudicial, más que todo, que hacen los jueces.

¿Interpretación prejudicial se refiere a?

Una consulta que hay que hacer al Tribunal Andino. En todo caso, aunque tenga que aplicar una norma andina, nace la obligación de un juez de consultar prejudicialmente antes de sentenciar. Entonces el Tribunal Andino te dice de qué forma tienes aplicar la norma nacional a la luz de la norma comunitaria. O desaplicar la norma nacional para aplicar la comunitaria.

¿El Tribunal Andino tiene potestad sobre la legislación, no sólo sobre el cumplimiento?

¿Sobre cuál legislación?

O sea, sobre la legitimidad de una norma (¿?)

Pero, ¿de qué norma?, ¿comunitarias o nacionales?

Supongamos que una decisión, tomada a nivel de los ministros, flagrantemente está en conflicto con una norma interna ecuatoriana y también con una norma interna colombiana. ¿Ahí qué pasa con el Tribunal Andino?

El Tribunal tiene que defender la aplicación con primacía de la norma andina sobre la ley nacional.

¿Y si eso, finalmente, resulta en perjuicios para ese país?

Ahí tienes otro problema, que el Estado diga aplico la más beneficiosa para mí que es la ley nacional.

¿Y en ese caso?

El país puede caer en incumplimiento de norma andina, y se demanda al Estado ante el Tribunal. Claro, el lío es que el Tribunal Andino tampoco puede decir, «la norma andina es inconstitucional» porque no es juez constitucional. El juez comunitario es juez de derecho comunitario, y nada más. Y el juez constitucional de las Cortes Constitucionales es juez constitucional, y nada más también. Entonces, el Tribunal Constitucional del Perú, o la Corte colombiana o ecuatoriana, no pueden decir, «tal norma nacional es inconstitucional» porque no tienen potestad para eso. Lo que sí pueden decir es como lo que dijeron los alemanes, «la norma andina no se aplica porque nuestra constitución es más beneficiosa».

¿Y en el caso de Europa sucede así?

Sí, eso sí, allá varias veces. El Tribunal Alemán sobre todo. Y le han secundado España, Francia e Italia. Entonces, cuando allá la Unión Europea cuando dicta una norma, lo hace con muchísimo cuidado para no irse en contra de normas constitucionales de los Estados miembros. Entonces nunca vas a tener ese conflicto.

¿Y nuestros jueces son jueces comunitarios?

Hay todo un debate sobre eso, yo tengo dudas. Son comunitarios si es que aplican normas comunitarias.

No. Comunitarios porque también legislan sobre temas que tienen que ver con demanda que se sujetan al derecho comunitario. Puede venir una demanda de un ecuatoriano a un colombiano, o un colombiano puede demandar aquí también, contra Bolivia, por ejemplo. Un colombiano puede ir a un consulado, en cualquier país del mundo, de Ecuador, y plantear una demanda. Entiendo que así funciona.

Por infringir normas comunitarias.

¿Y ahí qué pasa?, ¿qué naturaleza tiene el juez local?

Debería aplicar normas andinas. Ahí va el debate, en ese plano, el juez nacional es juez comunitario también, porque aplica normas comunitarias. No solo el juez del Tribunal Andino, sino todo juez nacional también puede aplicarlas porque en cada caso concreto tiene que aplicar normas andinas y normas nacionales, si es que son del mismo tema.

¿Un juez es primero comunitario y después nacional?

Es un juez nacional sobre todo, y luego como tienes todo un conjunto de normas que son del consenso de integración andino, automáticamente ese juez tiene que, además del derecho nacional, aplicar las normas andinas.

¿La norma nacional es subsidiaria de una norma comunitaria, en lo que no está establecido en lo comunitario?

A ver, si es que la norma comunitaria no dice nada sobre un tema específico y la ley sí, aplica la ley. Lo que la norma legal del país no puede hacer es irse en contra de la norma andina, ni cambiarle el sentido de la norma andina. Lo que sí puede hacer es complementarla. Y *supletoria* es un concepto que en derecho lo manejamos como que si no aplicas lo uno, aplicas lo otro. Entonces, si la norma nacional no es suficiente, entra la otra. O si la norma comunitaria no es suficiente, una ley nacional puede complementarla.

[Hablando sobre el coste político de salirse de un proceso de integración]

No conviene salirse, porque están tan engarzados con los compromisos, que la van a pasar peor si se salen. Esa es la lógica política internacional. Llega a tener tal vuelo la organización supranacional que ya no conviene salir, y casi no es posible salir. Después se va a quedar en el mundo solito. El Estado ahí abandonado, y no va a tener mayor integración, mayores poderes políticos.

Yo pensaba eso: ¿qué pasaría, y por qué a veces con tantos problemas que hay en la CAN ahí están los países, y tratan de no pelearse, de no denunciarse? Claro, porque saben que eso desgastaría el proceso, y así, ¿no? Hay toda una teoría que habla que las instituciones son pegajosas. Cuando uno ya va construyendo con el tiempo una cierta institucionalidad –un poquito más en los temas comerciales, porque algo hay en la CAN–, pero sobre todo en los otros temas (culturales, sociales, de política laboral, lucha de la droga, comunidades indígenas). Yo veo como que esos temas son más autóctonos, han estado ahí presentes inclusive antes de la integración. Siempre estuvieron. Entonces, el momento en el que llegan a constituir institucionalidad dentro de la comunidad, es mucho más fácil, no hay mucho que negociar. Son mucho más obvios los beneficios que eso da. No hay intereses económicos de por medio, sino intereses sociales, políticos, etc. Entonces, están pegados a la CAN porque vienen desde sus raíces autóctonas. Pero en los otros temas, en los temas de tipo comercial... porque esto comenzó de cero, de la nada. Ahora hay ocho por ciento, pero está estancado. Se discute de un efecto plataforma, pero todavía es un efecto muy alto .

Todavía no es catapulta la plataforma. Claro, y sí vale porque, por qué crees tú que cuando Bolivia dijo que se quería ir al MERCOSUR, Ecuador estaba por secundarle. Yo tuve datos de que el presidente estuvo a punto de salir y declarar lo mismo, y que le hicieron entender ahí en la cancillería, que «¿por qué desarmar esto, si tenemos tales beneficios de orden comercial, que aún cuando siguen siendo insuficientes, es peor sin eso?». Ese es el tema. Yo creo que la verdadera razón fue esa. Dicen que Genaro fue uno de los que tuvo que actuar directo en cancillería diciendo, «¡Por Dios, dese cuenta de lo que hemos obtenido, al menos en materia comercial! Va a ser peor salirnos, y ¿para irnos a enfrentar con un Brasil?»

Claro, hay el tema del flujo en sí, la plata, y hay un montón de institucionalidad creada alrededor. Por ejemplo, las normas fitosanitarias, las normas de procedimiento de aduanas, eso ya están homologadas. Entonces, en todo eso ya se ha avanzado mucho, y retirarse de eso sería más lo que se pierde que lo que se puede ganar.

ANNEXE VI. ENTRETIEN AVEC VICTOR SALAZAR (RESPONSABLE DU PROGRAMME DE COMMERCE ET PRODUCTION DE BIENS), JUILLET 2012

¿En 1993 se forma la zona de libre comercio?

En 1993 se forma la zona de libre comercio entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela en ese año sucedió algo muy particular porque el Perú suspende sus obligaciones comerciales con la Comunidad Andina y otros procesos que estuviesen por iniciar por un tema más político que económico. Había sucedido el autogolpe de Fujimori, la disolución del Congreso, la deuda externa del Perú era inmensamente grande por lo que se tomaron políticas económicas muy fuertes para recuperar inversión, credibilidad, incrementar la recaudación, los principales órganos de manejo de propiedad privada y de impuestos se modernizaron totalmente.

De hecho en esa época el Perú, salvo los acuerdos que ya tenía previamente firmados en la Aladi, no avanza en ningún proceso de integración ni de negociación por nuevos acuerdos.

La zona de libre comercios se crea con el arancel cero para todos excepto para Perú y lo que hace Perú es firmar acuerdos bilaterales con cada uno de los países.

Sí, pero Perú ya los tenía desde antes de la zona de libre comercio existían acuerdos bilaterales de reducción de aranceles entre todos los países Andinos. Entonces Perú ya tenía sus acuerdos bilaterales con los demás países andinos y no los paró ni los derogó, simplemente no avanzó en su negociación y de hecho esos acuerdos bilaterales ya daban apertura a un alto porcentaje del comercio del Perú con los Andinos a excepción de Ecuador, pero no porque no recibía su oferta exportable sino que ahí había un factor que primaba mucho en el porcentaje en el valor del comercio que era el petróleo y no estaba liberado y más del 50% del comercio del Perú con Ecuador es petróleo. Pero los acuerdos bilaterales que tenía el Perú ya cubrían un buen porcentaje de liberación comercial.

Por eso en la práctica uno sí puede hablar de una zona de libre comercio que empezó a funcionar en el año 93 con cero arancel para productos originarios de la CAN, o que cumplan con las normas de origen establecidas en la decisión 416, más allá de permisos sanitarios y cumplimiento de normas técnicas o reglamentos técnicos que son obligatorios para efectos de garantizar la libre circulación.

Después, ¿cómo se adhiere el Perú?

El Perú se reincorpora a la zona de libre comercio en el año 1997 con la decisión 414 que fue la que estableció el cronograma de desgravación desde 1997 hasta 2005 tomando como base los acuerdos bilaterales del Perú con sus demás socios y a partir de ahí se desgravó lo que quedaba pendiente. Pero ya para el año 2000, salvo Ecuador (por el petróleo), el 90% del comercio del Perú con los andinos estaba liberado y a partir de 2006 ya es para todo el universo arancelario.

Esto entonces ha sido un camino que no ha sido fácil y que les ha costado a los países...

En realidad les sigue costando, por ejemplo tenemos un acuerdo de homologación en el sector de cosméticos lo que significa que un productor ecuatoriano procesa la sábila y saca una crema por la cual saca sus permisos en Ecuador y ya no necesita sacar más permisos en América Latina porque están homologadas todas las buenas prácticas de manufacturas de cosméticos entonces le basta con un solo permiso. Eso pasa en cosméticos, en productos de higiene doméstica, acero y para un grupo de productos para los cuales está sucediendo y estamos tratando de ampliar eso, ¿dónde nos cuesta mucho y sería un éxito lograrlo? En inocuidad de alimentos por ejemplo pero aquí hay un tema de desconfianza alrededor de las instituciones que dan los certificados.

Entonces el cero arancel es solo una parte, una herramienta pero puede no llegar a ser todo, las barreras pueden estar en otro lado o contenidas de otra forma.

Hemos llegado al 2006 y hemos logrado una zona de libre comercio perfecta, al mismo tiempo deberíamos trabajar el arancel con terceros países.

En el año 1993 también se establece el arancel externo común, el Perú tampoco participó de ese arancel por las mismas razones por las que no participó en su momento en la zona de libre comercio, si bien se reincorpora a la zona de libre comercio el tema arancelario fue más complicado porque la corriente política y económica del Perú de los 90 era más acercarse al modelo chileno de tener un arancel lo más bajo posible.

De hecho el Perú tiene unas metas de cumplimiento de reducir en medio punto porcentual el arancel cada dos años y **al momento han dado un salto muy grande en cuanto al tema de reducción porque más del 50% del arancel peruano es 0% con cualquier país.**

¿Este es un tema muy sensible verdad?

Sí, muy sensible mientras que Colombia, Venezuela y Ecuador esperan tener más un arancel escalonado en función a su aparato productivo, etc., la industrialización del Perú es muy baja si uno la compara con Colombia por ejemplo y

eso uno lo ve en la diversificación de ventas a la Comunidad Andina, mientras en Colombia debe estar por los 500 o 600 productos en Perú debe estar por la mitad 250 o 300 productos.

En una reunión muy importante el Perú llegó a adoptar el arancel externo común, ahí el ministro de economía tomó la propuesta de la Comisión tal cual y firmó el acuerdo del arancel externo común. Este arancel era rígido (que era lo que quería Perú) pero en cambio Colombia y Venezuela querían flexibilizarlo por lo que el arancel nació perforado por las excepciones y cuando se presentó una nueva propuesta el Perú dijo no a la propuesta.

¿Nunca se aplicó?

Totalmente no, es decir se aplicó pero siempre había las excepciones, las temporalidades, las reducciones arancelarias temporales, de hecho nosotros administrábamos el arancel externo común. Yo tuve a mi cargo desde el año 2002 hasta el año 2005 la administración del arancel externo común, pero era la Secretaría la única que podía modificar temporalmente un arancel y así estaba establecido en la decisión.

Entonces si usted me pregunta si alguna vez se aplicó el arancel, le diría que no porque de inicio Bolivia solo aplicaba el 5 y el 10 y no aplicaba ni el 15 ni el 20 por lo que ya había una diferencia. Ecuador tenía el anexo 2 que tenía como unos 2500 productos que eran 5 puntos menos que el arancel normal, sumado a eso los diferimientos de Colombia y Venezuela se puede decir que en la Comunidad hubo un cumplimiento promedio del 60% del arancel.

En el año 2002 en la reunión presidencial de Santa Cruz deciden trabajar sobre un arancel que tenga 5, 10 y 20 cuyo resultado es la decisión 535 en la cual si se incorpora al Perú en un nuevo arancel pero esa decisión nunca entró en vigencia porque además nuevamente nace con falencias en el sentido en que esa decisión solo cubría el 62% del universo arancelario.

¿En cuanto a diferendos en el Tribunal Andino de Justicia, hay muchos temas que tienen que ver con la aplicación del arancel externo común en conflictos entre los países?

No, porque en realidad el mecanismo de administración era muy claro y preciso porque contaba con la participación de todos los países y todos prácticamente al final daban su consentimiento para bajar o para incrementar el arancel.

¿Y en casos emergencias que pasaba?

Teníamos un diferimiento para emergencia nacional, de hecho Ecuador lo usó mucho en la época del fenómeno del Niño. Esto se permitía porque prácticamente todos los casos estaban establecidos en procedimientos: emergencia nacional, insuficiencia de oferta, que no exista producción en la región y algunos pedidos temporales de reducción del arancel por determinadas causas económicas pero todos los procedimientos plazos fechas y todo era de conocimiento público.

Siempre se aplicó la decisión 370 y nunca la 535, en el año 2007 hubo una solicitud del Ecuador en la que pedía una flexibilidad respecto al cumplimiento del arancel externo común porque necesitaba adecuar el arancel a la realidad productiva del Ecuador, en ese momento Bolivia también quiso algunas modificaciones y resultó en que todos necesitaban hacer modificaciones, Perú dijo: en realidad la 535 nunca entró en vigencia por lo que nosotros no aplicamos y si los demás países necesitan se suspende la aplicación del arancel externo común.

Entonces se suspendió la aplicación para que los países puedan hacer las reformas arancelarias que tenían pendientes, Ecuador hizo alrededor de 11.

¿Cómo lograr con esas modificaciones volver a plantear una tarifa externa común?

Yo ya lo veo muy difícil que planteemos un arancel externo común, de lo que estamos hablando ahora es de establecer quizás una política arancelaria común para saber que aranceles tenemos porque a veces los países no saben en qué está el uno o el otro, también para tender a un mecanismo de socialización de los aranceles. Al momento cada uno está administrando sus aranceles de acuerdo a lo que haya establecido de manera nacional.

¿No vamos entonces a ir a una Unión Aduanera nos vamos a quedar ahí?

Yo pienso que sí, como una zona de libre comercio o como un mercado ampliado porque en la zona de libre comercio todavía nos falta mucho camino por recorrer para que funcione de manera más efectiva.

¿Hay barreras para-arancelarias entre los países andinos?

Lo que pasa es que este tema de la homologación se puede constituir en una barrera para-arancelaria, alguien puede no permitir que ingrese algo porque está mal etiquetado o porque necesita una licencia adicional, digamos que en tanto no haya una homologación de toda la parte de permisología todavía pueden existir algunas barreras que puedan constituirse un obstáculo técnico al comercio.

¿Ecuador pidió una excepción cuando tuvo problemas de balanza de pagos?

Sí, pero la desmontó en muy pocos meses porque en realidad sí afectó al comercio Andino.

En general no hay excepciones a la zona de libre comercio porque no puede haber, o sea un país puede aplicar medidas pero a terceros no a los andinos porque si no va en contra de la zona de libre comercio y eso si tiene sanción en el Tribunal Andino.

Ecuador lo hizo con los andinos en el año 2009 pero después de varias discusiones desmontaron la medida para los andinos luego de 9 o 10 meses de haber puesto la salvaguardia por balanza de pagos.

¿No ha habido sanciones?

No ya no, porque las siguientes salvaguardias que ha puesto Ecuador ya ponen un párrafo que dice: esta salvaguardia no se aplicará a los países andinos en el marco de la zona de libre comercio.

¿Estas medidas para-arancelarias sin embargo se pueden escabullir de algún modo?

Sí, siempre hay maneras de frenar el comercio cuando alguien quiere hacerlo o cuando tiene alguna presión de por algún grupo productor competitivo.

¿Diferencia entre la zona de libre comercio en Europa y en la CAN?

El comercio intra andino significa para los países andinos en promedio el 10% y el comercio entre los países europeos es casi el 70% históricamente hablando, entonces si yo tengo el 70% de mi comercio dentro de mis fronteras claro que voy a querer cuidarme de lo externo y entonces no voy a tener ningún problema en poner un arancel externo común porque el negocio de la mayoría de los europeos está dentro de Europa y además son economías más maduras. Pero incluso en 2004 se incorporaron 10 países nuevos, o sea la inversión de Europa para lo que estamos tratando de hacer acá para mejorar sus sistemas de sanidad, de calidad, sus sistemas agrícolas, etc., es decir que millones de euros entraron del Fondo Común Europeo para ayudar a esas 10 naciones nuevas para tener los estándares de los demás países de Europa, esto porque al aceptarlos como miembros inmediatamente todos los productos tienen el derecho de circular libremente sin ninguna traba por toda Europa, entonces sí hay una diferencia bien importante porque ellos si tienen un arancel externo común y nosotros no.

¿Hay algún encargo de los países de la CAN?

Acabamos de tener una reunión de política arancelaria común y se ha acordado que todos los países van a enviar sus aranceles y sus acuerdos comerciales que pueden modificar los aranceles para que la Secretaría haga un análisis del estado de situación arancelario de los países andinos.

De repente a la luz de los acuerdos comerciales podemos establecer algún arancel pero el tema es que los acuerdos comerciales que van a tener mayor incidencia son los que ya tienen Perú y Colombia con Estados Unidos y con Europa que Ecuador y Bolivia no los tienen, por esto el arancel real de Colombia y Perú va a ser más bajo que el de Ecuador y Bolivia por lo que pensamos en un conjunto de políticas para tratar de mantener alguna cohesión en el tema arancelario.

Pero Perú cuando firmó el TLC con Estados Unidos no dejó que lo que pasaba entre los andinos se replique en los productos con los EEUU, significa que no aplicó la cláusula de la nación más favorecida automáticamente en algunos productos; lo que sí pasó en Colombia que ese tratamiento que solamente aplica para los países andinos se replique en el comercio de Colombia y los EEUU....

Con desgravación inmediata sí pero Perú también, ambos países han negociado productos que entran con desgravación inmediata.

¿Y que además se cruzan con los productos que se comercian en el área Andina o son solo productos que se comercian con los EEUU?

No, en realidad sí puede haber una coincidencia con la oferta exportable andina. Sí podría haber una coincidencia aunque en la desgravación inmediata se ha dado más para productos de alta tecnología, productos industriales, de equipamiento, etc., no ha habido mucho conflicto porque son productos que no se negocian en el área andina.

¿Pero eso no significa que ese país al momento que negocia tiene que comunicarle al área andina sobre lo que está negociando?

Cuando se negoció el acuerdo con EEUU se solicitó a los países miembros enviar su lista de sensibilidades para efecto de tener eso en consideración al momento de negociación, porque sí hay una decisión 598 que establece como se debe negociar con terceros países.

En ese momento Venezuela y Bolivia que eran los que no estaban negociando enviaron sus listas a Ecuador, Colombia y Perú que sí estaban negociando con EEUU y además en cada Comisión tenían que informar de los avances y después informaron de los resultados.

Con Europa como se inició de manera conjunta ya se tenía claridad de los temas de los sensibles por lo que en teoría Perú y Colombia tienen que haber tomado en cuenta las sensibilidades de los otros países.

¿Esta forma individual de negociar es una característica de nuestra zona?

No, por ejemplo los centroamericanos han negociado de otra forma, ellos si han negociado de manera conjunta y prácticamente la totalidad de sus acuerdos. Mercosur desde el año 99 tiene una directiva que no le permite negociar individualmente y hace años Uruguay quiere negociar un acuerdo con EEUU y no puede por el compromiso que tiene con Mercosur, entonces el Mercosur negocia todo en bloque tienen un arancel externo común un poco más perfecto de lo que fue el andino pero tienen excepciones: por ejemplo en Brasil el sector privado puede presionar por algo y le cierra la frontera a Argentina y viceversa. Además tienen una característica parecida a la nuestra y es que su comercio interno no debe llegar al 10% de lo que venden afuera.

Manufacturas

Una de las fortalezas de la región es precisamente el comercio de manufacturas, hay estudios que dicen que las manufacturas son importantes por el efecto plataforma que puede tener en el comercio. En la publicación de CAN35 se menciona el MAVA que son las manufacturas de alto valor agregado pero no está ahí su metodología, ¿qué es lo que se usó como criterio para determinar esto?

Nosotros estamos utilizando el grado de intensidad tecnológico que tiene 4 grupos de productos; bienes primarios, recursos naturales con valor agregado, y manufacturas de baja media y alta tecnología.

Yo acabo de terminar un estudio en el que se compara el año 2002 y el 2011 donde se ve para el caso de Ecuador que en 2002 habían unos 80 productos que tenían una relevancia importante en el mercado andino, muy poquitas exportaciones a terceros y 10 años después no solamente han mantenido y han ampliado su comercio dentro de la región sino que han ampliado mucho más lo que casi no existía de comercio afuera de la región, ahora existe e incluso es más que lo que venden a la CAN.

En el año 2002 había 102 productos que vendían \$ 87 millones a la CAN, ahora venden \$ 207 millones pero al resto del mundo le vendían \$ 24 millones y hoy le venden \$ 290 millones.

¿Cuál es el caso que más llama la atención aparte de Ecuador?

Perú para 242 productos vendía a la CAN \$ 35 millones y al resto del mundo \$ 5 millones, 10 años después a la CAN le vende \$ 175 millones y al resto del mundo \$ 493 millones en esos mismos 242 productos. Bolivia solamente tiene 19 subpartidas, le vendía \$ 1 millón a la CAN ahora le vende \$ 9 millones y al mundo no le vendía nada y ahora le vende \$ 10 millones.

Pero en general la CAN pasó de venderle al mundo \$ 43 millones a \$ 1000 millones en estos productos (todo está en dólares).

Pero algo que habría que ver bien es qué cosa es el resto del mundo, o sea básicamente es América Latina que es el mercado natural de las manufacturas de todos nosotros, no hay muchos casos donde el destino sea la UE o EEUU.

¿Pero ahí se concentra en manufactura media y manufactura baja, la manufactura alta es muy chiquita?

Sí, la concentración está en recursos naturales con valor agregado y la manufactura media.

Y en cuanto los temas de manufactura, ¿cuál sector se resalta?

El sector textil proveniente de Perú y Colombia aunque en realidad los 4 países tienen una participación interesante en el tema de textiles porque en algunos casos son complementarios, si sumamos textiles y confecciones ya tenemos un mercado interesante.

Metalmecánica, petroquímica incluyendo ahí los plásticos y cauchos con Colombia Perú y Ecuador; madera y muebles de madera donde Bolivia tiene una industria excepcional en ese tema y está más adelantada incluso que los otros países andinos; calzado y cueros, y eso entre los que ocupan mayor volumen de comercio.

¿No se ha hecho un análisis del tema de manufacturas en el área andino de lo que es comercio entre firmas?

No, lo que pasa es que ahí primero habría que ver claridad en el tema de las empresas como están distribuidas, el caso de las cocinas por ejemplo Mabe tiene la planta en Ecuador y comercializa en Perú, Indurama tiene planta en Ecuador comercializa en Perú pero está empezado a poner una planta, las de cosméticos como Yanbal, L'Bel que tiene distribuidas sus plantas en la región, está Venus que es ecuatoriana y tiene planta en Perú y Colombia. Hay un comercio muy alto pero no se ha hecho esa evaluación.

ANNEXE VII. ENTRETIEN AVEC JOSÉ VINCENTE TROYA (PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DE JUSTICE DE LA COMMUNAUTÉ ANDINE), AVRIL 2013

Usted me facilitó una carpeta con las estadísticas de las sentencias y los fallos que han sido atendidos, en donde se ve que desde el Protocolo de Cochabamba –donde hubo una reforma del tratado del Tribunal– ha habido un incremento bien importante de la gestión del Tribunal. Y yo me preguntó, ¿por qué recién desde el Protocolo de Cochabamba?, ¿qué pasaba antes? Además, también me pregunto: el Protocolo de Cochabamba se firma en 1996, que coincide con el apareamiento del Protocolo de Trujillo que tiene un nuevo enfoque, que era mucho más liberal y globalizador, donde se le inserta a la región dentro de un contexto internacional diferente, y nace la CAN. Entonces, ¿será eso lo que provoca el que los países acudan más a esta organización?, ¿o es el cambio de naturaleza que se dio al Tribunal con el Protocolo de Cochabamba? ¿Qué piensa usted?, ¿cómo se fue dando esto?

Yo haría algunas precisiones. El 84 comienza a funcionar el Tribunal porque ahí se designan ya los magistrados. El lapso que existió entre su creación en el 79 y el 84, es uno de creación, pero no de funcionamiento. Ahora, ¿qué pasa antes y después de Cochabamba? Efectivamente, este tratado tiene trascendencia en la vida de la Comunidad Andina, al igual que el de Trujillo. Ambos protocolos tienen bastante importancia en el Tribunal, efectivamente. Es un antes y un después, sin lugar a dudas.

Obviamente, se puede decir que en un comienzo el Tribunal no era muy conocido –hasta ahora no es muy conocido–. Ahora, en el 96 lo que existe es una ampliación de las atribuciones del Tribunal. Es decir, se crean algunas nuevas atribuciones al Tribunal. Yo diría, por ejemplo, la jurisdicción laboral, sobre todo en lo que se refiere a los empleados y funcionarios del Sistema Andino. De tal manera que ellos tienen que acudir al Tribunal cuando tienen diferencias laborales con el Sistema Andino. Esa es una de las atribuciones que se establece como nueva. Otra atribución es la del arbitraje. Pero eso hasta ahora no se ha aplicado.

¿Debería ser un arbitraje sobre todos los campos?

Debería ser sobre el derecho comunitario.

Pero en el campo laboral, por ejemplo. ¿Hay derecho comunitario en el campo laboral?

Si hay algunas normas sobre seguridad social, etc. Hay sobre derechos ambientales, sobre muchos campos.

¿Eso es más rápido que ir a un proceso ordinario?

Esa es la teoría. Generalmente un proceso es un método alternativo del sistema normal de administración de justicia, que es de arbitraje. Se supone. Pero, sí, efectivamente es más rápido. A veces hay problemas en ejecuciones. Pero hasta ahora no ha funcionado el Tribunal Andino con esta atribución. ¿Por qué? Porque para eso se requiere ciertas modificaciones institucionales, y una normativa menor, y no solo la atribución que está en el Protocolo de Cochabamba. Entonces, nosotros hemos mandado, a la Secretaría y a la Comisión, una inquietud sobre eso.

Otra atribución que se le dio al Tribunal, fue la de conocer lo que se llama los recursos de omisión. Estos consisten en que, cuando no normativizan los diferentes organismos –sea la Secretaría General, el Tribunal o la Comisión–, hay un reclamo: «¿por qué no expiden normas?» Bueno, esas fueron las principales reformas.

Ahora, ¿por qué hay más casos desde el año 96? En este año hay más casos, indudablemente, porque se difunde más el derecho comunitario y se optaron también las normas sobre propiedad intelectual –propiedad industrial, y derechos de autor–, que es sobre lo que más se trabaja. Entonces, hay un natural crecimiento de los casos. Y yo creo que hay otra cosa más, que es un efecto colateral del Protocolo de Trujillo. Este protocolo le convierte al Pacto Andino en Comunidad Andina, y es el imperio de la supranacionalidad. El definitivo paso hacia la supranacionalidad. ¿Y eso también incluye al Tribunal? Por su puesto.

Yo pienso que antes era más comunitario. Me explico. Yo estaba mirando como estaba compuesto el Pacto Andino, y en él la Junta tenía un papel muy importante. Y lo importante de la Junta era que eran tres personas –que no eran representantes de cada país–, que podían ser de cualquier país de América Latina. Luego, esa Junta se convierte en la Secretaría.

A ver, hay la Junta de Presidente, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores –que por fin terminó por prevalecer, que los ministros de relaciones exteriores sean al mismo tiempo de comercio–, y después viene la Comisión. La Comisión son delegados de cada país. Y después viene la Secretaría General.

Por eso usted me dice que antes había más intergubernamentalidad que en Comunidad Andina, porque usted a ésta le ve supranacional.

Sobre todo en el Tribunal, porque el Tribunal es el órgano encargado de velar por la debida aplicación del derecho comunitario. Y aquí aunque somos designados, sugeridos por el país, nosotros no representamos al país. Es decir, tenemos que actuar con un criterio comunitario.

¿Son tres, o cinco?

Cuatro, uno por cada país. Pero solo somos designados. Ya en el momento de resolver las cosas tenemos que actuar con un criterio comunitario. No somos defensores de los puntos de vista del país, y efectivamente esto sucede así. Este criterio se cumple.

¿Hay influencia externa?

No, yo diría que aquí hay, más bien, un excesivo celo para que nadie venga a hablar; nadie venga a palanquear; nadie asome por aquí. Si alguien quiere hablar, tiene que venir la otra parte, y venir juntos.

Entonces, una de las funciones más importantes en el Protocolo de Cochabamba, es que se consagró esa supranacionalidad del Tribunal.

Pero, ¿cuál es la facultad más importante que tiene el Tribunal, y que expresa esta supranacionalidad?, ¿en qué se concreta esta supranacionalidad? Y es lo que nos separa del MERCOSUR, lo que hace difícil que podamos tener la misma filosofía, el mismo criterio. Los brasileños no pueden ni oír que se les obligue al cumplimiento de normas comunitarias. Pero, ¿cuál de las acciones y recursos que se conocen aquí, es la que efectivamente demuestra la supranacionalidad? *La acción de incumplimiento.*

O sea, cuando un país tienen normas que contradicen las normas comunitarias, entonces hay la acción de incumplimiento para pedir que ese país cambie sus normas. Entonces, ahí está la supranacionalidad que consiste en haber delegado, a los organismos comunitarios normativizadores, la expresión del derecho comunitario sin que sea necesario que los congresos o las asambleas vuelvan a ratificar.

Una vez que el país firmó el Protocolo de Trujillo y de Cochabamba, ¿los países de cada país no ratificaron esa decisión de los estados?, o ¿sí?

Sí, porque ese era derecho primario.

Los europeos cuando yo hablo sobre el Tribunal me dicen que «eso no es supranacionalidad. Hay supranacionalidad en la vigilancia y en el control del cumplimiento, pero no en las decisiones de intergubernamentalidad.»

Si, algo de eso me dijeron a mí también en Bolonia, y yo les hice ver que el modelo europeo y el nuestro son distintos. Y que, además, en todo caso si hay puntos difíciles en este concepto general, y por eso yo hablé de una supranacionalidad *en construcción.*

Y ¿qué pasa cuando les viene un reclamo de un país sobre una decisión que de alguna manera el país considera que es lesivo a sus intereses?, o que, por ejemplo ¿sea inconstitucional, yéndose en contra de la constitución de ese país? , ¿qué pasa ahí?

¿Sabe a qué tienen derecho los países? Los países tienen derecho a la acción de nulidad. Una es la del incumplimiento y otra es la de nulidad. La de incumplimiento, a lo largo de los años del Tribunal, si ha habido algunas –de 12 hasta 15–. En el caso de nulidad, también ha habido unas pocas. La acción de nulidad es cuando una normativa comunitaria derivada pugna con una normativa fundacional –como es el tratado de creación de cualquier organismo–.

Y ¿ustedes opinan sobre eso?

Resolvemos. Verá, si el derecho derivado pugna contra el derecho principal, ahí se presenta una acción de nulidad.

Por otro lado, ¿el principio jurídico que se utiliza para aplicar la jurisprudencia dentro de sus sentencias, es casuística?

El Tribunal va resolviendo de caso en caso.

¿Y después eso crea jurisprudencia?, ¿la casuística?

No obligatoria. Verá, la jurisprudencia puede ser obligatoria o ilustrativa. Se dice que es obligatoria cuando la tesis que se sienta debe forzosamente seguirla. Es ilustrativa cuando la jurisprudencia que se sienta es valiosa, pero no forzosa. No tenemos nosotros el caso del derecho anglosajón, en donde realmente la jurisprudencia adquiere ese valor casuístico.

Bueno, cuando hay la declaración de presidentes, que es el máximo organismo de la Comunidad, que aterriza en decisiones de la Comisión, ¿ustedes opinan sobre si la decisión de la Comisión está en línea con la directriz del Consejo Presidencial?, ¿o ya en esa parte no intervienen?

No, porque eso viene a ver un “soft law”. Es decir, es un insumo que sirve para que se normativice. Además, es una cosa que no debe suceder porque si los presidentes hacen una declaración, instruyen a los ministros de relaciones exteriores y a los integrantes de la Comisión. Y si no han seguido las pautas, hacen una decisión complementaria. Eso es lo que sucede, de alguna manera.

¿El control que hace el Tribunal, es un control de cumplimiento?, ¿no es un control de si las decisiones de la Comisión son legales o no legales?

Sí, hay el control de legalidad de que no riñan con el derecho primario. Porque pueden haber normas de la Secretaría que riñan con las normas de la Comisión. También habría control ahí.

Pero las excitativas de ustedes, ¿pueden venir de cualquier ciudadano, cualquier empresario?

En general sí, podrían venir. Pero las sustancias se las canaliza a través de la Secretaría General.

Es la instancia administrativa allá en la CAN, ¿no?

La Secretaría General en muchos casos realiza una actividad administrativa o pre contenciosa

¿Y hay plazos para esa instancia?

Si hay plazos. Puede haber plazos, aunque también hay incumplimiento de los mismos.

ANNEXE VIII. ENTRETIEN AVEC JOSÉ VICENTE TROYA
(PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DE JUSTICE DE LA COMMUNAUTÉ
ANDINE), LE 28 MAI 2013

Quise ilustrar la prevalencia del derecho andino sobre el derecho nacional por medio de la acción de incumplimiento. Lo que yo necesito comprobar o demostrar, es si el derecho comunitario cambia las reglas del derecho nacional, o sea modifica el derecho nacional. Eso es lo que yo quiero llegar a saber.

No se habla de una modificación, sino que el derecho comunitario prevalece. Hay un principio que se le conoce como el *complemento indispensable*, que se le aduce en las sentencias. Pero el derecho comunitario **prevalece** sobre el nacional, ese es el punto. Pero puede ser que haya temas respecto de los cuales no haya un pronunciamiento expreso del derecho comunitario. Entonces ahí, el derecho nacional se aplica como *complemento indispensable*, y el tribunal así lo declara.

Entendiendo la acción de incumplimiento, se aprecia que al iniciarse el proceso la iniciativa puede venir de un País Miembro —de un Estado— o puede venir de un particular.

Sí, o de los organismos también. De la Comisión, por ejemplo.

Sí, pero aquí si esa persona es un Estado, pregunto yo ¿el Estado (o un particular) va en primera instancia a la Secretaría General?

Sí, siempre.

Ahí hay un plazo de treinta días para el pronunciamiento de la Secretaría General y la Secretaría General acepta o no el planteamiento de incumplimiento, ¿no es cierto José Vicente?

Así es.

Ya. ¿Qué pasaría si una persona natural o jurídica que se siente afectada, va donde un juez nacional primero y le dice: «quiero interponer un recurso por incumplimiento, una acción de incumplimiento, porque estoy afectado.» El juez le dice: «Sí» y acepta el recurso nacionalmente. Pero, al mismo tiempo esa persona va a la Secretaría. Es decir, plantea el recurso en los dos sitios. Plantea el recurso ante el juez nacional y ante la Secretaría de la CAN. El juez nacional le acepta el recurso y piensa que hay material para la acción de incumplimiento. Pero va a la Secretaría... (Primero quiero saber si es posible presentar en las dos instancias al mismo tiempo).

No, no es posible. El juez nacional debería inhibirse, porque puede ser que le presenten... Pero el juez, lo primero que hace —todo juez lo primero que hace, sea nacional o internacional— frente a un caso que le proponen es ver si es competente o no. Entonces, el juez nacional no debería aceptar porque es una acción propia del derecho comunitario.

Pero supongamos que se trata de una acción donde hay una mezcla de cosas que tienen que ver con el derecho interno y el derecho comunitario....

No, de todas maneras el derecho comunitario prevalece sobre el derecho nacional. Ese es el punto de partida.

Ya. Entonces no puede presentar en los dos lugares, y no debe presentar a un juez nacional. No utiliza los jueces nacionales para la acción de incumplimiento.

No. Digamos, hay un caso que no es del derecho comunitario en donde si es prerequisite haber presentado primero donde un juez nacional, y son derechos humanos en San José de Costa Rica.

Pero es otra instancia.

Bueno yo sé, pero siempre se puede comparar como actúan los tribunales. Entonces, si usted va ante, por ejemplo, ante el tribunal de San José de Costa Rica, por derechos humanos, —es un tribunal muy importante— ahí le van a decir, lo primero de lo primero, «¿ya agotó las instancias nacionales, o no?» Entonces, esa es otra cosa diferente, son dos sistemas distintos. Ahí también por ejemplo, no se puede ir al tribunal tampoco, si no se cumple primero ir a los tribunales nacionales. Y otra cosa más, supongamos que usted cumple con el prerequisite de ir a los tribunales nacionales, tiene que ir primero a la Comisión de derechos humanos que está en Washington. Entonces de ahí de la Comisión puede ir al tribunal, de Costa Rica. Solo para ponerle un ejemplo.

Entonces, en el TJCA esa posibilidad de acercarse a los tribunales nacionales primero, no existe. Debe ir primero siempre a la Secretaría.

Sí, o si no puede venir directamente al Tribunal.

Pero, ¿si el particular ve que la Secretaría no acogió la acción de incumplimiento, puede venir directamente al Tribunal?

Si.

¿Y ha habido casos en los que ustedes, aún a pesar de que ellos dieron un pronunciamiento de que no había material para una acción de incumplimiento, ustedes si han aceptado la acción de incumplimiento?

No. Digamos que haya habido algún caso. Pero entonces ahí ya hubo un pronunciamiento de la Secretaría, ¿no es cierto?

Si, de que no hubo material para una acción de incumplimiento.

Sí, pero ya hubo un pronunciamiento. Porque verá, un caso es que no haya habido pronunciamiento, y otro que haya habido pronunciamiento en el que desechaba la pretensión. Son dos casos distintos.

O sea acá solamente puede venir una persona en el caso de que la Secretaría no se haya pronunciado.

No, en ambos casos. Verá, usted presenta siempre en la Secretaría. Si la Secretaría no se pronuncia, queda la vía libre para venir acá. Si la Secretaría si se pronuncia, puede la persona venir acá.

Sea que se pronuncie positiva o negativamente.

Pero verá, no es solo cuestión del resultado sino del por qué. ¿Por qué? Porque la Secretaría no es sino una fase administrativa, en cambio esta es una fase jurisdiccional. Lo mismo pasa aquí en el derecho interno.

Entonces, ¿por qué si es solamente una fase administrativa, por qué se pronuncia que no hay material para la acción de incumplimiento?

Porque puede ser el criterio de la Secretaría ese, el que sus expertos, sus específicos allí digan: «no ha lugar a la acción de cumplimiento».

Pero es un pronunciamiento jurídico, pues.

Yo sé. Pero es un pronunciamiento jurídico en sede administrativa, y el Tribunal está encima de esos pronunciamientos. Es igual de lo que pasa en el país, verá. Usted va a la dirección de rentas, le hacen a usted un desglose. Usted va y primero impugna una fiscalización de renta, ¿no es cierto? O de la Superintendencia de Bancos también.

O sea esa instancia se llama administrativa...

Vía administrativa. Verá, en el derecho internacional hay pues, estas dos fases: una fase administrativa y una contenciosa. Entonces, si usted va al servicio de rentas o a la superintendencia e impugna las actuaciones, y el servicio de rentas o la superintendencia, cada uno en su caso, no le da la razón a usted ¿qué puede hacer usted? Ir ante los jueces.

¿Todo lo que no es territorio judicial es administrativo?

No, eso es una cosa mucho más compleja... saber qué es derecho público administrativo y qué es derecho judicial... una cosa mucho más compleja. Sobre eso usted tiene que hacer una tesis.

Ok. Entonces va a la Secretaría y después ese particular puede venir acá, sea cuál sea el pronunciamiento en la Secretaría.

Por supuesto. Pueden venir acá justamente *impugnando* el pronunciamiento de la Secretaría, y decirlo expresamente.

Esto puede hacer también los países miembros.

Por supuesto.

El país siempre tiene que agotar instancia de la Secretaría.

Sí, siempre tiene que ir. Venirse acá directamente sería prematuro.

Ok. ¿Ustedes no tienen ese tipo de sucesos?

Si es que hubiera el caso, así le contestaríamos: «¿dónde está el pronunciamiento de la Secretaría?» Ese es un prerequisite.

Ok. Una vez que está aquí, José Vicente... supongamos que ya agota la instancia administrativa, ¿quién es, sea cual sea la acción interpuesta por los particulares o por Estado miembro –pero yo me refiero a un caso particular–, el demandado? ¿el Estado?

Claro, el Estado.

El Estado que ha infringido... ¿Quién es el demandado? No es la persona particular del otro país... ¿siempre son los Estados los demandados?

Los Estados, claro. Verá, porque la acción de incumplimiento... ¿qué es la acción de incumplimiento? La acción de cumplimiento se refiere al caso de que un Estado no haya acatado el derecho comunitario.

Pero no... porque puede ser un particular... ah bueno es que son políticas comerciales que solo imponen los Estados; o mecanismos arancelarios para arancelarios que solo imponen los Estados como política comercial.

Claro. Verá, lo más frecuente es que expidan *normas* de derecho interno contrarias al derecho comunitario. Eso es lo frecuente... expiden reglamentos. En ese caso proponen la acción de incumplimiento aquí luego de la Secretaría General.

A grandes rasgos cómo es el proceso de acción de incumplimiento. Primero, ¿quién es la parte que está legitimada para ser el demandante y quién es la parte legitimada para ser el demandado? La parte legitimada para ser el demandante es otro estado, otro organismo, o una persona particular. La parte demandada es el Estado que incumple. Entonces, ¿cómo se tramita aquí? Se sortea a cuál despacho toca la demanda, una vez que toca al despacho —sea el despacho de Ecuador, de Colombia, de Perú o de Bolivia—.

¿Se supone que ahí el caso Ecuatoriano por ejemplo, tiene que ir a otro despacho que no sea el despacho de Ecuador....?

No importa, puede venir donde mí. Porque nosotros nos metamorfoseamos en jueces internacionales. Yo puedo perfectamente votar en contra de Ecuador, y *debo* hacerlo. O sea nuestra condición es como todo juez... lo mismo pasa en la Corte Internacional de Roma, la penal; lo mismo pasa en San José. Los jueces pierden su condición de ser nacionales.

Entonces una vez terminado con el proceso yo tengo algunas preguntas específicas. La primera ya me contestó: «¿la iniciativa de aplicar la normativa puede venir de un particular hacia el juez interno?» Me dijo que no... que primero todo tiene que pasar por la Secretaría General.

Verá, le voy a dar un caso un poco más complicado. Vamos a suponer que alguien va donde un juez nacional con una acción de incumplimiento: ¿qué debería hacer el juez nacional? *Inhibirse*. Pero, vamos a suponer que no se inhibe y que acepta. ¿Qué encuentra él ahí? La aplicación del derecho comunitario. Y al ser un tema de derecho comunitario, ¿qué tiene que hacer?

Una consulta prejudicial.

¡Exacto! Viene acá de todos modos. Y cuando viene acá se le va a contar eso.

¿Y se le dice a él en ese caso?... Ese camino: consulta prejudicial, ¿viene directo al tribunal? Pero ya no pasa por la Secretaría.

Ya no. Pero aquí no vendría por la acción de incumplimiento, sino porque a él se le ha impuesto una acción de incumplimiento, y él encuentra que para conocer sobre acción de incumplimiento necesita aplicar derecho comunitario. Porque todo es derecho comunitario, inclusive las acciones de incumplimiento son derecho comunitario. Entonces tiene que consultar sobre eso acá.

¿En ese caso entonces no importa? ¿O sea se acepta acá igual el proceso? ¿aunque no haya pasado por la fase administrativa?

Es que ya no se trata de la acción de incumplimiento lo que le compete al Tribunal, sino de *interpretación prejudicial* sobre una acción de incumplimiento que le ha propuesto al juez. ¿Y qué diríamos nosotros? ¿Qué deberíamos decir? (Son casos ya estrambóticos, ¿no?) Le diríamos, «usted no es competente.»

¿Y no se le exige retornar por la vía normal de Secretaría?

No, es como le estoy diciendo. Porque acá no vendría como acción de incumplimiento. Acá vendría como interpretación prejudicial.

Ok. ¿Qué pasa en caso de incumplimiento de la sentencia?: El país es el obligado, no el particular... porque el demandado es el país. No es el particular. Ya, entonces en casos de resarcimiento de daños para el particular... el particular puede solicitar resarcimiento de daños en su tribunal nacional, ¿no es cierto?

Así es.

¿Qué pasa si es, por ejemplo, un particular boliviano que está demandado a una acción de incumplimiento al Ecuador? Ese particular boliviano puede ir donde sus jueces nacionales...

Pero en base de una resolución del Tribunal.

Claro, a resarcirse por daños y perjuicios. ¿Pero ahí la demanda es contra el Estado Ecuatoriano?

Bueno, verá vamos despacio. O sea, viene se sostiene aquí una sentencia en la que se reconoce que el Ecuador incumplió con un tema de Bolivia, entonces yo creo que debería irse a donde el juez del Ecuador.

Antes el juez del Ecuador, o va el boliviano ante sus jueces para que...

No, no. Antes el juez del Ecuador mismo. Verá, esa parte realmente no se sustancia aquí. Nosotros no tenemos conocimiento de esa parte, porque es ante los jueces nacionales. Esa es la verdad.

Claro ya sale de su ámbito.

Sale de nuestra órbita eso, así es.

Pero, ¿cómo será no José Vicente? O sea, ¿qué derecho se aplica?

Verá, ese es un problema derecho internacional privado, que se podría uno estudiar. Pero no es un problema de derecho comunitario ya ese. No es un problema de derecho comunitario. El derecho comunitario lo que dice es que puede ir ante el juez nacional a solicitar daños y perjuicios, ¿no es cierto? Pero, ¿qué juez nacional?, es lo que usted me está preguntando. No le sé responder a esa inquietud.

Porque en ese caso, por ejemplo el Estado si es el Ecuador, debería plantearse entre los jueces nacionales el Estado Ecuatoriano sería el demandado. Los jueces nacionales... bueno... aceptarían un caso con una sentencia del Tribunal en contra del Ecuador...

Claro que sí, por supuesto sí. Porque verá, los jueces nacionales también aplican derecho internacional y derecho comunitario. Un juez nacional no aplica solo derecho nacional, tiene que aplicar derecho comunitario también, y derecho internacional también.

Ya. Entonces, si se deja a los países miembros en libertad de aplicar o no la sanción (porque así veo que está pasando). Por ejemplo, si está demandado Colombia por parte del Perú o por parte de Ecuador por una medida que ha tomado en contra de la política arancelaria, digamos así. Y entonces hay un pronunciamiento del Tribunal que dice «efectivamente hay una acción de incumplimiento, y Colombia ha incumplido con la norma comunitaria...»

Como el caso del arroz, ¿no?

Entonces ahí ustedes les incitan a que cumplan, pero ellos no lo hacen... tienen un plazo para responder... y no se da. Entonces hay una acción de desacato, ¿no es cierto? Luego de esa acción de desacato, ustedes como consecuencia de esta acción de desacato pueden imponerles sanciones a Colombia, que le posibilitan al resto de países miembros a poner barreras arancelarias en productos que los países escojan.

Si así es. Verá, eso se administra con cierta prudencia, pero ya se ha administrado.

Pero, los países miembros... quiero decir, usted le dice: «Ecuador, Perú, Bolivia: nosotros establecemos que éstas serían las sanciones por desacato. Ustedes pueden incrementar el 5%, 10% o 12% de arancel en productos que ustedes decidan a su libertad». Los países miembros están en la libertad de aplicar o no la sentencia...

Es que verá, hasta allá no más podemos ir. Eso en sí ya es mucho, el mismo hecho de que el Tribunal pueda decir «muy bien vamos nosotros a disponer de tal medida...». Fue el caso de Perú hace poco, con relación a unos químicos... y se han puesto sanciones. Ahora, ¿nosotros podemos llegar efectivamente a lo que usted está preguntando? ¿A ver si efectivamente los países utilizan eso? Ya es muy difícil eso.

El problema... ¿sabe cuál es el problema, José Vicente? Es que la aplicación de la sentencia queda en manos de los países. La eficacia en definitiva de que el Tribunal cumpla hasta el final con su labor queda en manos de los países.

Sabe que si es un tema que está preocupándonos, y mandamos hace poco un proyecto precisamente sobre el tema, para que se reformen las normas. Mandamos a la Secretaría General ya, unas reformas para que tengan más eficacia estos sumarios que se siguen después de las acciones de incumplimiento, y las correspondientes sanciones que nosotros imponemos.

Lo que la Comunidad Europea el Tribunal impone una multa...

Bueno, eso estamos pidiendo también.

Y pone una multa en dinero al país que incumplió.

En eso consiste justamente el proyecto que se envió. Nosotros diseñamos un proyecto de reformas. Ahora, ¿quién puede normativizar? Nosotros no podemos normativizar. Son la Comisión y también el CAMRE los que cambian las normas.

Pero ustedes si pueden sugerir.

Hemos sugerido ya. Ya mandamos hace unos tres meses, justamente es uno de los puntos que se mandó. El otro punto es el arbitraje, que se viabilice la facultad de ejercer.

Si tienen facultad de arbitraje.

Tenemos facultad de arbitraje, pero no... porque desde el año 96 no ha habido ambiente, para decirle de alguna manera, para aplicarlo.

¿El arbitraje entre las organizaciones del SAI?

No esa es otra cosa. Verá en el año 96 en el protocolo de Cochabamba se incrementaron unas facultades del Tribunal. Y una de las que se incrementó fue precisamente esa del arbitraje, y también se incrementó, como una facultad, la de conocer de temas laborales. Ahí es de los funcionarios del SAI.

El arbitraje todavía no está definido mucho. Entonces, yo noté desde que llegué que no había mucho ambiente. O sea, como que el Tribunal no estaba muy deseoso de asumir eso. Pero también es cierto que para poder ejercitar esta función se requiere de normativizar más. O sea, desarrollar ya la norma, y eso no podemos hacer nosotros.

Y verá, tiene importancia esto del arbitraje por una razón. Tiene importancia porque, sobre todo tratándose de inversiones... en este rato hay un momento difícil en todo lo que significa derecho internacional de inversiones: los arbitrajes están siendo muy protestados por los países. El Ecuador es un bota fuego en contra de eso...

Entonces hay un sustitutivo para este modelo. Justamente la idea que tiene el Presidente, y entiendo que comparten otros Presidentes, es tener unos tribunales, que no sea la CIAT ni la UNCITRAL ni nada de eso... sino que sean a nivel suramericano. Ya existe esa facultad para el TJCA. Este rato estamos en un momento expectante de saber por dónde va el sistema andino, qué pasa con Mercosur, qué pasa con UNASUR, qué pasa con el CELAC, entre otros. Es un momento de altas definiciones.

Pero volviendo a lo que usted pregunta: ¿qué puede hacer el Tribunal? ¿Hasta dónde llega su potestad? Yo estoy de acuerdo en que no es absolutamente concluyente, el Tribunal llega hasta eso.

Si. Y entonces cuando usted ve eso, dice «sí, se acabó hasta ahí.» Y uno deja la ejecución de la sentencia en manos de los países. Muy probablemente no hay una sanción pecuniaria al incumplidor o al que provocó la acción de incumplimiento.

Pero cuál ha sido también el resultado. Hay que reconocer que en muchos casos los países han modificado sus legislaciones. O sea no solo la parte punitiva, sino la parte de la eficacia. O sea han oído lo que el Tribunal ha dicho. Cuando yo estaba en la Corte Suprema hubo varios casos, precisamente, en los que se veía que había unas normas sobre IVA y sobre diferentes temas, que el Ecuador salió raspando: ¿por qué? Porque las resoluciones del Tribunal y la normativa daba un cierto plazo a los países. Y se referían a casos anteriores a la decisión...

¿Eso se hace en ocasión de las sentencias?

Después de las sentencias. Si no se cumplen las sentencias viene entonces el sumario...

Pero me refiero a este cambio de legislación de los países...

Con motivo de la sentencia, claro. Y ha habido muchos casos en los cuales los países han reajustado sus legislaciones, o sea han reconocido su incumplimiento. Es decir, no se puede decir que no hacen caso. Eso es lo que yo quería decirle. Un caso modelo, verá: la franja de precios en el trigo. ¿Qué es lo principal que hace el Tribunal? Dice «verá, las normas que usted ha impuesto están en contra del derecho comunitario, luego deben cambiarles... debe reajustarse». Y eso ha sido aceptado.

Pero, en sí, intrínsecamente, la sentencia tiene esa característica... es decir, es obligatoria para el demandado...

Lo que usted quiere decir es que los otros países no aprovechan de la sentencia.

Es que seguramente hay otros temas debajo que no quieren pelearse los países los unos con los otros.

Es razonable lo que usted dice. Puede haber, pero es un arma que se les da a los países para negociar.

Es un arma de negociación.

Es un arma de negociación, ¿qué le parece? Si yo digo «te puedo subir tantos puntos para el arroz, pero yo tengo esta otra cosa.» Pero hasta allá no puede llegar el Tribunal, eso es lo que yo quisiera que vea con objetividad.

Si, lo que yo quiero saber es si es que eso menoscaba la supranacionalidad.

Si. A la larga, tal como expresé en Bolonia, que también se toparon estos temas. Yo les dije «la supranacionalidad es tu tema *en construcción*». Eso lo que nos separa a nosotros del Mercosur. Esa va a ser la dificultad de grave entre el Mercosur y la Comunidad Andina. Ese es el problema, y creo que vamos a tener que llegar a alguna posición de flexibilidad. O sea, la supranacionalidad no es un tema tan sencillo de definir y practicar.

Pero en el caso de los europeos está más claro porque hay la sanción que va directo del Tribunal al país incumplidor. Digamos así. Entonces ahí ya se perfeccionó la supranacionalidad, en ese momento.

Nosotros hemos pedido ya eso.

En cambio aquí queda abierta, porque queda en manos de los países aplicar o no la sanción.

No, la supranacionalidad no la vea por ese lado. Hay una supranacionalidad directa y otra de rebote. La directa es contra el país demandado. Está clarita la supranacionalidad. En lo demás...

Pero, si usted está mirando la acción de incumplimiento por el lado del país demandado, si... pero los otros no hacen nada...

Bueno, ¿pero qué es lo principal? Y ¿qué es lo concomitante? Lo principal es la demanda contra el país que incumple.

Y el resarcimiento de daños y perjuicios.

También, por parte del incumplido. Ahora, el reflejo con respecto a los demás países, que es lo que usted insiste: ese reflejo concomitante de los demás países, también es importante, pero puede verse como un arma de negociación; o, puede complementarse con multas, etc.

Pero no ustedes ya salen de ese ámbito como tribunal.

Si, nosotros no estamos vigilando si los países están aplicando esas sobretasas.

Aquí, en el derecho común y corriente interno, cuando va un juez y emite una sentencia en contra de un demandado, y si esa sentencia no se cumple: el perjudicado puede volver al juez a decir que el otro ha incumplido.

Si, natural. Nosotros tenemos la norma básica en el derecho nacional: el juez de primera instancia es el que ejecuta las sentencias. Esa es la norma general.

Si es que hubiera una iniciativa del perjudicado, porque si no hay iniciativa del perjudicado...

¡Ah natural! Son los daños y perjuicios.

Ya, está claro. Ahora, en el recurso por omisión que tiene el Tribunal, se supone que ustedes tienen la iniciativa de decir, por ejemplo, a la Comisión o al Consejo «¿y por qué no se ha actuado en tal o tal tema?»

Sí, bueno, nosotros una iniciativa general no tenemos. Nosotros recibimos casos.

¿Pero en qué consiste el recurso por omisión?

El recurso por omisión es una cosa nueva que se discute a nivel nacional e internacional. Es una de las cosas nuevas que se hizo en el Protocolo de Cochabamba en el año 96. El recurso por omisión, el arbitraje y ser juez laboral. Fueron las tres cosas nuevas que no había antes. Bueno, ese es un recurso bastante complejo. En primer lugar, no es una actitud oficiosa del Tribunal. Primera cosa, no es un recurso que alguien propone.

¿No es de oficio?

No, no es de oficio. No puede ser nunca de oficio. Nosotros estaríamos constantemente dirigiéndonos la Secretaría General: «que por qué no normativiza eso, y por qué no normativiza esto otro...» No es así, no es de oficio: es un recurso. Aquí ha habido dos o tres, no ha habido más.

Verá, una de las cosas que le reclaman a la Secretaría General, es que no salen muchas decisiones, normas y todo que debería salir. Es que ha habido una situación de provisionalidad también, de que no hay titulares y todo lo demás. Eso ha venido en desmedro, no cabe duda. Pero entonces nosotros deberíamos dirigirnos constantemente a la Secretaría General, y no es así. No se presentan así las cosas.

Me preguntaba, ¿qué pasará solamente con el impuesto de salida de capitales de Ecuador? Porque es una barrera. Y me preguntaba: ¿qué habrá hecho el Tribunal? Porque yo pensé que de oficio ustedes decían algo. Y ¿qué ha hecho la Comisión o el Consejo? Yo sé que son temas bien delicados, donde está la parte política inclusive.

No sé. No conozco con certeza. Verá ahí por ejemplo, aparte del aspecto formal, hay un tema de mucha importancia que es de carácter económico. De los cuatro países de la CAN, solo el Ecuador no emite moneda. Todos los demás países son emisores de moneda y pueden establecer políticas eficaces de carácter monetario.

Así es, el Ecuador está en desventaja.

¡Exacto! En clara desventaja, por cierto. Como están los países del Euro ahora. Igualito. Es una gran desventaja. Claro porque un país puede sobrevaluar o devaluar la moneda según sus circunstancias. Lo máximo que puede hacer el Ecuador es tomar algunas medidas para controlar el circulante, como para detener algún proceso inflacionario. ¡Pero nada más! Solamente le quedan políticas fiscales y de gasto público. Entonces, yo no sé si seguramente allá [Secretaría] explicaron eso. Pero no conozco con certeza si se llegó o no a presentar. Al Tribunal no vino, y no teníamos por qué actuar de oficio.

Como por ejemplo puede ser, que no es un aspecto monetario sino de política migratoria, el poner visa a los colombianos que tienen que entrar al Ecuador. Ésa es una restricción a la libre movilidad de las personas y en ese caso, por ejemplo, ¿quién actúa? No sé si a lo mejor Colombia no ha dicho nada, porque no quiere abrirse frentes con el Ecuador...

La Secretaría y la Comisión: ellos son los que se entienden de esos temas. Pero ¿a base de que funcionan? de la conjunción de los países. Porque es evidente. La comisión tiene un representante de cada país.

Bueno, José Vicente, yo tengo otra duda. ¿Las interpretaciones prejudiciales se hacen norma cuando se dan en casos similares?

No. Para ejemplificar, creo que le va a ser muy útil. Actualmente hay un caso en el que el Tribunal declaró, no hace mucho, que en unos productos de farmacia tiene que poner la fecha de expiración no solo en el envase, sino también en el contenido.

¿Cómo en el contenido? ¿En la caja y en el frasco?

Sí, eso es una interpretación del Tribunal. Una cosa que parece tan racional. Para eso se han reunido todos los que producen este tipo de productos, y ya están reclamando porque aparentemente ya tienen mucho producido de la otra forma. Entonces, este pronunciamiento del Tribunal es aplicable únicamente *al caso* que se consultó, no es una norma general. Es aplicable solo al caso particular, no es aplicable a todos.

No es jurisprudencia.

No es jurisprudencia. Ahora, pero viene a ser una interpretación de una decisión. Es decir, una decisión se está interpretando en ese sentido.

O sea que no se puede invocar lo que se resuelve.

Si se puede invocar, pero verá, la jurisprudencia puede ser vinculante o ilustrativa. Esas dos palabras son claves. Vinculante quiere decir que cuando un tribunal, tiene esa eficacia porque el sistema le da, quiere decir que en los posteriores procedimientos tiene que ser como ese. Ese es el vinculante u obligatorio. Ilustrativo es siempre decir: «no estoy obligado pero en otro caso similar así se pronunció». Entonces tiene una fuerza que no es estrictamente vinculante. Pero tampoco quiere decir que sea nula. Siempre tiene ese valor de un antecedente ilustrativo. Hasta ahí se llega.

Ya. En otro tema, las resoluciones de la Secretaría General, y las decisiones, que son derecho secundario: ¿tienen exactamente el mismo valor?

Verá, hay un orden. Lo más importante son los Tratados fundamentales, el derecho primario. Después entra el derecho derivado, en donde también hay jerarquía.

¿Ustedes le ven a las decisiones como más importantes que las resoluciones?

De la Secretaría General, claro.

¿Aunque sean resoluciones emitidas por pedido del Consejo, o de la Comisión?

Lo primero que hace la Secretaría es desarrollar, reglamentar algunas cosas. Es algo parecido entre lo que sucede entre la ley y el reglamento. El reglamento nunca puede tener más importancia que la ley.

Entonces son diferentes, a pesar de que una resolución puede basarse en una decisión.

Pero usted me dice ¿cuál prevalece?, ¿cuál tiene más importancia para nosotros?

Las dos son vinculantes, ¿no?

Sí, claro porque son normas.

¿Uno podría declarar acción de incumplimiento de una resolución?

No, ahí sería más bien acción de nulidad. La acción de incumplimiento se trata de comportamientos de los gobiernos al normativizar en contra del derecho comunitario. Pero como todas las normas de derecho comunitario deben entre sí tener jerarquía y ser congruentes, entonces se puede pedir una acción de nulidad.

¿Contra de una resolución?

Sí, exacto. Porque está en contra de la decisión, por ejemplo. Porque está en contra del derecho fundacional.

¿O sea siempre hay esa vinculación decisión resolución? ¿Siempre, siempre?

No siempre, puede que no haya resoluciones de ciertas decisiones.

¿Pero cuando existe una resolución, siempre existe una decisión?

Es una suerte de reglamentación, es la verdad.

Estos son más términos que no entiendo, ¿qué es la legitimación activa?

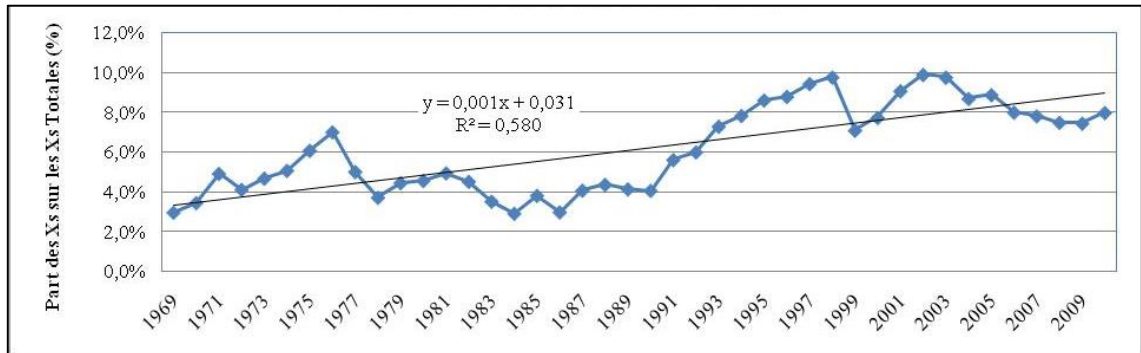
Quién puede ser actor en un juicio. Quién puede ser el demandante. Y pasiva, es quién puede ser el demandado.

ANNEXE IX. CAN: INDICE D'INTENSITÉ BILATÉRALE RELATIVE DU
COMMERCE (IIR.) DES EXPORTATIONS (IIRX) ET IMPORTATIONS
(IIRM) DES BIENS PENDANT LA PÉRIODE 1969-2010³²³

PAYS		BOLIVIE		COLOMBIE		ÉQUATEUR		PÉROU	
PERIODES		IIRX	IIRM	IIRX	IIRM	IIRX	IIRM	IIRX	IIRM
BOLIVIE	1969/74			1,26	5,49	3,69	0,77	29,48	7,88
	1975/79			2,51	4,05	7,49	0,67	13,13	17,20
	1980/84			2,32	1,94	1,96	0,61	14,38	20,36
	1985/89			2,92	1,38	1,26	0,65	38,39	21,61
	1990/94			16,80	5,18	7,75	1,61	79,51	32,70
	1995/99			33,14	9,32	37,41	3,70	76,16	46,51
	2000/04			66,02	15,92	6,66	5,60	53,84	55,33
	2005/10			20,48	10,64	3,63	3,96	37,39	38,80
COLOMBIE	1969/74	3,82	1,19			27,64	16,71	15,39	4,52
	1975/79	2,73	2,27			17,22	16,79	5,86	7,06
	1980/84	1,64	2,57			16,21	13,33	5,81	13,40
	1985/89	1,40	3,45			14,95	11,02	13,66	18,16
	1990/94	6,41	19,43			32,63	15,25	25,98	14,18
	1995/99	10,03	36,68			53,25	24,84	30,39	9,35
	2000/04	14,73	62,76			78,33	36,17	28,96	12,27
	2005/10	10,27	18,73			49,68	22,52	20,94	10,53
ÉQUATEUR	1969/74	0,83	0,02	13,15	23,51			15,91	3,72
	1975/79	0,47	0,48	19,61	16,40			31,90	6,77
	1980/84	0,41	0,78	12,95	13,54			2,41	15,02
	1985/89	0,39	0,30	9,35	9,99			31,58	20,33
	1990/94	1,28	0,59	12,69	21,83			46,22	13,28
	1995/99	3,56	6,60	24,07	48,71			21,91	13,00
	2000/04	4,72	17,52	34,65	80,88			77,96	20,74
	2005/10	3,50	1,86	22,97	54,31			63,11	20,68
PÉROU	1969/74	5,91	9,10	4,42	15,96	5,33	18,54		
	1975/79	20,24	6,67	7,19	6,31	15,41	37,20		
	1980/84	33,47	11,82	10,75	5,47	12,98	2,96		
	1985/89	14,14	18,48	13,16	12,56	13,54	17,96		
	1990/94	49,38	44,84	14,63	27,36	18,93	42,10		
	1995/99	57,47	64,23	9,71	32,51	18,33	21,70		
	2000/04	69,13	40,19	15,45	35,09	29,04	79,41		
	2005/10	47,41	26,20	12,90	24,33	21,82	61,53		

³²³ Les calculs de l'indice d'intensité pour chaque intervalle de quatre ans correspondent à la moyenne des indices d'intensité annuels.

ANNEXE X. LIGNE DE TENDANCE POUR LA PART DU COMMERCE INTRACOMMUNAUTAIRE



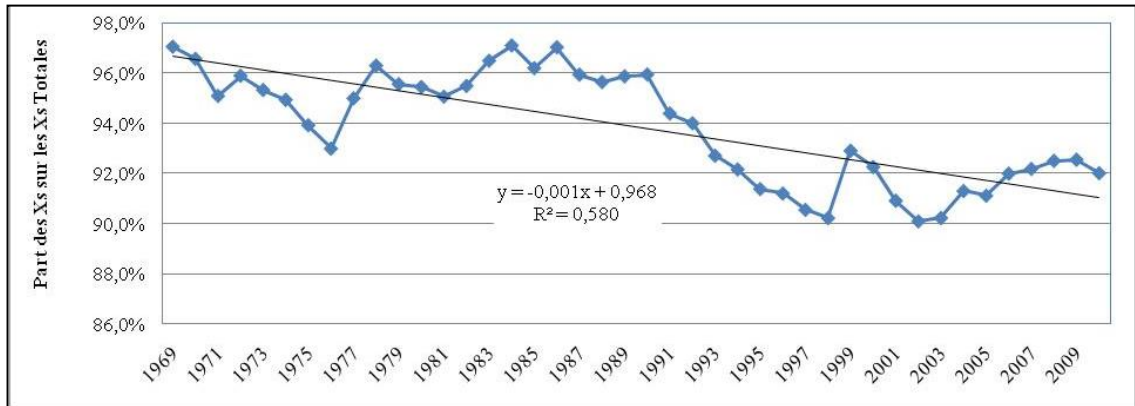
Les lignes de tendance des parts des exportations intracommunautaires par rapport aux exportations totales sur quarante ans sont calculées à l'aide des outils de régression linéaire³²⁴. La variable indépendante X est représentée par la part des exportations intracommunautaires par rapport aux exportations totales de la région, par an, sur une période de 40 ans. La variable dépendante Y, elle, est le résultat du comportement des variables indépendantes, c'est-à-dire la propriété qui est censée être la cause du phénomène étudié. Le résultat est une ligne à pente positive (+0,14%), soit une tendance croissante, avec un ajustement de 58%³²⁵. Qu'est ce qui explique ce comportement? Une augmentation progressive du commerce des exportations intra, sans variations significatives impliquant des changements dans la structure des échanges qui prévalent dans la région.

Les lignes des tendances intra et extra sont complémentaires, il y a donc un effet miroir entre les deux. C'est-à-dire qu'on voit, dans le graphique, une tendance croissante, on remarque une ligne de tendance à la baisse, soit une pente négative (-0,14%) dans les échanges avec les partenaires extérieurs à la région.

³²⁴ La formule de la régression linéaire utilisée est $y=mx+b$: où m est la pente et b l'intersection. Habituellement, cette ligne est utilisée pour faire des projections, ou pour connaître le comportement d'une variable au cours du temps. La pente de la ligne indique la relation entre les variables analysées. Ici, elle montre la tendance des taux de croissance de la part des exportations intracommunautaires dans le temps.

³²⁵ R², dont la valeur est calculée par la **méthode des moindres carrés**, explique le niveau de l'ajustement de la régression. C'est un indicateur du lien entre la régression et le phénomène étudié. Ces valeurs de paramètres variant entre 0 et 1 quand il est supérieur à 0,5, il indique un niveau d'ajustement qui rend la régression valable.

ANNEXE XI. LIGNE DE TENDANCE POUR LA PART DU COMMERCE EXTRACOMMUNAUTAIRE



Afin de compléter notre analyse, nous avons calculé une régression linéaire, permettant une évaluation dans l'évolution des flux commerciaux dans la région avec l'extérieur. La variable indépendante X est représentée par les taux de croissance de chaque année sur la période de 40 ans, tandis que la variable dépendante Y est le résultat du comportement des variables indépendantes, c'est-à-dire, de la propriété qui est censée être la cause du phénomène étudié³²⁶. Dans notre cas, le résultat est une ligne à pente négative (-0,14%), soit une tendance décroissante, avec un ajustement de 58%³²⁷.

³²⁶ La formule de la régression linéaire utilisée est $y=mx+b$: où m est la pente et b l'intersection. Habituellement, cette ligne est utilisée pour faire des projections, ou pour connaître le comportement d'une variable au cours du temps. La pente de la ligne indique la relation entre les variables analysées ; et dans le cas qui nous occupe, elle montre la tendance des taux de croissance de la part des exportations intra et extracommunautaires dans le temps.

³²⁷ R², dont la valeur est calculée par la **méthode des moindres carrés**, explique le niveau d'ajustement de la régression. C'est un indicateur qui montre à quel point la régression explique le phénomène étudié. Ces valeurs de paramètres variant entre 0 et 1 quand il est supérieur à 0,5 ce qui indique un niveau d'ajustement qui rend la régression valable.

ANNEXE XII. ENTRETIEN AVEC ÉDGAR VIERA POSADA (COORDINATEUR
DU CENTRE D'ÉTUDE SUR LA GLOBALISATION ET L'INTÉGRATION),
NOVEMBRE 2011

¿Qué piensa usted sobre las posibilidades de los países andinos de integrarse a través de la producción?

Es que ha sido el cambio contrario que ha vivido América Latina. Con el modelo cepalino de sustitución de importaciones el énfasis fue muy grande en producción. Inclusive la integración surgió con el propósito de generar producción manufacturera autónoma propia para romper con el rol de la región el escenario mundial de simples proveedores de materias primas. Y hoy por hoy, las exportaciones de América Latina están viviendo un nuevo proceso de reprimarización impulsados por la fuerte demanda de los países industrializados que ha empujado a la alza los precios, con la única diferencia de que ahora los mercados de destino están más diversificados.

El problema es que vivimos ciclos pendulares. Llegó un momento en que el modelo cepalino de agotó. Los países soportados en el proteccionismo montaron la estructura productiva hasta donde sus capacidades lo permitieron. Del excesivo proteccionismo de la década de los setenta se pasó al desmantelamiento de la figura del Estado de los años ochenta y noventa. Se formalizó una economía de mercado relegando totalmente el papel del Estado. En resumen, América Latina ha vivido en los últimos 60 años dos situaciones totalmente disparejas. Una en la cual se trató de romper con esa dependencia primario-exportadora y poder generar producción industrial propia para lo cual se diseñó el proceso de integración, para después pasar a otra situación, de la noche a la mañana, y decirle al sector productivo defiéndase como pueda, quitándole toda medida proteccionista y subsidios.

Hoy en Colombia, los empresarios se han agrupado para volver a discutir en condiciones productivas entre el sector privado y Estado. Exhortando a este último a que defina nuevos rumbos de política industrial, no a través de medidas proteccionistas sino a través de otros elementos de apoyo. Es que no todas las medidas de apoyo al sector productivo están vetadas por la OMC. El Estado puede marcar pautas, mostrar caminos de lo que un país podría lograr en materia productiva, pero no dejar solo al sector privado.

Volviendo a lo anterior, con la inminente llegada de la globalización y con la imposición de EEUU a los países latinoamericanos del decálogo del Consenso de Washington, la Cepal se quedó sin modelo. De esta manera, en 1994 la Cepal promulga el documento sobre el *regionalismo abierto*. Este concepto fue primeramente introducido en Asia. Los países de Asia-Pacífico aplicaron este modelo en la década de los setenta y ochenta consiguiendo conectarse al mundo. Entonces la Cepal simplemente impulso un “reacomodamiento” de su modelo a una realidad mundial que venía desde afuera con la nueva política de regionalismo abierto. El problema de este modelo fue que desmanteló el objetivo de una integración más profunda. Dado que para aprovechar la apertura de mercados se debían firmar TLC's.

En este sentido, Colombia, por ejemplo, ha firmado una serie de TLC con varios países del mundo y se encuentra negociando otros más. Su mercado está abierto al mundo, sin embargo el problema principal es que no existe la producción suficiente ni las condiciones productivas internas necesarias para aprovechar plenamente los beneficios de esta apertura. La firma de TLC pone en riesgo a la integración latinoamericana. Dado que si nos remitimos a la formulación clásica de la integración, un TLC marca el inicio de un proceso de integración económica. En este sentido, al estar débilmente conectados los países latinoamericanos entre sí, al no tener moneda única, ni mercado común, la negociación en bloque no es posible.

Aislarse no es una alternativa en un mundo altamente globalizado, sin embargo, América Latina, antes de abrirse al mundo, necesita primero acabar de construir su propia integración para ello es necesario que exista integración de políticas económicas, *clusters* de producción regionales, zonas de integración fronteriza, concretar los grandes proyectos de infraestructura.

Además del aspecto económico, el elemento político es sumamente importante también en estos procesos de integración. La corriente “antiimperialista” que lidera la Venezuela de Hugo Chávez ya no tiene cabida dentro del contexto mundial actual. El discurso contra los EEUU es caduco. Los EEUU, al igual que Europa, son potencias en decadencia. El centro económico mundial ahora se localiza en Asia Pacífico. Algunos países de América Latina ya han advertido esta realidad y han formado un nuevo bloque “El Acuerdo del Pacífico”, compuesto por México, Colombia, Perú y Chile, con miras justamente a desarrollar ese mercado porque ven el potencial que representa. Además su integración está acompañada por procesos de desarrollo industrial, dado que el acuerdo contempla la creación de cadenas de valor entre los distintos países.

ASEAN no nació con el objetivo de integración en sí. Los países asiáticos pensaron más en acuerdos de complementariedad en actividades de negocios, industrias, de inversión. Pero pasaron a incorporar compromisos de libre comercio recién en los años noventa. El modelo se construyó durante años de políticas estables y conjuntos entre el sector público y privado. Una vez que los países se consolidaron individualmente en el mundo, empezaron a

pensar en la integración. En América Latina sucedió lo contrario, se trató de industrializar a la región en su conjunto primero.

La CAN en los años setenta, durante la etapa de instrumentalización experimentó una fase dentro del proceso muy rica durante la cual se estudiaron los potenciales de cada país, se desarrollaron los “programas sectoriales de desarrollo industrial”, logrando desarrollar el sector metalmecánico, específicamente el sector automotor. Los ochenta fueron un desastre para la integración debido a la crisis de la deuda externa. En los noventa, con la generalización de la globalización se activa el proceso de integración para tratar de consolidar un mercado común para poder abrirse al mundo como bloque. Sin embargo una serie de conflictos como la guerra entre Ecuador y Perú frustraron estas iniciativas.

El éxito de la ASEAN se ha debido en gran parte a la continuidad en los programas. Asia tuvo un periodo de 40 años de estabilidad durante el cual los gobiernos mantuvieron una sola línea de articulación nacional, de priorización productiva, de definición de programas de exportación. El Estado tuvo un papel muy importante en el proceso de desarrollo asiático. El éxito económico de Chile se explica en gran parte también por la continuidad de sus políticas. El gran reto de América Latina es desarrollar cadenas de valor a través de proyectos productivos en clusters regionales, teniendo el Estado un papel muy activo de apoyo al sector privado. El bloque que ha comprendido este reto es el recién conformado Acuerdo del Pacífico, por eso mis esperanzas están puestas en este bloque.

Annexes

ANNEXE XIII. PRODUY LES PLUS REPRÉSENTATIFS POUR CHAQUE PAYS DE LA CAN,
PAR INTERVALLES DE 10 ANS.

Produit	Bolivie					Colombie					Équateur					Pérou				
	1970	1980	1990	2000	2010	1970	1980	1990	2000	2010	1970	1980	1990	2000	2010	1970	1980	1990	2000	2010
Alkaloids of opium, cocaine, caffi	1 423																			
Sulphur, not sublimed, precipitd or	1 327																			
Petroleum, crude & partly refined	1 189									11 395		6 833	6 266	7 538	11 395					
Non ferrous metal scrap	1 130																			
Silver & platinum ores	885	1 969	2 326	1 251	4 819															
Ores and concentrates of zinc	874	6 438	2 938	2 834	4 790										874	6 438	2 938	2 834	4 790	
Waste & scrap of unhardened rubber	861																			
Ores and concentrates of lead	740	4 830	2 717	4 247	5 891										740	4 830	2 717	4 247	5 891	
Oth. metal. salts & peroxysalts of	686																			
Ores & concentrates of non ferrous	551	2 998	4 694																	
Ores and concentrates of copper, in	544														544					5 327
Cotton waste, not carded or combed	530																			
Lumber, sawn, planed, etc. Non con	400	1 501																		
Edible nuts, fresh or dried	368																			
Tin and tin alloys, worked	247	905	897																	
Residual fuel oils				5 822		2 540		5 185				4 869								5 822
Mineral tar						2 423														
Regenerated fibres suitable for spi						2 207														
Platinum, unworked or partly worked						1 947														
Domestic appliances, non electrical						1 777	6 675	9 954												
Uppers, legs & other prepared parts						1 354														
Sugars & syrups n.e.s incl. art. ho						1 097														
Glass carboys, bottles, jars, stopp						925														

Annexes

Calf leather					920														
Wood simply shaped or worked, n.e.s					803														
Cement					731														
Flour & meal of oil seeds, nuts, ke			1 349	6 075	591					779									
Bananas including plantains ,fresh					396	1 029	1 907	3 600	5 772	396	1 029		3 600	5 772					
Hides & skins, n.e.s.	2 073				371			2 112											
Coffee, green or roasted					312	941	986	792	1 831	312									
Fish, fresh, chilled or frozen										1 962		13 006	11 018						
Tannic acids tannins and derivative										1 941									
Cut flowers & foliage						4 236	5 333	2 980	4 583	1 561			2 980	4 583					
Dyeing extracts vegetable and anima		2 571								1 521		1 907				2 571	3 725	19966	
Cocoa powder, unsweetened										1 194	3 071	8 200							
Paper waste and old paper										1 134									
Molasses						1 752				586									
Raw sugar, beet & cane							2 282	3 207		535					535				
Hat bodies			3 235	6 670			3 968			513	2 657		3 235	6 670					
Materials of vegetable origin, n.e.										478									
Castor oil seed										225	1 675	1 488							
Cocoa beans, raw or roasted										219		1 298							
Manila fibre and manila tow and was										209	1 030	904							
Zinc and zinc alloys, worked															1 790		9 297		16242
Oils of fish and marine mammals														24 957	1 507		15 760	15 384	24957
Zinc and zinc alloys, unwrought															1 316	7 852	7 315	5 140	23002
Lead and lead alloys, unwrought															1 260	5 718	5 797	4 233	
Silver, unworked or partly worked		2 935		14 610											1 216			5 659	
Meat & fish meal, unfit for human c											6 505	6 271	10 407	10 689	1 109	6 505	6 271	10 407	10689
Base metals, n.e.s.	6 400														832				
Fine animal hair, ex. wool not card		2 819													794				
Copper and alloys, unwrought															701	2 838	3 078	2 536	6 969

Annexes

Natural fertilizers of anim./veget.																		478	2 293		8 505
Plants used in dyeing & tanning																		398			
Gas, natural		12 136	8 171		17 095																
Motor spirit, gasoline and other li		6 229																			
Refined sugar & other prod. of refi		2 686	4 647																		
Railway sleepers ties		2 591	2 060																		
Veneer sheets		2 138																			
Tin and tin alloys, unwrought		1 557		2 011	4 580																2 011
Ores and concentrates of tin		1 260	1 622	2 462	594															1 622	2 462
Fabrics of glass fibre						11310															
Music, printed or in manuscript						11197															
Steam generating boilers						8 411	15 978														
Safes, strong rooms, strong room fi						7 477															
Cast or rolled glass, unworked, in						5 867			9 390												
Drawn or blown glass, unworked, in						5 404	3 858	4 564													
Other household equipment of base m						5 365															
Wire of iron or steel, of types use						3 736							5 107								
Manufactures of leather, n.e.s.						3 294															
Other precious & semi precious ston						2 908	4 530	2 518													
Improved or reconstituted wood										8 909				19 640							
Casks, drums, boxes, cans and simil										6 666											
Fish, in airtight containers										6 014	7 745	8 882	5 713		6 014						
Crustacean & molluscs, fresh, chill										3 316	7 087	7 169	7 387								
Coffee extracts, essences, concentr							3 640	3 638	9 018	2 859	3 640	3 638	9 018								
Cocoa butter and cocoa paste										1 423	3 085										
Starches, inulin, gluten, albumin.																				6 606	
Lead and lead alloys, worked																				5 857	
Fuses, primers and detonators																				5 414	
Propellant powders & other prepared																				4 449	

BIBLIOGRAPHIE

ARTICLES

Abbas, M. (2010), «L'Économie politique internationale, entre théories et histoire», Recherches Internationales N.- 88, Octobre-Décembre 2010.

Abbas, M. (2013), «Le régionalisme dans le monde arabe, Spécificités d'économie politique d'une intégration régionale contrariée», Cahier de recherche, EDDEN-PACTE.

Abbas, M. (2005), «L'organisation mondiale du commerce : l'ère des rendements décroissantes», Cahier de Recherche, LEPPI-CNRS, Université Grenoble II.

Abbot, K.W., Snidal, D. (2000), «Hard and Soft Law in International Governance», International Organization? N. – 54, p. 421-456.

Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. (2001), «The Colonial Origins of Comparative Development an Empirical Investigation», American Economic Review, Vol. 91, N.-5.

Arellano, F. (2004), «Comunidad Andina: De la Zona de Libre Comercio a la Unión Aduanera. Los Nuevos Temas», Aldea Mundo, # 16, Universidad de los Andes, Venezuela.

Arroyave-Quintero, M.A. (2008), «Ineficacia Crónica del Derecho Andino: Uno de los factores importantes para el ocaso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)», Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, Grupo Gicpoderi.

Axelrod, R., Keohane, R. (1985), «Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions», World Politics, Vol. 38, N.-1, Cambridge University Press.

Balassa, B. (1965), «Tariff Protection in Industrial Countries: An evaluation», Journal of Political Economy. Vol. 73, N.- 6, p. 573-594.

Baldeón Herrera, G. (2010), «La Organización Mundial de Comercio y la Comunidad Andina: la posición de los acuerdos de la OMC en el ordenamiento jurídico andino», Agenda Internacional, Año XVII, N.- 28.

Baldeón Herrera, G. (2012), «Evaluación de los incumplimientos y de los procedimientos comunitarios», Asesoría Jurídica Comunidad Andina, p. 59-74.

Baldwin, R. (2003), «The Spoke Trap: Hub-and-Spoke Bilateralism in East Asia», Institute of International Studies, Geneva.

Baldwin, R. (2004), «Stepping stones or building blocs? Regional and multilateral integration», Institute of International Studies, Geneva.

- Barragán, J.** (1996), "La aldea era una fiesta", Centro de Investigaciones Posdoctorales de la Universidad Central de Venezuela: Crítica del Discurso Ético-Político, Papel Político N.- 3.
- Bensidoun, I., Gaulier, G., Kesenci, D.U.** (2001), "The Nature of Specialization Matters for Growth: An Empirical Investigation," Working Papers 2001-13, CEPII.
- Bergsten, F., Keohane, R., Nye, J.** (1975), « Economics and International Politics : A Framework for Analysis », International Organization, Vol. 29, N.-1.
- Berthaud, P.** (2006), « Intégration économique et gouvernance internationales, un programme de recherche en économie politique internationale (EPI) », LEPII-CNRS.
- Boettke, P.J., Coyne, C.J., Leeson, P.T.** (2008), "Institutional Stickiness and the New Development Economics", American Journal of Economics and Sociology, Vol. 67, N. - 2.
- Casas Grazea, A.** (2002), "La economía política internacional de la nueva integración regional de las Américas: El caso de la Comunidad Andina", Revista BID integración y Comercio, N.- 16, Enero-Junio.
- Chow, P.** (2010), "On the emerging East Asian Economic Community: Challenges and Opportunities", Departments of Economics, The City College and Graduate Center, City University of New York.
- Cohen, I.** (1980), « Aspectos institucionales de la Integración. Consideraciones teóricas », Revista Integración latinoamericana N.- 43, Janvier-Février.
- Copinschi, P.** (2007), « Le pétrole, facteur de violence politique ? », La nécessaire construction des institutions étatiques, Revue Ecologie & Politique, N.- 34.
- Deblock, C.** (2009), « Le déclin irréversible de la réciprocité et du multilatéralisme », Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation, CEIM, Montréal.
- Deblock, C.** (2004), « Le libre-échange et les accords de commerce dans la politique commerciales des Etats-Unis », Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation, CEIM, Montréal.
- Durán Lima, J., Alvarez, M.** (2008), "Indicadores de comercio exterior y política comercial: generalidades metodológicas e indicadores básicos", CEPAL, GTZ.
- Durán Lima, J., De Miguel, C.J., Schuschny, A.** (2007), "Los acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos: efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar", Revue CEPAL, N.-91.
- Durán, S., Granato, L., Odonne, N.** (juin 2008), « Del Grupo Andino a la Comunidad Andina », *UNTREF : Master en Intégration Latino-Américaine : Procesos de Integracion Comparados.*

Feinberg, R.E. (2003), “The Political Economy of United States’ Free Trade Arrangements”, Blackwell Publishing, Oxford, UK.

Figuière C. et Guilhot L., 2007, « Vers une Typologie des processus Régionaux, Le cas de l’Asie Orientale », *Revue Tiers Monde* # 192, dernier trimestre.

Figuière C. et Guilhot L., 2006, « Caractériser les processus régionaux : les apports d’ une approche en termes de coordination », *Mondes en développement* N.-135, p.79-100.

Figuière C. et Guilhot L., 2005, « La Chine et le Japon concurrents pour un Hégémon Régionale Premiers Jalons pour une approche en EPI de l’Asie Orientale », Contribution au Colloque du Réseau-Asie, Paris, Septembre 2005.

Fontagné, L. (1999), “Foreign Direct Investment and International Trade: Complements or Substitutes?”, OECD Science and Technology and Industry Working Papers.

Fontagné, L., Pajot, M. (1998), « L’investissement direct à l’étranger et commerce international : le cas français », *Revue économique*, Vol. 49, p.593-606.

Frank, T. (1988), “Legitimacy in the international System”, *American journal of International Law*, 82, (4).

Freudenberg, M., Gaulier, G., Unal-Kesenci, D. (1998), « La régionalisation du commerce international : une évaluation par les intensités relatives bilatérales », CEPII.

García, R.A. (2007), “Un paseo por la jurisprudencia supranacional europea y su reflejo en los sistemas suramericanos de integración”, Travail présenté lors de la cérémonie de Doctorat Honoris Causa, Universidad Empresarial Siglo 21, Revista de la Facultad de Derecho, N.-60-61, Universidad Católica Andrés Bello.

Gaulier, G., Jean, S., Unal-Kesenci, D. (2004), “Regionalism and the regionalization of international trade”, Centre d’études prospectives et d’informations internationales, CEPII.

Gaulier, G., Jean, S., Unal-Kesenci, D. (2006), “Explaining Regionalization via Relative Trade Intensities”, Edit Routledge, Abingdon, Oxon.

González, H.E. (2008), “Le commerce internationale et l’investissement direct étranger en Amérique Latine : complémentarité ou substituabilité ? Le cas du Mexique, de l’Argentine et du Brésil”, Département des Sciences Économiques, Faculté des arts et des sciences, Université de Montréal.

Grieco, J.M. (1988), “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”, *International Organization*, Vol. 42, Issue 3, MIT.

Hachemaoui, M. (2012), « La rente entrave-t-elle vraiment la démocratie ? », *Revue Française de Sciences Politiques*, Vol. 62, N.- 2.

Hausmann, R., Klinger, B. (2006), "Structural Transformation and Patterns of Comparative Advantage in the Product Space", Center for International Development, Kennedy School of Government at Harvard University.

Hausmann, R., Klinger, B. (2007), "The Structure of the Product Space and the Evolution of Comparative Advantage", Harvard University, Center for International Development, CID Working Paper N.-146.

Hausmann, R., Klinger, B. (2008a), "Achieving Export-led Growth in Colombia", Working Paper N.-182, Harvard University.

Hausmann, R., Klinger, B. (2008b), "Growth Diagnostics in Peru", Harvard University, Center for International Development, CID Working Paper N.-181.

Hausmann, R., Klinger, B. (2010), "Structural Transformation in Ecuador", International Development Bank, IDB, Country Department, Andean Group.

Hausmann, R., Rodrik, D. (2003), "Economic Development as Self-Discovery", Journal of Development Economics N.-72, p. 603-633.

Hausmann, R., Hwang, J., Rodrik, D. (2005), "What you Export Matters". Working Paper N.-11905.

Helpman, E. (1984), "A Simple Theory of Trade with Multinational Corporations", Journal of Political Economy, Vol. 92, N.- 3.

Henry, J. (1994), "Investissement direct et exportation : existe t'il un lien ? », Études Économiques et de la Recherche, Bulletin N.-9 de la Banque de France, p. 85-97.

Hidalgo, C. (2009), "The Dynamics of Economic Complexity and the Product Space over a 42 year period", Harvard University, Center for International Development, CID Working Paper.

Hidalgo, C.A., Klinger, B., Barabási, A.L., Hausmann, R. (2006), "The Product Space Conditions the Development of Nations", Revue Science, N.-317, p.482-487.

Hirschman, A.O. (1958), "The Strategy of Economic Development", USA, Yale.

Imbs, J., Wacziarg, R. (2003), "Stages of Diversification", American Economic Review, vol. 93-(1), p. 63-86.

Kébabdjian, G. (1998), « La théorie de la régulation face à la problématique des régimes internationaux », L'année de la régulation, vol.2, p.101-127.

Kébabdjian, G. (2004), « Économie politique du régionalisme : le cas de l'Euro-Méditerranéen », Revue Région et Développement, N.-19, France.

- Keohane, R.** (1980), "*The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes*", 1967-1977" in Ole, R., Holsti, R., Siverson, M., Alexander, G. in "Change in International System", *American Journal of Sociology*, Vol. 88, No. 5 (1983).
- Keohane, R.** (1982), "*The Demand for International Regimes*", International Organization, Vol. 36, 2, Spring 1982.
- Kowalczyk, C., Wonnacott, R.** (1992), "*Hubs-and-Spokes and Free Trade in the Americas*", National Bureau of Economic Research, Working Paper 4198, Cambridge.
- Krasner, S.** (1982), "*Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables*", International Organization, Vol 32, N.- 2, (Spring 1982).
- Krugman, P.** (1988), "*Deindustrialization, Reindustrialization, and the Real Exchange Rate*", NBER, WP 2586.
- Langenhove, L.V.** (2003), "*Theorizing Regionhood*", United Nations University, Comparative Regional Integration Studies (UNU/CRIS).
- Lederman, D., Maloney, W.** (2003b), "*Trade Structure and Growth*", Policy Research Working Paper 3025, World Bank, Washington D.C.
- López Bustillo, A.** (2009), "*Los primeros cuarenta años de la integración andina*", en Revista de la Integración N.-4, "40 años de integración Andina, avances y perspectivas", Secretaría Comunidad Andina.
- Malamud, A.** (2003), "*América Latina: democracias delegativas o presidencialismo concentracionista?*", Posdata, p.183-191.
- Markusen, J.** (1997), "*Trade versus Investment Liberalization*", NBER Working Paper N.- 6231.
- Markusen, J.R., Venables, A.J.** (1998), "*Multinational Firms and the New Trade Theory*", *Journal of International Economics*, N.-46, p.183-203.
- Markusen, J.R., Venables, A., Zhang, H.** (1996), "*A Unified Treatment of Horizontal Direct Investment, Vertical Direct Investment and the Pattern of Trade in Goods and Services*" NBER Working Paper N.- 5696.
- Martens, A.** (2008), "*Trade Liberalization and Foreign Investment in Emerging Countries: An Empirical Survey*", Université de Montréal, Montréal.
- Mitrany, D.** (1948), "*The functional approach to world organization*", International Affairs, Royal Institute of International Affairs, Vol. N.-24.
- Moravcsik, A., Schimmelfenning, F.** (1995), "*Liberal Intergovernmentalism*", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, N.- 4.

North, D., Summerhull, W., Weingast, B.R. (1999), "Order, Disorder and Economic Change; Latin America vs North America", Yale University Press.

OCDE (1997), "How Foreign Direct Investment Affects International Trade and Competitiveness: An Empirical Assessment" DSTI/EAS/IND/SWP (97) 15, Working Party N.-9 on Industrial Statistics.

Pareja Cucalón, F. (2009), "La dimensión social de la integración andina", en Revista de la Integración N.-4, "40 años de integración andina, avances y perspectivas", Secretaría Comunidad Andina.

Prats, J.O. (2003), "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", Revista Instituciones y Desarrollo, N.-14-15, Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.

Puga, D. and Venables A. (1998), "Trading Arrangements and Industrial Development", World Bank Economic Review, Vol.12:2.

Raustiala, K., Slaughter, A.A. (2002), "International Law, International Relations and Compliance", University of California, School of Law and Princeton Law & Public Affairs Paper.

Ricupero, R. (2005), "Les petits pays à s'intégrer", in Point de vue, Finances et développement, March.

Riggiozzi, P. (2011), "Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis", New Political Economy, DOI: 10.

Rivas, G. (2010), "¿Cuándo y cómo intervenir? Criterios para guiar las intervenciones de apoyo al desarrollo productivo", Banco Interamericano de Desarrollo Sector de Capacidad Institucional y Finanzas Notas Técnicas # IDB-TN-160.

Rodrik, D. (2004), "Industrial Policy for the Twenty-First Century" John F. Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, September, Cambridge, MA.

Rodrik, D. (2005), "Políticas de diversificación Económica", Revista de la CEPAL 87.

Rosecrance, A., Alexandroff, A., Koehler, W., Kroll, J., Laqueur, S., Stocker, J. (1977), "Whiter Interdependence?", International Organization, Vol. 31, N.-3 (Summer), p. 425-471.

Ross, M.L. (1999), "The Political Economy of Resource Curse", World Politics, Cambridge Journals, Vol. 51, Issue 02.

Salgado, G. (2009), "EL Grupo Andino, entre dos concepciones de la integración económica" en Revista de la Integración N.-4, "40 años de integración andina, avances y perspectivas", Secretaría Comunidad Andina.

Schmitt-Enger, P. (2002), "*The concept of 'Region': Theoretical and Methodological Notes on its Reconstruction*", Institute of European Research, European Integration, Vol. 24, N.- 3, p. 179-200.

Sidjanski, D. (1974), "*The Role of Institutions in Regional Integration Among Developing Countries*", United Nations, New York Conference on Trade and Development.

Sobrinho Heredia, J.M. (2002), "*Las nociones de integración y de supranacionalidad en el derecho de las organizaciones internacionales*", Universidad de Coruña, España.

Sobrinho Heredia, J.M. (2001), "*Algunas consideraciones en torno a las nociones de integración y supranacionalidad*", Anuario Facultad de Derecho, Universidad de Coruña, p.853-870.

Sobrinho Heredia, J.M., Da Cruz Vilaca, J.L. (1996), "*Del Pacto Andino a la Comunidad Andina: el Protocolo de Trujillo de 10 de marzo de 1996, simple reforma institucional o profundización en la integración regional?*", Gaceta Jurídica de la CE.

Toro de la Huerta, I.M. (2006), "*El fenómeno del SOFT LAW y las nuevas perspectivas del derecho internacional*", Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. VI, p.513-549.

Venables, A. (2003), "*Winners and Losers form Regional Integration Agreements*", Economic Journal, Vol.113, 747-761.

Zoellick, R. (2001a), "*Free Trade and Hemispheric Hope*", Remarks before the Council of the Americas, 7 May, Washington DC, United States.

Zoellick, R. (2001b), "*The United States, Europe, and the World Trading System*", Remarks before the Kangaroo Group, 15 mai, Strasbourg, France.

Ruta, M. et Venables, A. (2012), "*La política comercial en materia de Recursos naturales: Qué cuestiones se plantean?*" Revue N. – 35, Année 16, Integration et commerce, BID.

OUVRAGES

- Anderson, K., Norheim, H.** (1994), *“Is World Trade Becoming More Regionalized”*, Asia Pacific Regionalism, *“Readings in International Economic Relations”*, Harper Educational, p.125-142.
- Aninat del Solar, A.** (1992), *“La institucionalidad en el Grupo Andino”*, LC/R.1151, Santiago de Chile, CEPAL.
- Badie, B., Smouts, M.C.** (1999), *« Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale »*, Paris, Presses de Sciences Po y Dalloz
- Baldwin, R., Wyplosz, C.** (2009), *“The Economics of European integration”*, McGraw-Hill, New York.
- Balwin, R.** (1993), *“The New Dimension of Regional Integration”*, Melo, J., Panagariya, A., Centre for Economic Policy Research, Cambridge.
- BID, Banque Interaméricaine du Développement** (2005), *“One Year of the Business Climate Initiative”*, Disponible sur: www.iadb.org/businessclimate/archivostxt/BCI-Report01.pdf.
- Barragán, J.** (1989), *“Las reglas de la cooperación”*, Doxa N.- 6, Cuadernos de la Filosofía del Derecho.
- Bustamante, A.M., Sánchez Chacón, F.J.** (2010), *“Gobernabilidad de las instituciones de la Comunidad Andina. El papel del tribunal de justicia”*, dans l’ouvrage collectif *“Gobernabilidad e instituciones en la integración regional”*, Edité par Noemí B. Mellado, La Plata, Argentina.
- CAF, Corporation Andine pour le Développement**, (2006), *« El camino de la transformación productiva »*, Caracas, Venezuela.
- CAF, Corporation Andine pour le Développement**, (2005), *« Políticas sectoriales en la región andina »*, Caracas Venezuela
- Casas Gragea, A.** (2003), *“El proceso de integración regional andino a principios del siglo XXI”*, dans l’ouvrage collectif: *“Gobernancia global y loques regionales: Una perspectiva comparada Europa, América, Asia”*, Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional.
- Casas Gragea, A.** (2005), *“Integración regional y desarrollo en los países andinos”*, Institución Universitaria de la Compañía de Jesús, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, ETEA.
- Cavarozzi, M.** (1999), *“Le modèle latino-américain: sa crise et la genèse d’un espace continentale”*, dans l’ouvrage collectif *« Amérique Latine : Un espace culturel dans le monde globalisé »*, coordinateur est Garreton, M.A., Convenio Andrés Bello, Bogotá.
- CEPAL** (2007), *“La Cohesión Social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”*, Santiago de Chile.
- CEPAL** (2007), *“Progreso Técnico y cambio estructural en América Latina”*, Santiago de Chile.

- CEPAL** (2008), "La industria de hardware para tecnologías de la información y de las comunicaciones: inversiones y estrategias empresariales en América Latina", *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL** (2009), "Inversión extranjera directa en servicios empresariales a distancia en América Latina y el Caribe", *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- CEPAL** (2010a), "La inversión extranjera directa en América Latina", Santiago de Chile.
- CEPAL** (2010b), "Las TIC para el crecimiento y la igualdad: renovando las estrategias de la sociedad de la información", Santiago de Chile.
- CEPAL** (2011), "El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad", Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chand, R. (2006)**, "Free Trade Area in Asia" Academic Foundation, New Delhi.
- Constantinesco, L. (1968)**, "Las relaciones del derecho comunitario con el derecho de los estados miembros de la CEE", Dimensión Jurídica de la Integración, Chicago.
- Covarrubias, I. (2008)**, "Regionalismo y globalización: procesos de integración comparados: luces y sombras de la Comunidad Andina de Naciones".
- Deblock, C. (2005)**, « Régionalisme économique et mondialisation. Une typologie des théories », *Cahiers de Recherche*, CEIM 05-07.
- Deblock, C., Turcotte, F. (2003)**, « Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie ? Diplomatie commerciales et dynamiques régionales au temps de la mondialisation », Bruylant, Bruxelles.
- Doratioto, F. (1994)**, "Les espaces nationaux dans l'Amérique Latine : de l'utopie bolivarienne à la fragmentation », Sao Paulo, Ed. Brésilienne, p.35-36.
- Fukuyama, F. (1996)**, "Confianza", Editorial Atlántica, Buenos Aires.
- Gájate, R.M. (2010)**, "El Parlamento de la CAN y MERCOSUR garantía de gobernabilidad para los bloques?", publié dans l'ouvrage collectif "Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional", Editora Noemí B. Mellado, La Plata, Argentina.
- Gilpin, R. (2001)**, « Global Political Economy. Understanding the International Economic Order », Princeton University Press.
- Iapadre, L. (2004)**, "Regional Integration Agreements and the Geography of World Trade: Statistical Indicators and Empirical Evidence", University of l'Aquila and CIDEI, University of Rome, "La Sapienza", Italy.
- Karl, T.L. (1997)**, "The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro States", Berkeley, University of California Press.
- Katzenstein, P. (1996)**, "Regionalism in Comparative Perspective", Cornell University.
- Kébabdjian, G. (1999)**, « Les théories de l'économie politique internationale », Editions du Seuil, France.

- Keohane**, R. (1984), *“After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy”*, Princeton, Princeton University Press.
- Keohane**, R. (1986), *“Theory of World Politics: Structural Realism and beyond”*, dans l’ouvrage collectif *“Neorealism and Its Critics”*, Chapter 7, Columbia University Press.
- Keohane**, R., **Nye**, J. (2001), *“Power and Interdependence: World Politics in Transition”* Boston, Little Brown Co.
- Krugman**, P. (1991), *“Geography and Trade”*, MIT Press/Leuven University Press, London.
- Krugman**, P. **Obstfeld**, M., **Melitz**, M. (2008), *“International Economics”*, Pearson Education Inc.
- Lall**, S. (2000), *“The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-1998”*, Queen Elizabeth House, University of Oxford.
- Liévano Aguirre**, I. (1968), *“Les grands conflits sociaux et économiques de notre histoire”*, Edition Tercer Mundo, Bogotá, p.475.
- Lombaerde**, P. (2006), *“Assessment and Measurement of Regional Integration”*, Economic, Social and Research Council, ESRC.
- Lombaerde**, P., **Lagenhove**, L.V. (2006), *“Indicators of regional Integration: Conceptual and Methodological Aspects”*, Routledge, Abingdon, Oxon.
- Markusen**, J. (2002), *“Multinational Firms and Theory of International Trade”*, MIT Press, Cambridge.
- Mitchell**, R. (1994), *“Intentional Oil Pollution at Sea: Environmental Policy and Treaty Compliance”*, MIT Press, Cambridge.
- Mitrany**, D. (1946), *“A Working Peace System. An Argument for the Functional Development of International Organization”*, London, National Peace Council.
- Nations Unies, CNUCED** (2007), *“Rethinking Industrial Policies”*, Conférence sur le Commerce et Développement, N.-183, p.2.
- Nogués**, J., **Quintanilla**, R. (1992), *“Latin Americas’ Integration and the Multilateral Trading System”* dans l’ouvrage collectif *“New Dimensions in regional integration”*, Centre for Economic Policy Research.
- North**, D. (1981), *“Structure and Change in Economic History”*, W.W. Norton & Company, New York.
- North**, D. (1990), *“Institutions, Institutional Change and Economic Performance”*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Nye**, J. (1971), *“Comparing Common Markets: A revised Neo-functionalism Model”*, dans l’ouvrage collectif *“Regional integration Theory and research”*, Harvard University Press.
- Pico Mantilla**, G. (2009), *“Temas jurídicos de la Comunidad Andina”*, Tribunal de Justicia de la CAN.
- Porter**, M. (1990), *“The Competitive Advantage of Nations”*, MacMillan, London.

- Prebish, R.** (1981), "Capitalismo periférico: crisis y transformación", Fondo de Cultura Económica, Méjico.
- Prebish, R.** (1982), « Transformation et développement. La grande tâche de l'Amérique Latine », CEPAL », Fondo de Cultura Económica.
- Quindimil, J.A.** (2006), "Instituciones y derecho de la Comunidad Andina", Editor Tirant lo Blanch, Valencia, España.
- Red Democracia Activa, Fundación Presencia y Ministerio de Relaciones Exteriores** (2009), "Cumbres de las américas: gobierno y ciudadanía", Cali, Colombia.
- Sáchica, L.C.** (1985), "Introducción al derecho comunitario andino", Colección de Estudios del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.
- Salgado, G.** (1998), « El Grupo Andino, eslabón hacia la integración de Sudamérica », Universidad Andina Simón Bolívar, Deuxième Édition.
- Schermers, H.G., Blokker, N.M.** (1995), "International Institutional Law: Unity within Diversity", Martinus Nijhoff Publishers, The Hague.
- Sidjanski, D.** (1996), "Dimensiones institucionales de la integración Latinoamericana, instituciones, procesos de decisión y proyecciones", Instituto para la Integración de América Latina, INTAL, BID.
- Siroën, J.M.** (2004), « La régionalisation de l'économie mondiale », collection Repères, Éditions La Découverte.
- Siroën, J.M.**, (1996), « L'intégration entre pays inégalement développés dans la régionalisation de l'économie mondiale. Une analyse comparative », Institut Orléanais de Finance.
- Stiglitz, J.** (1986), "Economics of Public Sector", Columbia University Press, New York.
- Stiglitz, J.** (2006), "Cómo hacer que funcione la globalización", Editorial Taurus, Bogotá.
- Strange, S.** (1988), "States and Markets", Basil Blackwell, New York.
- Suarez, A.** (2009), « Intégration régionale. Evolution d'un concept », Hachette Livre, Paris.
- Vacchino, J.M.** (1989), "El modelo de la integración de la ALADI" dans l'ouvrage collectif "Economía de la integración latinoamericana. Lecturas seleccionadas", Compilé par Salgado, G, BID/INTAL, Tomo II, Buenos Aires, p. 101-121.
- Vieira Posada, E.** (1999), "El mercado ampliado andino, una realidad", Cámara de Comercio de Bogotá, Colombia.
- Vieira Posada, E.** (2008), « La formación de espacios regionales de integración de América Latina », Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Vigil Toledo, R.** (2011), "La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina", Navarra, con auspicio del Tribunal Justicia de la Comunidad Andina.

Wonnacot, R., Wonnacot, P. (1996), "El TLCAN y los Acuerdos Comerciales en las Américas" dans l'ouvrage collectif "Integración Económica en Perspectiva", BID/Departamento de Planeación Nacional, DPN, Bogotá.

Zelada Castedo, A. (1993), "Competencias legales y toma de decisiones en la integración en América Latina", publié dans l'ouvrage collectif "Los desafíos de la integración: capacidades de respuesta a nivel gerencial, legal e institucional", Centro de Formación para la Integración Regional, DT 04.

Zevallos Urquieta, H., González Vigil, F. (2011), "Efecto plataforma de la CAN en las exportaciones manufactureras del Perú y de Colombia a los Estados Unidos y la Unión Europea", Universidad del Pacífico, Lima.

RAPPORTS

BID, Banque Interaméricaine du Développement (2006), *“Living with Debt, How to Limit the Risks of Sovereign Finance”*. Rapport Progreso Económico y Social 2006, Washington.

BID, Banque Interaméricaine du Développement (2011), *“Intégration & commerce”*, N.-32, Volume 15, Janvier-Juin.

BID, Banque Interaméricaine du Développement (2012), *“Intégration & commerce”*, N.-35, Volume 16, Juillet-Décembre.

CAN (2003), « *Estrategia andina de promoción de inversiones* », Secrétariat de la Communauté Andine, Document de Travail, SG /RT.EAPI/dt 4.

CAN (2004), *“35 años de integración económica y comercial, un balance para los países andinos”*, Secrétariat Général, CAN.

CAN (2011), *“42 años de integración comercial de bienes de la Comunidad Andina 1969-2010”*, Documento Estadístico SG/de 403, édité le 16 Mars 2011.

CAN (2012), *“Comercio Exterior en la Comunidad Andina, 2011”*, Rapport du Secrétariat Général, CAN, SG/de 3/ édité le 26 mars, 2012.

CAN (2013), *“Comercio exterior en la Comunidad Andina, 2012”*, Rapport du Secrétariat Général, CAN, SG/de 582/Rev.1, édité le 6 mars, 2013.

CAN, SG/de 323 (2010), « *El comercio exterior de bienes entre la comunidad andina y el Mercosur 2000-2009* », Document statistique, Secrétariat Général, CAN.

CAN, SG/de 477 (2010), *“Importancia de las exportaciones manufactureras entre los países de la Comunidad Andina”*, Document statistique, Secrétariat Général, CAN.

CAN, SG/di 981 (2012), *“Informe del comercio regional andino 2002-2011”* Rapport informatif, Secrétariat Général, CAN.

CAN, SG/di 962 (2011), *“Composición y funciones de los consejos, comités y grupos de la Comunidad Andina creados por decisión”*, Secrétariat Général, CAN.

CEPAL (2002), *“Comunidad Andina, Inversión extranjera directa y estrategias empresariales”*, División de desarrollo productivo y empresarial.

CEPAL (2012), *“Perspectivas económicas de América Latina, 2012. Transformación del Estado para el desarrollo”*, CEPAL-OCDE.

Fundación Getulio Vargas, FGV (2013), *“Informe final versión de trabajo, para el análisis del comité ejecutivo del proyecto de la reingeniería, y presentación y debate en la reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en Lima, en el 15 de junio de 2013”*, Río de Janeiro, Brésil.

OMC (2011), « Rapport sur le commerce mondial, 2011. L'OMC et les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence », Disponible sur : http://www.wto.org/french/res_f/publications_f/wtr11_f.htm

Sobrino Heredia, J.M. (2010), “Evaluación de medio término del Programa Regional Andino”, Agence Espagnole pour la Coopération Internationale au Développement, AECID et Secrétariat Général, CAN.

THÈSES

Amores, M.J. (2013), “La Comunidad Andina de Naciones: el efecto plataforma en la canasta exportadora no tradicional del Ecuador, 1994-2011”, PUCE.

Guilhot, L. (2008), « L'Intégration économique régionale de l'ASEAN+3. La crise de 1997 l'origine d'un régime régional », Thèse Doctorale en Sciences Economiques, Université Pierre Mendès France.

Montaño, C. (2013), “Problemas constitucionales de los procesos de integración”, Thèse Doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

Ramírez, M. et Valencia, J. (2003), “Armonización de las estrategias de promoción de la inversión extranjera directa en la Comunidad Andina”, Universidad de los Andes, Bogotá.

Suarez Mejías, J.L. (2001), “Integración y supranacionalidad en la Comunidad Andina: proceso decisorio, sistema jurisdiccional y relación con los derechos nacionales”, Thèse Doctorale sous la Direction du Dr. Ricardo Alonso García, Universidad Complutense, Madrid, Espagne.

Vanel, G. (2005), « L'Economie politique de l'étalon dollar. Les États Unis et le nouveau régime financier international », Thèse Doctorale en Economie Internationale, Université Pierre Mendès France, Phd en Science Politique, Université du Québec à Montréal.

ENTRETIENS

Baldeón, G. (Quito 2012, Lima, 2013), Directeur Juridique de la CAN. **Sujet:** Le processus de prise de décisions andines et la nature supranationale du régionalisme [Annexe I et II].

Contreras, A. (Quito, 2013), Ex-Secrétaire Général de la CAN, SGCAN. **Sujet:** La gouvernance dans la CAN [Annexe III].

Lopez, A. (Lima, 2013), Coordinateur Politique et des Relations Externes. **Sujet:** Le PAND versus la CAN, les causes du recul [Annexe IV].

Montaño, C. (Quito, 2013), Professeur et Doyen Faculté de Droit de l'Universidad Andina, Quito, Equateur, **Sujet:** La supranationalité du régionalisme dans la CAN [Annexe V].

Salazar, V. (Lima, 2012), Responsable du Programme de Commerce et Production de biens, CAN. **Sujet :** La Zone de Libre Échange dans la CAN [Annexe VI].

Troya, J.V. (Quito, avril et mai 2013), Président du Tribunal Andin de Justice, TJCAN, Quito, Équateur, **Sujet:** Le fonctionnement du Tribunal de Justice TJCAN [Annexe VII et VIII].

Vieira Posada, E. (Bogotá, 2011), Coordinateur du centre d'étude sur la globalisation et l'intégration, Bogotá. **Sujet :** L'intégration par la production dans la CAN [Annexe XII].

SITES CONSULTÉS

Bulletin électronique de l'Université Andine Simon Bolivar, UASB Romero, M. (février 2013), "*La CAN enfrentaría un desafío existencial con la salida de Bolivia*", Entretien réalisé par Fernando Andrade C, Editeur du Portal de la Université Andine. Disponible sur :

http://www.uasb.edu.ec/spondylus_conten_site.php?cd=4463&cd_boletin=83&sec=ENT

consulté le 22 février, 2013.

Bulletin électronique de l'Université Andine Simon Bolivar, UASB, Montaña, C. (février 2013), "*La CAN es el único proceso de integración completo e integral en América Latina*", entretien réalisé par Fernando Andrade C, Editeur du Portal de la Université Andine. Disponible sur :

http://www.uasb.edu.ec/spondylus_conten_site.php?cd=4429&cd_boletin=82&sec=ENT

consulté le 20 février, 2013.

Colombie, Programme de Transformation Productive de la Colombie. Disponible sur : <https://www.mincomercio.gov.co/ptp/publicaciones.php?id=18340>
consulté le 1 février 2012.

Communauté Andine des Nations, CAN, Documents Officiels. Disponible sur :

<http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>

Communauté Andine des Nations, CAN, Décisions. Disponible sur :

<http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/dec563s.asp>

consulté le 10 janvier 2012

Communauté Andine des Nations, CAN, Protocole de Trujillo. Disponible sur :

<http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/act10-3-96.htm>

consulté le 1 septembre 2012

Statistiques des Nations Unies. Disponible sur :

<http://hdr.undp.org/fr/statistiques/idh/>

consulté le 1 juin/2012

Plan National pour le Développement de la Bolivie. Disponible sur :

<http://www.ine.gob.bo/pdf/PND/00.pdf>

consulté le 10 février/2012

Plan National du Bien-être », Équateur. Disponible sur :

<http://www.senplades.gob.ec/web/senplades-portal/inicio>

consulté le 10 février 2012.

Malamud, C. (2013), "*Presidencialismos Monárquicos*", Centro de Apertura y Desarrollo de América Latina, CADAL, Madrid. Disponible sur:

<http://www.analisislatino.com/notas.asp?id=6238>

consulté le 5 juin 2013.

Marín, M., Urrea Correas, M. (2011), “*Una aclaración necesaria*”, Tomado de Diario “El País”, de Nov. 29, 2011, Tribuna, Pág. 4. Disponible sur : http://elpais.com/diario/2011/11/29/opinion/1322521211_850215.html consulté, le 12 mars, 2012

Ministère de la Production du Pérou. Disponible sur : http://www2.produce.gob.pe/RepositorioAPS/1/jer/MEMORIA_ANUAL/memoria-anual-2011.pdf consulté le 20 octobre/2012.

Plan National Stratégique pour les Exportations. Disponible sur : <http://www.mincetur.gob.pe/comercio/otros/penx/index.htm> consulté le 10 février/2012

Ramírez, S. (2011), “*La CAN- Comunidad Andina- volvió a vivir*”, en Semanario Razón Pública, Economía y Sociedad, Publicado 27 de Noviembre, 2011. Disponible sur : <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2577-la-can-comunidad-andina-volvio-a-vivir.html> consulté le 15 janvier 2012

Statistiques Nations Unies : CNUCED, Statistiques. Disponible sur : <http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx> consulté le 1 septembre 2012.

Texte original de l'Accord de Carthagène (1969), Disponible sur : <http://www.fmmeduacion.com.ar/Recursos/Documentos/Internacionales/acuerdocartagena.htm>, consulté le 10 janvier 2012

Uribe Mosquera, T. (2005), “*Relaciones Ecuador-Colombia binacionales y en su entorno*”. Présentation PPT. Disponible sur : www.semana.com/documentos/doc-1438_200754.pdf consulté le 23 mai 2013

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	4
SOMMAIRE.....	6
LISTE DES ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS.....	9
LISTE DES FIGURES, GRAPHIQUES ET TABLEAUX.....	12
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	16
CHAPITRE I - LA CAN : UN RÉGIONALISME EN PROFONDEUR MAIS EN REcul.....	34
INTRODUCTION.....	35
SECTION 1. DU PACTE ANDIN (PAND) À LA CAN : DU VOLONTARISME POLITIQUE AU RÉALISME ÉCONOMIQUE.....	39
1. 1. L'évolution des objectifs de la région.....	40
1. 2. L'aspiration originelle du processus andin : le cas des Programmes Sectoriels de Développement Industriel (PSDI)	47
1. 3. Zone de Libre- échange (ZLE) versus l'Union Douanière (UD) : les hésitations de la CAN	49
1. 4. L'importance de l'éducation, de la santé, des transport... De nouvelles niches porteuses d'intégration ?	56
SECTION 2. LA STRUCTURE INSTITUTIONNELLE DE LA CAN: SOPHISTICATION VERSUS EFFICACITÉ.....	62
2. 1. Le régionalisme : la portée du concept	64
2. 2. Les Organes et les Institutions andins: quelles hiérarchies et quelles compétences pour quelle gouvernance régionale?	66
2. 3. Le SAI et le système de gouvernance régionale andine	71
2. 3. 1. Le Conseil Présidentiel Andin (CPA).....	76
2. 3. 2. Le Conseil des Ministres des Affaires Etrangères	78
2. 3. 3. La Commission de la Communauté Andine	81
2. 3. 4. Le Secrétariat Général de la Communauté Andine, une institution aux trop faibles marges de manœuvre	83
2. 3. 5. Le Parlement Andin, une légitimité démocratique pour quels contenus ?.....	85
2. 3. 6. La Cour de Justice Andine, l'arbitre du cadre juridique andin	86

SECTION 3. LE « HARD LAW » À L'INTÉRIEUR DE LA CAN : FACTEUR DE RÉGIONALISME EN PROFONDEUR.....	94
3. 1. Les trois grands principes du régionalisme dans la CAN.....	95
3.2. Les négociations intergouvernementales en amont des développements réglementaires andins	97
3. 3. La nature « supranationale » de l'application du cadre règlementaire andin ...	100
3. 4. CAN : la Gouvernance oui, mais avec quelle Gouvernabilité ?	108
CONCLUSION DU CHAPITRE I.....	112
CHAPITRE II - LA CAN 40 ANS APRÈS : FLAIBESSE PERSISTANTE DE LA RÉGIONALISATION.....	113
INTRODUCTION.....	114
SECTION 1. LA MESURE DU COMMERCE INTRA-CAN : PREMIER INDICE DE LA FAIBLESSE DE LA RÉGIONALISATION.....	118
1. 1. Première estimation du commerce andin.....	118
1. 2. La mesure de l'intensité des échanges commerciaux dans la CAN	123
1. 2. 1. Indicateur d'intensité relative bilatérale.....	124
1. 2. 2. L'indice d'intensité relative bilatéral dans une perspective globale	127
1. 2. 3. Calcul de l'indice d'Intensité Relative intra et extrarégional	130
SECTION 2. LA COMPOSITION DES FLUX INTRACOMMUNAUTAIRES.....	134
2. 1. L' « effet plateforme », un début de diversification dans la CAN	135
2. 2. La répartition sectorielle du commerce extérieur des pays membres	144
2. 3. Du commerce intra-industriel au commerce inter-industriel.....	146
2. 4. Evolution de la composition des productions nationales : premières pistes de réflexion.....	147
SECTION 3. LE COMMERCE EXTRARÉGIONAL DE LA CAN.....	154
3. 1. Une analyse géographique des flux extracommunautaires.....	155
3. 2. La composition sectorielle des flux extracommunautaires	164
3. 3. Une grille d'analyse de la sophistication des économies andines.....	178
SECTION 4. L'INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER (IDE) DANS LA CAN.....	188
4. 1. CAN : l'évolution de la réglementation sur les IDE.....	188
4. 2. IDE : quel cadre théorique ?	191
4. 3. IDE entrants : l'attractivité des matières premières.....	197
4. 4. IDE Entrants : la part prépondérante des Etats-Unis	202
CONCLUSION DU CHAPITRE II.....	207
PROPOS D'ÉTAPE.....	210

CHAPITRE III - L'ÉVOLUTION DE LA CAN : QUEL PORTAGE THÉORIQUE ?	211
INTRODUCTION.....	212
SECTION 1. L'ÉCONOMIE POLITIQUE INTERNATIONALE POUR INTERPRÉTER LE RÉGIONALISME DANS LA CAN.....	215
1. 1. L'Etat comme protagoniste de l'intégration régionale	215
1. 2. LA CAN : d'un « régime » industriel à un « régime » commercial	221
1. 3. La coopération : l'Etat et les institutions régionales.....	225
1. 4. L'Etat et la soumission aux « régimes », une question de préférences nationales	230
SECTION 2. L'EFFET « HUB » DES ETATS-UNIS SUR LA CAN OU LES FORCES CENTRIFUGES EXERCÉES SUR UN « RÉGIME » RÉGIONAL EN FORMATION	239
2. 1. Les initiatives des États-Unis en Amérique latine	240
2. 2. Le commerce entre les États-Unis et la CAN : support institutionnel et réalité des flux.....	243
2. 3. Une lecture des relations CAN-États-Unis par l'approche « hub&spokes »	252
CONCLUSION DU CHAPITRE III.....	264
CONCLUSION GÉNÉRALE.....	266
TABLE DES ANNEXES	271
ANNEXES	272
BIBLIOGRAPHIE.....	334
TABLE DES MATIÈRES.....	352

La région andine est un territoire constitué par quatre pays d'Amérique Latine : la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou, regroupés au sein d'une même association régionale, le Pacte Andin, depuis 1969. Ce Pacte porte l'appellation de Communauté Andine des Nations (CAN), depuis 1996. L'objectif de la thèse est de qualifier le processus régional actuellement à l'œuvre dans la CAN, en utilisant comme point de départ la typologie des processus régionaux établie par Figuière et Guilhot (2006, 2007, 2009) qui permet de distinguer et de qualifier les deux piliers de l'intégration économique régionale : l'intensification des flux économiques intra régionaux et l'institutionnalisation des relations interétatiques, soit, la régionalisation et le régionalisme. L'analyse va permettre de montrer que, si des nombreuses institutions aux vocations très variées ont vu le jour dans la CAN au fil de quatre décennies, la part des échanges intra régionaux n'est quant à elle pas parvenue à franchir le seuil des 10% sur cette période. Ces résultats témoignent d'une part, de la mise en place progressive d'un régionalisme en profondeur, dans la mesure où les réglementations qui sont élaborées par les institutions régionales provoquent l'harmonisation de pratiques à l'intérieur des États-nations, et d'autre part, de l'absence d'une véritable régionalisation. Le processus actuellement à l'œuvre au sein de la CAN ne peut donc être qualifié d'intégration économique régionale (IER). L'attraction exercée par l'économie américaine constitue l'un des facteurs explicatifs de ce décalage entre le processus institutionnel régionale plus sophistiqué et une régionalisation qui ne démarre pas.

MOTS CLÉS

CAN, Intégration Économique Régionale, Régionalisation, Régionalisme, États-Unis
Codes JEL : F140, F150

ABSTRACT

Andean region consists of four Latin American countries: Bolivia, Colombia, Ecuador and Peru unified within a regional association, Andean Pact, in 1969, that became the Andean Community of Nations (CAN) in 1996. The purpose of this thesis is to identify the regional process that is actually being implemented within CAN. In this aim, we use the typology of regional processes established by Figuière and Guilhot (2006, 2007, and 2009) as the starting point of analysis. This analytical framework leads to identify two distinct pillars in regional economic integration: intensification of intra-regional economic flows and institutionalization of interstate relations, namely regionalism and regionalization. This analysis will show that, even though numerous institutions with various purposes emerged within CAN during the last four decades, the proportion of intra-regional trade did not exceed 10% during this period.

These results reflect on the one hand, the phase-in of regionalism in depth, insofar as the regulations that are developed by regional institutions cause the harmonization of practices within nation States, and on the other hand, the absence of a genuine regionalization.. On the other hand, they point to a lack of a sound regionalization. Therefore the ongoing CAN process cannot be qualified as a regional economic integration (IER). This discrepancy between a more sophisticated regional institutional framework and a regionalization that does not take off may partially be explained by the significant economic attractiveness of the US economy.

KEY WORDS

CAN, Regional Economic Integration, Regionalization, Regionalism, United-States
JEL codes: F140, F150