

1.2. La quatrième vague de régionalisme

Olivier DABÈNE

Introduction

Depuis un demi-siècle, le panorama du régionalisme en Amérique latine est en constante évolution. À la différence de l'Europe, où le processus d'intégration avance par vagues successives d'élargissement, l'Amérique latine connaît régulièrement des vagues de création de regroupements régionaux. Les processus se superposent et s'enchevêtrent, tissant un patchwork complexe. Aux accords sous-régionaux historiques, signés en Amérique centrale et dans les zones andine et caraïbe dans les années 1960-1970, se sont ajoutés en 1991 le Marché commun du Sud (MERCOSUR) et, plus récemment, l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA), l'Union des nations sud-américaines (UNASUR), la CELAC et l'AP. Si l'on prend en compte l'ensemble des organisations d'intégration régionale^[22], ce sont près d'une trentaine d'initiatives qui ont été lancées ou relancées depuis 60 ans.

Pourquoi une telle prolifération de processus d'intégration? Comment caractériser cette évolution historique? Les accords signés dans les années 2000-2010 engagent-ils l'Amérique latine dans une voie différente? Telles sont les questions soulevées ici. Une description succincte des quatre vagues de régionalisme qu'a connues le continent est proposée, suivie d'un bilan des principaux processus d'intégration, avant de se pencher plus longuement sur le cas de l'UNASUR^[23].

1.2.1. Les vagues de régionalisme

Si l'on entend par « vague » une séquence historique qui voit différentes régions connaître des évolutions parallèles, alors l'Amérique latine a connu quatre vagues de régionalisme (cf. tableau 1) qui ont contribué à construire une géographie fragmentée (cf. carte 1). Ces vagues doivent être replacées dans leur contexte historique. Leur déclenchement s'explique par une prise de conscience, au sein d'un groupe de pays, de l'utilité d'affronter collectivement une série de défis communs. Une convergence d'intérêts et d'idées modèle alors le contenu du projet d'intégration. Après une période plus ou moins longue, l'épuisement du processus, couplé à un nouveau paradigmatique, annonce une nouvelle vague.

[22] Nous utilisons dans ce chapitre une conception de l'intégration régionale qui inclut des dimensions politiques et économiques (Dabène, 2009).

[23] Nous renvoyons le lecteur au site de l'OPALC pour avoir accès à des données et sources primaires concernant l'intégration régionale dans le continent (www.sciencespo.fr/opalc).

Tableau 1 Vagues d'intégration régionale en Amérique latine*

| Vagues | Années | Accords | Sigles** | Antécédents |
|--------|--------|---|----------|---------------|
| V1 | 1951 | Organisation des États centraméricains | ODECA | |
| | 1960 | Marché commun centraméricain | MCCA | |
| | 1960 | Association latino-américaine de libre échange | ALALC | |
| | 1964 | Commission spéciale de coordination latino-américaine | CECLA | |
| | 1965 | Association de libre-échange caribéenne | CARIFTA | |
| | 1967 | Marché commun de la Caraïbe orientale | ECCM | |
| | 1969 | Groupe andin | GRAN | |
| | 1969 | Traité du Bassin de La Plata | | |
| | 1973 | Communauté caribéenne | CARICOM | CARIFTA |
| | 1975 | Système économique latino-américain | SELA | CECLA |
| | 1978 | Pacte de l'Amazonie | | |
| V2 | 1980 | Association latino-américaine d'intégration | ALADI | ALALC |
| | 1981 | Organisation des États de la Caraïbe orientale | OECS | ECCM |
| | 1986 | Groupe de Rio | | |
| | 1991 | Marché commun du Sud | MERCOSUR | |
| | 1991 | Système d'intégration centre-américain | SICA | ODECA |
| | 1994 | Association des États caribéens | ACS | |
| V3 | 1995 | Groupe des trois (Colombie, Mexico, Venezuela) | G3 | |
| | 1996 | Communauté andine des Nations | CAN | GRAN |
| | 2000 | Initiative d'intégration de l'infrastructure régionale de l'Amérique du Sud | IIRSA | |
| | 2001 | Plan Puebla Panama | PPP | |
| V4*** | 2004 | Alliance bolivarienne pour les Amériques | ALBA | |
| | 2004 | Communauté des nations sud-américaines | CASA | |
| | 2008 | Union des nations sud-américaines | UNASUR | CASA |
| | 2011 | Arc du Pacifique | | |
| | 2011 | Communauté des États latino-américains et caribéens | CELAC | Groupe de Rio |
| | 2012 | Alliance du Pacifique | AP | |

* Le tableau ne comprend ni les accords bilatéraux ni les accords signés avec les États-Unis ou l'Union européenne.

** Les sigles correspondent à la langue d'origine (espagnol, anglais).

*** La 4^e vague est hétérogène avec un accord commercial (AP, relevant de la V3) et des accords post-commerciaux (excluant de leur agenda la libéralisation des échanges).

Source : auteur.

La première vague (V1) naît dans le contexte de l'après-guerre, lorsque l'Amérique latine participe à la construction du système interaméricain et réfléchit à des stratégies de développement.

Au plan politique, la V1 est d'abord marquée par la tentative des Centre-américains de redonner vie à un projet fédéral abandonné depuis 1838. Un « Pacte de l'union confédérée des États d'Amérique centrale » est signé en 1947 à San Salvador, mais le pas n'est pas franchi. En 1951, l'ODECA est moins ambitieuse, mais elle butte sur les divisions politiques de l'époque et ne résiste pas à l'intervention militaire des États-Unis au Guatemala en 1954. Plus tard, les années 1960 sont marquées par les attentes suscitées par le programme de l'Alliance pour le progrès de Kennedy. Déçus par les promesses non tenues, les Latino-américains créent une Commission spéciale de coordination, la CECLA, qui forge un « latino-américanisme », transcendant les clivages politiques pour s'entendre sur une plate-forme de revendications (*Consensus de Viña del Mar*, 1969). Au même moment, la volonté de protéger des ressources hydriques motive la signature d'un Traité entre les pays qui partagent le bassin versant du Rio de la Plata ^[24].

Au plan économique, l'emblématique premier secrétaire général de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Raúl Prebisch, consigne en 1949, dans un texte intitulé « Le développement économique de l'Amérique latine et ses principaux problèmes », sa théorie de l'échange inégal. Il ne convainc pas, au moment où la guerre en Corée provoque une envolée des cours des matières premières exportées par l'Amérique latine. Mais, dès que les termes de l'échange se dégradent à nouveau, les pays s'accordent sur la nécessité de suivre la recommandation de Prebisch d'une ISI sur une base régionale. Le modèle cépalien repose sur la complémentarité industrielle et la libération des échanges dans le cadre d'unions douanières. Cette conception planificatrice, développementaliste et protectionniste s'oppose au modèle libre-échangiste défendu par les États-Unis. Les accords signés en 1958-1960 en Amérique centrale (MCCA) portent la marque de ces influences concurrentes. Prometteuse à ses débuts, l'expérience centre-américaine est paralysée par la guerre de 1969 entre le Honduras et le Salvador. Rétrospectivement, l'intégration centre-américaine apparaît déséquilibrée : elle marginalise les plus faibles (notamment le Honduras) et favorise l'entrée de capitaux étrangers (sans effets sur le niveau d'industrialisation de la région).

[24] Traité signé en 1969 par l'Argentine, la Bolivie, le Paraguay et l'Uruguay.

De même, l'ALALC^[25] s'avère décevante. La modeste dynamisation du commerce intra-régional favorise les pays les plus développés (Mexique, Brésil et Argentine) et accentue ainsi les asymétries de développement. En réaction, les pays andins lancent en 1969 un processus d'intégration sous-régional qui va bien au-delà du libre-échange. Doté d'institutions complexes inspirées par l'Europe, le GRAN prévoit un régime commun d'investissements et une planification industrielle audacieuse. Rapidement pourtant, le processus stagne.

La deuxième vague d'intégration (V2) a été qualifiée de révisionniste (Rosenthal, 1991). Elle se nourrit de la déception suscitée par l'étape précédente sans être inspirée par l'adoption d'un nouveau paradigme. Les ambitions sont revues à la baisse. L'ALALC est remplacée par l'ALADI, avec le même objectif à long terme de créer une zone de libre-échange latino-américaine, mais avec plus de flexibilité pour y parvenir. L'ALADI autorise par exemple la conclusion d'accords partiels. De nombreux accords bilatéraux ou régionaux sont alors signés dans ce cadre (cf. tableau 2).

Tableau 2 Les types d'accord d'intégration régionale en Amérique latine enregistrés à l'ALADI entre 1980 et 2012

| Niveau | Type | Nombre |
|---------------|--|--------|
| Régional | Ouverture de marchés | 3 |
| | Préférence douanière | 1 |
| | Coopération scientifique et technologique | 1 |
| | Coopération et échange de biens culturels | 1 |
| | Élimination des obstacles techniques au commerce | 11 |
| Sous-régional | Complémentarité économique | 34 |
| | Renégociations d'accords historiques | 2 |
| | Agricole | 3 |
| | Promotion commerciale | 15 |
| | Coopération scientifique et technique, tourisme, environnement | 16 |
| | Accords avec l'Amérique centrale et la Caraïbe | 18 |

Source : ALADI.

[25] Signé à l'origine par l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay. Adhèrent ensuite la Colombie et l'Équateur, puis le Venezuela en 1965.

Cette deuxième vague, qui se poursuit jusqu'à la fin des années 1980, est marquée par une crise du modèle ISI, elle-même exacerbée par la crise de la dette. Le Chili, qui a quitté le GRAN en 1976 et adopté une stratégie de promotion des exportations, constitue la nouvelle référence. Parallèlement, les régimes autoritaires ne sont guère enclins à poursuivre dans la voie de l'approfondissement de l'intégration, qui peut signifier des partages ou abandons de souveraineté. Ils sont en revanche très performants dans le montage d'une politique régionale de répression (opération Condor).

À la fin des années 1980, l'Amérique latine adhère massivement au néo-libéralisme, déclenchant une troisième vague de régionalisme (V3) qui s'incarne dans le MERCOSUR. Les États-Unis signent un accord de libre-échange avec le Mexique et le Canada (ALENA, 1992) et en propose l'élargissement au reste du continent, avec la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Les accords historiques en Amérique centrale, dans la Caraïbe et dans la région andine sont renégociés en s'inspirant du « régionalisme ouvert », désormais prôné par la CEPALC.

La séquence qui s'ouvre est encourageante. La fin de la guerre froide voit une Amérique latine (presque) entièrement démocratisée renouer les fils du dialogue politique. La croissance économique est dopée par une dynamisation des échanges commerciaux intra-régionaux. L'ouverture est rapide et substantielle, avec des droits de douane moyens pour l'Amérique latine qui passent de 100 % au début des années 1980 à 30 % une décennie plus tard, et 10 % à l'orée des années 2000. Au sein du MERCOSUR, le commerce intra-régional explose, représentant 25,2 % du total en 1998 contre seulement 8,9 % en 1990. Pourtant, les progrès sont brutalement interrompus par les crises financières de la fin de la décennie : la dévaluation brésilienne de 1999 puis surtout la crise argentine de 2001 ramènent les échanges à leur niveau du début des années 1990.

Le tournant à gauche de l'Amérique latine, qui débute avec l'élection d'Hugo Chavez au Venezuela en 1998, met un terme à la période néolibérale. La gauche est porteuse d'un projet de relance du régionalisme qui ressuscite le structuralisme^[26] de la CEPALC, sans complètement remettre en cause le régionalisme ouvert, dans un contexte de boom des exportations de matières premières à partir de 2003.

[26] Le courant structuraliste, qui a pris naissance dans les années 40 et 50, notamment en Amérique latine avec les travaux de la CEPALC et de Raúl Prebisch, se distinguait du courant néoclassique en remettant en cause le modèle d'équilibre général et sa capacité à assurer une allocation cohérente des ressources de production. Influencé par le keynésianisme, le courant structuraliste défendait l'idée d'une intervention de l'État dans la régulation économique et dans la correction des imperfections du marché.

La V4 est marquée par une rivalité entre le Brésil et le Venezuela. Le président Lula hérite de la dynamique lancée par son prédécesseur F.H. Cardoso, qui a donné une orientation pragmatique aux projets régionaux, avec l'IRSA. Lula accentue le virage sud-américain de la diplomatie brésilienne, et tente d'imposer un leadership utile à ses ambitions internationales. Il préside à la création de l'UNASUR et formalise un dialogue latino-américain, dans le cadre de la CELAC.

Hugo Chavez, de son côté, défend une vision post-libérale de l'intégration, conçue à l'origine comme une alternative à la ZLEA proposée par les États-Unis. L'alternative se transforme en Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA), une fois la ZLEA enterrée. La proposition repose sur la mise à disposition de la richesse pétrolière vénézuélienne à des conditions financières généreuses, et le montage de dispositifs innovants de coopération internationale sur le modèle des « missions » constituant le fer de lance de la révolution bolivarienne. La dimension commerciale n'est pas totalement absente, mais elle est placée au service de l'intérêt commun. L'accord de libre-échange « pour les peuples » signé par le Venezuela, la Bolivie et Cuba en 2006 sert de modèle. Des entreprises publiques sont associées au sein de consortiums (*empresas grannacionales*) pour produire des biens de consommation (aliments par exemple) ou fournir des biens publics régionaux (éducation, santé, etc.). Les objectifs sociaux priment sur toute autre considération.

Au fil des années, l'ALBA se consolide en club politique autour du Venezuela chaviste. Sa politisation l'empêche d'attirer les « grands » pays gouvernés à gauche, tels que le Brésil, l'Argentine ou le Pérou récemment^[27]. La disparition d'Hugo Chavez en 2013 fait planer un doute concernant l'avenir de ce groupe, mais il faut lui reconnaître une certaine influence dans la consolidation de l'UNASUR et de la CELAC. Hugo Chavez a toujours été un fervent défenseur d'une intégration profonde du continent. Il a œuvré pour que l'UNASUR se préoccupe de thématiques sociales, mais aussi de l'énergie et de la défense, et soit dotée d'institutions solides. Même s'il s'est souvent heurté au pragmatisme prudent des Brésiliens, il est indiscutable que la quatrième vague du régionalisme lui doit beaucoup.

Transcendant la polarisation politique du continent, tous les pays se retrouvent dans l'UNASUR dont l'agenda original, comme nous le verrons par la suite, est le produit de compromis et de réponses à des crises.

[27] Membres de l'ALBA : Antigua et Barbuda, Bolivie, Cuba, Dominique, Équateur, Nicaragua, Saint Vincent et Grenadines, Venezuela.

La CELAC, de son côté, est souvent considérée comme une Organisation des États américains (OEA), une « OEA – 2 + 1 ». Organisation continentale sans les États-Unis et le Canada, mais avec Cuba qui, en 2013, en assume la présidence, la CELAC symbolise la déconnection croissante entre les États-Unis et le reste de l'Amérique latine. Il reste à voir comment la CELAC ajustera son agenda de travail à ceux des autres processus d'intégration régionale et évitera ainsi les empiètements et chevauchements.

Il convient enfin de noter que la V4 n'élimine pas totalement l'option classique du libre-échange. Outre le fait que de nombreux pays signent des accords bilatéraux avec les États-Unis^[28], ceux d'entre eux qui partagent la façade pacifique s'organisent pour dynamiser leur insertion dans la zone Asie Pacifique en créant l'Alliance du Pacifique (Chili, Pérou, Colombie, Mexique)^[29]. L'AP apparaît de la sorte comme un « anti-MERCOSUR ». Alors que le Brésil et surtout l'Argentine rivalisent de mesures protectionnistes et se montrent réticents à négocier de nouveaux accords de libre-échange, les membres de l'AP sont engagés dans une dynamique d'ouverture commerciale effrénée.

L'Amérique latine apparaît ainsi divisée selon un axe Est-Ouest concernant la stratégie de développement économique et d'ouverture commerciale, mais elle sait faire preuve de maturité pour dialoguer au plan politique et elle se montre pragmatique lorsqu'elle aborde collectivement des sujets jusque-là délaissés tels que les infrastructures et la défense.

1.2.2. Panorama des accords historiques

Cette partie dresse un bilan de l'évolution des trois grands accords sous-régionaux : Amérique centrale, zone andine et MERCOSUR. L'accent est placé sur l'agenda, le degré d'institutionnalisation et les échanges commerciaux.

L'Amérique centrale

L'isthme centraméricain présente la particularité d'avoir été réuni au sein d'une fédération au lendemain des indépendances. L'expérience a été de courte durée (1825-1839), mais plus qu'ailleurs dans le continent (même dans les pays marqués par

[28] Chili, Pérou, Colombie, Amérique centrale, République dominicaine.

[29] Lors du sommet de l'AP de Cali le 23 mai 2013, le Costa Rica devient le cinquième membre, tandis que neuf pays obtiennent le statut d'observateurs (Équateur, El Salvador, France, Honduras, Paraguay, Portugal et République dominicaine).

la geste bolivarienne), la quête de l'unité est gravée dans l'imaginaire collectif. Toutefois, les initiatives politiques ont régulièrement échoué, tandis que dans les années 1960, la construction d'un marché commun, le MCCA a un temps été considérée comme un succès. Les années 1970 et surtout 1980 (crise économique, guerres civiles) ont ensuite été fatales à l'intégration régionale.

Les initiatives visant à résoudre les conflits (Sommet d'Esquipulas en 1986, Plan de paix Arias en 1987) enclenchent une dynamique de coopération qui permet de relancer l'intégration régionale. En 1991, les Centraméricains créent le SICA censé mettre en cohérence une grande diversité d'organisations régionales apparues à différentes époques. Durant les années 1990, l'agenda de l'intégration centraméricaine s'enrichit de nouveaux thèmes, avec la signature de traités innovants tels que l'Alliance pour le développement durable (1994), le Traité d'intégration sociale (1995) et le Traité de sécurité démocratique (1995). Le constat d'une excessive bureaucratisation (avec, par exemple, sept secrétariats localisés dans différents pays) et d'une absence de hiérarchisation des priorités conduit les présidents à solliciter la BID et la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) pour un travail d'évaluation et de formulation de recommandations. Le rapport BID-CEPAL (1997) est à l'origine d'une importante réforme, lancée en 1997, mais qui demeure inachevée. La réunification des secrétariats au sein d'un Secrétariat général à San Salvador, par exemple, est contrecarrée par la résistance de certains pays. Ainsi, le Secrétariat de l'intégration économique (SIECA), pendant longtemps le principal organe d'intégration de la région, ne quitte pas le Guatemala.

Le passage de l'ouragan Mitch, en 1998, est à l'origine d'une autre évolution importante : le rôle croissant de la coopération internationale, notamment de l'Union européenne, qui finance les institutions régionales, à un moment où les États membres du SICA négocient un accord de libre-échange avec les États-Unis (2003-2004).

Le SICA possède aujourd'hui un cadre institutionnel complexe, avec huit organes permanents, dix secrétariats et vingt-six organisations spécialisées (cf. tableau 3). Son agenda de travail est très diversifié, mais de plus en plus dépendants des ressources extérieures.

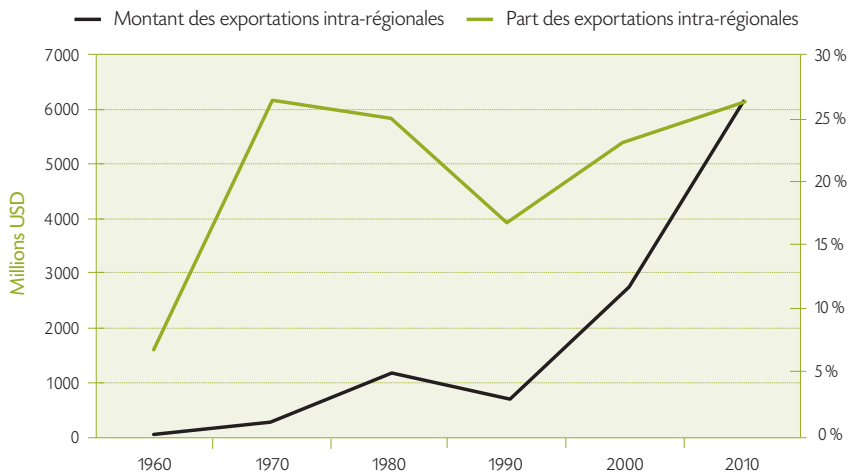
Concernant les échanges commerciaux, l'intégration centraméricaine fait figure d'exception en Amérique latine. La part des exportations centre-américaines destinées à la région a dépassé les 25 % dès la fin des années 1960. Les échanges ont par la suite souffert des crises mais, depuis les années 1990, ils ont augmenté très rapidement et l'Amérique centrale est revenue à des taux analogues à ceux des années 1970. Aucun autre processus d'intégration en Amérique latine n'a connu une telle réussite (cf. graphique 1).

Tableau 3 Les institutions

| Organes du SICA | Secrétariats |
|----------------------------|---|
| Réunion des présidents | Coordination éducative et culturelle |
| Conseil des ministres | Intégration économique |
| Comité exécutif | Conseil monétaire |
| Secrétariat général | Conseil des ministres de l'économie et des finances |
| Réunion de vice-présidents | Intégration touristique |
| Parlement | Intégration sociale |
| Cour de justice | Conseil des ministres de la santé |
| Comité consultatif | Conseil des ministres de la femme |
| | Environnement et développement |
| | Agriculture |

Source : auteur, sur la base de données officielles.

Graphique 1 SICA : les échanges



Source : auteur, sur la base de données officielles.

La Communauté andine (CAN)

Le GRAN compte en 1969 cinq membres : la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur et le Pérou. En désaccord avec le régime des investissements, le Venezuela abandonne un temps les négociations et n'adhère finalement qu'en 1973. De son côté, le Chili se retire en 1976. Le modèle d'ouverture et de promotion des exportations mis en œuvre par les Chicago Boys qui entourent le général Pinochet est incompatible avec le régionalisme protectionniste et développementaliste du GRAN.

Le GRAN connaît donc des débuts difficiles. Par la suite, de multiples crises émaillent son histoire, au gré des nombreux changements politiques que connaît la région dans les années 1970 puis de la crise économique des années 1980. Pour autant, le GRAN ambitionne de devenir une union douanière et se dote d'institutions complexes, avec notamment une *Junta* (Secrétariat) aux traits supranationaux. L'agenda s'élargit, avec des accords (*Convenios*) dans les domaines de la santé ou de l'éducation.

En 1996, le Protocole de Trujillo, portant création de la CAN relance l'intégration andine sur de nouvelles bases. Au plan institutionnel, le processus se « présidentialise », et perd son caractère supranational. Le GRAN devient donc la CAN et opère un important changement paradigmatique. Le groupe tourne le dos au modèle structuraliste de substitution des importations pour épouser le régionalisme ouvert. L'agenda continue de s'élargir, avec des thèmes sociaux, culturels, énergétiques ou migratoires.

Dans les années 2000, la polarisation politique de la zone affecte sérieusement le processus d'intégration. Suite à l'échec du projet de la ZLEA, la Colombie et le Pérou signent un accord de libre-échange avec les États-Unis, rompant avec la discipline collective qu'implique l'appartenance à une union douanière. Le Venezuela décide alors en 2006 de quitter le groupe. En 2008, le bombardement par la Colombie d'une base des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) située en territoire équatorien provoque une crise diplomatique que la CAN se montre incapable de gérer. En 2012-2013, celle-ci se trouve écartelée entre les progrès de la convergence avec le MERCOSUR dans le cadre de l'UNASUR, et la naissance d'un projet concurrent, l'Alliance du Pacifique, qui voit deux pays andins, la Colombie et le Pérou, s'associer au Chili et au Mexique. La CAN est ainsi traversée par un clivage qui sépare le groupe des pays favorables au libre-échange (Colombie, Pérou) et ceux qui privilégient un agenda d'intégration post-commercial (Bolivie, Équateur).

Comme l'Amérique centrale, la CAN est un groupe doté d'une structure institutionnelle très fournie, avec trois organisations inter-gouvernementales, sept organismes communautaires et six instances de participation de la société civile (cf. tableau 4).

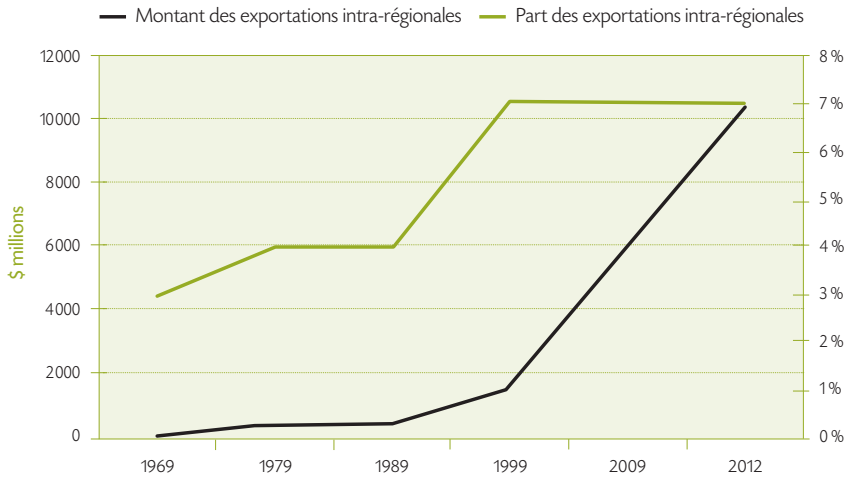
Les échanges commerciaux au sein de la CAN sont toujours restés marginaux, ne dépassant pas 7 % après quarante ans d'intégration. Ils ont toutefois beaucoup augmenté en volume et valeur, accompagnant l'ouverture des économies dans les années 1990-2000. L'atonie du commerce intra-zone explique le manque d'enthousiasme politique des Andins à l'heure de perfectionner leur union douanière. Elle permet aussi de comprendre pourquoi les membres du groupe se tournent vers d'autres partenaires stratégiques, tels que les États-Unis (Colombie, Pérou) ou le MERCOSUR (Bolivie, Équateur) (cf. graphique 2).

Tableau 4 Les institutions – Organes du Système andin d'intégration

| | |
|---|---|
| Organisations inter-gouvernementales | Conseil présidentiel |
| | Conseil des ministres des Affaires étrangères |
| | Commission |
| Organismes communautaires | Secrétariat général |
| | Parlement |
| | Tribunal de justice |
| | Banque de développement (CAF) |
| | Fonds latino-américain de réserves (FLAR) |
| | Organisme andin de santé |
| Instances de participation de la société civile | Université Simon Bolívar |
| | Conseil consultatif patronal |
| | Conseil consultatif syndical |
| | Conseil consultatif des peuples indigènes |
| | Conseil consultatif des municipalités |
| | Instance pour la défense des droits des consommateurs |
| Instance du peuple afro-descendant | |

Source : auteur, sur la base de données officielles.

Graphique 2 CAN : les échanges



Source : auteur, sur la base de données officielles.

Le Marché commun du Sud (MERCOSUR)

Le MERCOSUR naît d'une volonté de rapprochement politique entre l'Argentine et le Brésil, afin de défendre collectivement la démocratie naissante au milieu des années 1980. Ces intentions politiques sont toutefois rapidement abandonnées par les présidents néo-libéraux du début des années 1990 (Carlos Menem, Fernando Collor, Luis Alberto Lacalle). Le traité d'Asunción signé en 1991 par l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay est ambitieux quant au degré d'intégration visé (« marché commun ») et à l'espace géographique envisagé (le « Sud »). Les échanges commerciaux progressent très rapidement dans les années 1990, puis sont brutalement interrompus par les crises financières qui frappent le Brésil (dévaluation de 1999) et surtout l'Argentine (2001). Au plan politique et institutionnel, le MERCOSUR se développe peu. Les États membres sont soucieux d'éviter l'excessive institutionnalisation qui caractérise la CAN ou le SICA. Le Protocole d'Ouro Preto (1994) ne prévoit qu'un nombre limité d'organes. Pour autant, le MERCOSUR crée progressivement de nombreuses organisations régionales et installe son Secrétariat général à Montevideo. Le Conseil du MERCOSUR (CMC) est à l'origine de nombreuses réunions ministérielles et groupes de réflexion, tandis qu'apparaissent au sein de l'organe exécutif, le Groupe du MERCOSUR (GMC), de nombreux sous-groupes de travail, réunions spécialisées

ou groupes *ad hoc*, centrés sur des thèmes entrant progressivement à l’agenda du MERCOSUR (communications, transports, environnement, santé, énergie, etc.) (cf. tableau 5).

Le MERCOSUR se caractérise par une profonde asymétrie économique et politique entre le Brésil et les autres États membres. Après la crise de 2001 puis l’arrivée au pouvoir de Lula, le Brésil se désintéresse quelque peu du MERCOSUR, tandis que l’Argentine recourt à des mesures protectionnistes pour freiner sa désindustrialisation. Le MERCOSUR est alors ballotté par des crises récurrentes et ne retrouve plus sa dynamique économique des années 1990 (cf. graphique 3).

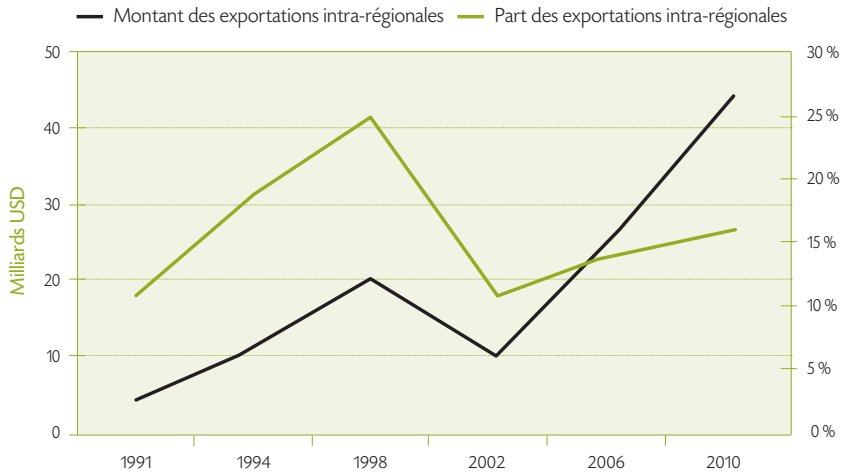
En 2006, le MERCOSUR accueille le Venezuela. L’adhésion est longtemps retardée par le Paraguay, jusqu’à ce que ce pays soit suspendu du MERCOSUR, en application de la clause démocratique sanctionnant le coup d’État de 2012 contre le président Lugo. D’autres pays andins envisagent de rejoindre le MERCOSUR (Bolivie, Équateur), contribuant de fait à la convergence entre la CAN et le MERCOSUR au sein de l’UNASUR.

Tableau 5 MERCOSUR : les institutions

| Organes | Composition |
|--|--|
| Conseil du marché commun (CMC) | 15 réunions de ministres, 8 groupes, haut représentant du MERCOSUR, Commission de représentants permanents, Institut de formation, Observatoire de la démocratie, Commission de coordination des ministres des affaires sociales, Forum de consultation politique, Réunion des autorités en matière de droits de l’homme |
| Groupe du marché commun (GMC) | 5 groupes, 17 sous-groupes de travail, 15 réunions spécialisées, 11 groupes <i>ad hoc</i> , Observatoire du marché du travail, Forum consultatif des collectivités locales, Conseil d’administration du Fond de convergence, Commission sociale et du travail, Comité automobile |
| Commission du commerce | 8 comités techniques |
| Parlement | 10 commissions |
| Forum consultatif économique et social | 4 sections nationales |
| Secrétariat | |
| Tribunal permanent de révision | 5 arbitres titulaires |
| Tribunal administratif et du travail | |
| Centre de promotion de l’État de droit | |

Source : auteur, sur la base de données officielles.

Graphique 3 MERCOSUR : les échanges



Source : auteur, sur la base de données officielles.

Bilan des accords historiques

Le bilan d'un demi-siècle d'intégration régionale en Amérique latine fait apparaître six grandes faiblesses.

1. Instabilité et crises fréquentes. Il y a des raisons théoriques de penser que les processus d'intégration avancent le plus souvent par secousses ou cycles (Corbey, 1995 ; Dabène 2012). L'Amérique latine ne fait pas exception. Les crises y sont toutefois d'une telle gravité qu'elles conduisent les acteurs à s'interroger sur la survie même de leur processus d'intégration. Les responsables politiques ne se prononcent jamais pour une dissolution d'un accord, optant le plus souvent pour une totale indifférence. La CAN a ainsi été « enterrée » à peu près tous les dix ans depuis les années 1970. Le MERCOSUR a soigneusement évité de célébrer son dixième anniversaire, tant la crise argentine semblait le condamner. Ces crises sont pourtant invariablement suivies de relances, plus ou moins vigoureuses. L'intégration en Amérique latine est résiliente en dépit des crises, et consistante malgré son instabilité (Dabène, 2009).
2. Faible interdépendance commerciale. L'intégration économique latino-américaine est très largement la chronique d'un échec. Des raisons structurelles liées au modèle de développement peuvent l'expliquer. Le projet cépalien a bien tenté

de rompre dans les années 1960 avec la dépendance du continent vis-à-vis de ses exportations. Il a échoué, sans avoir été complètement mis en œuvre. La logique extravertie du libre-échange qui s'est imposée voue l'Amérique latine à d'amères désillusions concernant l'intégration, car les échanges intra-zones ne progressent guère.

3. Asymétries croissantes. L'intégration régionale en Amérique latine a creusé les inégalités entre États. Là encore, le modèle cépalien de la complémentarité industrielle était censé hisser les pays de moindre développement relatif au niveau de leurs partenaires. Il n'a pas été appliqué, ou très partiellement en Amérique centrale. De la guerre entre le Salvador et le Honduras de 1969 à la mauvaise humeur récurrente de l'Uruguay et du Paraguay au sein du MERCOSUR, la problématique de l'inégale distribution des gains du libre-échange est au cœur des crises de l'intégration. Le Fonds de convergence structurelle du MERCOSUR (FOCEM) représente une timide mais louable tentative pour soutenir les régions les plus pauvres de la zone.
4. Faible institutionnalisation. Les processus d'intégration en Amérique latine se sont dotés d'un agenda de travail très large, mais leurs capacités institutionnelles sont faibles. Le SICA, la CAN et le MERCOSUR possèdent de nombreux organes, mais leurs moyens sont dérisoires, et surtout leur capacité décisionnelle, quasiment nulle. Les processus demeurent inter-gouvernementaux, ne laissant que peu de marges aux organes communautaires. Des fenêtres d'opportunité peuvent toutefois s'ouvrir, à la faveur d'une configuration politique régionale spécifique qui peut être exploitée par les institutions ou les acteurs des systèmes d'intégration. L'Amérique centrale des années 2000 a ainsi vu certains de ses Secrétariats devenir des entrepreneurs d'intégration appuyés par la coopération internationale (Parthenay, 2013).
5. Géométrie variable. Le nombre et les types d'accords se sont multipliés en Amérique latine, suscitant des chevauchements et enchevêtrements complexes (cf. tableaux 2 et 6). Depuis les années 1990, l'ALADI s'emploie à faire converger les différents accords (Dabène, 1998). Elle a assez largement échoué. Les superpositions institutionnelles provoquent des incohérences qui entravent la gouvernance régionale. Au plan commercial, le fameux *spaghetti bowl*, inhérent à la logique du régionalisme ouvert, est aggravé par l'instabilité des engagements en matière d'ouverture commerciale.

Tableau 6 Les niveaux d'accords d'intégration régionale en Amérique latine

| Niveaux | Exemples |
|-----------------|---|
| Bilatéral | Brésil/Mexique |
| Bi-multilatéral | MERCOSUR/Mexique |
| Trilatéral | Uruguay-Paraguay-Bolivie (URUPABOL) |
| Régional | MERCOSUR, CAN, SICA, CARICOM, ALBA |
| Transrégional | Alliance du Pacifique (Mexique, Colombie, Pérou, Chili) |
| Méga-régional | UNASUR, CELAC |
| Inter-régional | CELAC-Union européenne |

Source : auteur.

6. Influences/dépendance extérieure. Dans les années 1950-1960, la CEPAL et son secrétaire général Raúl Prebisch ont été à l'origine d'une théorie qui a influencé toute une génération d'accords d'intégration dans le monde en développement. Pour autant, le modèle cépalien a d'emblée été concurrencé par la conception nord-américaine centrée sur le libre-échange. La rivalité entre les paradigmes structuraliste et néo-classique explique en grande partie le caractère hybride des accords signés dans les années 1960 (MCCA, ALALC). Dans les années 1970, l'Europe commence à exporter son « modèle » d'intégration, tant dans sa composante économique (union douanière) que politique (forte institutionnalisation avec des traits supranationaux). Lorsque l'Amérique latine se convertit au régionalisme ouvert, elle entre dans le rang de l'orthodoxie, mais elle est toujours soumise aux influences croisées et souvent concurrentes de l'Europe et des États-Unis. L'Europe finance les institutions communautaires en Amérique centrale, dans les Andes et dans le MERCOSUR, tandis que les États-Unis tâchent d'imposer l'agenda et le niveau de discipline de l'ALENA dans le cadre de la ZLEA. Ces influences extérieures ont tendance à décharger les États-membres de leur responsabilité en matière d'engagement collectif.

Au regard des faiblesses indiquées ci-dessus, la quatrième vague d'intégration semble se démarquer des trois précédentes. En s'engageant dans un agenda de travail « post-commercial », l'ALBA, l'UNASUR et la CELAC ne s'exposent pas aux déconvenues des accords historiques. De leur côté, les pays défendant l'option libre-échangiste ont pris le parti de se tourner vers l'extérieur, en signant des accords de libre-échange avec les États-Unis ou en formant une Alliance du Pacifique destinée à approfondir l'insertion des économies dans la zone Asie Pacifique.

Le pragmatisme qui s'est imposé dans le continent permet d'envisager la géométrie variable non comme le produit d'engagements collectifs non tenus, mais plutôt comme la réponse à une volonté de lancer des « coopérations renforcées » à l'europeenne. Cette flexibilité s'accompagne d'un agenda innovant, conçu avec un souci de production de biens publics régionaux (infrastructures, sécurité, énergie, etc.). Les initiatives dénotent aussi une claire volonté d'autonomie de l'Amérique latine, qui rappelle le latino-américanisme de la seconde moitié des années 1960. En dépit de sommets inter-régionaux périodiques, l'Amérique latine est de plus en plus déconnectée des États-Unis et de l'Europe.

Il convient pour autant d'apprécier les changements à l'aune du contexte très particulier des années 2000-2010. L'UNASUR est notamment le produit d'efforts visant à résoudre des crises.

L'UNASUR : le poids du contexte

Entre le premier sommet sud-américain de Brasilia en 2000, celui de 2004 qui crée la Communauté sud-américaine des nations (CSN) et le traité de l'UNASUR signé en 2008 dans la même capitale brésilienne, l'agenda d'intégration a évolué de façon substantielle (cf. tableau 7).

Ainsi, par exemple, le commerce a été abandonné, tandis que la défense est venue s'ajouter tardivement. Une telle évolution ne peut s'expliquer qu'en référence au contexte. Trois illustrations en sont fournies, à propos du commerce, de la démocratie et de la défense.

Tableau 7 Thèmes à l'agenda de trois sommets sud-américains^[30]

| Agenda | 2000 | 2004 | 2008 | Conseils de l'UNASUR |
|----------------------|------|------|------|--|
| Démocratie | X | X | X | Conseil électoral (CE, 2012) |
| Commerce | X | X | | |
| Infrastructure | X | X | X | Infrastructure et Planification (COSIPLAN, 2009) |
| Drogues | X | | X | Conseil pour le problème mondial des drogues (CSPMD, 2010) |
| Science | X | X | X | Éducation, science, technologie et innovation (COCECCTI, 2009) Divisé en 2012 en 3 conseils : Éducation (CSE), Culture (CSC) Science, Technologie et Innovation (CSCTI) |
| Énergie | | X | X | Énergie (CES, 2007) |
| Développement social | | | X | Développement Social (CSDS, 2009) |
| Économie/ Finance | | | X | Économie et Finance (CESF, 2010) |
| Défense | | | X | Défense (CDS, 2008) |
| Santé | | | X | Santé (CSS, 2008) |
| Sécurité | | | X | Sécurité citoyenne, justice et coordination d'actions contre la délinquance transnationale organisée (CES, 2012) |

Source : auteur, à partir des déclarations finales et plans d'action.

L'UNASUR et le commerce

Comme souligné plus haut, le commerce a toujours été le principal moteur (et la faiblesse) de la CAN et du MERCOSUR. L'objectif de créer une union douanière a été réitéré à maintes reprises. Toutefois, la proposition des États-Unis d'une ZLEA en 1994 change la donne. L'Amérique latine se voit contrainte de se préparer à une délicate négociation. La région n'est pas prête (Hufbauer et Schott, 1994), et les ajustements nécessaires s'annoncent douloureux.

[30] Le traité de l'UNASUR en 2008 prévoit de nombreux autres domaines de coopération. Seuls ceux qui font l'objet de la création d'un Conseil ministériel ont été mentionnés.

Dès 1992, à l'occasion du 6^e sommet du Groupe de Rio^[31], l'Amérique latine se félicite de la conclusion de la négociation de l'ALENA et se propose d'accélérer la convergence de ses accords d'intégration. L'année suivante, lors du 7^e sommet, le président brésilien Itamar Franco lance l'idée d'une Zone de libre-échange sud-américaine (ALCSA).

Entre 1996 et 1998, des négociations s'engagent, aboutissant à la signature d'un accord-cadre entre la CAN et le MERCOSUR. L'ALCSA n'est toutefois encore qu'un horizon lointain. Parallèlement, les négociations pour la ZLEA n'avancent guère plus.

La campagne électorale aux États-Unis voit alors le candidat Georges Bush Jr. annoncer qu'en cas de victoire, il se ferait fort d'obtenir un mandat parlementaire pour négocier (*fast track*) la ZLEA. Quelques jours plus tard, le 31 août 2000, le président brésilien Fernando Henrique Cardoso accueille ses collègues sud-américains pour un sommet historique en leur faisant part de la nécessité d'accélérer la création de l'ALCSA.

Les divisions politiques du continent, qui s'affirment au fur et à mesure que le tournant à gauche prend de l'ampleur, et les tergiversations des débats parlementaires aux États-Unis, expliquent un certain enlisement. Il faut deux ans au Congrès américain pour voter deux lois importantes : le *Farm bill* et le *Trade act*. La première fixe le montant des subventions agricoles fédérales à un niveau sans précédent, tandis que la deuxième exclut la possibilité pour l'administration américaine de consentir des baisses de droits de douane sur des produits sensibles (produits laitiers, fruits, légumes, viande, vin, tabac, coton, etc.). Les exportateurs latino-américains, tout spécialement le Brésil, perdent alors tout intérêt à poursuivre la négociation pour la ZLEA. Pour autant, en 2002, l'Amérique latine n'est politiquement pas en mesure d'apporter une réponse collective à ce tournant. Le Brésil est en campagne électorale, le Venezuela est absorbé par les suites du coup d'État qui a écarté Hugo Chavez du pouvoir pendant deux jours, l'Argentine se remet difficilement de la crise de 2001, avec un président, Eduardo Duhalde, chargé de terminer le mandat de Fernando de la Rúa. Seul le président péruvien Alejandro Toledo se montre actif en matière d'intégration régionale.

[31] Le Mécanisme permanent de concertation et consultation politique, autrement appelé Groupe de Rio, s'est formé en 1986 sur la base d'une fusion entre le Groupe de Contadora (Colombie, Mexique, Panama, Venezuela) et le Groupe d'appui à Contadora (Argentine, Brésil, Pérou, Uruguay). Ces groupes s'étaient constitués pour offrir une médiation dans le conflit centre-américain des années 1980. Le Groupe de Rio s'est ensuite élargi à toute l'Amérique latine.

Réunis en sommet à Guayaquil, les présidents sud-américains critiquent le protectionnisme des États-Unis et de l'Union européenne et s'entendent sur la nécessité de conclure les négociations CAN-MERCOSUR. De leur côté, les États-Unis signent un accord de libre-échange avec le Chili, démontrant leur volonté d'étendre le modèle ALENA sur une base bilatérale.

En 2003, le nouveau président brésilien Lula lance une série d'initiatives à l'échelle mondiale. Le thème commercial figure en bonne position dans son agenda de priorités. Lula part en guerre contre les subventions agricoles des pays riches et fait notamment échouer le sommet de Cancún de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il cherche alors d'autres partenaires, notamment en Afrique et dans le monde arabe. En Amérique du Sud, il poursuit la politique de son prédécesseur Cardoso en soutenant le développement d'infrastructures. Un accord est finalement signé entre la CAN et le MERCOSUR, tandis que la négociation pour la ZLEA est paralysée. Les États-Unis ouvrent alors des négociations avec l'Équateur, la Colombie et le Pérou en mai 2004.

À l'occasion du sommet sud-américain de Cuzco (décembre 2004), où est créée la CSN, puis lors du premier sommet de la CSN (Brasilia, septembre 2005), les présidents s'assignent toujours comme objectif de créer une zone de libre-échange. Un différend surgit pourtant concernant l'agenda et l'institutionnalisation de la CSN. Le Venezuela souhaite des institutions fortes et un agenda élargi aux thèmes sociaux, tandis que le Chili réclame un calendrier resserré de négociations commerciales. Le Brésil, comme souvent, se pose en rassembleur.

Le sommet des Amériques de Mar del Plata (novembre 2005) enterre le projet de ZLEA, ce qui laisse l'Amérique du Sud divisée. Un mois plus tard, la CSN crée une Commission de réflexion stratégique (CRS), qui élabore un document intitulé « Un nouveau modèle d'intégration. Vers l'Union sud-américaine de nations ». Examiné lors du sommet de Cochabamba (décembre 2006), il jette les bases d'un changement de paradigme, posant que le « *nouveau modèle d'intégration ne peut pas être basé uniquement sur les relations commerciales* ». Le « *nouveau modèle* » ambitionne toutefois toujours de construire une zone de libre-échange, tout en insistant sur la coopération dans le domaine culturel, social et politique.

La vague d'élections de 2005-2006 se traduit par une polarisation politique accentuée qui ne facilite pas la convergence MERCOSUR-CAN. Chavez et Lula sont facilement réélus et Rafael Correa fait entrer l'Équateur dans le club des pays gouvernés à gauche. Au Pérou, en revanche, Alan García s'impose face à Ollanta Humala, le candidat soutenu par Chavez. Le Pérou ne participe pas au sommet de la CSN de Margarita

(avril 2007) et, en septembre, Alan García propose de créer un « Arc du Pacifique » afin de faciliter l'insertion des pays favorables au libre-échange avec la zone Asie-Pacifique.

Comme nous le verrons par la suite, l'année 2008 voit un climat de guerre froide s'installer dans les Andes. Le Brésil insiste pour qu'un traité soit signé, donnant naissance à l'UNASUR. Celle-ci n'inclut pas l'ALCSA parmi ses objectifs, ce qui incite de nombreux analystes à évoquer un traité « post-commercial ». L'UNASUR n'est pourtant « post-commercial » que par défaut. L'ALCSA a cessé d'être nécessaire à l'Amérique du Sud lorsque la ZLEA s'est enlisée. Le groupe des pays favorables au libre-échange, pour sa part, dispose d'une alternative plus attrayante (accord de libre-échange avec les États-Unis et Arc du Pacifique), ce qui achève de les convaincre de signer le traité de l'UNASUR. De plus, l'option de la convergence CAN-MERCOSUR reste ouverte. En d'autres termes, l'agenda non-commercial de l'UNASUR doit plus au contexte qu'à une option idéologique imposée par le camp de la gauche radicale.

L'UNASUR et la défense

Le Traité inter-américain d'assistance réciproque (TIAR) ou Traité de Rio (1947) et la domination politique exercée par les États-Unis sur le continent pendant la période de guerre froide ont fortement limité les marges de manœuvre de l'Amérique latine en matière de défense. Le sous-continent s'est contenté de déclarations, au demeurant importantes, à l'image du traité de Tlatelolco de 1967, qui fait de l'Amérique latine une zone dénucléarisée. Dans les années 1990, l'Amérique centrale adopte un Traité de sécurité démocratique (1995) et le MERCOSUR puis la CAN s'érigent en zones de paix. Pour autant, l'Amérique du Sud en démocratie n'a pas engagé de coopération militaire, avant de participer à la Mission de l'ONU pour la stabilisation en Haïti, à partir de 2004 ^[32].

Au début des années 2000, l'implication des États-Unis dans la militarisation de la lutte contre la drogue en Colombie provoque une rupture. Le président Bill Clinton promulgue le Plan Colombie le 22 août 2000 et se rend à Bogota le 30 août pour témoigner de son engagement. Le lendemain, le premier sommet sud-américain de Brasilia s'inquiète d'une possible militarisation du continent.

Après les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis, le président Georges Bush redéfinit sa politique de soutien à la Colombie en termes de lutte contre le terrorisme. En 2002, l'administration américaine prévoit pour la première fois une aide militaire

[32] À laquelle participent l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, l'Équateur, le Guatemala, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay.

à la Colombie déconnectée de toute préoccupation de lutte contre le narcotrafic, ce qui convertit ce pays en relais de la guerre contre le terrorisme en Amérique du Sud. Ses voisins s'en inquiètent d'autant plus que le coup d'État contre Chavez en 2002 n'est pas condamné par les États-Unis. Le pays de la révolution bolivarienne agite le spectre d'une agression militaire orchestrée par les États-Unis, et le Brésil dénonce de possibles atteintes à sa souveraineté dans la région amazonienne. En réaction, le deuxième sommet sud-américain (juillet 2002) déclare l'Amérique du Sud zone de paix.

En 2003, le nouveau président brésilien Lula crée un Conseil stratégique qui publie l'année suivante d'importants documents concernant la défense du pays. La réflexion prospective envisage un scénario de défense collective en Amérique du Sud pour faire face à de nouvelles menaces contre la sécurité. Le Brésil engage alors un dialogue avec ses voisins, d'abord dans le cadre du MERCOSUR où il propose de créer un secrétariat pour les affaires militaires. En 2006, l'Organisation de coopération amazonienne^[33] tient sa première réunion de ministres de la défense, afin de réfléchir à des stratégies coordonnées face au crime organisé. Le Brésil met à disposition de ses partenaires son système de surveillance de la forêt amazonienne. Inaugurant son deuxième mandat, Lula franchit une étape supplémentaire en évoquant la nécessité d'un Conseil de défense sud-américain.

Dans ce contexte, le bombardement par l'armée colombienne d'un camp des FARC en territoire équatorien le 1^{er} mars 2008 constitue un nouveau tournant. Une concertation sur les questions de défense apparaît urgente, et le Brésil redouble d'efforts pour faire accepter son projet. Le ministre de la défense Nelson Jobim fait une présentation devant le Conseil interaméricain de défense le 22 mars, puis il se rend tour à tour dans tous les pays d'Amérique du Sud. Seule la Colombie se montre réticente, réclamant comme préalable à toute coopération militaire que ses voisins qualifient les FARC de groupe terroriste. L'enjeu est bien de légitimer l'attaque du 1^{er} mars, en la considérant comme une frappe préventive dans le cadre de la guerre contre le terrorisme que mène l'administration Bush.

En avril 2008, les États-Unis réactivent leur quatrième flotte, vouée à opérer autour de l'Amérique centrale et du Sud, ce qui suscite des réactions d'indignation et de colère. Lorsque le traité de l'UNASUR est signé le 28 mai 2008 à Brasilia, les Sud-américains créent un groupe de travail sur les questions militaires.

[33] Le Traité de coopération amazonienne est signé en 1978 par la Bolivie, le Brésil, la Colombie, l'Équateur, la Guyana, le Pérou, le Suriname et le Venezuela, afin de protéger les ressources naturelles. L'Organisation du traité de coopération amazonienne (OCTA) est créée en 1998.

Dans les mois qui suivent, un débat oppose les tenants d'une ligne dure à l'égard des États-Unis (Venezuela, Bolivie) à ceux qui se montrent plus conciliants (Brésil, Chili). Le contenu de la coopération militaire est arrêté en décembre, avec la création du Conseil de défense sud-américain (CDS). Les pays s'entendent pour réfléchir à une « identité sud-américaine de défense ». Le Plan d'action, adopté en mars 2009, comprend quatre grands thèmes : politiques de défense et coopération militaire, assistance humanitaire et missions de maintien de la paix, industrie et technologie militaire, éducation et formation.

Le nouvel esprit de la coopération est immédiatement soumis à un test, lorsque la presse révèle un accord militaire entre la Colombie et les États-Unis, concernant la mise à disposition de bases aériennes en territoire colombien. L'opposition violente entre Hugo Chavez et Alvaro Uribe contraint le CDS à infléchir son programme de travail et à mettre l'accent sur la confiance mutuelle, les achats d'armes et les accords de coopération avec des puissances extra-régionales. Le calme revient dans la région en 2010 lorsque la Cour constitutionnelle colombienne invalide l'accord militaire avec les États-Unis. L'élection de Juan Manuel Santos à la présidence permet de renouer le dialogue avec le Venezuela.

Le thème de la défense a bien été ajouté à l'agenda des discussions en Amérique du Sud à l'initiative du Brésil, soucieux de coopérer avec ses voisins pour faire face à des menaces et affirmer son leadership. Le Brésil serait sans doute parvenu à convaincre ses partenaires de l'importance de créer un organisme sud-américain de défense. Mais la crise colombienne et le rôle joué par les États-Unis ont accéléré la création du CDS et ont affecté son programme de travail. Le CDS adopte notamment cinq séries de mesures susceptibles de générer un climat de confiance dans la région (cf. tableau 8).

Enfin, la réticence de certains militaires de se voir mêlés à des opérations de lutte contre le narcotrafic, conduit l'UNASUR à séparer les thèmes de la défense et de la sécurité. Fin 2012, un Conseil ministériel est créé pour les questions de sécurité.

Tableau 8 Les mesures prises par le CDS

| | |
|--|---|
| Échange d'informations et transparence | Systèmes de défense |
| | Budgets de la défense |
| Activités intra et extra régionales | Mécanisme de notification de manœuvres, déploiements, exercices |
| | Mécanisme de notification d'exercices avec des pays régionaux ou extra régionaux |
| | Invitation d'observateurs |
| | Mécanisme de communication entre Forces armées |
| Mesures dans le domaine de la sécurité | Échange d'informations |
| | Mesures pour prévenir la présence ou l'action de groupes armés |
| | Mesures pour la prévention, le combat et la sanction d'actes de terrorisme |
| Garanties | Proscription de l'utilisation ou de la menace de l'utilisation de la force |
| | Garantie de préservation de l'Amérique du Sud comme zone dénucléarisée |
| | Clause concernant la mise en œuvre d'accords de coopération en matière de défense |
| | Garantie de non utilisation des accords de coopération contre la souveraineté |
| Mise en œuvre et vérification | Mécanisme volontaire de visites aux installations militaires |
| | Programmes de contacts et coopération militaire |
| | Suivi de la situation dans les zones frontalières |

Source : UNASUR-CDS.

L'UNASUR et la démocratie

Comme souligné plus haut, la défense de la démocratie a été à l'origine du rapprochement entre l'Argentine et le Brésil au milieu des années 1980. Le thème est oublié par les rédacteurs du traité d'Asunción de 1991 qui crée le MERCOSUR, mais il se rappelle aux États membres à l'occasion de la tentative de coup d'État au Paraguay en 1996. Deux ans plus tard, une clause démocratique est adoptée par le MERCOSUR, prévoyant la suspension d'un État membre victime d'un coup d'État. La CAN adopte une clause similaire peu de temps après.

Dans les mois qui précèdent la tenue du premier sommet sud-américain de 2000, la stabilité et la qualité de la démocratie sont motifs de préoccupation. Le 21 janvier, le président équatorien Jamil Mahuad est renversé. Quelques semaines plus tard, Alberto Fujimori se fait élire pour la troisième fois au Pérou, à la suite d'élections entachées de fraude. Il renonce finalement en septembre. En Bolivie, les autorités déclarent l'état de siège afin de faire face aux mobilisations sociales, tandis que le président paraguayen Luis González Macchi survit à une tentative de renversement.

La défense de la démocratie est donc un des thèmes prioritaires du sommet de 2000. Les chefs d'État décident de n'inviter à leurs futurs sommets que des pays démocratiques, et les diplomates brésiliens s'emploient à étendre à tout le continent la clause démocratique du MERCOSUR.

Là encore, les événements politiques se précipitent et affectent l'agenda et le contenu des négociations. Fin 2001, l'Argentine entre en crise. Trois présidents se succèdent en quelques jours. Le 12 avril 2002, Chavez est écarté du pouvoir, avant de reprendre triomphalement ses fonctions. En conséquence, les deuxième et troisième sommets sud-américains (2002, 2004) accordent une grande importance à la démocratie. Pour autant, les États membres n'adoptent pas de clause démocratique. Dans les années 2005-2008, le thème disparaît même des plans d'action, alors que le président équatorien Lucio Gutiérrez est déchu en avril 2005. Le traité de l'UNASUR de 2008 ne comprend pas de clause démocratique.

Deux nouvelles crises sont à l'origine de l'évolution de l'agenda. Quelques mois après la signature du traité de l'UNASUR, les tensions sécessionnistes en Bolivie aboutissent à des affrontements et un massacre de paysans le 11 septembre. Le Chili, en sa qualité de président temporaire de l'UNASUR, réunit un sommet d'urgence qui débouche sur une déclaration prenant vigoureusement la défense du président Evo Morales. L'UNASUR décide de « *ne pas reconnaître une situation qui implique un coup d'État ou une rupture de l'ordre institutionnel* ». Deux ans plus tard, alors que l'Équateur exerce la présidence de l'UNASUR, Rafael Correa est confronté à une mutinerie de la police. L'UNASUR réagit une nouvelle fois dans l'urgence (Sommet de Buenos Aires), menaçant de sanctions tous les auteurs potentiels de coups d'État. Dans la foulée, le sommet de Georgetown de novembre 2010 adopte un « Protocole additionnel au traité de l'UNASUR sur l'engagement démocratique ».

La clause démocratique de l'UNASUR est exceptionnelle. Son champ d'application comprend non seulement les cas de « *rupture de l'ordre démocratique* », mais aussi ceux de « *violation de l'ordre constitutionnel et de toute situation qui menace l'exercice légitime du pouvoir et les valeurs et principes de la démocratie* ». De plus, les sanctions

prévues vont au-delà de la suspension. L'UNASUR peut décider d'appliquer des sanctions économiques et même de fermer les frontières.

Une telle sévérité s'explique par une curieuse convergence entre la droite latino-américaine (notamment au Sénat chilien), pensant pouvoir un jour utiliser cette clause contre le Venezuela de Chavez, et la gauche radicale (notamment au Venezuela et en Équateur), cherchant à se défendre de tentatives de déstabilisation.

La détermination de l'UNASUR en matière de défense de la démocratie ne tarde pas à être mise à l'épreuve. En juin 2012, un coup d'État emporte le président paraguayen Fernando Lugo. La réaction du MERCOSUR et de l'UNASUR est rapide. Le Paraguay est suspendu des deux groupes, mais aucune sanction n'est appliquée, et le pays se montre sourd à toute injonction de retour rapide à la démocratie.

La défense de la démocratie est un thème récurrent de l'intégration régionale en Amérique latine depuis les années 1990. Toutefois, comme pour la coopération militaire, des événements politiques imprévus suscitent une réaction de la part de l'UNASUR. Sa capacité à résoudre des crises affecte le contenu de son agenda.

Un premier bilan de l'UNASUR

L'incapacité de l'UNASUR à rétablir la démocratie au Paraguay en 2012 ne doit pas surprendre. Le Honduras avait créé un précédent en 2009. Exclu de l'OEA et du SICA à la suite du renversement du président Manuel Zelaya, le Honduras a résisté à toutes les pressions internationales. L'élection présidentielle de novembre 2009 avait « normalisé » la situation. Au Paraguay en 2012, l'UNASUR n'a pas appliqué les sanctions prévues par son protocole, faute d'un accord unanime sur le sujet. Et comme au Honduras, les élections d'avril 2013 ont normalisé la situation. La démocratie ne peut tout simplement pas être aisément défendue par des instruments internationaux.

L'UNASUR se montre en revanche plus performant dans d'autres domaines. Celui des infrastructures mérite une mention particulière.

Lors du premier sommet sud-américain de 2000, le président Fernando Henrique Cardoso fait preuve de pragmatisme. Souhaitant faire avancer concrètement l'intégration, il suggère de lancer une vaste initiative dans le domaine des infrastructures de nature à faciliter le commerce, et incidemment servir les intérêts des grandes entreprises brésiliennes. En quelques années, l'IIRSA accumule les réalisations en matière de transport, énergie et télécommunication. Dix grands axes transversaux sont dessinés qui doivent ouvrir des voies commerciales jusque-là sous-exploitées.

En 2011, l'IIRSA est incorporée à l'UNASUR en tant que forum technique dans le COSIPLAN. Le Brésil se trouve au centre d'un réseau complexe de réalisations qui dynamise l'économie de nombreuses régions enclavées (cf. Carte 2), mais qui a aussi généré des résistances de la part d'organisations de défense de l'environnement.

L'IIRSA est parvenue à développer ses projets dans un environnement institutionnel passablement dépouillé. Il restera à voir si son incorporation à l'UNASUR affectera son fonctionnement.

Au plan institutionnel, l'UNASUR n'est dotée que de quatre organes^[34] (cf. tableau 9), ce qui reflète une volonté d'éviter une bureaucratisation excessive. Douze conseils ministériels ont été créés (cf. tableau 7) et d'autres sont en projet (notamment sur les droits de l'homme). Chacun de ces conseils peut donner lieu à la création d'institutions, ce qui à l'avenir rapprochera l'UNASUR de l'expérience du MERCOSUR décrite plus haut. Ainsi, le Conseil de la santé, créé en 2008, comprend trois ans plus tard un Comité coordinateur, un secrétariat *pro tempore*, cinq groupes techniques, cinq réseaux et un Institut sud-américain de gouvernance de la santé basé à Rio de Janeiro^[35].

Piloté par une présidence *pro tempore* d'une durée d'un an, assistée par un secrétariat général basé à Quito (cf. tableau 10), le processus est soumis aux aléas politiques du continent. La relation entre le secrétariat et la présidence est susceptible d'affecter la dynamique du processus. L'UNASUR a peiné pour désigner son premier secrétaire général. L'ancien président équatorien, Rodrigo Borja, nommé secrétaire général de la CSN lors du sommet de 2007, démissionne avant la signature du traité de l'UNASUR en 2008, au motif que cette organisation ne remplace pas le MERCOSUR et la CAN mais se superpose aux accords existants. Il faudra ensuite deux ans pour s'entendre sur un nouveau titulaire, la nomination de Nestor Kirchner ayant été longtemps bloquée par l'Uruguay. L'UNASUR rencontre à nouveau des difficultés lorsqu'il s'agit de désigner un successeur à Kirchner, décédé en octobre 2010. La vacance du secrétariat général en 2011 correspond à la présidence du Guyana, qui dispose de ressources humaines limitées pour animer l'ensemble des Conseils. De fait, le Brésil assiste largement ce pays et conforte ainsi son emprise sur le processus d'intégration.

[34] Le Traité de 2008 prévoit aussi la création d'un Parlement, dont le siège doit être Cochabamba (Bolivie), et un dispositif de participation citoyenne.

[35] Secretaría general de UNASUR, *Proceso de consolidación UNASUR. Memoria anual 2011-2012*.

La formule retenue finalement, d'une secrétaire générale colombienne suivie d'un Vénézuélien, chacun occupant le poste pendant un an, ne permet guère au Secrétariat général de se consolider.

Tableau 9 UNASUR : les institutions

| Organes | Fonctions |
|---|---|
| Conseil de chefs d'état et de gouvernement | Fixer les grands objectifs politiques |
| | Créer des conseils ministériels |
| | Arrêter des décisions sur la base des propositions du conseil des ministres des Affaires étrangères |
| Conseil des ministres des Affaires étrangères | Adopter des résolutions pour mettre en œuvre les décisions |
| | Proposer des projets de décisions |
| | Coordonner les positions |
| | Développer le dialogue politique |
| | Réaliser un suivi et une évaluation du processus |
| | Adopter le programme annuel d'activités |
| | Adopter le budget |
| | Créer des groupes de travail |
| Conseil de délégués | Mettre en œuvre les décisions et résolutions |
| | Élaborer des projets de décisions et résolutions |
| | Coordonner les activités de l'UNASUR avec celles des autres processus d'intégration |
| Secrétariat général | Proposer des initiatives |
| | Préparer et présenter le rapport annuel |
| | Préparer le projet de budget |
| | Préserver et approfondir la dimension politique de l'UNASUR |
| | Renforcer l'identité de l'UNASUR dans ses relations extérieures |
| | Appuyer la Présidence dans l'élaboration de l'agenda |

Source : *Traité (2008) et Règlement général (2012) de l'UNASUR.*

Tableau 10 UNASUR : Présidence et Secrétariat

| Présidence | Secrétaires généraux |
|--|---|
| Chili : Mai 2008 – Août 2009 | |
| Équateur : Août 2009 – Novembre 2010 | Nestor Kirchner (Argentine) : Mai – Octobre 2010 |
| Guyana : Novembre 2010 – Octobre 2011 | |
| Paraguay : Octobre 2011 – Juin 2012 | Maria Emma Mejía (Colombie) : Mai 2011 – Juin 2012 |
| Pérou : Juin 2012 – Juin 2013 | Ali Rodríguez (Venezuela) : Juin 2012 – Décembre 2013 |
| Suivants : Surinam, Uruguay, Venezuela, Argentine, Bolivie, Brésil | Suivants : mandat de deux ans, renouvelable une fois |

Source : auteur.

Conclusion

Durant ses cinq premières années d'existence, l'UNASUR a assez largement suivi la voie tracée par la diplomatie brésilienne. S'il est excessif d'évoquer un hégémonisme brésilien en Amérique du Sud, l'UNASUR sert bien la stratégie de projection de puissance au plan international lancée par Lula en 2003.

L'UNASUR est emblématique d'une nouvelle époque. La quatrième vague d'intégration se démarque par son pragmatisme. La capacité de la région à entretenir un dialogue politique fructueux en dépit de ses divisions est notoire. L'agenda de travail est indéniablement innovant et la méthodologie efficace. L'équilibre entre la volonté de planifier le développement de la région tout en se montrant réactif en cas de crise, a permis à l'intégration de franchir une nouvelle étape. Toutefois, un doute subsiste sur la capacité de la région à tenir ses engagements et à se mobiliser en dehors des périodes de crise.

Au-delà, la consolidation de la CELAC comme vecteur d'insertion internationale de la région Amérique latine et Caraïbes suscite aussi des doutes. Les asymétries de puissance, les différentiels de croissance et l'hétérogénéité politique qui caractérisent le continent ne facilitent guère son positionnement face aux États-Unis, l'Europe ou l'Asie.

Références bibliographiques

BID-CEPAL (1997), *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*, Santiago du Chili.

CORBET, D. (1995), "Dialectical Functionalism: Stagnation as a Booster of European Integration", *International Organization*, Vol.49, No. 2, Spring: pp.253-284.

DABÈNE O. et F. LOUAULT (2013), *Atlas du Brésil*, Autrement, Paris.

DABÈNE O. (2012), *Atlas de l'Amérique latine*, Autrement, Paris.

DABÈNE, O. (2012), "Explaining Latin America's fourth wave of regionalism. Regional integration of the third kind", San Francisco, 30^e congrès de la Latin american studies association, 25 mai.

DABÈNE, O. (2009), *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, Palgrave Macmillan, 259 p., New York.

DABÈNE, O. (1998), « L'intégration régionale dans les Amériques. Économie politique de la convergence », *Les Études du CERI*, n°45, septembre, 44 p.

HUFBAUER, G. et J. SCHOTT (1994), *Western Hemisphere Economic Integration*, Institute for International Economics, Washington D.C.

PARTHENAY, K. (2013), « L'intégration régionale en Amérique centrale. Une sociologie politique du changement (1991-2012) », Thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris.

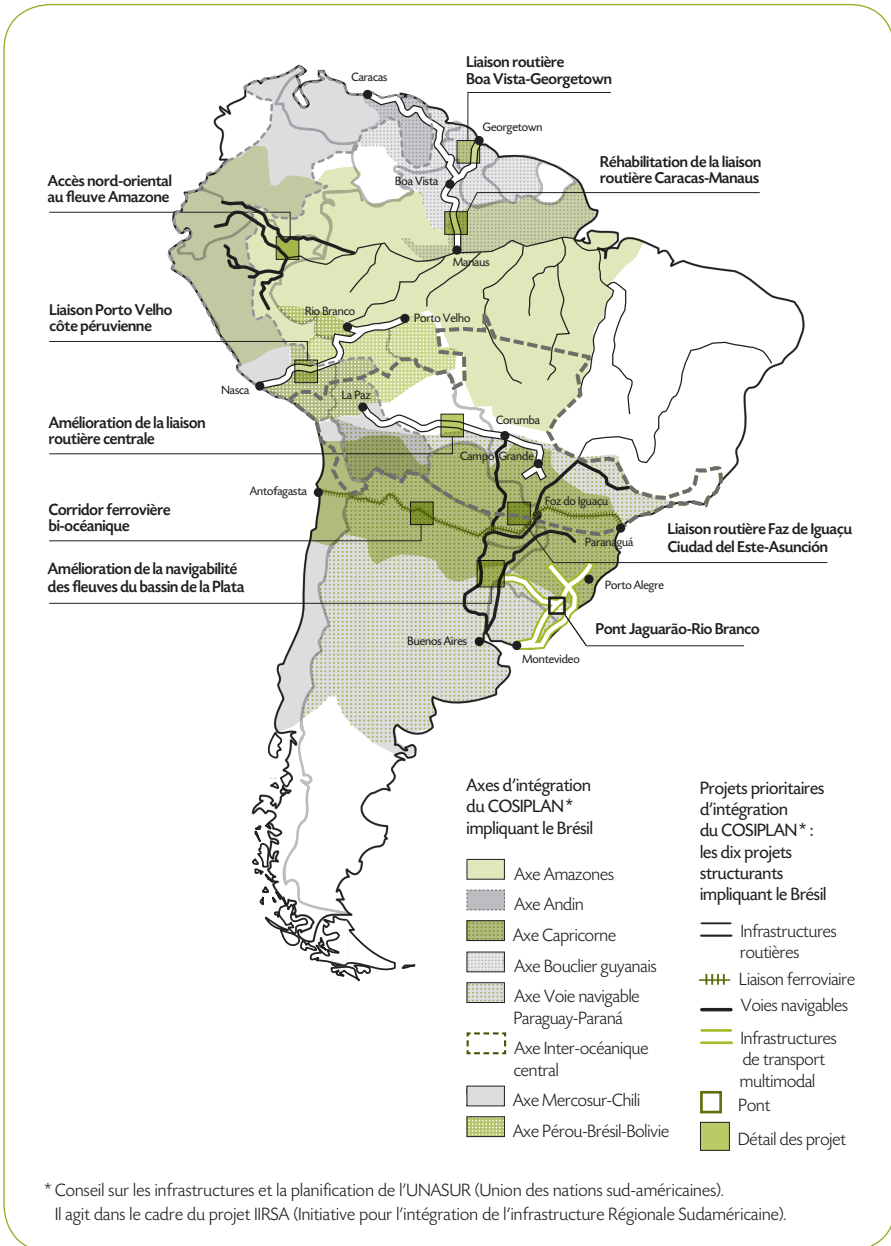
ROSENTHAL, G. (1991), "Un Informe Crítico a 30 años de Integración en América Latina", *Nueva Sociedad*, No.°113, Mai-Juin : pp.60-65.

Carte 1 Géographie des accords d'intégration en 2012



Source : Dabène, Atlas de l'Amérique latine, Autrement, 2012.

Carte 2 Le Brésil et les infrastructures dans l'UNASUR



Source : Dabène et Louault, *Atlas du Brésil, Autrement, 2013*