

Andres Alarcón Gaviria

Les régions comme acteurs de la
coopération entre l'Union européenne et
la Communauté andine de nations

eurypa

Institut européen de l'Université de Genève

Table des matières

Remerciements	III
Abréviations	IV
Introduction	1

PREMIERE PARTIE L'Union européenne et la Communauté andine de nations : contexte général

<i>Deux modèles d'intégration : la Communauté andine de nations (CAN) face à l'Union européenne (UE)</i>	5
Les processus d'intégration régionale	6
La Communauté andine de nations	13
Le futur de la Communauté andine de nations	22
<i>État actuel de la coopération entre l'UE et la CAN</i>	32
L'identité de l'UE face aux pays du Sud	32
La coopération au développement de l'UE	35
La politique de coopération de l'UE avec la CAN	38
<i>La politique de coopération dans la lutte contre le trafic de drogues</i>	45
La politique de coopération dans la lutte contre le trafic de drogues	45
Fondement légal et ressources	48
Coopération avec des groupes régionaux	48
Les projets de développement alternatif	50

II

DEUXIEME PARTIE

Les régions comme acteurs dans les relations entre l'Union européenne et la Communauté andine de nations

<i>La coopération décentralisée entre régions européennes et la Communauté andine de nations</i>	57
Régionalisme ou régionalisation : les deux pôles de la projection extérieure des régions et la coopération décentralisée	64
La coopération décentralisée entre l'UE et la CAN : l'exemple des communautés autonomes espagnoles	71
<i>Les régions de la Communauté andine de nations comme partenaires possibles</i>	89
L'émergence des régions à l'intérieur de la CAN	89
État de la décentralisation dans les pays andins	92
Coopération décentralisée, paix et régions	101
Conclusion et perspectives	112
Bibliographie	117
Annexes	124

Remerciements

Mes remerciements s'adressent tout particulièrement à mon directeur de mémoire M. Silvio Guindani dont les conseils et la disponibilité m'ont été très précieux au cours des nombreux mois passés à la rédaction de cette étude.

Je tiens également à adresser mon estime à M. Jean- Pierre Gontard, Directeur adjoint à l'IUED pour sa disponibilité et son appui, ainsi qu'à M. René Schwok de la Commission de publications pour ses conseils dans le cadre de ce travail de publication.

Ma gratitude va à l'agence suisse de coopération DDC pour le soutien financier qui m'a permis de poursuivre mes études à Genève et à Fribourg, ainsi qu'au Département fédéral des affaires étrangères DFAE et à son projet de promotion de la paix en Colombie.

J'aimerais aussi marquer ma dette vis-à-vis de Kristian Herbolzheimer pour avoir partagé la conviction de l'importance du sujet et m'avoir aidé à constituer la bibliographie sur la coopération décentralisée en Espagne.

Je tiens particulièrement à remercier Stéphane Coillet-Matillon pour la révision du texte.

Enfin, j'aimerais adresser une pensée à ma famille en Colombie pour son soutien permanent, en particulier à mon épouse Liliana et à mon fils Gabriel Esteban.

Abréviations

ACP	Groupe de pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique
ALADI	Association latino-américaine d'intégration
ALENA	Accord de libre-échange d'Amérique du Nord
AOD	Aide officielle au développement
APD	Aide publique au développement
BID	Banque Interaméricaine du Développement
BNDES	Banque Nationale de Développement Economique et Social , Brésil
CAF	Corporation Andine de Financement
CAN	Communauté andine des nations
CARCE	Conférence pour les affaires relatives aux Communautés européennes
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique latine
CCAA	Communautés autonomes espagnoles
CD	Coopération décentralisée
CSN	Communauté sud-américaine des nations
DEVE	Commission de Développement et de la Coopération
DG Dév.	La Direction Générale du Développement
ECHO	Bureau européen d'aide humanitaire
ETA	Groupe séparatiste basque
FMI	Fonds Monétaire International
IEUG	Institut Européen de l'Université de Genève
ILPES	Institut latino-américain de planification économique et social
LD-adm	Loi de décentralisation administrative, Bolivie
MERCOSUR	Marché commun d'Amérique du Sud

NPF	Nation la plus favorisée
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
PPP	Plan Puebla-Panamá
PDPMM	Projet de développement et paix du fleuve Magdalena, Colombie
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le contrôle international de la drogue
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer.
PVD-ALA	Pays en voie de développement en Asie et Amérique Latine,
PLANTE	Plan National de Développement Alternatif
REDEPAZ	Réseau d'initiatives pour la paix, Colombie
SCR	Service Commun des Relations extérieures
TPA	Trade Promotion Authority
TLE	Traités de libre-échange
UCCI	Association Ibéroaméricaine des Villes Capitales -
UNGASS	Assemblée générale des Nations Unies pour les drogues
UE	Union européenne
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

Le catalogue général
des publications est disponible
sur le site de l'Institut européen:

www.unige.ch/ieug

Publications euryopa

Institut européen de l'Université de Genève
2, rue Jean-Daniel Colladon • CH-1204 Genève

Télécopie/fax +41 22 -379 78 52

euryopa vol. 33-2005
ISBN 2-940174-34-2
ISSN 1421-6817

© Institut européen de l'Université de Genève
Juin 2005

Introduction

L'importance croissante de l'Union européenne (UE) comme pourvoyeur de fonds d'aide publique au développement est désormais clairement établie. En l'an 2000, les pays européens représentaient près de 46 % du total des fonds engagés, dont 8,5 % venaient de la Commission européenne et 17 % de cette aide était destinée à des pays membres.

Par rapport à la Communauté andine de nations (CAN), la position des différentes instances de l'UE, aussi bien au niveau administratif que politique a joué un rôle important dans la fin de l'unanimité autour de la proposition nord-américaine d'intégration sous le modèle de la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Un exemple de ce rôle de contre-proposition est l'appui accordé au développement de laboratoires régionaux comme principale alternative au Plan Colombie. Ce travail consistera à analyser comment l'influence de la coopération internationale UE-CAN, et en particulier celle développée au niveau des régions sous-étatiques de la Communauté européenne, a une spécificité et a contribué à permettre une approche différente de la problématique des pays de la CAN et de l'intégration régionale de la région andine.

Il existe une spécificité de l'approche européenne à la relation Europe - Communauté andine. C'est cette spécificité qui sera le fil conducteur de notre travail, en contrepois au rôle de puissance dominante joué par les États-Unis. Quelques-uns des exemples abordés traiteront de l'approche spécifiquement européenne dans la lutte contre la production et le trafic de drogues illicites, mais aussi du rôle joué par le modèle européen d'intégration dans le processus d'intégration régionale en Amérique latine.

Nous nous sommes également appliqués à élargir notre champ d'étude pour examiner les perspectives de la coopération décentralisée, et analyser le rôle qu'y jouent les régions européennes, dans des domaines aussi divers que l'appui au développement de laboratoires de paix, le développement régional et la substitution de cultures illicites par des programmes de conservation de la forêt amazonienne.

Notre problématique est donc la suivante : quel est l'état actuel et quelle est la perspective d'intégration sous-régionale sur le continent américain ?

Cette question nous obligera à dresser en première partie l'état des lieux de l'intégration, au jour d'aujourd'hui, afin de mieux situer le contexte plus large qui constitue le cadre où se développe la relation UE-CAN. Ainsi, quel est l'état actuel de la coopération entre l'Union européenne et l'Amérique latine, en particulier avec les pays de la CAN (Venezuela, Colombie, Equateur, Bolivie et Pérou). L'objectif sera de présenter l'état actuel des relations entre l'UE et la CAN en tant qu'entités supranationales, en particulier dans le domaine de la Coopération (domaines prioritaires, mécanismes, institutions et organes impliqués, ressources engagées, etc.).

Nous essaierons de voir en deuxième partie, sur la base de plusieurs cas précis, si l'émergence des régions comme acteurs dans l'espace européen à partir de phénomènes de coopération interrégionale¹ a aussi une dimension internationale. Est-ce que le mouvement régionaliste en Europe a des projections dans le champ de la politique internationale et, en particulier, dans le domaine de la coopération au développement ?

Comme hypothèse de travail, nous postulons que l'émergence du régionalisme en Europe a aussi une dimension internationale, dimension qui se manifeste déjà dans des projets concrets de coopération décentralisée entre régions européennes et projets développés dans les pays d'Amérique latine, en particulier dans les pays de la Communauté andine de nations. Ce phénomène régionaliste a donc des répercussions en Amérique latine, notamment dans la CAN, où l'on peut identifier certains signes montrant une consolidation progressive des régions comme partenaires visibles de la coopération décentralisée.

La méthode utilisée pour construire ce travail reposera sur une révision critique de la littérature spécialisée disponible sur le sujet

¹ Avec différentes modalités comme la coopération transfrontalière et la formation d'ensembles de régions non voisines, qu'elles soient puissantes économiquement ou marginales dans leurs contextes nationaux respectifs.

ainsi que des presses nationales, en particulier colombienne, et des sites disponible sur la Toile. La motivation première qui a présidé à l'élaboration de ce document aura été le produit de plusieurs années d'expérience sur le terrain, comme acteur de différents projets de coopération comme technicien, chercheur et responsable de projets dans le domaine du développement rural dans les régions périphériques de Colombie. Ce travail permet ainsi de replacer l'expérience vécue dans une perspective beaucoup plus large, orientée sur les processus d'intégration en cours aussi bien en Europe qu'en Amérique latine.

PREMIERE PARTIE

L'Union européenne et la Communauté andine de nations: contexte général

Deux modèles d'intégration : la Communauté andine de nations (CAN) face à l'Union européenne (UE)

L'objectif de ce chapitre est de présenter quelques éléments pour analyser les perspectives de ce groupe sous-régional, dans le cadre actuel du processus de formation d'une zone de libre-échange des Amériques – la ZLEA. Cette dernière constitue l'une des priorités de l'actuel gouvernement des États-Unis, qui s'est réuni avec les chefs d'état du reste du continent pour concrétiser les discussions à ce sujet lors du sommet de Québec, du 20 au 22 avril 2001. Nous ferons d'abord une description des processus d'intégration en Amérique latine en présentant les antécédents historiques, les aspects économiques, les tendances, ainsi que leurs atouts et les limitations.

En second lieu, nous ferons une présentation de la Communauté andine de nations, qui nous intéresse en tant que partenaire de l'UE dans la région. Nous y discuterons la structure organisationnelle, les aspects commerciaux et les résultats de cette initiative d'intégration, ainsi que les relations avec d'autres initiatives d'intégration sous-régionale. Nous analyserons enfin les alternatives et les possibles développements futurs de ce genre d'initiatives d'intégration.

Les processus d'intégration régionale en Amérique latine

Régionalisme ouvert²

Selon Serbin, depuis la fin des années 80 il y a eu une reprise des processus d'intégration en Amérique latine et dans les Caraïbes. Malgré les nombreuses différences entre les pays qui intègrent cette région, et qui vont des aspects purement commerciaux aux particularités politiques, ils ont tous adhéré aux principes du régionalisme ouvert défendus par la Commission Économique Pour l'Amérique latine (CEPAL)³.

Le régionalisme ouvert a été défini par la CEPAL comme « la coexistence entre des processus de libération et de dérégulation à l'intérieur des pays avec une libéralisation réciproque des marchés régionaux, grâce à des formules d'accès préférentiel compatibles avec le nouvel ordre commercial multilatéral »⁴.

Les accords actuels diffèrent de ceux qui accompagnaient, dans les années 60 et 70, les politiques de substitution des importations et qui conduisaient à une certaine fermeture de la région. Loin d'aboutir à la mise en place de blocs fermés sur eux-mêmes, ils sont compatibles avec le processus global de libéralisation, s'inscrivent dans le cadre de la mondialisation et participent à la recomposition géo-économique de l'après-guerre froide⁵.

² Ici on fait référence aux processus d'intégration entre Etats-nations, à ne pas confondre avec les régions à niveau sous-étatique.

³ Andrès SERBIN, « Régionalisme et multilatéralisme en Amérique latine et dans les Caraïbes : bilan préliminaire » in Daniel VAN EEUWEN, *Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes, régionalisme ouvert et mondialisation, Annales d'Amérique latine et des Caraïbes*, Aix-en-Provence, N° 14-15, Institut d'Etudes politiques, CREALC, 1997, pp. 63-80.

⁴ Les documents de la CEPAL sont disponibles sur son site web www.eclac.cl/

⁵ Daniel VAN EEUWEN, *L'Amérique latine et l'Europe à l'heure de la mondialisation. Dimensions des relations internationales*, Paris, Khartala-CREALC-IEP/Aix-en Provence, 2002, 350 p.

Le tripartisme et le déficit démocratique des processus d'intégration

Une des caractéristiques de ce genre de processus est la tentative de lier plus étroitement à ces initiatives les secteurs gouvernemental et patronal dans le cadre des programmes d'ajustement en cours. Un autre objectif est de réactiver les échanges commerciaux à l'intérieur de la région et de garantir une insertion compétitive dans l'économie mondiale. Cependant, face à ces priorités, il est évident qu'il existe un déficit de participation d'autres secteurs de la société civile, tels que les mouvements sociaux et les partis politiques, et bien sûr les autorités locales et régionales. La consultation avec les travailleurs, prévue dans certains schémas d'intégration régionale comme la CAN, constitue une exception à cette tendance⁶.

En effet, les initiatives en matière d'intégration ont un caractère essentiellement intergouvernemental et font appel d'abord aux bureaucraties étatique, aux représentants des groupes économiques et aux hauts dirigeants politiques (généralement au niveau exécutif, ministres des finances et présidents). Ensuite seulement font-elles appel à d'autres acteurs tels que les partis politiques d'opposition, les organismes syndicaux et les mouvements sociaux⁷.

C'est le même cas pour la CAN, où une attention particulière a été portée à la question sociale, donnant lieu à la création du conseil consultatif des travailleurs. La Charte sociale andine, approuvée par le parlement andin, répond aussi à une conception tripartite et tient compte des secteurs gouvernemental et patronal, ainsi que de celui des travailleurs, se référant aussi, quoique de manière limitée, à d'autres groupes, celui des femmes, des enfants et de la famille⁸. D'importants mouvements sociaux ont surgi pendant cette période dans la région, autour de sujets comme la défense des droits de l'homme, les aspects environnementaux et la défense des droits des

⁶ Andrés SERBIN, *op. cit.*

⁷ Michael HIRST, « La dimensión política de MERCOSUR : actores, politización e ideología », *Nueva Sociedad*, No 146, Caracas, 1996.

⁸ Andrés SERBIN, *op. cit.*

populations indigènes, entre autres. Ceci a favorisé le développement d'un tissu social qui contient les germes d'une société civile régionale, malgré les différences entre les divers ensembles sous-régionaux.

Ces acteurs de la société civile, souvent les plus touchés par les programmes économiques d'intégration, n'ont pas participé à la prise de décisions. C'est pour cela qu'on peut parler d'un déficit démocratique du processus d'intégration. Malgré les pressions des acteurs sociaux et la tâche de facilitation du Parlement européen, les pays concernés se sont montrés réticents à la mise en place de mécanismes de participation ou de consultation.

Les niveaux de pouvoir local et régional, ici entendus au niveau sous-national, sont aussi absents. À la différence de la situation actuelle en Europe, les régions n'ont pas développé de canaux de participation dans la prise de décisions concernant l'intégration et, dans ce sens, le pouvoir local et régional interne est loin d'avoir le même rôle comme facteur de construction de l'intégration qu'il a dans le cas européen. La question de la participation des autorités locales et régionales est inexistante dans le débat public et dans la littérature disponible sur l'intégration.

Effets et perspectives de l'intégration

Selon Dabéné, les gouvernements de la région ont lancé l'intégration avec l'intention d'accompagner le changement de modèle économique, qui passait du modèle de substitution d'importations à un modèle de croissance rapide basée sur les exportations. Cependant, le résultat visible de cette stratégie est une croissance de l'interdépendance économique, avec comme conséquence un affaiblissement additionnel des états, ainsi qu'une série d'effets négatifs plus larges. L'intégration des marchés latino-américains a permis une augmentation du risque de contagion des crises financières produites dans les autres pays de la région, comme ce fut le cas lors de la crise financière du Mexique dans les années 90 (« effet Tequila ») ou la plus récente et spectaculaire crise argentine de 2000. Un autre risque tient dans la prise du

leadership par des acteurs privés, avec une perte de contrôle de la part des états qui sont dépassés par les événements, comme dans le cas de l'intégration centraméricaine sous l'impulsion de la fédération centraméricaine d'entreprises privées⁹.

Plus récemment, un processus de décantation est en train de s'opérer, certaines alliances régionales s'étant rapidement révélées plus opérationnelles que d'autres. C'est le cas de MERCOSUR¹⁰, qui a abouti à un marché commun et à une harmonisation assez avancée des politiques étatiques dans différents domaines ; il est par exemple clairement plus dynamique que la Communauté andine, malgré l'existence plus longue de cette dernière.

Une bipolarité potentiellement concurrentielle est également en train de réorganiser l'hémisphère occidental. Au Nord, le Mexique est devenu le vecteur de la nouvelle influence Nord-américaine. Au Sud, le Brésil est le noyau d'un autre centre potentiel, en articulant un réseau de pays et d'organisations de coopération¹¹.

Au Nord, on peut identifier ce projet d'influence régional du Mexique comme avant-garde de l'influence nord-américaine vers le Sud. Le gouvernement de Vicente Fox a produit un large plan de développement du sud du Mexique mais avec une projection vers l'Amérique centrale jusqu'à Panama. Ce plan, appelé *Plan Puebla-Panamá (PPP)*, est censé résoudre le problème de la pauvreté des indigènes et autres populations pauvres par le biais d'une intégration économique majeure entre le Sud et le Nord.

Les récents événements politiques au Mexique, notamment la marche de l'armée zapatiste de libération nationale (EZLN) du sous-commandant Marcos sur la ville de Mexico, montrent qu'une

⁹ Olivier DABENE, « L'intégration régionale dans les Amériques, économie politique de la convergence », *Les études du CERI* N°5, Aix-en-Provence, 1998.

¹⁰ Marché commun de l'Amérique du sud (Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay).

¹¹ J. KOURLIANDSKI, « Amérique latine et mondialisation : intégration concurrentielle et bipolarité émergente » in Daniel VAN EEUWEN *Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes, régionalisme ouvert et mondialisation*, coll. Annales d'Amérique latine et des Caraïbes N° 14-15, Aix-en-Provence, Institut d'Etudes politiques d'Aix-en-Provence, CREALC, 1997, pp. 255-278.

vision critique de ce modèle de développement commence à s'exprimer de la part de différents secteurs de la société civile exclus de la formulation et de la mise en œuvre de ces plans de développement.

Avec la Communauté centre-américaine des nations, un traité de libre-échange est en processus de négociation avec les pays de l'Accord de libre échange d'Amérique du Nord (ALENA) pour 2004, ce qui amènerait la frontière commerciale de ce dernier à Panamá et donc à la CAN.

Cette négociation a eu pour conséquence le lancement de négociations simultanées avec trois pays membres de la Communauté andine: la Colombie, l'Equateur et le Pérou, négociations déjà commencées à Cartagena de Indias le 15 mai 2004 et prévues pour être conclues et signées vers avril 2005. Selon l'ambassadeur Colombien à Washington, le respect de cette échéance est impératif, à cause du calendrier législatif des Etats-Unis et l'expiration du pouvoir octroyé par le Congrès américain au président George W. Bush pour signer des accords commerciaux par une procédure rapide (*Fast track*).

Quant à l'Amérique du Sud, les récentes élections de Luis Ignacio Lula da Silva à la tête du gouvernement brésilien et de Ernesto Kirchner en Argentine ont accentué la distance politique entre les États-Unis et le MERCOSUR par rapport à la marche des négociations du ZLEA. Les affrontements entre les deux blocs se sont mis en évidence dans la dernière réunion de l'OMC à Cancun, où les Brésiliens ont conduit le groupe dit des 21 en opposition aux positions défendues par les Américains. Le MERCOSUR semble faire le pari de l'intégration entre les pays de l'Amérique du Sud avant de négocier avec les États-Unis et exige des concessions importantes dans le domaine des diminutions des subsides à l'agriculture avant d'avancer dans le processus de libéralisation.

Un événement récent qui mérite un commentaire est celui du lancement de la Communauté sud-américaine des nations (CSN) à Cusco, Pérou le 8 décembre dernier. Il s'agit sans doute d'un pas en avant important à analyser. D'après ses principaux promoteurs, Alan Wagner Secrétaire général de la Communauté andine de nations (CAN) et Eduardo Duhalde, titulaire du Comité de

représentants permanents du MERCOSUR, on serait en présence de l'équivalent du traité de Rome pour l'Union Européenne, c'est-à-dire le premier pas de la construction de l'intégration des nations de l'Amérique du Sud.

La déclaration de Cusco concrétise l'intentionnalité politique de constituer un ensemble de nations qui comprendra les nations du MERCOSUR (Brésil, Argentina, Uruguay et Paraguay), celles de la CAN (Colombie, Venezuela, Pérou, Equateur et Bolivie), en plus de Chili, Guyana et Suriname, ce qui constitue la totalité du continent sud-américain à l'exception de la Guyane française qui deviendrait la frontière physique entre l'Union Européenne et le nouveau bloc de nations¹².

Le moteur de cette idée doit être cherché du côté de Brésil. Le projet a été lancé par l'ancien président du géant sud-américain, Fernando Henrique Cardoso lors du premier sommet de présidents de l'Amérique du sud réalisé à Brasilia en 2000 et repris par son successeur Luiz Ignacio da Silva. On peut déjà alors dessiner les champs bien connus des enthousiastes et des sceptiques. Le premier se regroupe autour du Brésil et ses associés de MERCOSUR avec la nouveauté d'un Venezuela très enthousiaste de l'intégration continentale dans la perspective de Bolivar. En face, le champ des sceptiques qui signent aussi mais avec des réserves et des doutes comme la Colombie, le Chili et l'Uruguay.

Les arguments critiques évoqués publiquement sont plutôt d'ordre pratique, comme, par exemple la crainte de bureaucratisation et d'inefficacité basées sur l'expérience de la difficile intégration sous régionale. Mais le fond est géostratégique et exprime le clivage qui existe entre les pays de l'Amérique latine de l'Ouest, plus favorables à la ZLEA et proches de la politique extérieure des Etats-Unis et l'Amérique latine de l'Est, plus pro-

¹² Juan Diego GARCIA, « La Comunidad Sudamericana de Naciones », Cooperación Internacional para el Desarrollo Andino CIDAN, 2004, 5 p. : [http : www.cooperacioninternacional.com](http://www.cooperacioninternacional.com).

européenne. Ce clivage existe bel et bien dans les idées des conseillers les plus conservateurs de l'administration Bush¹³.

Cette fuite en avant prétend surmonter les difficultés réelles des processus déjà existants par une décision politique de renouer avec l'ancien rêve des libérateurs comme Bolivar et San Martin, qui avaient déjà caressé l'idéal d'une grande patrie qui engloberait toutes les nouvelles nations issues des empires coloniaux hispaniques et portugais.

La comparaison avec l'Europe paraît inévitable si nous prenons en considération les éléments de la proposition de Brasilia. Au cœur de la proposition d'intégration se trouvent les infrastructures de ressources énergétiques, gaz naturel et pétrole, ce qui rappelle l'intégration autour « du charbon et l'acier ». On y trouve aussi l'intégration physique par les axes routiers, les couloirs bi-océaniques et l'amélioration de la connectivité et les infrastructures en télécommunications pour augmenter la productivité. Et de nouveau au centre se trouve le Brésil qui, par le biais de la Banque National de Développement Economique et Social (BNDES), cumule des demandes de financement pour plus de 10.000 millions de dollars en projets à réaliser par ses voisins avec la participation d'entreprises brésiliennes¹⁴.

Le nouveau bloc économique aurait une extension de 17,6 millions de kilomètres carrés, 361 millions de consommateurs, un produit intérieur brut de 974.000 millions de dollars, un commerce intérieur de 30.000 millions de dollars et de 50.000 millions en 2007 selon les prévisions¹⁵.

Le manque de recul par rapport aux faits nous empêche de tirer de conclusions, seulement le temps peut trancher sur l'accomplissement ou l'échec d'un projet tellement ambitieux.

¹³ Andres OPPENHEIMER, « Bush conservatives see two Latin Americas » *The Miami Herald*, Sun, Nov. 07, 2004.

¹⁴ EL TIEMPO « El sueño de la integración », Editorial, martes 14 de diciembre de 2004.

¹⁵ PORTAFOLIO, « El nacimiento de la Comunidad Suramericana de Naciones », CSN, continúa su avance a paso firme" Bogotá, viernes 29 de octubre de 2004.

La Communauté andine de nations (CAN)

Aspects historiques et structure organique de la Communauté andine de nations

La CAN a été créée le 26 mai 1969 par les accords de Cartagena de Indias. A l'époque, l'association pris le nom de « Pacte Andin » et regroupait la totalité des pays andins (Venezuela, Colombie, Équateur, Pérou, Bolivie et Chili). Plus tard le Chili a abandonné le Pacte pour suivre une voie de libéralisation unilatérale très libérale sous le gouvernement militaire qui a suivi le coup d'état contre le président Allende (11 septembre 1973).

Le Pérou a lui aussi temporairement abandonné la CAN et est actuellement en train de réintégrer pleinement les traités. En 1997 le Pacte est devenu la « Communauté andine de nations ». En même temps elle a élargi de façon importante ses fonctions : le Parlement Andin, créé depuis 1979, est censé être l'organe représentatif des nations; à terme les représentants doivent être élus de façon directe. Le Venezuela a élu directement ses représentants dès 1988 et l'Équateur dès 2002. Le parlement a l'initiative législative dans des domaines concernant l'intérêt commun et l'articulation et l'harmonisation des législations nationales.

La CAN comptait en 2002, 120 millions d'habitants sur une surface de 4.710.000 kilomètres carrés, pour un produit intérieur brut de 260 milliards de dollars (Commission Européenne, 2003).

Le principal objectif de la CAN est la promotion du développement équitable des peuples des pays membres à travers l'intégration et la coopération économique et sociale. Elle cherche également l'accélération de la croissance économique et de l'emploi, tout en préservant l'intention de préparer les conditions d'un futur marché commun Latino-américain. Un troisième objectif est celui d'améliorer la compétitivité des nations membres et de faciliter leur insertion dans l'économie internationale.

Les organes de décision sont le Conseil Présidentiel Andin, formé par les présidents démocratiquement élus des pays membres;

le Conseil Andin, formé par les ministres de relations extérieures et, finalement, la Commission de la Communauté andine de nations.

L'organe exécutif des politiques est le Secrétariat Général de la CAN, qui a son siège permanent à Lima au Pérou. L'organe de délibération est le Parlement Andin et l'organe de résolution des conflits est le Tribunal Andin de Justice.

Pour le financement de projets, deux organismes ont été créés : la Corporation Andine de Financement (CAF) et le Fonds Latino-américain de Réserve. Comme organismes spécialisés dans la formulation de politiques nous avons dans le domaine social le traité Hipólito Unanue pour la santé, le traité Simón Rodriguez concernant le travail et, dans le champ de l'éducation, L'Université Andine Simon Bolívar.

Depuis 1993 il existe à l'intérieur de la CAN une zone de libre-échange. Des barrières tarifaires communes à l'importation existent depuis 1995. La montée de ces taux à l'importation a fait croître le commerce intra-régional de plus de quatre fois entre 1990 et 1998, mais celui-ci reste relativement modeste par rapport au commerce extra-régional, les économies concernées restant largement tributaires de l'exportation de matières premières et produits agricoles. L'investissement extérieur a augmenté dans la même période de 1,2 milliards de dollars, à 10,6 milliards par an. La libre circulation des transports (ci eux ouverts), des services financiers et des télécommunications est prévue pour 2005.

Relations et traités commerciaux avec d'autres ensembles régionaux

Une stratégie de régionalisme ouvert a permis à la CAN d'avancer dans les négociations avec d'autres zones de libre-échange. Depuis 1996, des négociations ont eu lieu avec le MERCOSUR ayant comme objectif final de créer une zone de libre-échange. Cela a eu pour résultat différents accords partiels sur un nombre limité de parties tarifaires, avec une importante asymétrie accordée par le MERCOSUR. En avril 2004, les annexes techniques ont été finies et le calendrier qui devra assurer la totale

intégration des nations de l'Amérique du Sud à moyen terme a été décidé. On parle ici d'intégration totale bien que cet accord n'ait été signé que par le Venezuela, la Colombie et l'Équateur pour la CAN parce que les autres pays ont déjà signé ou sont en train de signer des accords similaires¹⁶. Une deuxième négociation est en cours avec le Panama, qui deviendra membre associé de la CAN à moyen terme.

Mais, plus importantes que les différences entre les pays membres et les exceptions négociées comme l'exclusion de la zone de libre commerce du Pérou jusqu'en 2005, sont les rapprochements et les accords, souvent plus dynamiques, réalisés par des états membres avec d'autres ensembles sous-régionaux. On peut citer par exemple l'accord d'association entre la Bolivie et le MERCOSUR et l'accord "des trois " entre le Mexique, le Venezuela et la Colombie. Cet accord, qui a vécu aussi des tensions politiques importantes, a été relancé récemment à Guadalajara pendant le sommet UE-Amérique latine.

Un autre résultat envisageable et souhaitable est la participation de tous les pays membres de la CAN dans les négociations de la zone de libre-échange des Amériques de façon unifiée, comme une seule voix. Mais cette possibilité est maintenant mise en péril par les tensions politiques entre le Venezuela et la Colombie, et l'attitude critique du gouvernement Chavez par rapport à la signature de cet accord.

Les derniers développements indiquent que la position de la CAN n'est pas solidaire. D'un côté, on trouve un groupe de pays (Colombie, Pérou et Équateur) qui se montrent plus enclins à accepter l'offre de négocier un traité bilatéral avec les États-Unis avant même une éventuelle signature de la ZLEA qui risque fortement de traîner encore pendant des années à cause des dissensions entre le Brésil et les États-Unis. Cette fissure est explicable par des raisons de politique interne et des intérêts géostratégiques des États-Unis.

¹⁶ Le Chili et la Bolivie sont déjà associés au MERCOSUR, et le Pérou négocie parallèlement un accord pour en faire partie.

Dés éléments d'explication sont donnés dans le cadre de la politique de lutte contre les drogues par des raisons de sécurité des intérêts américains dans la région. Ce sujet sera développé plus loin dans le présent travail. Les pays mentionnés (Colombie, Pérou, Équateur) cherchent à remplacer le système de préférences tarifaire accordée de façon *gracieuse* et unilatérale de la part des États-Unis aux pays andins comme aide dans leur lutte contre le trafic de drogues illégales. Ses avantages sont temporaires et il s'agit principalement d'un instrument de pression de la part des États-Unis. L'UE a aussi un système semblable, mais qui n'est pas utilisé dans le sens de la conditionnalité politique.

La politique commune en matière de lutte contre les drogues est donc très marquée par la politique américaine dans le cadre du « Plan Colombie », qui vient d'être rebaptisé comme « Plan Régional Andin de Lutte Contre les Drogues » en s'élargissant à d'autres pays de la CAN. Un autre domaine important de collaboration est l'accord de complémentarité dans le secteur automobile, qui permettra de faire des économies d'échelle et d'augmenter les exportations de véhicules.

Tendances centrifuges au sein de la Communauté andine

Le processus d'intégration qui existe depuis trente ans a vécu différentes étapes de crise et son développement a été marqué par les hésitations des différents pays concernés. Le détachement du Chili dans les années 70 et l'absence du Pérou pendant la période du gouvernement Fujimori sont quelques unes des difficultés vécues. En termes généraux, il y a toujours eu des différences d'attitudes et d'intérêts par rapport au processus d'intégration. Ceci s'exprime notamment par des différences concrètes entre les rythmes d'intégration régionale que les différents pays membres sont prêts à soutenir.

En effet, l'union économique qui constitue l'objectif originaire du Pacte andin a trois piliers : la libéralisation du commerce, la programmation de l'industrie et l'harmonisation des politiques publiques. Parmi eux, seule la libéralisation commerciale a avancé

de manière importante. La zone de libre-échange et le tarif douanier extérieur commun ont été établis, mais dans la pratique il y a eu une quantité importante de régimes d'exception qui mettent en péril ces acquis. La plupart des conflits concernent les différents secteurs de la production agricole (sucre et dérivés, lait et dérivés, riz).

Mais au-delà des problèmes commerciaux, selon Claude Auroi¹⁷, il y a au niveau politique des axes de convergence et de divergences entre les différents pays qui sont explicables par des raisons historiques, sociales et économiques, et qui déterminent dans une certaine mesure les possibilités d'intégration entre pays et entre ensembles de pays. Pour cet auteur, il y a d'un côté des axes de divergence à l'intérieur de la sous-région andine entre le Pérou et l'Equateur, la Colombie et le Venezuela : à cause des différends frontaliers, des problèmes de migration et de concurrence économique et, plus récemment, à cause de la lutte contre les drogues. D'un autre côté, on trouve que des axes de convergence entre le Pérou et la Colombie, ou entre la Colombie et l'Equateur, sont aussi identifiables.

D'autres problèmes récents qui rappellent cette situation sont par exemple le refus vénézuélien de permettre l'entrée des transporteurs colombiens au Venezuela, ainsi que la crise déclenchée par le non-paiement des importations colombiennes due à des mesures de contrôle monétaire imposées par le gouvernement vénézuélien. La fragilité de l'intégration se manifeste avec force dans ces situations de crise économique qui sont associées traditionnellement à l'instabilité économique, politique et sociale de la région.

Les explications aux difficultés de l'intégration andine sont de différents ordres. En premier lieu, on peut évoquer une certaine ressemblance entre les économies, ce qui conduit plutôt à une situation de concurrence qu'à une situation de complémentarité entre les pays de la sous-région.

Les différences de niveau de développement, qui sont aussi très importantes, peuvent expliquer également le manque d'intérêt dans

¹⁷ Claude AUROI, « Regionalism and Trade in Latin America, Options and Challenges » in Sheila PAGE, *Regions and Development, Politics, Security and Economy*, London, Cass, 1984.

les politiques d'accélération de l'intégration. Une autre cause importante est le manque de voies de communication entre les pays de la sous-région.

Il s'agit parfois même d'un isolement interne, comme dans le cas de la Colombie qui subit ces difficultés d'isolement relatif entre des régions à l'intérieur du pays à cause de sa topographie mêlant montagne et jungle. En ce sens, les déficits d'infrastructure, de transport et de communications sont aussi un obstacle à l'intégration.

L'existence de disputes territoriales est un troisième facteur perturbateur de l'intégration. Les plus importantes sont celles qui existent entre la Colombie et le Venezuela sur les zones maritimes dans le Golfe de Coquivacoa, entre la Colombie et le Nicaragua sur les îles de San Andrés et Providence et, le plus grave, la guerre entre le Pérou et l'Equateur pour la cordillère du Condor. Ce dernier a cependant été récemment réglé de manière définitive par la voie diplomatique.

Dans le cas de la Colombie, une analyse de la situation interne montre à quel point la situation de conflit interne du pays et son histoire de construction étatique précaire, ne constitue pas un environnement favorable à l'intégration régionale. Bien au contraire, la situation politique nationale montre plutôt un nationalisme naissant et une tendance à repousser l'agenda d'intégration à un horizon temporel lointain. Les actions d'intégration restent comme des initiatives des élites techniques, mais n'ont pas une assise importante parmi la société et même pas parmi les dirigeants politiques¹⁸.

Dans son mémoire présenté à l'IEUG en 2001, Vázques développe une hypothèse intéressante sur les origines des difficultés que rencontre le processus d'intégration de la CAN. Selon cet auteur, la difficulté majeure se situe dans le fait que la CAN a été d'abord une création politique, (avec des institutions calquées sur celles de l'UE) et seulement dans un deuxième temps on a essayé d'arriver à une intégration économique. L'UE est, elle basée

¹⁸ Stéphanie SANCHEZ, « La Colombie et l'intégration : priorité à la dimension nationale » in Daniel VAN EEUWEN, *op. cit.*, pp. 153-158.

d'abord sur une nécessité urgente de garantir la paix et la stabilité politique après la guerre mondiale, mais elle était aussi le reflet d'une interdépendance économique forte, ce qui n'est pas le cas entre les pays de la CAN. Cette particularité de la construction de la CAN a donné comme résultat une prolifération d'organes et d'institutions sans fonctions et ressources définies, et parfois sans hiérarchie claire.

Dans son approche qui est surtout économique et centrée sur les faits et les chiffres, et qui montre l'évolution de l'échange commercial et de l'investissement étranger, l'auteur remarque la faible interdépendance économique entre les pays membres au moment de la signature des accords par rapport à celle existant entre les pays fondateurs de l'UE¹⁹. Si cette réalité est indéniable, il n'en est pas moins vrai que l'existence de la CAN a augmenté de façon très importante le commerce intracommunautaire et qu'actuellement le Venezuela est la deuxième destination la plus importante des exportations colombiennes. Ou tout du moins l'était-il avant la récente crise vénézuélienne, comme on le verra plus loin dans le texte.

Par rapport au rôle de chacun des pays à l'intérieur de la CAN, on pourrait aventurer quelques essais de caractérisation. Il faut d'abord dire que, par rapport à la taille et à la population, les deux " poids lourds " sont la Colombie et le Pérou, après viendrait le Venezuela avec un statut intermédiaire, suivi des deux petits pays que sont l'Equateur et la Bolivie. Selon Vásquez²⁰, le Pérou serait l'enfant terrible de l'intégration à cause de ses hésitations permanentes, doutes qui ont conduit à sa sortie temporaire de la Communauté et sa dégradation à la condition d'observateur pendant la période du gouvernement Fujimori (1992-1995), malgré le fait d'être une des pays fondateurs et d'abriter le siège du Secrétariat permanent. Ce statut est en train de changer et le Pérou attend de réintégrer bientôt pleinement les traités.

¹⁹ María Amalia VASQUEZ MURILLO, *Les relations entre la communauté andine et l'Union Européenne, situation, chances défis*, Genève, IEUG, Mémoire, de DEA en études européennes, juin 2002.

²⁰ María Amalia VASQUEZ MURILLO *op. cit.*

Plus récemment c'est le Venezuela qui, à cause de l'orientation du gouvernement Chavez plus favorable à l'intégration avec le MERCOSUR et plus critique par rapport aux intentions américaines d'établir des traités de libre-échange (TLE) bilatéraux et de la ZLEA, et affecté par la crise économique interne et l'instabilité politique, a une politique andine moins enthousiaste.

Mais il est clair que l'élément déterminant de cette position vient des difficultés vénézuéliennes à remplir ses obligations économiques vis-à-vis surtout de son voisin colombien. Le commerce binational a vu une diminution dramatique des exportations colombiennes vers le Venezuela dans l'année 2002, due à la crise de non-paiement de la dette et au contrôle de devises mise en œuvre par Caracas ; une normalisation des relations commerciales serait difficile à court terme. Les relations entre Caracas et Bogotá sont tendues à cause des différences dans l'orientation politique, la présence de groupes armés irréguliers dans la zone frontalière, et bien sûr des disputes territoriales non résolues dans la région du golf de Coquivacoa.

Finalement il y a les deux pays faibles avec un comportement qui cherche toujours à faire reconnaître la nécessité d'un traitement exceptionnel et favorable compte tenu de l'écart de niveau de développement et de la taille de leurs économies respectives, largement dépendantes de l'agriculture et de l'exportation d'hydrocarbures (pétrole en Equateur et gaz naturel en Bolivie). Dans cette caractérisation, on retrouve les éléments de la difficulté et de la lenteur de la construction de la CAN, à savoir faible interdépendance, économies concurrentes, écarts de développement et instabilité politique²¹.

²¹ Voir María Amalia VASQUEZ MURILLO, *op. cit.* et Angel María CASAS GRAGEA, *El modelo regional andino : enfoque de economía política internacional*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Abya Yala, Corporación Editora Nacional, 2003.

Les institutions de la CAN, hybride non viable ?

Pour Angel Maria Casas, il faut faire la différence entre la première phase de l'intégration andine, qui est marquée par le modèle de la CEPAL de la substitution d'importations, et la nouvelle vague de l'intégration sous le modèle du régionalisme ouvert.

Dans sa première phase, les institutions étaient orientées par l'idée de promouvoir le développement et la stabilité régionale à travers une politique de coordination industrielle entre les pays de la région et de protectionnisme vers l'extérieur. L'intégration culturelle et politique occupait un espace central plus proche du modèle supranational ou modèle rhénan.

Par contre le régionalisme ouvert est clairement inscrit dans un processus de libéralisation multilatéral à long terme et cherche à garantir, par le biais de l'intégration régionale, l'insertion réussie des pays membres dans un système d'économie global. En ce sens, les actuels processus de négociation sont encadrés dans une dynamique intergouvernementale d'inspiration saxonne et plus proche des positions de l'actuel gouvernement des Etats-Unis, mais aussi des membres les plus libéraux de l'UE, comme c'est le cas de la Grande-Bretagne.

Cette transition historique a conduit à un modèle hybride qui compte avec des institutions héritées des accords de Carthagène et qui ressemble beaucoup au modèle européen, mais avec un pouvoir limité et parfois un caractère de simples institutions de papier, sans aucune influence sur la réalité politique de la région (le Parlement andin, la Cour andine de justice, etc.). Selon notre auteur, il faudrait redéfinir les institutions andines en choisissant clairement l'un des deux modèles, de façon à éviter cette duplicité et cette contradiction interne qui empêche une efficacité significative des institutions andines²². Une telle réforme des institutions andines n'apparaît pas dans l'agenda politique.

²² Angel María CASAS GRAGEA, *op. cit.*

Le futur de la Communauté andine de nations

Les enjeux politiques de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA)

Au sommet présidentiel de Québec, les États-Unis ont lancé l'idée de finaliser en 2005 des accords de libre-échange dans toute l'Amérique, de l'Alaska jusqu'à la Terre de Feu. Cette proposition représente un pas de plus dans la direction de la mise en place du modèle néo-libéral imposé par les différentes administrations nord-américaines aux pays latino-américains. L'actuelle administration Bush a manifesté sa détermination à avancer dans ce sens. Et pour le faire, elle a déjà obtenu du Parlement américain le *fast-track*, une mesure extraordinaire qui permet à la présidence de conclure des traités commerciaux sans avoir à négocier chaque point avec le Congrès. Comme on le verra plus loin, cette procédure du *fast-track* présente aussi des limitations importantes.

Les pays latino-américains et, en particulier, les membres de la Communauté andine, sont partagés entre deux positions. D'un côté la position du Venezuela, qui préfère une intégration à un rythme plus lent et surtout une intégration initiale des pays de l'Amérique du Sud qui permettrait une négociation sur un pied d'égalité avec les nord-américains. Cette position est partagée par le Brésil de "Lula" Da Silva. C'est ainsi que l'axe Caracas - Brasilia tente d'accélérer l'intégration entre la CAN et le MERCOSUR et de repousser la date de l'intégration avec les Nord-américains.

De l'autre côté, des pays traditionnellement liés à la politique nord-américaine veulent une intégration rapide à la ZLEA. C'est le cas du Chili et parmi les pays membres de la CAN, de la Colombie, du Pérou et de l'Équateur. Le président Bush, qui essaie de rompre le consensus des pays latino-américains face à la résistance opposée par le MERCOSUR et le Venezuela, a offert à la Colombie, au Pérou et à l'Équateur la possibilité de négocier de manière bilatérale un accord de libre-échange avec les États-Unis.

Si le gouvernement nord-américain réussit à imposer cette stratégie, ce qui semble peu probable du fait que la date d'entrée en

fonctionnement de la ZLEA a été fixée à la très courte échéance de 2005 par le sommet de Québec, les impacts sur l'économie de certains pays de la région pourraient être assez négatifs. On peut s'attendre à la disparition de secteurs entiers de l'industrie des pays latino-américains. On peut aussi prévoir un impact très fort sur le secteur agricole, déjà affecté par les politiques d'ajustement structurel et par l'ouverture aux marchés internationaux.

Alternatives possibles : un accord CAN - Mercosur - Union européenne

Cette analyse est pertinente dans la mesure où le rapprochement entre la CAN et le MERCOSUR est un fait accompli et effectif. En effet, un accord a été signé début 2004 entre la CAN et le MERCOSUR. Cet accord, signé par la Colombie, le Venezuela et l'Equateur implique une zone de libre-échange entre les deux blocs à moyen terme. Le traitement est assez favorable pour les pays andins, mais implique des assez longs délais pour la libération totale des produits sensibles comme le sucre, le lait, et la viande. Cet accord n'a pas été l'objet de débats publics, et sa signature a été noyée, au moins dans le cas de la Colombie, par le bruit du lancement des négociations du TLE avec les Etats-Unis.

Dans la droite ligne de notre argumentation plusieurs, éléments sont à évoquer comme des aspects positifs d'un tel démarche dans la perspective d'un rapprochement postérieur avec l'UE, tout en tenant compte du caractère spécifique d'une intégration « à l'Européenne ». Les arguments favorables à une telle intégration (MERCOSUR+CAN, avec en perspective un accord d'intégration avec l'Union européenne sur la base d'un modèle alternatif) sont d'abord historiques et culturels. Plus de trois siècles de colonisation ibérique, l'influence des idées de la Révolution française dans les processus de décolonisation du XIX^e siècle (malgré une application pas toujours réussie), les relations économiques d'échanges commerciaux avec le Royaume-Uni pendant le XIX^e siècle (pas toujours très équitables) et celles plus récentes avec l'Allemagne, ou encore l'émigration italienne et espagnole vers le Venezuela,

l'Argentine et le Brésil, ont tissé des liens étroits entre l'Europe et l'Amérique Latine. L'influence française au niveau des élites politiques, techniques et artistiques a été très importante dès l'époque des guerres d'indépendance et n'a pas disparu complètement, malgré la présence croissante des Etats-Unis.

Les transformations des régimes autoritaires en des régimes formellement démocratiques est un autre facteur à prendre en compte. Mais ce qui attire l'attention des investisseurs des pays européens sur la région sont principalement les données qui indiquent une reprise de la croissance économique après la décennie perdue des années 80, ainsi que la réinsertion compétitive de l'Amérique latine et les besoins de développement de nouvelles infrastructures dans cette région. Jusqu'à la fin des années 80 l'Europe du marché commun avait privilégié les relations économiques avec les pays de la convention de Lomé, c'est à dire le groupe des anciennes colonies essentiellement d'Afrique et du bassin méditerranéen.

Seuls quatre accords bilatéraux existaient avant cela avec le Mexique, le Brésil, l'Argentine et l'Uruguay. L'entrée du Portugal et de l'Espagne, ainsi que la "démocratisation" de l'Amérique latine ont dynamisé les relations interrégionales au point qu'actuellement tous les pays de cette région, sauf Cuba, sont couverts par des accords bilatéraux ou multilatéraux avec des pays de l'Union. De nombreuses initiatives ont renforcé les relations de l'Union Européenne avec la région, aussi bien sur le plan politique et commercial qu'en matière de coopération. Le « dialogue de San José » a été mis en place dès 1984 avec les pays de l'Amérique centrale, puis, en 1990, avec le groupe de Rio qui comprend les pays d'Amérique du Sud plus le Mexique.

L'Union Européenne et les pays du MERCOSUR ont signé à Madrid le 15 décembre 1995 un accord-cadre de coopération interrégionale qui prolonge l'accord interinstitutionnel de 1992. Cet accord vise à promouvoir la coopération dans divers domaines concernant l'intégration régionale, tels que la gestion et l'harmonisation des douanes, les normes techniques et la formation de fonctionnaires pour l'intégration. Cet accord cherche à développer le dialogue politique bilatéral, à stimuler la participation

des entreprises européennes dans la modernisation de l'appareil productif des pays du MERCOSUR, à consolider la coopération industrielle et, surtout, à avancer vers la libération progressive des échanges dans le but de constituer une zone de libre-échange au début du XXI^e siècle.

Ce projet constitue également un enjeu stratégique pour les deux ensembles régionaux. Du point de vue européen, il s'agit d'une initiative qui est en concurrence avec celles qui ont été lancées par les Etats-Unis, à savoir l'Initiative pour les Amériques puis, à la suite du sommet de Miami de 1994, le projet de création d'une zone de libre-échange des Amériques. Du point de vue du MERCOSUR, un potentiel accord avec l'Union Européenne renforce la crédibilité internationale du bloc, augmente l'attraction des pays qui l'intègrent vis-à-vis des investisseurs étrangers et peut contribuer à élargir leur marge de manœuvre dans les négociations avec les Etats-Unis²³.

Selon Briceño²⁴, un chercheur vénézuélien, c'est bien de concurrence stratégique qu'il s'agit entre les Etats-Unis et l'UE. Les Etats-Unis essaient de retrouver l'hégémonie qu'ils ont vu ébranlée par les avancées européennes dans la région dans les années 80 et 90. La stratégie américaine cherche donc à faire de l'Amérique Latine une zone de privilège pour ses entreprises et à régler les problèmes qu'ils n'ont pas pu régler selon leur intérêt dans l'arène multilatérale (GATT-OMC).

Pour l'Europe les enjeux consistent à maintenir les positions acquises comme important investisseur étranger et partenaire commercial dans le MERCOSUR, et augmenter une part du commerce qui a diminué de manière notable dans les dernières années. L'UE ne cherche pas à disputer l'hégémonie américaine dans la région, mais à garantir et maintenir ses positions acquises. L'accent principal est ainsi posé sur le commerce et

²³ Marta CASTILLO et Carlos QUENAN « Le projet d'une zone de libre-échange entre le MERCOSUR et l'Union européenne : quelles perspectives ? » in Daniel VAN EEUWEN, *op. cit.* pp. 279-298.

²⁴ José BRICEÑO RUIZ, « Strategic Regionalism and the Remaking of the Triangular Relation between the USA, the European Union and Latin America », *European Integration*, Vol. 23, 2001, pp. 199-213.

l'investissement, particulièrement dans les pays où existent des intérêts importants (MERCOSUR, Mexique, Chili, et Cuba).

Des accords dits de “ quatrième génération ” ont été signés aussi avec le Chili en 1996 et le Mexique en 1997. Le plus avancé est celui avec le Mexique. Par contre, l'accord avec le MERCOSUR malgré les espérances générées, piétine au sujet des négociations agricoles et il est fort peu probable d'envisager un réel libre-échange avant 2015.

Cela dit, il faut reconnaître que la région andine occupe une place secondaire du point de vue commercial et des investissements (une observation à nuancer si l'on considère les intérêts non négligeables de l'Espagne et de la France, avec des investissements importants dans le secteur financier, les télécommunications et les services dans tous les pays andins). Cela explique l'ouverture à de nouveaux domaines d'une relation interrégionale traditionnellement limitée à la coopération au développement, le dialogue spécialisé dans la lutte contre les drogues, et dans le cas de la Colombie sur l'accompagnement des expériences de promotion de la paix au niveau local et régional.

Les faits donnent un appui à cette hypothèse. Si nous regardons les développements les plus récents, après le lancement à Carthagène des négociations du TLE entre trois pays de la communauté andine et les Etats-Unis, l'UE a annoncé la volonté de l'Europe élargie à 25 et des pays de la communauté andine de commencer des négociations en vue d'un possible accord de quatrième génération (semblable à celui déjà signé avec le Mexique et le Chili) qui comprendrait, en plus d'autres thèmes de coopération politique et scientifique, un accord de libre-échange. Ce caractère réactif de la politique extérieure de l'UE semble se confirmer²⁵. Mais cette vision concurrentielle entre l'UE et les Etats-Unis²⁶ n'est pas partagée par tous les auteurs, notamment

²⁵ Article de presse « Paisés andinos y europeos también exploran un TLC », *El Colombiano*, Medellín, 25 mai 2004.

²⁶ Voir par exemple Sebastian SANTANDER, « EU-MERCOSUR, Interregionalism: Facing Up to the South American Crisis and the Emerging Free

Olivier Dabéné²⁷, qui pense qu'il s'agit là de processus complémentaires et convergents et non pas de processus concurrentiels.

Cette idée est basée sur une étude comparative de l'évolution des similarités entre les méthodologies de l'intégration du MERCOSUR et de l'ALENA, qui montre leur rapprochement progressif. Selon cette vision, les processus d'intégration sous-régionale de l'Amérique du Sud comme la CAN et le MERCOSUR préparent le chemin pour une intégration postérieure dans le Cadre de la ZLEA. « L'exemple de l'évolution comparée du MERCOSUR et des projets nord-américains est emblématique de ce rapprochement et permet de relativiser l'idée d'une opposition entre deux pôles de puissance et deux styles d'intégration »²⁸.

Cette vision purement économique oublie les tensions qui ont resurgi ces dernières années entre les pays du Sud et les Etats-Unis. Des exemples de ces tensions concernent, entre autres, certaines positions du régime vénézuélien actuel, la problématique de la lutte contre les drogues dans le cas de la Colombie, du Pérou et de la Bolivie, et l'arrivée de la gauche du parti des travailleurs au gouvernement du Brésil. Dans ces cas, on constate que le consensus continental est très loin d'être assuré et que cette situation nouvelle n'est pas sans conséquences sur les négociations commerciales.

Dans ce sens, une étude de la BID²⁹ signale comment la détérioration des relations entre le gouvernement Bush et l'Amérique latine après le 11 septembre est un des facteurs qui pèse effectivement sur les possibilités d'avancement dans la négociation d'une ZLEA avant 2005³⁰. Les attaques terroristes ont déplacé de la liste de priorités la négociation commerciale et les relations

trade Area of the Americas », *European Foreign Affairs Review* 7, 2002, pp. 491-505.

²⁷ Olivier DABENE, « L'intégration régionale dans les Amériques, économie politique de la convergence », *Les études du CERI*, N° 5, Aix-en-Provence, 1998.

²⁸ Olivier DABENE, *op. cit.* pp. 15

²⁹ Banque Interaméricaine du Développement.

³⁰ J. DIAZ CASSOU, *ALCA, el Fast Track y las relaciones entre Estados Unidos y América Latina*, Toulouse France, BID-CNRS-GRAL, 2002, 4p.

politiques avec les pays de la région à l'exception de la Colombie, en raison de l'importance de la lutte antidrogue et du mélange intéressé et favorisé par l'actuel gouvernement colombien, entre lutte contre le trafic de la drogue et lutte antiterroriste. Cette situation a contribué à créer une politique centrée sur la lutte antidrogue, de caractère répressif et limitée à l'aide militaire, l'envoi de conseillers militaires et civils (récemment le parlement américain a encore approuvé l'augmentation du nombre de conseillers militaires de 400 à 500 après une demande de doublement des effectifs de la part de l'administration Bush).

Le pendule politique qui bascule actuellement vers la gauche (élections de Chavez, Lula, Kirchner, et dernièrement Tabaré Vasques en Uruguay), les soulèvements populaires en Bolivie qui ont mis terme au gouvernement de Gonzalo Sánchez de Lozada et la montée de figures comme Evo Morales, dirigeant des paysans producteurs de coca, indique que très probablement la date butoir de signature de ZLEA ne sera pas respectée. Certains analystes pensent que ce mouvement amènerait à une division politique entre les pays de l'Ouest (Mexique, Amérique centrale, CAN sans le Venezuela et le Chili) plus pro-américains, et les pays de l'Est autour du leadership brésilien (MERCOSUR+Venezuela) qui ne sont pas intéressés à signer un traité sans concessions importantes de la part des Etats-Unis spécialement dans les champs de l'agriculture et de l'acier.

La société civile et la résistance face à la ZLEA

La participation de la société civile dans la première phase de débat de la ZLEA a été très marginale, mais au fur et à mesure que les négociations s'approchent de la phase finale, les manifestations d'opposition se font plus visibles et plus organisées. Une alliance entre les différents acteurs critiques face à l'approfondissement du modèle neo-libéral se dessine dans les différents pays de la région et présente aussi une dimension internationale. Cette position critique vient de différents secteurs, pas seulement des pays du Sud mais aussi des groupes d'intérêt à l'intérieur des Etats-Unis. Une

large palette de manifestations, qui vont des études académiques aux manifestations de rue, sont identifiables. Les arguments au cœur de la critique proviennent de l'évaluation des effets de l'ALENA sur l'économie mexicaine, et des effets négatifs identifiés à différents niveaux : ralentissement de la croissance économique, augmentation du déficit dans la balance des paiements due à l'augmentation des importations, perte d'emplois, diminution des salaires, augmentation de la pauvreté, augmentation de l'inégalité, entre autres. Pour les critiques il faut revoir à ce niveau le modèle d'intégration si l'on veut éviter un changement massif de l'opinion contre l'intégration économique³¹.

D'une façon plus générale, la situation politique interne des Etats-Unis est un autre facteur à considérer, les Républicains étant de manière traditionnelle beaucoup plus intéressés dans la signature d'accords de libre-échange que leurs rivaux démocrates. Mais au-delà de cette division entre les partis, c'est la pression des lobbies internes liés aux secteurs menacés de l'économie américaine qui a conduit à limiter la liberté de négociation du gouvernement fédéral. En effet, l'actuel *Trade Promotion Authority* (TPA – également appelée *fast track*), est la plus limitée de l'histoire.

Cet accord contient des clauses environnementales et sociales, oblige le gouvernement américain à des consultations devant quatre comités du Congrès et à réaliser des études d'impact environnemental avant de faire des concessions sur une liste de 521 produits considérés sensibles. Tous ces aspects sont considérés pour les pays du Sud comme des clés dans la négociation, ce qui laisse peu de marge de manœuvre aux négociateurs. Tous ces éléments accompagnent des mesures approuvées auparavant sur la protection de l'industrie de l'acier et de l'agriculture, et contribuent à rendre suspecte aux yeux du Brésil l'approbation du TPA³². Concernant le TLE bilatéral avec les Etats-Unis que la Colombie est en train de

³¹ T. WISE, and K. GALLAGHER, « NAFTA : A Cautionary Tale: Latin American and Caribbean governments should think twice about signing on to the FTAA in its proposed form », Medford Massachusetts, Global Development and Environment Institute, Tufts University, 2002, 3 p.

³² J. DIAZ CASSOU, *op. cit.*

négozier en parallèle avec le Pérou et l'Equateur, son aboutissement est à craindre et fort probable étant donné la réélection de George W Bush. De plus, la probabilité d'une négociation à la hâte et sans aucune marge de manœuvre est un risque pour les pays de la CAN.

Dans ce cas, l'asymétrie et la petite taille des économies et l'alignement total avec les politiques américaines laisserait prévoir une imposition des conditions de négociation qui ne considérerait pas les intérêts nationaux. Les conditions politiques internes en Colombie de limitation des libertés civiles, dans un cadre de militarisation croissante et d'intensification de la guerre interne, rendent très difficile une opposition libre à cette négociation.

C'est dans ce cadre là que les pays andins doivent revendiquer leur liberté de choix politique et profiter, dans la mesure du possible, de leur maigre marge de manœuvre dans les négociations afin d'éviter les impacts négatifs de l'intégration. Un rééquilibrage basé sur une politique d'ouverture aux autres groupes comme le MERCOSUR et l'Europe est fondamental pour retrouver un équilibre perdu en faveur d'une politique unilatéralement alignée avec les intérêts américains.

Le sommet Union Européenne et Amérique latine à Guadalajara

Des intentions de rapprochements interrégionaux entre l'Europe et l'Amérique latine sont toujours présentes. Les 28 et 29 mai 2004, a eu lieu le troisième sommet de chefs d'état de l'UE et l'Amérique latine, à Guadalajara au Mexique, sur les sujets de l'intégration et la cohésion sociale. Après les réunions de Rio de Janeiro (1999) et Madrid (2002), cette réunion et les propositions d'institutionnalisation qui en découlèrent ont amené le Brésil à proposer un secrétariat permanent basé à Madrid. Ces réunions sont le témoin de l'intérêt sur l'Europe de la part des pays de l'Amérique latine et de l'intérêt stratégique que représente la région pour l'Europe, qui s'était présentée pour la première fois élargie à 25 membres. Mais, malgré les résultats qui sont évoqués comme produits de dialogues de haut niveau entre les deux régions (les accords d'association entre l'UE, le Mexique et Chili), le sommet

paraît plutôt faire le constat des difficultés pour avancer vraiment vers un accord d'association alternative à la ZLEA. Les négociations lancées avec le MERCOSUR avancent avec difficulté, et le tant attendu lancement du processus de négociation d'accords d'association avec l'Amérique centrale et la CAN a été repoussé pour cause de désaccords internes entre les membres de l'UE. Ceci pourrait être mal perçu par les pays andins, certains d'entre eux étant déjà par ailleurs engagés dans une négociation de libre-échange avec les Etats-Unis.

Un des aspects positifs a été la place centrale donnée au problème d'intégration sociale ou de « cohésion », concept très important dans le processus de construction européenne. C'était l'occasion pour l'UE de différencier sa proposition du processus d'intégration nord-américaine centré uniquement autour du commerce. Cette proposition a été bien accueillie par les pays latino-américains, et pourrait être un axe de coopération intéressant. Mais un seul nouveau programme a pour l'instant été lancé comme initiative sociale, doté d'une modeste enveloppe de trente millions d'Euros et destiné à la formation de fonctionnaires en politiques sociales³³.

L'autre effet positif des sommets bi-régionaux est l'impulsion qu'ils ont donnée à l'échange entre les sociétés civiles. Des initiatives de la part des ONG, des syndicats, entreprises et réseaux académiques commencent à se multiplier, et ont produit pour la première fois des déclarations adressées aux chefs d'état et de gouvernement. Se sont en parallèle développés des rassemblements des mouvements anti-globalisation et des autorités locales, des politiciens et des délégations des parlements régionaux.

³³ Christian FRERES, « La tercera cumbre Union Europea America latina y el Caribe: A la tercera va la vencida? » Madrid, *Anàlisis del Real Instituto Elcano*, 2004, 4 p.

État actuel de la coopération entre l'UE et la CAN

L'identité de l'UE face aux pays du Sud

L'un des aspects les plus importants dans la relation interrégionale est l'auto-perception par l'UE de son rôle dans l'arène internationale par rapport aux pays du Sud. Les porteparoles de l'UE sont très fiers du rôle de *leadership* de l'Union dans le domaine de la coopération au développement, et en effet elle constitue (l'UE et ses Etats membres) le plus grand donneur d'aide au développement. Un travail de recherche réalisé récemment par Jan Orbie³⁴ de l'Université de Gand donne une approche très intéressante de cette question de base. Le travail analyse le processus de prise de décisions à l'intérieur de l'UE dans le cadre de la Conférence internationale du financement du développement de Monterrey³⁵ ce qui permet à l'auteur d'avancer certaines conclusions par rapport au niveau d'intégration de la politique extérieure européenne dans ce domaine et au rôle réel et présumé de l'UE.

La démarche de préparation de la réunion a impliqué pour l'Europe des processus de négociation très intenses, en partant de la demande faite lors du Conseil européen de Helsinki à la Commission de présenter une communication sur la façon dans laquelle l'Union contribue au développement global durable et réaffirme sa promesse d'atteindre le plus tôt possible l'objectif de l'ONU de 0,7% du PIB dédié à la coopération. Le but de cette préparation était d'établir un dialogue avec les différents membres pour arriver au seuil de 0,7%. Différentes instances étaient concernées au niveau inter-étatique (le Conseil des affaires générales chargé de préparer la réunion de Monterrey) et au niveau

³⁴ Jan ORBIE, « EU Development Policy Integration and the Monterrey Process: A Leading and Benevolent Identity ? », *European Foreign Affairs Review*, 8, 2003, pp. 395-415.

³⁵ Ville de Mexico, février 2002.

supra-étatique, la Commission ayant lancé un cycle de dialogues bilatéraux avec les Etats membres sur la base du rapport du Directeur général pour le développement. La base de discussion fut le rapport Richelle (du nom du Directeur général). La proposition finalement présentée à Monterrey proposait d'augmenter l'aide au développement moyen de l'UE à 0,39% du PIB pour 2006. La proposition consistait à demander à tous les pays au-dessous de la moyenne d'atteindre celle de l'an 2000 et à ceux qui étaient déjà au-dessus de faire également des efforts pour élever la moyenne qui serait le nouveau niveau de référence à l'horizon 2010. Malgré son aspect assez raisonnable, la proposition souleva une certaine réticence de la part de certains pays membres. Après des négociations difficiles sous la présidence de l'Espagne, ils arrivèrent à un compromis pour fixer un minimum de 0.33 % pour 2006, compromis qui fut annoncé pendant le sommet européen de Barcelone.

Face à la proposition initiale de la Commission se sont définis deux groupes :

- a) Groupe de pays avec une position progressiste face à Monterrey , avec un haut pourcentage de coopération et favorables à la position de la Commission (Pays-Bas, Luxembourg, Suède, Danemark).
- b) Groupe de pays avec un taux bas de coopération mais favorables à la proposition (Royaume-Uni, Belgique, Irlande), épaulés par d'autres acteurs comme les ONG³⁶, la Banque mondiale, la Commission et le Parlement européen.
- c) Groupe de pays avec une position conservatrice face à Monterrey , groupe composé par des pays avec un taux de coopération bas (France, Finlande, Espagne, Autriche, Portugal, Grèce, Allemagne et Italie).

On peut tirer de cette situation quelques constats. Le premier est l'absence d'accord au niveau des états membres sur le sujet, et tel qu'il a été souligné par les ONG et les Etats les plus progressistes,

³⁶ Organisations non gouvernementales.

0.33 % est une goutte d'eau dans l'océan des nécessités de la coopération au développement. Le deuxième point est l'absence de limite de temps pour arriver au but de 0,7%, ce qui le rend peu crédible. En plus, l'Europe a raté l'occasion d'avoir le *leadership* par l'exemple et de se constituer en claire alternative face à la négligence du gouvernement américain. La position européenne reste donc très timide face aux Américains. Ce fait nous oblige à mettre en perspective la perception de soi proclamée et partagée de l'Europe comme puissance bienveillante face aux pays du Sud.

Mais d'un côté plus positif, l'UE est arrivée à parler d'une seule voix à Monterrey, ce qui indique aussi une avance vers plus d'intégration dans un domaine important de la politique extérieure commune, alors que l'ambiance générale semble indiquer un mouvement vers la nationalisation de l'aide, des critiques sur l'inefficacité et la mauvaise administration de l'aide au niveau supranational, et aussi une dérive vers la droite au niveau politique qui impliquerait moins d'Europe et moins d'aide. Tous ces facteurs rendent encore plus remarquable la décision du Conseil des ministres sur le développement du 8 novembre 2001 et le Compromis de Barcelone. Dans ces documents, un appel explicite à un arrangement au niveau européen sur l'aide extérieure au développement est formulé. Avant cette date, cette décision était prise à niveau national exclusivement. Avec ce compromis on a établi une sorte d'intégration dans le processus de prise de décisions ou, autrement dit, une sorte d'intégration « discrète » de la politique européenne de développement. Ce caractère provient du fait qu'il ne constitue pas un accord légalement contraignant parce qu'il n'a pas de force légale, mais par contre représente un consensus politique qui établit une nouvelle pression entre égaux dans ce domaine³⁷.

³⁷ Jan ORBIE, *op. cit.* & Carlos SANTISO, « Reforming European Foreign Aid: Development Cooperation as an Element of Foreign Policy », *European Foreign Affairs Review* 7, 2002, pp. 401-422, 2002.

La coopération au développement de l'Union européenne

Aspects institutionnels

La visibilité de l'Union européenne dans le champ de la coopération au développement en Amérique Latine est un phénomène relativement récent qui a des caractéristiques intéressantes et spécifiques par rapport à d'autres bailleurs de fonds. Mais la complexité de son fonctionnement pose une série de difficultés de compréhension dues au caractère d'ensemble multinational en construction de l'UE. Par ailleurs, il s'agit d'un ensemble multinational original. Ni Etat, ni organisation internationale, mais avec des caractéristiques des deux : sa politique de coopération n'est ni une politique bilatérale, ni une politique internationale classique. Elle est en fait le résultat d'un compromis difficile entre une identité propre qu'elle souhaite imposer non seulement à ses Etats membres mais aussi à d'autres acteurs chaque fois plus influents (notamment les entreprises transnationales, les chambres de commerce nationales, etc.), et d'autre part les intérêts parfois contradictoires de ses Etats membres.

Dans le chapitre suivant, nous procéderons d'abord à une brève présentation des principales structures politiques et administratives de l'UE et de leur rôle dans la définition des politiques de coopération. Nous nous intéresserons ensuite aux rapports entre l'UE et l'Amérique latine, leur origine, leurs caractéristiques et leur spécificité.

La structure de l'Union européenne et la Coopération.

➤ Organe législatif

Le Parlement européen a la possibilité d'orienter et soutenir les programmes de développement et de coopération de l'Union européenne avec la quasi-totalité des pays en développement du monde par la voie de sa Commission de Développement et de la

Coopération (DEVE) et de l'Assemblée Paritaire ACP-UE. L'existence de cette commission spéciale est la démonstration de l'influence du passé colonial au sein de l'Union européenne, l'ACP³⁸ étant un regroupement des anciennes colonies européennes. La procédure budgétaire lui permet aussi d'influencer directement les dépenses consacrées aux principales priorités du développement rural, de l'environnement, de l'aide aux réfugiés et aux personnes déplacées, ainsi que le soutien des organisations non gouvernementales. Le Parlement accorde aussi une grande importance à l'aide humanitaire.

Par l'intermédiaire en particulier de l'Assemblée paritaire, qui est l'organe démocratique de la convention qui lie l'Union européenne aux 71 pays ACP, le Parlement travaille pour un partenariat fondé sur le commerce et le développement, la lutte contre la pauvreté et le respect des droits de l'homme.

La Commission du Développement et de la Coopération est compétente pour les questions ayant trait à :

-A la promotion et à la mise en œuvre et le contrôle de la politique du développement et de la coopération de l'UE, y compris :

-Le dialogue politique avec les pays en voie de développement.

-La politique économique et commerciale des investissements à l'égard des pays en voie de développement, y compris le système de préférences généralisées.

-L'aide humanitaire, l'aide d'urgence et l'aide alimentaire dans les pays en voie de développement.

-La coopération technique et financière avec les pays en voie de développement.

-D'autres questions sectorielles telles que la santé et l'éducation, ainsi que le développement industriel et rural.

-Le soutien au processus de démocratisation, à la bonne gouvernance et aux droits de l'homme dans les pays en voie de développement.

-A la négociation, la conclusion et l'application de la Convention ACP-UE.

³⁸ Afrique, Caraïbes et Pacifique.

-Aux relations avec les organisations internationales, multilatérales et non gouvernementales compétentes.

-Au contrôle concomitant de l'exécution des dépenses en cours dans le champs de leurs attributions.

➤ L'exécutif : la Commission européenne (CE)

La Direction Générale du Développement (DG Développement), placée sous la direction du commissaire chargé de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, contribue à la définition de la politique de coopération au développement de l'Union, à l'intention des pays en développement et des pays en territoires d'outre-mer (PTOM).

La DG Développement gère et coordonne directement les relations avec les 71 états d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et les 20 PTOM. Elle coopère étroitement avec d'autres services de la Commission, notamment avec l'Office d'Aide Humanitaire (ECHO), la DG Relations Extérieures et le Service Commun des Relations extérieures (SCR).

La DG Développement est actuellement soumise à une restructuration mais elle continuera à mener des activités dans les domaines suivants :

Éradication de la pauvreté et autres domaines pour lesquels l'UE peut avoir des spécificités ou des avantages comparatifs par rapport à d'autres bailleurs de fonds (aide à l'ajustement structurel, aide à l'intégration régionale, encadrement des politiques commerciales des pays en développement, société de l'information, environnement, recherche et développement). Une des priorités est de faire le lien entre le travail de l'Office d'aide humanitaire (ECHO) et celui de la DG Développement ;

Domaines sensibles aux citoyens de l'UE (démocratisation, respect des droits de l'homme, soutien à la société civile). Défense des intérêts selon le principe de subsidiarité (prévention et réglementation des conflits, stabilisation économique, migrations, pandémies, par exemple). Par des raisons pratiques et opérationnelles (aide et sécurité alimentaire, prévention des catastrophes).

- Office de l'aide humanitaire ECHO : ECHO 3 Asie, Amérique latine, Méditerranée, Proche et Moyen-Orient.

Son objectif est de porter assistance et secours d'urgence aux victimes de catastrophes naturelles ou de conflits en dehors de l'Union européenne. Cette aide est directement orientée vers les populations en détresse, sans distinction de race, de religion ou d'opinion politique.

Autres fonctions : études de faisabilité des opérations d'aide humanitaire, suivi des projets d'aide humanitaire, préparation préalable aux risques de catastrophes naturelles, formation de spécialistes, renforcement institutionnel, micro-projets à effet démonstratif, formation et assistance technique aux partenaires, sensibilisation de l'opinion publique aux problèmes humanitaires en Europe et dans les pays tiers et subvention des initiatives de réseaux d'études et de formation dans le domaine humanitaire.

La politique de coopération de l'UE et la CAN

La politique communautaire de développement s'esquisse dès 1982 et se confirme par le traité de Maastricht de 1992. A partir du début des années 80, sa mise en place conduit à une ouverture de nouvelles aires géographiques de coopération (entrée ou intensification de l'action en dehors des frontières des anciennes colonies, particulièrement dans d'autres pays en voie de développement en Asie et Amérique Latine, (PVD-ALA). Elle conduit également à une adaptation du dispositif institutionnel d'intervention de l'aide, à une recomposition des priorités budgétaires et à un transfert accru des intérêts bilatéraux des Etats membres aux projets de coopération européens.

Ces réajustements s'accompagnent d'un renouvellement du discours et des missions politiques, culturelles et économiques de coopération. L'UE se trouve en outre pour la première fois sous la pression des acteurs privés, notamment des entreprises, jusque là

indifférents. Elle est selon eux sensée agir en faveur de leurs intérêts économiques dans certaines zones de croissance rapide du Sud en Asie et en Amérique Latine. En réponse à leurs attentes, la politique de coopération au développement de l'UE met en œuvre une coopération économique ciblée sur l'augmentation des relations commerciales et de l'investissement européen dans les pays du Sud³⁹.

Les points les plus importants de la politique de coopération de l'UE sont :

La coordination avec les organisations internationales dans le cadre des conventions internationales. Il s'agit d'un souci de cohérence avec la communauté internationale représentée notamment par le système des Nations Unies et ses instruments, comme par exemple les deux grandes conventions environnementales issues du sommet de Rio de 1992 : la convention sur la biodiversité et la convention sur le changement climatique.

La coordination entre Etats membres à l'intérieur de l'Union européenne. C'est une tentative de coordonner les grandes lignes de la coopération communautaire et les orientations de la coopération au niveau de chaque pays membre.

La coordination entre les Etats membres et la Commission européenne sur la base des documents de stratégie par pays, sur le terrain. L'objectif de cette politique est d'agir sur un diagnostic partagé de la situation particulière de chaque pays ou région et d'éviter les contradictions ou la concurrence entre les projets financés par l'UE et ceux qui sont financés ou appuyés par la coopération bilatérale des pays membres.

La déconcentration et la décentralisation, comme partie d'une politique plus générale destinée à surmonter les tendances centralisatrices de la bureaucratie européenne.

Le dialogue avec d'autres bailleurs de fonds comme le FMI, la Banque Mondiale et les Nations Unies. Avec la même idée d'éviter

³⁹ Anne LE NAELOU, *Politiques européennes de développement avec les pays du sud*, Paris, L'Harmattan, 1995, 255 pp.

les contradictions ou le manque de cohérence et la duplication d'efforts.

Le rôle premier du pays partenaire en matière de coordination en fonction des stratégies de développement qu'il a définies au titre d'initiatives, telles que "le cadre de développement intégral". Dans le même sens général, cette initiative cherche à donner au pays bénéficiaire l'opportunité d'avoir une vision générale de tous les fournisseurs d'aide et de coordonner les interventions dans un cadre de planification nationale ou régionale.

L'expression cohérente et si possible d'une seule voix dans les enceintes internationales. Cela avec l'objectif d'augmenter l'influence et la visibilité de l'UE au sein des organisations internationales, tout en respectant l'autonomie nationale de ses membres.

On peut résumer ces grandes lignes en disant que la politique de coopération doit assurer la complémentarité des actions aussi bien au sein de l'UE que par rapport aux organisations internationales. Elle doit également assurer la cohérence avec les postulats généraux de la coopération au développement, comme la lutte contre la pauvreté, la promotion de la démocratie ou la protection de l'environnement. En dernier lieu, elle doit accroître la visibilité de l'aide européenne au sein de la communauté internationale des coopérants par le biais de la réalisation de projets "porte-drapeau".

Politique de coopération avec l'Amérique latine

L'Amérique latine représente une région importante pour la Commission européenne, pour des raisons historiques, culturelles, politiques et économiques. Sur ce dernier plan, l'Europe veut exercer de plus en plus une fonction de contrepoids vis-à-vis des Etats-Unis dans les relations internationales des pays latino-américains.

A partir du début des années 1990, la reprise de la croissance économique dans cette région a renforcé l'intérêt des pays européens pour les pays latino-américains. Les flux de l'aide entre l'Amérique Latine et l'Europe ont atteint des niveaux absolus et

relatifs très importants. Selon les données de l'OCDE, le montant de l'aide publique au développement (APD) bilatérale des 15 Etats membres de l'UE vers l'Amérique Latine a été d'environ 1,9 milliard de dollars américains par an entre 1991 et 1995. Selon l'inventaire de l'Institut du Développement d'Outre-mer, l'APD des Communautés en tant que telles a été en moyenne de 400 millions de dollars par an durant la même période. L'UE et ses Etats membres ont assuré environ 55% de l'APD totale aux pays de la région pendant ces mêmes années (15 pays membres de l'UE 46%, Commission Européenne 9%, Autres 45%).

L'évolution du poids relatif de l'aide fournie par l'UE par rapport à celle fournie par ses Etats membres est aussi intéressante. Le volume d'aide de l'UE a augmenté tous les ans, en passant de 10% à 13% de l'aide européenne globale. En termes absolus, elle a plus que doublé par rapport aux cinq années précédentes (1986-1990)⁴⁰.

Coopération avec l'Amérique latine : l'émergence de l'aide "régionale"

Il faut considérer que l'aide « régionale » représente 25% de l'aide globale de l'UE durant ces cinq dernières années et que l'Union est le seul donateur qui alloue des fonds d'une telle importance aux interventions régionales.

On fait ici référence aux programmes qui s'adressent à l'ensemble des pays de la région ou, plus spécifiquement, à un des nombreux ensembles sous-régionaux (Communauté andine, MERCOSUR ou le Marché Commun Centraméricain). Cette idée de faire du renforcement de l'intégration régionale un axe de la coopération a son explication dans l'évolution historique de la relation entre l'UE et l'Amérique Latine.

En effet, dans la décennie des années 80, avec le processus de San José (dérivé du groupe des pays amis de la paix en Amérique Centrale) l'UE a commencé à définir une identité spécifique de la

⁴⁰ Development Researchers Network, « Evaluation de la coopération de la Commission européenne en Amérique Latine », 79 p. Document Internet. 1999.

coopération dans la région. Les éléments de cette spécificité sont la combinaison entre la démocratie, la paix et le développement, avec la garantie d'un partenariat de longue durée. La dimension régionale devient donc une exigence de cette approche : elle est une condition pour la paix, de même qu'une façon de renforcer un partenariat régional, qui reconnaît comme interlocuteur de l'UE un ensemble culturel et socio-économique complexe.

Avant cette expérience, la coopération avec la Communauté andine avait une structure rigide, non négociable et appliquée par pays selon la réglementation valable à l'époque : le règlement de 1981 (42% pour le développement rural, 24% pour l'aide alimentaire, 8% pour la technologie alimentaire, 24% pour la planification régionale comme renforcement des capacités institutionnelles, l'embryon de la future coopération régionale). Le Pacte andin était à l'époque le premier bénéficiaire de l'aide européenne, situation qui a complètement changé, comme nous le verrons par la suite. En 1990, avec la déclaration de Rome commence un véritable dialogue « birégional » entre le groupe de Rio (qui regroupe la quasi-totalité des pays d'Amérique du Sud plus le Mexique) et l'Union Européenne. C'est sur cette base que le partenariat birégional se développe autour de trois axes complémentaires : le dialogue politique, la coopération technique, financière et économique (qui correspond à l'aide proprement dite), et les échanges commerciaux. Pour chacun des trois axes mentionnés, il y a des instruments spécifiques :

Le dialogue politique permanent au niveau régional et sous-régional, comme dans le cas du groupe de San José (Amérique Centrale) ou du groupe de Rio (Amérique du Sud plus Mexique) implique toujours la conditionnalité politique de l'exigence de régimes démocratiques, le multipartisme, la liberté des médias, etc. Cette exigence est connue comme la « clause démocratique ».

En ce qui concerne les relations commerciales, l'instrument généralement utilisé est le système de préférences généralisées, créé en 1971. Grâce à ce système, plus de 65% des exportations latino-américaines vers l'Europe bénéficient d'exonérations douanières totales. Près de 45% des exportations latino-américaines entrent sans tarifs douaniers en vertu de la clause de la nation la plus

favorisée (NPF), tandis que 23% supplémentaires jouissent d'exonération ou tarifs préférentiels dans le cadre du système de préférences généralisées.

Dans la coopération technique, on se sert de plus en plus d'instruments tels que les programmes horizontaux. Ces programmes appliqués à des problématiques communes et transversales, établissent des relations de partenariat birégional, comprenant d'un côté un groupe d'opérateurs européens et de l'autre côté des groupes d'opérateurs latino-américains. Des schémas d'association entre ONG et entreprises de consultants privés, pour la coopération avec des ONG locales du Sud sont à l'ordre du jour dans un projet d'appels publics concurrentiels⁴¹.

Évolutions et priorités

Depuis le début des années 80 les catégories habituelles de classement « Tiers monde », « Sud » ou « pays en voie de développement », commencent à être remplacées par des relations d'échange entre les régions riches et pauvres du monde. Il s'y ajoute une recomposition des cadres de coopération au développement mis en place depuis la fin des années 60. La politique de coopération de l'UE est aussi touchée par ces changements.

Les textes et les lignes budgétaires européens ont trop souvent tendance à présenter, de façon cloisonnée, la variété des instruments et des modalités de fonctionnement et de coopération selon les groupes de pays bénéficiaires. Dans ce sens, tel qu'on l'a déjà mentionné, on peut identifier un premier groupe de pays qui ont eu un rapport privilégié avec les pays de l'UE par le biais de relations coloniales, notamment de la France et la Belgique. Ces relations ont servi de modèle pour nombre de relations avec les pays du Sud, comme on peut le constater par exemple dans le livre de l'expert

⁴¹ Union européenne, « Union européenne - Amérique Latine : actualité et perspectives du renforcement du partenariat (1996-2000) », Document Internet, Bruxelles. Belgique. 2001.

africain Francis Matambalya⁴², une étude très complète sur les aspects positifs et les limites des relations entre l'UE et les pays de l'Afrique sub-saharienne. De manière tout à fait suggestive, il ne fait aucune référence aux autres pays du Sud.

Mais cette situation a évolué au fur et à mesure de l'émergence, pour l'ensemble des pays européens, de nouvelles perspectives dans les relations internationales avec d'autres régions du monde, et en particulier avec les pays asiatiques et l'Amérique Latine. Le rôle joué par les acteurs privés, à la recherche de nouveaux marchés pour leurs produits et leurs services ainsi que pour l'investissement direct, n'est pas négligeable.

Une particularité intéressante de la coopération de l'UE est son caractère régional et l'idée de promouvoir l'intégration régionale par le biais de projets horizontaux. Actuellement, les projets régionaux atteignent plus de 60% du budget de la coopération de l'UE avec les pays de l'Amérique Latine. Bien qu'officiellement ils n'aient pas de critères préférentiels par rapport aux différents ensembles sub-régionaux, il est évident qu'en fait, il y a une dynamique émergente qui tend à privilégier les régions les plus prometteuses du point de vue du développement économique.

Dans la mesure où la dynamique interne du plus jeune ensemble régional, le MERCOSUR, multiplie les opportunités d'augmenter les relations commerciales, l'UE cherche à augmenter sa présence et sa visibilité dans une évidente concurrence avec ses partenaires américains. L'UE a actuellement débuté des négociations qui envisagent une intégration accrue avec cette région. Et cela malgré les difficultés qui opposent les politiques agricoles européennes et la demande des producteurs latino-américains de denrées alimentaires pour avoir un accès libre aux marchés européens comme contre-prestation à une plus grande ouverture de leurs marchés aux produits industriels européens.

⁴² Francis MATAMBALYA, *The Merits and Demerits of the EU Policies towards Associated Developing Countries*, Frankfurt, Peter Lang, 1999, 288 p.

Un exemple de la coopération UE – CAN : la lutte contre les drogues

En contraste avec l'intérêt économique qui caractérise la coopération avec le MERCOSUR, la politique de coopération européenne s'est centrée sur la stabilisation économique de la Communauté andine de nations qui, malgré son démarrage précoce, a rencontré de sérieuses difficultés d'ordre politique et économique pour sa consolidation. Dans la sous-région andine, l'UE est fortement engagée dans le soutien aux processus de diversification économique et de stabilisation politique et sociale, notamment dans le cadre de la lutte contre la drogue. Dans la relation entre les deux régions, on peut même avancer que la politique de lutte antidrogue en est la colonne vertébrale.

La politique de coopération dans la lutte contre le trafic de drogues

L'UE participe à une stratégie internationale de lutte contre les drogues dans le cadre des organisations internationales multilatérales comme l'ONU. Cette politique est largement marquée par deux courants de pensée par rapport à la meilleure alternative au problème du trafic et de la consommation de la drogue.

Une première position est centrée sur la demande. Elle dit que le problème ne sera pas résolu tant qu'il existe une demande solvable de drogue dans les pays du Nord. Comme solution, on peut penser à des mesures de prévention, d'éducation et de limitation de l'impact social négatif de la consommation de la drogue.

Une deuxième position pense que le problème est plutôt d'offre et que la solution passe par la répression de la production et du trafic dans les pays producteurs au Sud.

Une troisième position, plus anecdotique, est celle qui met l'accent sur la liberté individuelle et par là demande la légalisation aussi bien de la production que de la consommation de la drogue⁴³

La politique des pays membres de l'UE dans ce domaine est variable, et même contradictoire, comme nous l'avons déjà remarqué dans la première partie du travail. Dans le cadre de l'UE en tant que telle, on trouve une position de compromis entre les différentes positions. En effet, aussi bien les pays membres que l'ensemble de l'UE partagent des responsabilités dans les stratégies répressives comme le contrôle policier du trafic de drogue et de précurseurs chimiques, ainsi que dans la lutte contre le blanchiment d'argent. Mais en même temps, elle essaie, par le biais de sa représentation politique dans le Parlement européen, de se démarquer des mesures de répression militaire des populations paysannes productrices de drogue, comme dans le cas du "Plan Colombie". En effet, le Parlement européen a fixé récemment sa position par rapport au Plan Colombie. En novembre 2000, un vote de 474 contre 1 a établi une position critique de l'approche américaine. Le Parlement propose de maintenir le processus de paix, mais par le biais d'une stratégie européenne qui met l'accent sur l'aide sociale et évite toute sorte de coopération militaire.

Le Parlement européen a donc estimé que l'UE devait suivre une stratégie propre non militariste. En particulier, par rapport à la lutte contre les drogues, la résolution du PE ajoute que l'objectif du Plan Colombie consiste en l'éradication des cultures de coca et la lutte contre le trafic de drogue par le biais d'une stratégie qui donne la priorité à l'application aérienne des produits chimiques ainsi qu'à l'application des agents de lutte biologique qui conduisent au déplacement forcé des communautés paysannes affectées".

Quant à l'approche de la diminution des dégâts (par exemple la distribution de seringues dans les prisons comme une acceptation de la circulation de l'héroïne entre les prisonniers), elle est à l'origine

⁴³ Francisco THOUMI, « Las drogas ilegales y las relaciones exteriores de Colombia : una visión desde el exterior » in *Las drogas, una guerra fallida : visiones críticas*. Santa Fé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, 1999.

de fortes controverses dans l'arène internationale, car elle pourrait être un premier pas vers la dépénalisation et la légalisation des drogues.

Malgré les critiques, cette approche a gagné l'appui général de la communauté internationale dans la séance spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies pour les drogues (UNGASS), en 1988. Tout en maintenant l'objectif final d'une société libre de drogues, la conférence a fait appel aux Etats pour décourager l'usage initial des drogues (réduction et prévention de la demande), mais aussi pour la réduction des conséquences négatives de leur utilisation abusive au niveau social et pour la santé (réduction de l'impact). Dans ce sens, certaines mesures sont prises dans le but de lutter contre la croissance de la demande de drogues dans les pays du Nord. Des programmes d'information ciblent la population la plus vulnérable comme les jeunes et surveillent l'apparition de nouvelles drogues et les changements dans les habitudes de consommation.

Dans certains pays de l'UE, on peut voir une certaine ouverture vers une politique non prohibitionniste qui vise à la dépénalisation des drogues. Le cas le plus intéressant est celui des Pays-Bas, où le chanvre est considéré comme une drogue « douce » et dont la consommation est tolérée dans des établissements ouverts au public. Cependant, la politique des Pays-Bas a été récemment soumise à la pression de pays plus stricts dans leur législation comme la France ou l'Espagne.

Il y a une reconnaissance croissante du fait que le problème des drogues est, avant tout, un problème de santé publique, sans nier les implications qui découlent du trafic en termes de sécurité et de criminalité. La démarche se penche plutôt vers le côté de la demande avec, en même temps, une reconnaissance explicite du fait que le problème de la production et du trafic sont la conséquence logique de la demande des pays riches. Par exemple, dans le cas de la ville de Barcelone, les axes principaux d'action sont : prévention, réduction de la demande, traitement des personnes en situation de dépendance, sécurité et information.

De leur côté, les pays du Sud considèrent que les principales victimes sont les producteurs paysans et les consommateurs, tandis que les principaux gagnants sont les grands trafiquants et les

blanchisseurs d'argent. La coopération et l'échange d'informations avec les pays européens sont vus comme la possibilité de chercher des approches différentes de celles centrées sur la répression, caractéristique des administrations nord-américaines. Les sujets identifiés comme prioritaires sont la prévention des risques et une plus grande flexibilité en matière pénale⁴⁴.

Fondement légal et ressources

Le premier cadre dans lequel est inscrite la coopération en matière de lutte contre les drogues est le programme Nord - Sud. Ce programme se fonde sur une philosophie d'aide au développement et de co-responsabilité. L'UE et le pays bénéficiaire des fonds travaillent ensemble pour assurer que le projet concerné porte ses fruits. Par exemple :

Le fondement juridique est le règlement CE2046/97 du 3 octobre 1997, pour lequel le Conseil a établi le fondement juridique de la ligne d'investissement B-7-6210 relative à la coopération Nord - Sud dans la lutte contre la drogue. Avec charge à cette ligne de financement dotée de 8,9 millions d'écus par an de mettre en place des mesures de coopération dans le domaine de l'adoption de politiques et de stratégies nationales de lutte contre les drogues (dans le cas des pays qui n'en avaient pas). Sont également prévues des mesures d'appui institutionnel, d'aide technique au développement alternatif, d'aide technique à la prévention et au traitement de la toxicomanie et à la réduction de l'offre à travers la lutte contre la production, la transformation, le transit illicite et le blanchiment d'argent. Comme résultat des recommandations du Conseil tenu à Florence -et où une attention spéciale fut apportée aux pays de l'Amérique Latine et des Caraïbes-, l'Afrique occidentale, l'Afrique méridionale et Asie centrale (Afghanistan)

⁴⁴ Sur les différents points de vue Nord -Sud et la collaboration proposée voire le mémoire du séminaire Euro Ibero américain de coopération sur la politique de lutte contre la drogue, juin 1999, site Internet du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), <http://www.undep.org>

sont également définies comme étant des zones prioritaires pour la coopération communautaire dans ce domaine. Au total une somme proche des 30 millions d'écus a été dédiée à cette politique dans la période 1998-2000, spécialement dans des pays qui ont montré une véritable volonté politique de lutter contre la problématique de la drogue.

Coopération avec des groupes régionaux et des organisations internationales

L'UE et les Etats-Unis coopèrent étroitement afin de faire cesser le trafic dans les Caraïbes en soutenant les organismes de lutte contre les stupéfiants, en mettant sur pied des laboratoires scientifiques, en améliorant la coopération maritime et en encourageant le traitement et une politique de coopération. Celle-ci se concrétise notamment par la mise en place d'accords de partenariat ou de groupes informels de rencontre, d'étude et d'échange :

Dans le cadre d'un accord transatlantique, l'Union européenne et les Etats-unis se concentrent dans la prévention du détournement des précurseurs chimiques.

Le groupe de Dublin, constitué en 1990, a pour membres les États membres de l'UE, la Commission européenne, l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon et la Norvège. Le groupe est à la tête de groupes de travail consacrés à des questions concernant des régions particulières.

Le groupe Pompidou, groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite de stupéfiants est un composant du Conseil de l'Europe et aide les pays à développer des politiques appropriées en matière de drogue.

Le programme des Nations Unies pour le contrôle international de la drogue (PNUCID) fournit un cadre plus large à la coopération internationale sur les problèmes globaux de la drogue. La Commission européenne est membre du groupe informel des seize donateurs principaux du PNUCID.

Le principal outil de lutte est le “développement alternatif”. Il est défini par “des processus de prévention et d’élimination de la production illicite de plantes avec un contenu de drogues à effet narcotique et psychotropique, par le biais des activités de développement rural spécifiques et dans le cadre du développement durable au niveau national ”⁴⁵. Les activités mises en place doivent reconnaître les spécificités socio-économiques et culturelles des communautés ciblées. Ces activités auront lieu dans des pays qui sont en train de lutter contre la production et le trafic des drogues illicites.

Les projets de développement alternatif dans la région andine, quelques exemples sur le terrain

Définition et principes d’action

Les programmes développés par le PNUCID sont appuyés par l’UE et ses politiques sont complètement partagées par elle dans le cadre institutionnel mentionné précédemment. La notion de développement alternatif oriente les projets, dont les objectifs principaux visent des mesures de développement rural, spécialement pensés dans le cadre de la croissance économique nationale et régionale durable. Les particularités socio-culturelles de la population cible doivent être considérées dans le cadre d’une solution intégrale et permanente du problème des drogues illicites.

Les approches participatives sont à la base du processus d’identification et de planification de projets. Ceux-ci sont fondés sur le dialogue permanent et ouvert entre les techniciens et la population locale. L’outil privilégié est la persuasion et la considération de la communauté dans toutes ses particularités à travers une démarche intégrale. La méthodologie a été développée sur la base d’expériences pilotes réalisées au Laos et au Pérou.

⁴⁵ Définitions du PNUCID (UNDCP).

Les étapes identifiées comme clés dans les projets sont : l'identification de toutes les organisations de base présentes dans la région-cible et le choix des meilleures pour la mise en place d'un programme de développement alternatif, étape où les conditions préalables à atteindre pour la mise en œuvre du projet et les nécessités de renforcement institutionnel de l'organisation partenaire doivent être également identifiées ; l'étude des pratiques de financement, administration et gouvernance des organisations paysannes ; l'identification des services et activités qui peuvent assurer la durabilité de l'organisation paysanne et l'identification des capacités réelles des organisations pour promouvoir le développement rural alternatif.

Projets de développement alternatif en Colombie⁴⁶

Selon les calculs des organisations qui font le suivi des plantations illégales, il y a actuellement 183 000 hectares de cultures de coca dans le monde. La Colombie, la Bolivie et le Pérou concentrent 98% de la production mondiale de matières premières pour la production de cocaïne.

Le renforcement des capacités institutionnelles du Plan National de Développement Alternatif (PLANTE) en Colombie est considéré comme un élément clé pour garantir la réussite des activités de substitution en Colombie. Le but de ce projet est la planification, la mise en place et le suivi et l'évaluation de projets de développement alternatif au niveau du territoire national.

Le projet vise à couvrir près de 96 municipalités, 26 zones ou régions et 30.000 familles à terme, mais se limite à 8.000 familles dans une première étape. Grâce à l'appui du Plan, le programme dispose de 60 techniciens qui donnent l'assistance technique à 3000 ménages et 15 organisations paysannes.

Les activités proposées sont la culture de haricots, maïs, caoutchouc, café, arbres fruitiers, cœurs de palmier et élevage de

⁴⁶ Sites Internet du PNUCID <http://www.undcp.org> et l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies de l'UE (EMCDDA) <http://www.emcdda.eu.int>

bovins. Elles visent à la substitution de cultures de coca dans les départements du Meta et du Caquetá, et dans les municipalités de Mesetas, Uribe, Vista Hermosa, Macarena et San Vicente del Caguán.

Ces municipalités de l'est colombien coïncident presque parfaitement avec la zone démilitarisée accordée par le gouvernement Pastrana à la guérilla des FARC (Forces Armées Révolutionnaires de Colombie) pendant la réalisation des pourparlers de paix. L'étendue de cette zone est de 42.000 km², similaire au territoire de la Suisse. Le total de l'aire calculée de ces cultures de coca dans cette région est de 13.500 ha, avec 2.500 familles de petits paysans pauvres. Le gouvernement a mis en place un programme de substitution de cultures de coca dans le cadre d'une politique gouvernementale. Cette politique, appelée "politique intégrale de drogues pour la Paix" a pour but l'abandon par les agriculteurs de leurs cultures de coca pour reprendre des activités de production légales.

Les principaux composants de ce projet exécuté à travers le PLANTE sont : l'assistance technique agricole ; l'élaboration et la vente du produit des cultures et autres produits d'élevage ; la fourniture d'engrais, semences et autres produits nécessaires ; l'assistance médicale contre les maladies tropicales, pour le soin des enfants, le contrôle des naissances et la prévention de la violence intra-familiale.

Ce projet est accompagné d'un projet d'attention intégrale de la santé financé par l'OMS. Dans les deux premières années, il est prévu de construire 20 nouvelles pharmacies et d'en améliorer 15 autres. L'objectif est la diminution de 2.400 ha de la surface plantée de coca en bénéficiant directement à 820 familles, et à 2500 familles indirectement.

Projets de développement alternatif au Pérou⁴⁷

Le projet de la Vallée d'Apurimac dans sa première phase (1996-2000) montre les résultats suivants: planification participative du développement régional, formation de comités locaux de développement avec la participation des municipalités, de l'armée, des bureaux régionaux des ministères de l'agriculture, de la santé, et de l'éducation, des organisations paysannes, des comités d'autodéfense locale et des agences de coopération.

Trois coopératives de producteurs de café ont été reformées et restructurées ; 2.225 familles se sont associées ; 58 comités sectoriels ou locaux de conseil technique se sont créés ; 150 promoteurs ruraux ont été formés pour améliorer les cultures et pour le traitement postérieur à la récolte et en agriculture agro-écologique ; un centre agricole de démonstration fournit les semences améliorées nécessaires et les animaux pour commencer l'élevage.

800 nouveaux hectares de café ont été cultivés ; 400 hectares de café, 2000 hectares de cacao, 150 hectares de citronnier et 105 hectares d'autres cultures fruitières ont été réhabilités. L'élevage de moutons a été introduit dans des zones avec des sols érodés par la monoculture de coca. Il y a eu une augmentation de la production de cacao et de café, et ces produits ont été vendus à de bons prix avec des accords d'achat. La participation des femmes a été encouragée. Grâce à la mise en œuvre du projet, 43% de la surface dédiée à la coca ont été abandonnés. Parmi les bénéficiaires, le taux d'abandon de ces cultures est cependant de 58%. La deuxième phase du projet est censée se développer entre 2000 et 2004 avec un budget de 4,4 millions de dollars.

⁴⁷ Sites Internet du PNUCID et de l'UE (EMCDDA).

Conclusion

Les politiques européennes sur la thématique des drogues ont des aspects intéressants comme l'approche de la limitation de l'impact négatif, la tolérance organisée de la consommation des drogues considérées "douces " et l'importance accordée à l'information et à l'éducation plutôt qu'à la répression, ce qui devrait déboucher sur une diminution de la demande.

La position adoptée sur le Plan Colombie est aussi explicitement contraire à la répression militaire des paysans producteurs de la drogue. En même temps, elle favorise la mise en place de mesures d'investissement social (développement alternatif) pour améliorer les conditions socio-économiques des populations affectées.

Des projets de substitution des cultures illégales par des cultures légales viables économiquement ont été appuyés par la coopération européenne avec une certaine réussite en Colombie et dans d'autres pays producteurs comme le Pérou et la Bolivie. La limite de cette voie est la difficulté de trouver des activités légales qui soient compétitives dans des régions très éloignées des marchés et avec une absence presque absolue d'infrastructure de communication.

Du point de vue du développement local, la production de drogues a des aspects parfois contradictoires. D'un côté, la drogue constitue une façon viable d'intégration aux marchés internationaux de régions qui n'ont pas d'autres possibilités de participation dans les bénéfices de la croissance économique. Mais d'un autre côté, du fait de l'illégalité, la violence criminelle et politique associée à la production et au trafic, ainsi que les modèles de consommation ostentatoires et les dégâts environnementaux liés à la production sont des aspects négatifs en termes de progrès social pour les pays et les régions productrices de drogue.

En plus, dans les expériences relativement réussies de développement alternatif au Pérou et en Bolivie on avait une situation différente de celle que l'on trouve en Colombie actuellement. Dans les cas péruvien et bolivien, les paysans avaient des organisations de base réelles, des expériences acquises lors de

plusieurs affrontement et négociations avec le gouvernement, ainsi qu'une tradition très ancienne d'utilisation culturelle de la coca. En Colombie, la situation présente des particularités qui à notre avis posent des difficultés peut-être insurmontables.

On trouve notamment une situation de conflit armé actif, avec la présence de deux mouvements de guérilla et de leurs ennemis des Autodéfenses paysannes (un mouvement paramilitaire toléré par les autorités), en plus de l'armée colombienne. L'organisation paysanne est faible, due à l'origine diverse de la population dans les zones de colonisation relativement récentes. L'existence simultanée d'actions d'éradication forcée de cultures de coca avec des fumigations aériennes et la présence de deux bataillons anti-drogue entraînés et armés avec l'aide militaire nord-américaine contribuent à cet affaiblissement. De plus, la crise généralisée du secteur agricole colombien constitue un contexte très peu favorable à l'adoption de nouvelles cultures légales de la part des paysans.

Dans ce scénario, les initiatives de développement alternatives constituent la seule option raisonnable (étant donné le cadre international hostile à des solutions plus radicales comme la légalisation). Malgré toutes les difficultés signalées, elles restent plus viables que les pratiques de répression militaire et de fumigation avec des herbicides, très dangereuse pour la santé humaine et aussi pour l'environnement amazonien. C'est ainsi que les politiques de l'Union européenne, en principe plus réticentes aux mesures répressives, représentent pour certains secteurs, critiques face à ce genre de mesures, un espoir pour un changement à moyen terme du traitement du problème de la production de la drogue dans la région andine.

DEUXIEME PARTIE

Les régions comme acteurs dans les relations entre l'Union européenne et la Communauté andine de nations

La coopération décentralisée entre régions européennes et la Communauté andine de nations

Régionalisme ou régionalisation : les deux pôles de la dynamique des régions dans l'Union européenne

Nous allons introduire dans cette partie du travail une série de définitions qui nous semblent indispensables pour aborder le niveau sous-étatique. A partir d'ici, et pour des raisons pratiques, nous utiliserons le terme de région pour faire référence aux divisions au niveau sous-étatique et non pas à un ensemble d'Etats-nations comme dans la première partie de ce travail.

Définition de la notion de région

Le concept de région est lui-même problématique parce qu'il est flou et qu'il fait référence à des réalités très diverses. Hettner et Smouts citées par Shmitt-Egner⁴⁸ apportent une description des éléments qui définissent une région :

⁴⁸ Peter SCHMITT-EGNER, « The Concept of Region : Theoretical and Methodological Notes on its Construction », *European Integration*, 2002, Vol. 24, No. 3, pp. 179-200.

a) Son caractère géographique, avec des frontières identifiables par des barrières physiques.

b) La région comme système social avec un réseau établi de relations et de coopération entre groupes humains dans des champs sociaux divers (culturel, économique, politique et militaire).

c) Une société civile différenciée et capable de promouvoir une convergence de valeurs dans toute la région.

d) Une identité, une capacité institutionnelle et une légitimité interne et externe.

La limite de cette définition est qu'elle n'arrive pas à différencier entre la région en tant qu'acteur et la région en tant que champ d'action ou arène ainsi qu'entre région *per se* et système régional.

Du point de vue de la géographie, des auteurs comme Blotevogel, Eichart, et Giddens⁴⁹ ont identifié trois éléments fondamentaux dans une définition de région : a) relations spatiales, b) aspects d'échelle et c) relations entre le sujet et le territoire. Ils soulignent aussi le caractère double du concept. D'un côté la région est une construction de l'observateur (le chercheur, le planificateur régional) et d'un autre côté, elle est une réalité mesurable et neutre.

On peut en résumé dire que dans le concept interdisciplinaire de région, celle-ci est traitée comme une unité d'action pour la science politique et comme un espace d'action pour les études régionales et la géographie⁵⁰. En essayant de surmonter les limitations des définitions précédentes, Schmitt Egner nous propose une définition de travail qu'on a traduite comme suit : « la région est une unité partielle de l'espace de taille moyenne et caractère intermédiaire (entre Etat-nation et localité) et avec un substrat matériel basé sur le territoire »⁵¹.

⁴⁹ Auteurs cités par Peter SHMITT-EGNER, *op. cit.*

⁵⁰ B. KOHLER-KOCH cité par Peter SHMITT-EGNER, *op. cit.*

⁵¹ Peter SCHMITT-EGNER, 2002, *op. cit.*

Le système régional

Une approche transdisciplinaire au problème des régions exige de surpasser les définitions et d'aborder la réalité au-delà des limites des disciplines particulières. Pour y arriver, les chercheurs ont développé le concept de systèmes régionaux. Les éléments constitutifs du système sont les suivants :

La structure, qui est composée de l'unité d'action et de l'unité d'espace. La première fait référence à la forme de cette structure (le degré d'autonomie régionale) et la deuxième à la substance. Cela veut dire la façon dans laquelle les limites de cet espace incluent ou excluent les capacités et les potentiels formels (légaux et politiques), matériels (sociaux et économiques) et symboliques (culturelles) de la région.

À son tour, le programme régional rend compte des objectifs, des moyens et règles du jeu du système régional en incluant son but et sa légitimité. Son principal objectif est, bien sûr, la reproduction formelle, matérielle et symbolique de la région en tant que telle.

Mais au-delà de la structure et du programme régional, le système est composé de multiples acteurs qu'on peut définir comme toutes les personnes, groupes et institutions participant dans le programme régional ou dont les compétences formelles, matérielles ou symboliques sont nécessaires à la préservation, à la gouvernance ou au développement du système régional. Les acteurs collectifs sont définis par les systèmes de représentation, délégation et prise de décisions ; les acteurs sociaux sont ceux qui représentent les mouvements sociaux mais aussi d'autres acteurs collectifs comme les syndicats, les chambres de commerce, etc. Finalement, les acteurs individuels comprennent toutes les personnes, groupes et entreprises, qui contribuent au développement du programme régional.

Ces acteurs, dont les caractéristiques ont été façonnées par la structure et le programme régional, évoluent dans un environnement particulier qui constitue notre dernier élément du système régional. Cet environnement particulier est défini par les interactions et les réseaux de relations verticales et horizontales.

Les premiers sont définis par les relations avec les systèmes majeurs qui les encadrent au niveau national et international. Ces acteurs tissent également des relations horizontales avec d'autres acteurs et systèmes régionaux, avec lesquels se définissent des alliances et différents niveaux de collaboration en quête de solutions aux problèmes partagés.

Régionalisme vs régionalisation

Le régionalisme est caractérisé par des demandes d'autonomie accrues de la part des régions par rapport à l'Etat centralisé. Elles sont fréquemment accompagnées d'une identification et une recherche d'objectifs divergents de ceux qui sont exprimés dans l'arène internationale par les institutions centrales de leur Etat originaire⁵².

Par contre, la régionalisation ou l'aménagement territorial comme fonction des institutions étatiques chargées de la planification suppose une approche du haut vers le bas où les aspects techniques prennent le pas sur les aspects culturels et politiques.

"Dans un processus de régionalisation, l'espace régional d'action est défini de l'extérieur, ainsi que le degré d'autonomie de l'unité d'action. Comme conséquence, l'acteur régional essaie de construire et de mettre en place le programme régional. Dans le cadre du régionalisme l'acteur régional veut établir le programme régional de l'intérieur avec l'utilisation de compétences internes et externes. Par conséquent la politique régionale doit être décrite comme une stratégie et un outil de mise en place et de contrôle du programme régional de l'extérieur avec, sans, ou contre l'acteur régional"⁵³.

⁵² Andrew EVANS, cité par William DOWNS, « Regionalism in the European Union : Key Concepts and Project Overview », *European Integration*, 2002, Vol. 24, No. 3, pp. 171-177.

⁵³ Peter SCHMITT-EGNER, *op. cit.*

Il y a plusieurs types de régionalisme. Le régionalisme traditionnel, ou vieux régionalisme, pourrait être décrit en termes de mouvements ethnonationalistes, mouvements dont les programmes sont dominés par une politique d'identité et de reproduction symbolique. Par conséquent, ce type de mouvements encourage les sentiments séparatistes par rapport à l'Etat-nation et en deuxième lieu, l'exclusion des identités multiculturelles par la voie de la pression politique ou par la violence. De multiples exemples de cette tendance existent sur le territoire européen. Pour citer un exemple, on peut parler des conflits liés à la dissolution de la Yougoslavie après la chute du mur de Berlin.

Ce qu'on appelle le nouveau régionalisme partage certains éléments du précédent, mais se différencie par son manque d'intérêt pour redéfinir les frontières nationales et par l'absence de l'exclusivisme ethnique. Les mouvements sociaux et culturels dirigent ce nouveau type de régionalisme vers l'encouragement de la reproduction formelle par la construction de compétences symboliques⁵⁴. Les principaux éléments du programme régional sont la minimisation du centralisme, la modernisation régionale en vue de surmonter les handicaps d'une politique de colonisation interne, une accélération ou un approfondissement de la décentralisation et éventuellement le passage à un régime fédéraliste. Tout en évitant l'appel à la sécession ou la déstabilisation de l'Etat. Des exemples de ce type de régionalisme sont les cas du Royaume-Uni ou des communautés autonomes espagnoles, avec le cas hybride du Pays basque qui partage les caractéristiques du vieux et du nouveau régionalisme.

Le régionalisme postmoderne est moins intéressé que les précédents par le statut face à l'Etat central ou par l'homogénéité culturelle que par l'utilisation des moyens technologiques modernes et de l'innovation en vue d'améliorer la compétitivité et garantir la reproduction de la région comme espace d'action. Le régionalisme postmoderne n'est pas basé sur un mouvement social, mais sur une stratégie de développement dans laquelle l'acteur régional cherche à améliorer les capacités de concurrence de l'économie régionale

⁵⁴ Par exemple la récupération de la langue vernaculaire.

par la voie des PME localisées ou créées dans la région. Cette stratégie est fondée sur les concepts de petits espaces d'action comme les districts industriels et les milieux innovateurs comme réponses locales aux défis de la globalisation.

Le quatrième type identifié est le régionalisme transnational. Il va dans le même sens que le régionalisme postmoderne, mais il va au-delà des frontières nationales et se caractérise par une stratégie d'assertion des objectifs du programme régional interne par la voie de la coopération et la constitution de réseaux spécialisés avec d'autres régions au-delà des frontières nationales. La stratégie clé est adressée à l'échange transnational et au processus d'apprentissage. Les éléments fondamentaux de cette stratégie sont la complémentarité et la promotion collective des possibilités face aux parties tierces : les Etats, mais aussi l'Union européenne et le reste du monde. Dans le cas européen, ce type de régionalisme est le résultat et la cause de l'intégration, en créant un cercle vertueux que renforcent les processus d'intégration.

Finalement, le régionalisme international qu'on peut définir de façon brève comme une organisation internationale ou un réseau international qui a une relation spécifique avec un territoire. Les parties cherchent à préserver leur reproduction formelle (par exemple la sécurité) au niveau individuel et collectif, et aussi leur reproduction matérielle (développement économique) dans le cadre de la globalisation et de la gouvernance globale. Un exemple de ce dernier type est la construction européenne en soi. C'est le régionalisme transnational qui est le plus important dans les études de la réalité européenne. C'est là qu'on trouve la potentialité pour les régions de jouer un rôle stratégique dans la construction européenne.

Quant à la régionalisation, il s'agit d'une approche formulée par des scientifiques, des fonctionnaires et des responsables de l'aménagement territorial, permettant d'appréhender la façon avec laquelle se déploient les différentes activités économiques et sociales sur un territoire donné. Les équipes interdisciplinaires chargées de cette tâche complexe se sont formées avec des géographes, des économistes, des experts des sciences naturelles et

sociales. Un exemple du résultat de ce travail d'analyse et d'interprétation a été publié par la DATAR française⁵⁵.

Dans ce texte, les différents experts partent d'un diagnostic des tendances lourdes dans l'organisation de l'espace européen, en identifiant des processus comme la concentration avec ses centres et ses périphéries, la métropolisation diffuse et ses *belts*, ou couloirs de développement, ainsi que ses systèmes de villes de *l'Europentagone*. Différents scénarii sont dessinés avec l'intention de mieux comprendre les tendances sur place et surtout leur développement futur et leurs impacts prévisibles. L'objectif de ces scénarii est de donner des outils aux décideurs qui se trouvent au niveau politique et dans les institutions nationales pour mieux maîtriser les processus liés à l'aménagement du territoire dans une perspective européenne élargie. Le concept de polycentrisme est proposé comme une façon de définir la spécificité du développement territorial européen qui se veut un choix de société, dans lequel l'économie de marché crée de la valeur, mais où les principes de justice permettent que tous soient associés à la création et au partage de cette richesse.

Les deux processus évoqués dans le texte ont de l'importance dans le futur développement et la construction de l'Union européenne ; la régionalisation comme une demande de participation et de spécificité a une importance croissante et peut devenir une source de plus en plus importante de légitimité à l'intérieur de l'UE.

La régionalisation est aussi une source importante de données techniques, d'outils d'analyse et de prospective absolument nécessaires dans les processus d'aménagement territorial, mais aussi comme source d'information et élément important pour les processus de prise de décisions.

C'est le régionalisme transnational qui a le plus grand potentiel pour contribuer à la construction européenne, en jouant un rôle stratégique définitif. Ce rôle dépend de la capacité de chaque région de profiter et d'utiliser le processus d'intégration européenne

⁵⁵ BAUELLE Guy et CASTAGNEDE Bernard (ouvrage collectif), *Le polycentrisme en Europe*, Paris, L'Aube – Datar, 2002, 265 p.

comme une arène d'apprentissage transnational avec l'objectif de renforcer le développement régional par le biais de la coopération internationale.

En deuxième lieu, ce régionalisme trouve sa justification dans l'aboutissement dans la création d'une Europe des régions par l'élargissement du pouvoir réel des régions à l'intérieur du système institutionnel de l'Union européenne. Ce processus dépend également du futur des espaces de représentation régionale dans la future structure de l'Europe élargie à 25 membres.

La projection extérieure des régions et la coopération décentralisée

Dans cette partie de notre travail, nous allons utiliser l'information recueillie par une organisation espagnole de coopération décentralisée EUROSUR⁵⁶, à son tour basée dans ses grandes lignes sur le travail de l'expert français Francis Douxchamps. Ce choix nous paraît pertinent dans la mesure où il est représentatif des conceptions les plus militantes et se démarque clairement et volontairement de la coopération traditionnelle.

Définitions, motivations politiques, acteurs et modalités de la CD

Dans la littérature, on découvre souvent des termes proches, mais qu'il faut bien distinguer. Dans notre travail, le terme plus large correspond à la définition de coopération décentralisée et, de façon plus spécifique, à la coopération municipale et à la coopération entre municipalités.

On peut définir au sens large la coopération décentralisée comme celle réalisée par les entités locales décentralisées (municipalités, chambres locales et régionales, municipalités, etc.), soit directement ou par le biais des associations et groupements de

⁵⁶ EUROSUR, *Manual de cooperación descentralizada*, 2004, www.eurosor.org

la société civile (organisations non gouvernementales, syndicats, et n'importe quel autre type d'acteurs sociaux ou économiques de la société civile). Malgré cela, la coopération décentralisée ne doit pas être comprise comme le contraire de la coopération centralisée au niveau étatique ou supra-étatique, comme dans le cas de la coopération réalisée dans le cadre des institutions de l'Union européenne.

La coopération municipale est une partie de la coopération décentralisée et correspond à celle menée par une société civile placée dans un espace social, culturel et économique spécifique et représentée par une collectivité locale, c'est-à-dire des élus (démocratiquement élus bien sûr). Une coopération entre municipalités est celle réalisée entre collectivités locales. Ces deux types de coopération décentralisée restent encore réduits, fragmentés et dispersés, malgré l'intérêt manifeste qu'elles suscitent.

La coopération décentralisée part d'une perception critique des autres formes de coopération (multilatérale, bilatérale) qui sont critiquées pour cacher des intérêts géostratégiques et économiques faisant d'elle un instrument subordonné aux intérêts des Etats et de l'entité supranationale, dans notre cas particulier l'UE.

Mais quelles sont les raisons de l'existence de la coopération décentralisée étant donné que les domaines des autres formes de coopération sont les mêmes ? Ici l'argument évoqué par les partisans et les acteurs de la coopération décentralisée sont d'ordre qualitatif et politique, ce qui nous amène à mentionner les spécificités de ce type de coopération :

La dimension politique. Face aux intérêts des centres de pouvoir toujours présents dans les niveaux les plus élevés des centres de décision, la coopération décentralisée se veut plus engagée politiquement puisque au lieu de cacher la dimension politique de la coopération, il s'agit de l'explicitier et de la lier à un endroit local spécifique de manière à promouvoir valeurs et pratiques telles que l'autonomie, la non-dépendance, les relations directes entre les populations locales et les gouvernements démocratiques du Nord et du Sud sur la base de valeurs telles que la solidarité, le consensus et le contrôle direct des citoyens. Dans cette approche est identifiable

le désir de dé-bureaucratisation, le désir d'éviter les lourdeurs administratives et un souci de mettre l'emphase plutôt du côté de la justice que de la charité. La CD se veut aussi engagée dans une relation égalitaire entre le Nord et le Sud et cherche le développement humain et durable, en faisant appel à tous les acteurs de la société civile et à ses serviteurs à tous les niveaux, que se soit au niveau des corporations locales, régionales, autonomistes ou de l'Etat central.

La technologie appropriée. Face à la " privatisation " des technologies et à leur utilisation en fonction de la "domination capitaliste", on trouve le souci de promouvoir le transfert de technologies appropriées au niveau local pour permettre d'avancer dans la mesure du possible vers une mise en commun des technologies, prônée comme le but à long terme.

La culture. La CD prétend aussi donner une place privilégiée aux aspects culturels du développement souvent négligés ou sous-valorisés par les échelons supérieurs de la coopération. Les éléments de pluralisme, la tolérance, la multiculturalité sont à la base d'une nouvelle culture universaliste de la démocratie et des droits humains alternatifs aux vieux modèles idéologiques. Dans cette direction les processus éducatifs scolaires et extrascolaires sont considérés comme l'espace nodal de planification des politiques locales.

Pour terminer le tour de cette définition, regardons les acteurs privilégiés de la CD : ce sont les entités locales, vues comme la société civile de base, les associations de voisins dans les banlieues pauvres, les associations et syndicats paysans et indigènes dans les régions rurales. Les défenseurs de la CD sont emphatiques en disant qu'il faut absolument éviter d'oublier que la raison d'être de la CD est cette société civile de base, et que c'est celle-ci qui permettra de contribuer au développement d'une démocratie participative et directe.

La CD pour être digne de cette appellation doit répondre à quatre questions fondamentales :

- L'identité de l'agent, qui doit être un agent décentralisé ;
- La singularité de sa façon de réaliser l'activité (décentralisée et décentralisatrice) ;

- L'identification avec le partenaire du Sud ;
- Les buts et objectifs définis pour le projet et sa compatibilité avec les buts de la CD (signalés plus haut).

Pour mériter l'appellation de CD, l'agent doit absolument être une entité décentralisée par rapport au pouvoir central, et l'action en soi doit avoir comme but celui de contribuer au processus de décentralisation dans le pays récepteur de la coopération.

Cette définition est peut être l'une des sources des difficultés à établir une frontière claire entre la CD et d'autres types de coopération, puisqu'il est possible de parler de CD au moment où l'on trouve une participation des acteurs de la société civile. Un exemple de cette définition floue se trouve par exemple dans l'article de Adrianus Koetsenruijter⁵⁷, responsable de la direction d'Europeaid, qui considère comme coopération décentralisée toute l'aide technique adressée ou gérée par des acteurs de la société civile, en Europe ou en Amérique latine. Cette définition est beaucoup plus laxiste que celle que l'on vient d'évoquer et risque de contredire sur plusieurs points les partisans de la CD comme alternative à la Coopération conventionnelle, voir annexe sur les programmes de coopération de l'UE.

Plusieurs perversions de cette définition donc sont possibles comme on l'a déjà noté dans le cas de la Coopération multilatérale. Par exemple des programmes européens qui sont considérés comme coopération décentralisée - la coopération non gouvernementale ou le financement de la part d'entités régionales envers des agences étatiques au niveau central.

Nous allons présenter dans les pages qui suivent les exemples qui nous semblent respecter le plus les caractéristiques évoquées dans cette partie de définitions, tout en étant conscients de la difficulté et de la complexité du sujet.

⁵⁷ Adrianus KOETSENUIJTER, « La coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine », *Cahiers CERCAL*, # 33, 2004, pp. 15-22.

La municipalité et la région comme espace privilégié de la coopération décentralisée

La municipalité, ou son équivalent selon les pays, est l'unité privilégiée pour l'exercice de la citoyenneté et donc pour la définition aussi de la CD. Les municipalités comme entités de l'Etat les plus proches du citoyen ont le devoir de recueillir et transmettre à l'Etat la préoccupation croissante pour le social et la situation de pauvreté extrême dans laquelle les pays du Sud sont condamnés à survivre. On attribue aussi aux collectivités locales un devoir pédagogique dans la promotion, la diffusion et la consolidation du système de valeurs nécessaire au soutien de la convivialité démocratique.

La sensibilité et l'expérience, ainsi que les connaissances techniques accumulées dans les espaces municipaux peuvent être d'une grande utilité aux communautés et corporations locales dans les pays du Sud qui font face à des difficultés d'infrastructure, de développement, de formation technique, d'organisation sociale et politique de leurs communautés, et d'institutionnalisation des procédures et mécanismes propres au renforcement de la démocratie de base.

La municipalité apparaît en ce sens comme l'école d'apprentissage et d'expérimentation qui permet la meilleure identification et sélection des problèmes au niveau de la base, ainsi que l'analyse comparative des problèmes et l'identification de ressources pour leur solution ; enfin, elle offre aussi les espaces les plus adéquats pour la participation populaire afin de rechercher les solutions les plus adaptées aux problèmes locaux.

La municipalité et la région apparaissent dès lors comme les espaces sociaux, politiques, économiques, techniques et culturels les plus pertinents pour la promotion d'une coopération en partant de bases sociales conscientes d'elles-mêmes, permettant de surmonter les difficultés de la coopération conventionnelle Nord-Sud. Les échecs répétés des politiques étatiques et supraétatiques de la coopération Nord-Sud conduisent à une revalorisation du rôle de l'espace local comme moteur d'initiatives concrètes en faveur du

développement du Sud. La coopération au développement depuis l'espace local (municipalités, régions, territoires autochtones) permet de garantir un travail plus solidaire, beaucoup plus libre et ajusté à la réalité concrète des peuples ciblés, sans la conditionnalité politique et diplomatique de l'aide officielle au développement (AOD) dirigée par les gouvernements centraux ou les entités supranationales.

Les différents domaines d'action peuvent être analysés sur deux niveaux. D'abord, au niveau européen : échange d'informations et d'expériences entre des homologues européens, création d'incitations et d'appuis vis-à-vis des voisins et communautés et par le biais de l'influence exercée sur les institutions supralocales (départements, régions, Länder, Communautés autonomes). Ensuite, par rapport à des partenaires au Sud : renforcement des capacités d'administration et de gestion, renforcement institutionnel des institutions légales et sociales, amélioration de la prestation de services municipaux par le biais de la formation de fonctionnaires et techniciens, ou cofinancement de projets municipaux, et enfin appui au rôle de promoteurs de la démocratie des administrations locales. Il est en tout cas très important de garder à l'esprit le rôle de protagoniste que doivent avoir les communautés et les groupes de base et éviter à tout prix l'utilisation de la coopération pour renforcer les structures traditionnelles du clientélisme politique local⁵⁸.

L'influence au niveau suprarégional est un des principaux résultats positifs de la pression exercée depuis le niveau local ces dernières années pour avoir une participation accrue. Influence d'autant plus remarquable si on considère que celui-ci constitue un niveau auquel le rôle de sujet est traditionnellement réservé par le droit international et la législation étatique aux Etats centraux. Cet impact se mesure dans l'ouverture d'horizons nouveaux et une pression pour que la coopération bouge dans le sens souhaité.

Ce processus accompagne la décentralisation et augmente le rôle des entités locales (municipalités, régions, *Länder*) dans

⁵⁸ EUROSUR, *op. cit.*

l'établissement de réseaux efficaces de coopération et solidarité avec les peuples du Tiers-monde à presque tous les niveaux.

De cela a surgi une certaine reconnaissance d'un pouvoir ou capacité de pression politique plus liée à une dimension éthique et qui peut aller au-delà des classiques domaines de compétence attribués à chaque niveau. Ce pouvoir peut et doit être mis au service de la coopération avec les peuples du Tiers-monde et leur développement.

Des exemples dans ce sens ces dernières années concernent l'engagement de certaines régions et municipalités avec les causes des peuples centre-américains et les processus de paix dans la région, ou avec les problématiques des peuples sahraoui, palestinien ou cubain, et dans la revendication d'actions de justice à l'encontre de violations des droits humains. Ces cas ont mis en évidence ce pouvoir et ont obligé " les institutions majeures " au niveau étatique, ou européen, à modifier leurs positions dans le sens d'être plus proches des sentiments de la société civile exprimés au niveau local et régional.

En particulier dans le champ des droits humains et de la promotion de la paix, la position indépendante et engagée des corporations locales permet de surmonter des barrières que les intérêts complexes au niveau national et européen ne permettent pas toujours de franchir.

Modalités (assistance technique, coopération académique, aide financière, etc.)

On trouve ici une grande multiplicité d'initiatives issues soit des gouvernements municipaux soit des ONG localisées au niveau des municipalités. Les principales lignes d'action identifiées sont :

a) Les instruments technico-politiques entre lesquels on peut souligner les suivants :

Accords des assemblées municipales pour la destination de 0.7% du budget à thématiques concrètes de coopération ;

Election d'un(e) responsable municipal de coopération et solidarité avec compétences, responsabilités et ressources sans lesquelles les relations et actions perdent en continuité et efficacité ;

Création d'un poste budgétaire pour la coopération, qui serve en même temps pour que toutes les actions soient pensées aussi en termes de coopération ;

Des accords intermunicipaux au niveau régional pour rendre plus efficaces les actions conjointes. C'est le cas en Espagne des fonds régionaux de coopération.

b) Les jumelages, une sorte de relation privilégiée de partenariat avec des acteurs du Sud (ou d'ailleurs). On distingue différents types de jumelage :

Le jumelage-coopération qui ne doit pas s'arrêter, comme cela a souvent été le cas, à des aspects rhétoriques ou d'image et qui, par contre, doit avancer dans l'engagement de projets concrets, au-delà des visites protocolaires des autorités ;

le jumelage triangulaire, impliquant différentes institutions pour en améliorer l'efficacité ;

les jumelages entre écoles, centres culturels, communes à l'intérieur des municipalités, etc.

La coopération décentralisée entre l'UE et la CAN : l'exemple des Communautés autonomes espagnoles (CCAA)

Dans le contexte actuel que nous avons déjà largement analysé dans les premiers chapitres de notre travail, les régions ont un rôle de plus en plus important dans les relations internationales à l'intérieur de l'Europe mais aussi vis-à-vis de pays tiers. Le cas de l'Espagne est significatif pour deux raisons : d'un côté son lien privilégié avec les pays de l'Amérique latine pour des raisons historiques (la conquête espagnole de l'Amérique latine pendant 3 siècles), culturelles (la langue partagée) et, plus récemment, pour des raisons économiques, puisque l'Espagne est devenue le premier investisseur étranger dans plusieurs pays de la région. À la différence de l'UE, où l'Amérique latine occupe une place assez secondaire dans l'échelle des priorités, dans les relations

internationales de l'Espagne, l'Amérique Latine est la deuxième zone prioritaire, juste après ses associés européens.

D'un autre côté, l'Espagne a une organisation territoriale et politique qui accorde un certain degré d'autonomie à ses régions. Après une période de 40 ans d'isolement international relatif et de centralisme politique et administratif sous le régime de Franco, l'Espagne a mis en place un profond et complexe processus de décentralisation administrative. Ce dernier implique une délégation plus grande des compétences et des ressources du gouvernement central vers les régions qui, dans le cas de l'Espagne, reçoivent l'appellation de Communautés autonomes et municipalités.

L'Amérique latine en général et la CAN plus spécifiquement ont une importance spéciale pour les CCAA, pour les mêmes raisons déjà évoquées pour l'Espagne. Reste à ajouter l'importance des liens de caractère communautaire et familial. L'émigration de Galiciens, Catalans et Andalous dans des époques récentes pour des raisons politiques, mais aussi économiques, sont très importants dans des pays comme l'Argentine et Cuba et, à l'intérieur de la CAN, au Venezuela.

Ces régions ont souffert de périodes d'avance et de recul par rapport à leur degré d'autonomie depuis leurs origines comme royaumes séparés (Catalogne, Pays basque, Navarre, etc.) qui se sont unifiées par des alliances familiales et militaires pour constituer l'Etat espagnol à la fin du XV^e siècle. Pendant le XX^e siècle et après la guerre civile espagnole, le régime militaire de Franco a réduit l'autonomie de manière dramatique et a augmenté la centralisation et l'autoritarisme du régime de Madrid avec la répression des expressions fondamentales de la culture comme les langues différentes, imposant le castillan comme seule langue officielle. Avec la transition et le retour à la démocratie à la fin des années 80, ce sont par conséquent les " communautés historiques " avec une langue et une culture spécifiques qui ont le plus lutté pour obtenir l'autonomie. Ce sujet de l'autonomie continue d'être à l'ordre du jour dans la politique espagnole contemporaine, et a produit de manifestations de lutte armée de la part de certains mouvements " nationalistes " comme c'est le cas au Pays basque avec l'ETA. Un des domaines où cette lutte pour une autonomie

croissante se pose naturellement est celui des relations internationales, domaine d'habitude réservé à l'Etat national, et ceci à un double niveau.

D'un côté, au sein des institutions européennes, et de l'autre, vers l'extérieur. Cela pose le problème à l'Etat national du développement d'une politique extérieure plus cohérente, ce qui implique une amélioration de la coordination et en même temps demande de répondre aux attentes de participation accrue de la part des CCAA. Jusqu'où avancer dans cette participation sans mettre en péril la cohérence globale de la politique extérieure étatique et européenne qui est en train de se construire ? Et du point de vue des pays de la CAN, est-ce qu'une politique décentralisée ne peut pas confondre et surcharger les structures des pays du Sud ?

Cette situation en constante évolution pose une série de problèmes, comme par exemple le niveau de coordination possible et désirable entre la coopération décentralisée au niveau des CCAA et le gouvernement central et avec la coopération supranationale de l'UE. Est-ce que la coopération décentralisée des CCAA apporte une valeur ajoutée à ces relations, et finalement est-ce que la proximité majeure de ces gouvernements sous-étatiques aux citoyens donne plus de légitimité à ces actions ? La réponse est sans doute positive⁵⁹.

Un échantillon des CCAA peut nous donner une idée de l'ampleur du phénomène de la coopération décentralisée menée par les régions espagnoles. Trois d'entre elles correspondent aux communautés historiques de Catalogne, Galicie, et Pays Basque, qui ont une identité culturelle et nationale différenciée. Il existe aussi une région avec un niveau de différenciation, mais qui ne s'exprime pas dans un projet de type nationaliste, malgré l'existence d'une fraction minoritaire qui défend l'identité régionale : l'Andalousie. La région capitale est très marquée par sa condition de capitale nationale, mais aussi par la superposition des gouvernements central, régional autonome et de la ville de Madrid.

⁵⁹ Christian FRERES, (ouvrage collectif) *Las comunidades autónomas españolas y América Latina. una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, Madrid, SINTESIS-AIETI, 2002, 408 p.

Du point de vue du développement économique, on peut distinguer deux groupes. Le premier est formé par les communautés les plus riches et productives du pays comme la Catalogne, le Pays Basque et Madrid, pleinement intégrées dans les marchés national et international, avec des villes capitales qui correspondent à la catégorie de “ Ville globale ” et qui accueillent plusieurs acteurs et entreprises transnationaux. En revanche, les régions de la Galicie et de l’Andalousie sont les régions de niveau relatif de développement inférieur en Espagne, avec des économies dépendantes en grande partie du secteur primaire et une participation réduite du secteur industriel dans leur PIB.

Le dernier facteur à considérer est le caractère de régions d’émigration récente vers l’Amérique latine, de la Galicie et du Pays Basque, pour des raisons politiques et économiques. La Catalogne dans une proportion moins importante a également été à l’origine de mouvements d’émigration vers l’Amérique latine, ainsi que d’autres régions qui ne sont pas évoquées ici en profondeur. Ce facteur explique les forts liens existants entre les CCAA et les pays de l’Amérique latine en général, et à l’intérieur de la Communauté andine avec le Venezuela en particulier. Ces flux se sont renversés et accentués pendant la dernière décennie et l’on constate un nombre important d’émigrants en provenance de l’Amérique latine qui se sont concentrés dans les communautés de Madrid et Catalogne principalement.

Le titre VIII de la Constitution espagnole de 1978 établit que la politique extérieure est de compétence exclusive de l’Etat central, mais dans la pratique ce n’est pas toujours le cas. Prenons l’exemple des relations entre les CCAA et les institutions de l’UE. Dans ce cas, toutes les CCAA cherchent à avoir une présence plus grande puisqu’elles considèrent que les décisions prises à ce niveau ont des conséquences très importantes sur leurs compétences directes et dans leurs relations avec le gouvernement central. Cette situation est une des sources de conflit entre le gouvernement central de Madrid et les autorités des CCAA.

Aspects politiques

Le moteur principal de l'action extérieure des Communautés est la légitimité, que ce soit au niveau interne ou externe. C'est la proximité avec les citoyens qui leur donne leur légitimité face au gouvernement central et aux autres acteurs.

Comme objectifs communs on trouve en premier lieu le désir naturel d'entretenir les liens avec les personnes appartenant à des communautés vivant à l'étranger (le terme courant utilisé en Amérique latine est *colonie*). Cet intérêt naturel est double, ou suivi fréquemment par des intérêts politiques et économiques. La conséquence de cette action est la reconnaissance de ces émigrants comme citoyens dans leur communauté d'origine et donc leur droit de participer aux élections, ce qui explique largement les enjeux politiques dépendants du nombre d'émigrants établis dans un pays en particulier.

Les régions sont obligées dans le contexte actuel de se transformer en promoteurs et défenseurs de leur compétitivité, fonction dans laquelle l'action extérieure est un outil très important et stratégique. Souvent cet objectif est accompagné d'un rapprochement vers leurs colonies qui peuvent servir comme agents et promoteurs de liens commerciaux et investissements.

En plus de ces intérêts partagés par toutes les CCAA on trouve aussi certaines particularités. Par exemple, dans le cas des Communautés dites historiques, les actions extérieures ont un double objectif. Le premier est de gagner une visibilité vers l'extérieur, ce qui fait partie des stratégies de *marketing* des villes et des régions. Le deuxième est d'avoir aussi un effet par rapport au gouvernement central, de renforcer une personnalité internationale propre, ce qui à terme peut se traduire par une influence politique dans le contexte des tensions entre les autonomies régionales et le gouvernement central.

L'accent donné par la Galicie à l'attention de ses " colonies " en Amérique latine est aussi remarquable, une attention prioritaire étant donnée au nombre de ressortissants impliqués et aux enjeux politiques liés à leur capacité de vote. Cette préférence s'exprime par l'assignation de ressources, les services fournis, l'existence

d'un réseau dense de maisons régionales dans les pays concernés, les voyages du Président régional dans ces pays, etc.

Pour d'autres Communautés comme l'Andalousie, la situation géographique détermine les priorités en plaçant, par la force des faits, le Maghreb comme la région prioritaire de son action extérieure. C'est aussi le cas pour la Galicie et l'Extremadura par rapport à leur frontière portugaise voisine, mais ces influences géographiques n'empêchent pas ces régions d'être très actives en Amérique latine pour les raisons déjà évoquées.

Relations avec l'Europe

Un autre élément commun intéressant à souligner est la place privilégiée de l'Europe dans l'action extérieure des CCAA qui se manifeste dans les noms des bureaux responsables. Quelques exemples : Direction générale des affaires européennes et coopération extérieure (Andalousie), Secrétariat général de relations avec l'UE et action extérieure (Galicie).

Un autre objectif commun est de gagner une présence permanente dans les institutions de l'Union européenne. Les Communautés sont en quête d'une plus grande influence dans la prise de décisions, au-delà des espaces de consultation comme le Comité de régions qu'elles considèrent largement insuffisant. L'explication de cet intérêt est évidente si l'on considère d'une part l'importance des fonds destinés à des subventions pour le développement régional et d'autre part l'impact que les décisions prises à Bruxelles ont sur des domaines de compétence régionale.

Concernant la relation entre les CCAA et les institutions de l'UE, il faut se rappeler qu'elle reste le domaine prioritaire de l'action extérieure des CCAA et que les voies de participation sont semblables à celles des autres régions d'Europe. La participation des CCAA s'exerce à travers les entités créées à cet effet par l'UE comme le Comité des régions, les différents regroupements interrégionaux (par exemple les quatre moteurs de l'Europe déjà mentionnés, les regroupements des régions périphériques, etc.), l'assemblée des régions qui regroupe la totalité des régions, ou des

organisations comme le Club des régions qui maintiennent des relations avec leurs contreparties latino-américaines.

Finalement, les CCAA possèdent des bureaux à Bruxelles, ce qui représente une source de conflit avec le gouvernement central étant donné qu'ils réalisent parfois des activités qui sont considérées comme exclusives par le gouvernement central de Madrid. Ces tensions persistent malgré l'existence de mécanismes censés canaliser la participation des régions comme la Conférence pour les affaires relatives aux communautés européennes (CARCE), les Conférences sectorielles, la Commission générale des Communautés autonomes du Sénat et la plus récente création, le Conseiller des affaires autonomes à l'intérieur de la mission permanente d'Espagne à l'UE.

Aspects institutionnels

Les organigrammes organisationnels des CCAA ressemblent à ceux de l'administration centrale nationale, avec un rôle essentiel de la présidence et une tendance à la personnalisation de l'action extérieure, avec les problèmes que cela entraîne du point de vue de la continuité et de la cohérence de l'action. Cette fragmentation, causée par la multiplicité et la diversité d'instances administratives impliquées souffre, en lien avec cette caractéristique, de l'absence de coordination entre celles-ci. Au niveau étatique, les acteurs les plus dynamiques et les plus visibles sont finalement les organisations non gouvernementales (ONG) et les entreprises qui agissent par le biais de ces regroupements représentatifs.

Au niveau institutionnel, ce sont les voyages du Président régional qui sont l'instrument central de l'action extérieure des CCAA, avec les particularités qui découlent des personnalités individuelles. On peut mentionner des présidents avec une stature significative, comme Jordi Pujol, le président catalan qui dispose d'une présence internationale importante, et Manuel Fraga, le président galicien, qui a lui une influence importante dans les communautés d'émigrés galiciens en Amérique latine. Les buts de leurs visites à l'étranger sont : favoriser les contacts internationaux

des entreprises régionales, favoriser les investissements étrangers directs au niveau des régions, renforcer les contacts avec les communautés de résidents à l'étranger (spécialement en Amérique latine) et, pour la dimension culturelle, projeter l'image de la région dans l'arène internationale.

Le niveau de fragmentation est variable selon les cas. La plus grande se trouve en Andalousie où les responsabilités sont partagées entre la Présidence et le Conseil d'économie et finances, par le biais de la Direction générale de commerce, qui est chargée de la présence extérieure des entreprises exportatrices régionales et de la promotion des exportations et des investissements à l'étranger, constituant une structure bicéphale de l'action extérieure.

Ce sont les Communautés dites historiques qui ont développé des bureaux responsables spécifiques pour chaque aire d'intervention extérieure, avec des critères géographiques ou thématiques (Europe, Amérique latine, Catalans à l'étranger, coopération extérieure). Ils ont aussi développé des fonctions relatives à la définition des objectifs, la gestion et la coordination de l'action extérieure, sans arriver pour autant à un projet propre d'action extérieure.

Les divisions administratives régionales qui développent des fonctions relatives à l'action extérieure sont typiquement les directions des affaires économiques, culturelles, mais aussi sociales et éducatives, en fonction de leur expérience cumulée dans les domaines techniques, l'expérience dans l'administration de programmes de subventions et d'attention aux populations démunies.

Aspects économiques

Depuis le début de années 90, on assiste à une croissance des relations commerciales entre les régions espagnoles et les pays de l'Amérique latine. Le cas le plus remarquable est celui de la Catalogne, avec une participation dans les exportations de 30% du total et dans les importations de 22% du total. L'intérêt économique

des régions espagnoles en Amérique latine vient d'une évaluation du potentiel de croissance du sous-continent dans le moyen et le long terme, ce qui constitue un facteur d'attraction pour les entreprises exportatrices. Cela explique aussi la concentration de l'intérêt dans les économies plus importantes, principalement celles du MERCOSUR.

Paradoxalement, cette concentration et cette visibilité accrue des investissements extérieurs de l'Espagne a eu comme conséquence inattendue une détérioration de l'image du pays dans les pays de la CAN. Même si ces pays ne constituent pas la principale destination des investissements espagnols, leur visibilité est importante à cause de la multiplication des achats d'entreprises publiques dans le cadre des processus de privatisation et dans des secteurs bien définis (Banque, Télécommunications, Tourisme). En Bolivie et au Venezuela, cette présence est perçue d'une façon clairement négative, tandis qu'en Colombie, en Equateur et au Pérou, il y a une image générale plus positive, mais également des critiques par rapport à ces investissements. En général, l'image de l'Espagne est moins bonne que celle de l'UE ou du Japon, mais meilleure que celle des Etats-Unis⁶⁰.

Les entreprises sont les acteurs les plus importants dans ce domaine puisqu'elles sont les premières intéressées à intensifier les ventes de leurs produits, soit par le biais des contacts directs avec les acheteurs, soit par l'action des chambres de commerce qui les représentent. Les plus actives sont les chambres de commerce de Galicie, Navarre, et du Pays Basque.

Dans le domaine économique et commercial, il y a une émergence d'organismes spécifiques au niveau régional avec différents degrés de dépendance administrative et financière, chargés de la promotion commerciale. Parmi les plus importants, on peut citer le *Consorci de promocio comercial de Catalunya* (COPCA), l'Institut madrilène de Développement (IMADE), la Société pour la promotion et la reconversion industrielle (SPRI) du

⁶⁰ José NOYA, « La imagen de España en América Latina: resultados del Latinobarómetro 2003 », Boletín del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Documento de trabajo, 2003. 21 pp.

Pays basque ou *la Comercializadora de productos Andaluces*, qui ont toutes une présence très importante dans la projection internationale de leurs régions. Toutes ces initiatives se sont développées dans le cadre de la promotion commerciale appuyée institutionnellement par le gouvernement espagnol, avec l'objectif de promouvoir les exportations des petites et moyennes entreprises. Par exemple, dans le programme d'initiation à la promotion extérieure (PIPE 2000) ont participé l'Institut du commerce extérieur (ICEX), les 85 chambres de commerce et les 17 régions autonomes, montrant un exemple de coordination entre acteurs étatiques et non étatiques, au niveau central et régional, et avec la société civile, représentée par les entreprises.

La Galicie a développé toute une stratégie de rapprochement économique avec le MERCOSUR, sur la base des avantages que ce processus d'intégration peut offrir à la promotion des entreprises locales et par son intérêt de collaborer avec l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), avec laquelle la Communauté autonome a signé un mémorandum de coopération qui permet l'échange d'information et de techniciens dans des domaines d'intérêt commun. Le Pays Basque, de son côté, a établi les Instituts basques américains dans les pays à plus forte concentration d'émigrants (Argentine, Venezuela, Chili, Mexique) avec pour objectif de créer une infrastructure qui permette la promotion des échanges culturels et commerciaux.

Existent aussi des activités au niveau des gouvernements locaux des municipalités et des grandes villes qui sont parfois plus actives que les gouvernements régionaux et qui ont aussi des organismes propres, comme par exemple la Direction Générale des Relations Internationales de Barcelone.

La coopération au développement

Tandis que les relations économiques se sont concentrées sur les pays avec les économies les plus fortes et les relations politiques sur les pays à plus forte présence de communautés à l'étranger, la coopération au développement s'est concentrée traditionnellement

dans les pays les plus pauvres. Cette tendance est cependant nuancée dans les dernières années durant lesquelles cette coopération s'est aussi dirigée vers les pays de développement intermédiaire. Pendant les années 90, l'Amérique latine est devenue le destinataire prioritaire de l'aide régionale en Espagne, à la seule exception de l'Andalousie qui a destiné en 1999 la plus grande partie de son aide aux pays de la Méditerranée. Malgré cet engagement important, et même si plusieurs régions comptent des bureaux spécifiques, parfois de création récente comme c'est le cas de Valencia, à côté d'autres plus anciens en Catalogne et au Pays basque, les régions n'ont pas un plan stratégique de coopération. En conséquence, les priorités sectorielles et géographiques sont définies par et pour les ONG, qui participent aux concours publics d'administration des fonds. Un des résultats est l'absence de coordination entre les différents bureaux qui ont une responsabilité dans le domaine de la coopération dans chaque région⁶¹.

Tandis que dans le cas des relations commerciales et des investissements ils se concentrent dans les pays du MERCOSUR, les actions de la coopération des régions se concentrent dans la Communauté andine et l'Amérique centrale, à l'exception du Pays basque qui concentre son aide sur les pays avec une forte concentration d'émigrants basques.

Dans ce domaine, les grandes villes comme Barcelone et Madrid ont un rôle parfois plus important que les régions correspondantes, aussi bien en termes de ressources allouées à la coopération (par exemple Madrid-ville destine 0,7% de ses ressources à la coopération, tandis que Madrid-région arrive à peine à 0,11 %), que parce qu'elles sont très actives, autant ou plus que les régions, au niveau des relations internationales (la ville de Madrid est le siège permanent et contribue à 50 % des frais de fonctionnement de l'Association Ibero américaine des Villes Capitales - UCCI). Dans le même sens, les municipalités sont des protagonistes de la coopération provenant des CCAA.

⁶¹ AIETI, *La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano. La contribución española a un debate internacional*. AIETI-Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid, 2000.

Par exemple, les fonds municipaux de coopération sont aujourd'hui une expérience réussie qui s'étend dans différentes Communautés autonomes, Catalogne, Pays basque et Valence entre autres. Une autre expérience réussie est la coordination de ces fonds municipaux au niveau d'une Communauté autonome en tant qu'associations de deuxième degré, puissantes et effectives. Par exemple, l'Association d'entités basques locales coopérantes et le Fond catalan de Coopération au Développement.

Le rôle des organisations non gouvernementales (ONG)

Par rapport aux acteurs non étatiques, on remarque dans les CCAA la présence des organisations de la société civile, qui sont présentes dans la plupart des régions en gardant leur personnalité nationale, comme par exemple *Manos Unidas*, ou internationale comme dans le cas d'INTERMON-OXFAM. Le Pays basque est peut-être l'exception avec la présence d'organisations plus petites qui défendent un agenda nationaliste en parallèle avec leur engagement vers les pays du Sud. Les entrepreneurs font souvent partie des délégations présidentielles et sont les acteurs privilégiés des activités de promotion économique. Les universités jouent aussi un rôle important dans l'internationalisation autonomiste comme acteurs des échanges académiques et de la coopération technique. A souligner le rôle de l'Université du Pays basque et des différentes universités de Catalogne.

L'émigration, et la dimension culturelle

La dimension culturelle est intimement liée à la présence d'émigrants qui se sont intégrés dans les pays d'accueil mais qui gardent leur identité régionale d'origine, comme c'est le cas de beaucoup de Galiciens, Basques et Catalans qui agissent comme éléments dynamiques de la relation entre le pays d'accueil et leur région d'origine, se regroupant autour de ce qu'on appelle les maisons ou centres régionaux surtout de la Galicie, du Pays basque

et des Iles Canaries. La Galicie, par exemple propose à ses ressortissants à l'étranger un concept d'appartenance communautaire non nationaliste, la *galeguidade*, qui est indépendant du lieu de résidence et aussi du temps passé depuis le départ. La *Xunta de Galicia* a aussi beaucoup misé sur la promotion du tourisme religieux à l'occasion du jubilé de Saint-Jacques-de-Compostelle.

Cette relation, déterminée par les flux migratoires, a aussi une autre dimension qui est marquée par l'émigration récente de latino-américains qui viennent s'établir en Espagne et qui constituent le principal groupe d'étrangers établis dans ce pays. En plus de l'Argentine, avec un flux lié à la crise économique récente et aux liens familiaux existants, on trouve l'Equateur et la Colombie comme les groupes d'immigrants les plus nombreux en Espagne, ce qui peut aussi générer, en plus des tensions actuelles à cause du grand nombre d'immigrants illégaux des opportunités pour renforcer le lien entre l'Europe et la CAN. Des individus appartenant à l'église catholique, qui a une présence très forte et qui date de l'époque coloniale, sont aussi des agents de contacts, de coopération et d'échange d'expériences entre les régions et les pays d'accueil.

L'exemple de l'Espagne nous permet de constater qu'en dépit de tous les liens historiques, culturels et économiques, les relations avec l'UE sont prioritaires pour les CCAA. Et c'est dans le cadre des relations triangulaires entre gouvernement régional, gouvernement central, institutions européennes que la coopération décentralisée peut être interprétée.

Le niveau de conflit autour du sujet dépend du degré de nationalisme du gouvernement régional. Les Communautés avec des gouvernements nationalistes comme la Catalogne et le Pays basque étant plus demanderesses de participation dans la prise de décisions aux niveaux européen et extérieur en général, considèrent tous les mécanismes existants de participation comme insuffisants. Les nationalistes affichent ouvertement l'objectif de développer une ligne propre d'action extérieure, mais en même temps acceptent la complémentarité de l'action extérieure régionale et la suprématie de la politique extérieure nationale. Dans l'autre champ, les régions

qui n'ont pas de penchant nationaliste n'ont pas comme objectif une projection internationale parallèle à celle du gouvernement central, ce qui n'exclut pas des moments et des sujets de tension. De la même façon que les régions "nationalistes", elles réclament plus de participation dans la prise de décision des institutions européennes. Pareillement, de la part des gouvernements centraux et régionaux et à la marge des différences idéologiques, on trouve peu de volonté de coopération entre les deux niveaux.

Impact, perspectives et conclusions

Les principaux instruments d'action extérieure des régions sont la promotion économique, la coopération au développement, l'action politique et la dimension culturelle. La motivation principale identifiée de cette action extérieure est les intérêts économiques et la recherche de nouveaux marchés pour leurs produits et services, avec le but de renforcer la compétitivité dans le contexte de la globalisation.

Dans les Communautés "historiques" s'ajoute la défense d'une identité singulière par le biais de la projection internationale, ce qui fait de la visibilité un aspect important de ce type de coopération (comme c'est le cas des maisons régionales dans des pays comme le Venezuela ou Cuba). Cet aspect est particulièrement important dans le cas du Pays basque qui cherche à affirmer son autonomie face à Madrid en revendiquant une participation active dans les organismes communautaires.

On peut également identifier un intérêt électoral comme dans le cas de la Galicie, étant donné que le vote des émigrants galiciens a un poids dans la définition d'une majorité électorale, ce qui explique les fréquents voyages du Président Fraga dans les pays à forte présence d'émigrants comme l'Argentine. Cette action extérieure dépend d'une structure institutionnelle peu développée et peu stable dans le temps.

Dans les Communautés historiques, elle a un caractère plutôt personnaliste lié à la figure du Président ou du Département de la Présidence. Le cas le plus extrême est celui de la Galicie. Par

contre, le Pays Basque et la Catalogne ont avancé dans un chemin d'institutionnalisation graduelle. Concrètement, la Catalogne depuis les années 80 a avancé de manière pionnière et compte avec une certaine structure institutionnelle.

Les relations entre les CCAA et les localités et régions de la CAN sont asymétriques. Le poids de l'initiative vient souvent de l'extérieur et seulement de manière récente quelques exemples d'initiatives prises au Sud commencent à se manifester (quelques exemples de la Colombie sont présentés dans ce travail). Mais malgré cela les intérêts, motivations et acteurs sont plus ou moins équivalents. On trouve aussi l'élément économique comme motivation très importante. L'investissement extérieur, le tourisme, et la coopération technique sont à divers degrés d'importantes motivations pour les localités et les régions en Amérique latine en général et dans la CAN en particulier.

La motivation politique peut aussi être présente et articulée selon les configurations internes, la notoriété des fonctionnaires visiteurs ou les nécessités de projection internationale. Deux exemples de ces situations sont la tournée des Gouverneurs du sud de la Colombie pendant l'Administration Pastrana (1998-2002). Cette tournée cherchait à exprimer dans l'arène internationale une position critique face au Plan Colombie défendu par le gouvernement central avec l'appui des Etats-Unis. Le gouverneur indigène Floro Tunubalá était le représentant des départements du sud de la Colombie les plus touchés par les fumigations aériennes des cultures de coca et la stratégie militaire du Plan Colombie. Plus récemment, le maire de Bogotá Luis Eduardo Garzón a fait aussi des voyages au Brésil et à Cuba comme façon de renforcer la présence internationale du gouvernement de la ville-capitale et comme signal politique opposé au gouvernement central.

Les aspects culturels sont moins évidents à décrire étant donné le caractère multiethnique et multiculturel des sociétés andines, et l'absence de vraies ou potentielles identités nationales sous-étatiques. Mais il est vrai que l'équivalent serait la présence croissante des identités indigènes et dans certains cas leur émergence comme entités administratives locales avec un degré non négligeable d'autonomie. Le rôle de première ligne de certains

chefs indigènes et de leurs organisations est un signe de cette nouvelle réalité dans les pays andins. Les cas le plus visible sont ceux de Floro Tunubalá, élu gouverneur d'un département du sud de la Colombie, et du leader Evo Morales en Bolivie. Dans la mesure où les processus de décentralisation en marche se consolident, il est possible d'envisager pour les prochaines années la présence croissante des localités et des régions et particulièrement des autonomies indigènes pour lesquelles le sujet culturel (langue propre, culture traditionnelle, territoire) sont des éléments centraux.

Les régions et localités de la CAN peuvent gagner, de leurs relations avec les CCAA, une plus grande marge de manœuvre et une plus grande autonomie face au gouvernement central. Dans une situation de crise économique et de manque de ressources propres au niveau régional, la coopération économique, technique ou culturelle peut devenir une aide précieuse pour les autorités régionales et locales. La société civile, les ONG locales et les associations de citoyens espagnols à l'étranger sont aussi des bénéficiaires potentiels en termes de financement, d'autonomie et de reconnaissance de leur domaine d'action.

Les municipalités sont plus actives au niveau international que les gouvernements régionaux, conséquence d'un mouvement international de municipalités plus développé sous l'impulsion des grandes villes-capitales. L'attitude des gouvernements centraux est ambiguë face aux relations entre régions européennes et régions latino-américaines. D'un côté, la coopération décentralisée est bien vue comme partie de la coopération internationale officielle multilatérale et bilatérale, mais d'un autre côté, certains gouvernements critiquent l'absence de compétence des CCAA pour signer des accords de coopération et l'absence de coordination entre les différents acteurs d'un même pays, ce qui entraîne une charge de plus à la gestion pour le pays récepteur. L'attitude la plus courante est l'indifférence, ou le laisser-faire. Mais dans certains pays, il y a aussi une résistance passive qui consiste à entraver par la bureaucratie les relations entre régions. Plus grave encore, le rejet ouvert avec l'intention de centraliser toutes les relations internationales (tendance présente dans l'actuel gouvernement

colombien), qui s'oppose à une attitude d'appui direct et conscient comme c'est apparemment le cas du gouvernement Lagos au Chili.

La présence des CCAA auprès des régions, municipalités et organisations de la société civile andine a comme effet positif le renforcement de leur profil au niveau national et l'augmentation de la légitimité de leurs actions à l'extérieur. Le danger vient de la concentration possible d'actions dans des régions relativement bien loties et l'abandon de régions sans présence de colonies d'étrangers et plus pauvres, ce qui risquerait d'accentuer l'inégalité déjà existante. Pour les organisations civiles, les CCAA représentent des sources additionnelles de financement, mais surtout un appui symbolique pour les fragiles processus de consolidation démocratique, décentralisation politique et participation citoyenne. Mais beaucoup demandent un engagement accru des gouvernements autonomistes dans la coopération pour renforcer cet aspect symbolique, puisque ce sont les ONG espagnoles qui canalisent en grande partie la coopération au développement.

Le profil bas des CCAA dans les pays latino-américains en général et particulièrement dans la CAN est dû à des causes encore mal connues. On peut mentionner le fait que, pour les CCAA, il est plus important que ces actions aient une visibilité au niveau domestique qu'à l'extérieur, car cela représente une source de légitimité interne. Du point de vue des pays latino-américains, il n'y a pas de distinction claire entre les actions provenant de régions espagnoles et celles du gouvernement central, les CCAA n'ayant que deux décennies d'existence.

Une certaine visibilité accompagnée d'une perception positive est quand même présente là où la concentration géographique et la permanence dans le temps permettent de consolider l'image de la CCAA : par exemple, dans le cas de la concentration de la coopération basque dans le Nord de Potosi, en Bolivie, ou dans le Petén au Guatemala. Mais même dans ces cas, il est encore très tôt pour faire une évaluation des impacts sur le développement des ces régions.

Les impacts les plus importants qu'on puisse attendre sont, d'une part, le renforcement de la capacité institutionnelle des gouvernements sous-nationaux en Amérique latine en général, et

dans la CAN en particulier, et d'autre part l'impact symbolique, social et psychologique d'une présence à long terme, visible et efficace, dans la construction d'une culture politique qui valorise de plus en plus les niveaux régional et local.

En tout état de cause, les recherches encore préliminaires qui ont été menées sur ce sujet assez nouveau montrent que l'impact de la coopération décentralisée sur les partenaires régionaux et locaux en Amérique latine est due à sa différence qualitative. Ce type de coopération devient une opportunité pour les gouvernements locaux et régionaux d'Amérique latine.

Une des possibilités les plus intéressantes de développement dans le futur de ces relations est celle des échanges d'expériences et de savoir-faire sur le modèle autonomiste espagnol. Pour les pays de la CAN, qui sont en train de redéfinir leurs modèles territoriaux pour l'avenir, il serait très positif d'avoir accès à ces expériences, non pas, une fois de plus, comme modèle à imiter mais comme référence, comme expérience et comme point de départ pour consolider leurs propres modèles territoriaux. Il ne s'agit pas de vendre le modèle espagnol, mais de partager son évolution, ses avantages et ses limites dans un contexte particulier.

Le rôle des autonomies dans la construction européenne peut aussi servir d'inspiration aux régions de la CAN pour devenir plus actives et plus propositionnelles dans les processus d'intégration régionaux. Un autre élément européen central est le thème de la "cohésion", qui se traduit par un modèle d'intégration économique basé sur la solidarité entre régions riches et pauvres et qui suppose l'existence de programmes d'appui aux régions périphériques. Enfin, la constitution de réseaux transeuropéens, de regroupement interrégionaux, transfrontaliers et thématiques, déjà mentionnés, sont des sujets qui peuvent intéresser les régions de la CAN comme expériences à reprendre, avec bien sûr un esprit critique et en les adaptant aux conditions locales.

Dans le cadre des relations birégionales, le rôle des gouvernements locaux et régionaux et de la société civile en général a été très limité, malgré l'existence formelle d'un Comité des régions avec participation des deux côtés de l'Atlantique. Dans le

futur, il faudra assurément développer les scénarios de participation des régions.

Les régions de la Communauté andine de nations comme partenaires possibles

L'émergence des régions à l'intérieur de la CAN

Dans ce chapitre, nous décrirons de façon générale comment les théories actuellement dominantes au niveau mondial sont exprimées au niveau régional, en particulier dans les travaux de l'Institut latino-américain de planification économique et social (ILPES). L'auteur le plus influent dans ce domaine est sans doute le Chilien Sergio Boisier, qui est la référence pour plusieurs acteurs, aussi bien au niveau national que régional, de la planification régionale un peu partout en Amérique latine. (Comme exemple du rôle normatif de cet auteur voir le document préparé par celui-ci⁶² et utilisé simultanément dans un séminaire organisé par le Département de Antioquia en Colombie et par le ministère de la présidence au Pérou). Mais bien sûr, Boisier n'est pas le seul auteur à traiter le sujet dans la même veine (Boisier⁶³ cite les travaux de Alberto Alesina, Kenichi Ohmae et Luis Lira qui à leur tour sont débiteurs d'auteurs anglo-saxons comme Hirschman, Sen ou Barro y Sala). Après cette brève mise en contexte, nous ferons un tour des éléments les plus marquants de cette approche.

On part du constat que le monde est en marche vers un marché de plus en plus libre, dérégulé, dans le cadre des différentes négociations qui ont lieu dans le cadre de l'OMC mais aussi dans les processus de construction de régions d'intégration économique,

⁶² Sergio BOISIER, *La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización*, Santiago de Chile, ILPES, 2001.

⁶³ Sergio BOISIER, *En busca del esquivo desarrollo regional : entre la caja negra y el proyecto político*, Santiago de Chile, ILPES, Octobre 1995.

comme on l'a vu dans le chapitre concernant les similitudes et différences entre les processus d'intégration économique européen et de l'ALCA. Cette tendance donne comme résultat un affaiblissement du rôle des Etats-nations, contraints de se limiter à gérer le cadre macroéconomique en laissant le champ d'action au niveau régional et local aux acteurs économiques et à la société civile. Cet affaiblissement de l'Etat a donc une composante supranationale (les entités issues de l'intégration économique par le haut) et une composante régionale, représentée par les régions et les municipalités qui gagnent de l'autonomie dans les processus de décentralisation.

Les tendances politiques et économiques à l'échelle mondiale sont en train de produire un changement significatif dans la géographie politique, en générant simultanément des processus apparemment contradictoires qui amènent l'effacement du concept d'Etat national à produire des structures semblables à des « presque Etats » supranationaux (comme les institutions de l'Union européenne) et à revitaliser les territoires sous-nationaux et les villes comme nouveaux acteurs de la concurrence internationale pour les capitaux, les technologies et les marchés⁶⁴.

Pour l'auteur, l'économie globale est devenue une mosaïque de régions économiques qui se déploient par-dessus les juridictions politiques existantes et contribuent à la crise et à l'effacement progressif des frontières des Etats-nations existants et à l'émergence de nouveaux « presque-Etats », supra- et sous-nationaux. Il considère comme incompatible la compétition avec des structures de prise de décisions centralisées, ce qui permet de prévoir une demande croissante de décentralisation, notamment politique et territoriale, qui ajoute de l'importance à la gestion du territoire.

La décentralisation est le visage particulier que l'émergence des régions et villes a acquis en Amérique latine. Selon cet auteur, la décentralisation a trois niveaux différenciables. Le premier niveau est la décentralisation fonctionnelle qui est limitée à une fonction spécifique. Un deuxième niveau fait référence à la décentralisation

⁶⁴ Sergio BOISIER, 1995, *op. cit.*

territoriale quand une entité multifonctionnelle est créée mais son action est limitée à un espace politique administratif particulier, par exemple un gouvernement régional. Finalement, la décentralisation politique quand sa direction se donne par des processus démocratiques libres et informés, accompagnés d'un niveau élevé d'autonomie politique. La combinaison de ces différents niveaux est à l'origine d'une typologie assez compliquée des possibilités de décentralisation. Ce qui est important, c'est de signaler que la combinaison de la décentralisation territoriale et politique est la plus accomplie et peut donner lieu à la naissance d'un « presque-Etat » au niveau régional⁶⁵. Cet argument a aussi été évoqué par des observateurs du processus de construction de l'Union européenne et les partisans de l'Etat-nation comme élément fondamental de régulation de la puissance des acteurs économiques multinationaux.

Cette introduction des idées de Boisier nous paraît fondamentale puisqu'elle est devenue la norme dans l'interprétation des phénomènes de décentralisation en Amérique latine et dans la ligne de la pensée dominante dans les institutions et dans les gouvernements. Mais l'on doit aussi signaler comment cette position peut être critiquable du point de vue des réalités vérifiables sur le terrain. Un travail de thèse⁶⁶, réalisé par le CIDER⁶⁷ de l'Université des Andes en Colombie, montre comment cette théorie est d'une certaine façon l'alibi des processus de libéralisation au niveau des régions.

Cette approche souligne le rôle d'un acteur très important. Ce sont les entreprises multinationales qui dans leur redéploiement régional façonnent la nouvelle carte économique d'une région. Contraintes par la pression de la mondialisation, les entreprises multinationales redessinent leurs structures et c'est cette fois le niveau régional qui permet des gains importants au niveau de la

⁶⁵ Sergio BOISIER, 2001, *op. cit.*.

⁶⁶ Margarita VARGAS et Luis Mauricio CUERVO, *Globalización, desarrollo regional y atomización del estado nación*. Santa fé de Bogotá, CIDER Universidad de los Andes, 2004.

⁶⁷ Centre de recherche du développement régional.

productivité, de la rationalisation des coûts de transport et de la mise en œuvre des réseaux de sous-traitance.

Les Etats nationaux ne sont plus capables de faire face aux intérêts des compagnies et aux intérêts financiers. En ce sens, la théorie des régions comme acteurs de la concurrence et l'effacement des Etats-nations serait suspecte de favoriser les intérêts des compagnies transnationales et du capital financier international. Cette critique est aussi bien applicable à la situation européenne .

État de la décentralisation dans les pays andins

Au début des années 1980, la crise de la dette extérieure affrontée par la plupart des pays d'Amérique latine a eu comme conséquence la perte de crédibilité des mesures d'ajustement structurel imposées par les institutions financières internationales comme le FMI et la Banque Mondiale. Dans ces mesures, l'Etat-nation avait un rôle central. En même temps, le processus de globalisation mettait en question ce concept traditionnel d'Etat-nation. Dans ce contexte, les plans de sauvetage mis en place pour sauvegarder les intérêts des grandes banques titulaires de la dette ont proposé des plans destinés à diminuer la taille de l'État, l'ouverture des économies aux marchés extérieurs et la privatisation des entreprises publiques.

La réforme de l'État repose sur trois piliers : la dimension jugée trop grande de l'Etat-providence, sa mise en œuvre défectueuse qui est attribuée à des phénomènes de corruption et d'inefficacité, associés à la mise en œuvre de l'ancien modèle basé sur la substitution des importations.

L'exigence de faire évoluer l'action gouvernementale vers des schémas plus flexibles de spécialisation par secteurs et de fragmentation des programmes et des politiques. Cela nécessite d'associer les agents non gouvernementaux dans les décisions publiques, en vue de gagner en crédibilité et adaptabilité par rapport aux préférences et demandes des citoyens. Le gouvernement central perd graduellement le rôle moteur du développement et la capacité

d'agir comme axe régulateur, mais on cherche également de nouvelles formes de représentation, de gestion politique et de redistribution du pouvoir. Dans ce nouveau contexte, la gouvernance se complexifie parce qu'elle devra s'adapter de manière cohérente à différents niveaux interdépendants⁶⁸.

C'est dans ce contexte général que la décentralisation a eu lieu dans tous les pays de la CAN. Pour décrire cette situation, nous allons faire le tour des pays membres et de l'état de développement de ce processus qui a vu ses avancées et ses moments de crise et de recul.

Chaque pays, tout en étant inscrit dans des tendances similaires, présente des particularités dues à des caractéristiques spécifiques. Des pays avec un seul pôle de développement important, ou dominant, comme le Pérou et le Venezuela sont différents des " bicéphales " comme l'Équateur (Quito, Guayaquil), ou " tricéphales " comme la Bolivie (La Paz-El alto, Cochabamba, Santa Cruz).

Dans tous les cas, la décentralisation est vue de manière contradictoire. D'une part, comme résultat des revendications d'autonomie et de démocratisation des sociétés civiles régionales, et d'autre part dans sa composante néo-libérale qui cherche à diminuer le poids de l'Etat central et donc sa responsabilité dans différents domaines fondamentaux du champ social, comme les services de base et l'éducation par exemple.

⁶⁸ Marc DEVISSCHER, « Analyse comparée des politiques de décentralisation : le cas de la Bolivie, de l'Équateur et du Pérou » extrait de conférence, La Paz, juillet 2002, in Guy CASTADOT, *Les relations entre les différents pôles de la société civile, une coopération décentralisée pour une autre mondialisation*, Bruxelles, Cahiers CERCAL, numéro 33, décembre 2003, pp. 75-86.

La Colombie

Un siècle durant de 1886 à 1986, la construction de l'Etat-nation colombien a suivi le modèle unitaire, centraliste et présidentieliste. Après cela, comme formule pour sortir de la violence entre les deux grands partis historiques, libéral et conservateur, il a été ajouté un élément de partage administré du pouvoir appelé " Front national ". Ces dernières années, ce modèle a souffert d'une érosion progressive qui a obligé plusieurs remaniements importants dont le dernier est la nouvelle Constitution de 1991. Par rapport à la décentralisation, on peut identifier deux moments importants : une décentralisation basée sur les municipalités qui s'accélère pendant les années 80, et la Constitution de 1991 qui ouvre la possibilité de passer de façon graduelle du modèle centraliste à un modèle d'État régional unitaire, un modèle intermédiaire quelque part entre le fédéralisme déjà essayé pendant le XIX^e siècle et le centralisme extrême de la première partie du XX^e siècle.

L'approbation pendant cette période de l'élection populaire des maires et plus tard des gouverneurs départementaux a donné une certaine légitimité aux gouvernements locaux et régionaux. La municipalisation s'est développée avec une certaine réussite. Un transfert à la hauteur de 50 % des ressources de la nation vers les budgets locaux et régionaux, et la diminution du contrôle des entités de niveau national ont entraîné un certain renforcement du niveau local. La liberté n'est pas sans contrainte puisque la plupart des ressources sont destinées à une utilisation précise. Le pouvoir local s'est accru, mais le gouvernement central garde le monopole de secteurs-clés comme la sécurité et essaie de contrôler et, récemment, de limiter le niveau du transfert de ressources au niveau local et tend à se désengager des responsabilités dans l'éducation, la santé, etc. L'équilibre est précaire et, au vu de la situation de conflit interne qui a aussi une influence sur

l'avancement ou le recul du processus, les perspectives sont incertaines⁶⁹.

Spécifiquement par rapport à la constitution de régions prévue dans le titre 11 de la Constitution de 1991, la difficulté est évidente, plusieurs essais de réglementation de la Loi d'aménagement territorial ont échoué, avec six projets différents qui n'ont pas abouti. Actuellement, un septième projet est en discussion, mais il a un caractère plutôt économique et a pour but de limiter les dépenses additionnelles que pourrait supposer la création des dites régions. Selon Fals Borda⁷⁰, un des experts du sujet qui a participé à tout le processus, la cause de cette difficulté est la non-définition politique dans la Constitution, qui est le reflet de l'équilibre entre les partisans des nouvelles régions et les partisans du modèle existant de départements. Une alternative additionnelle à une éventuelle réforme constitutionnelle vouée à éliminer les ambiguïtés de l'actuelle Constitution et à rendre obligatoire le passage au nouveau modèle, envisagée par cet auteur serait la formation de régions comme résultat des initiatives de mouvements venus de la base, comme c'est le cas du regroupement des départements du Sud de la Colombie.

La Bolivie

Deux lois constituent le corps qui a permis à la Bolivie de lancer le processus de décentralisation de manière quasi simultanée au niveau municipal et départemental. La loi de participation populaire (LPP, 1994), qui définit la décentralisation au niveau municipal,

⁶⁹ Darío Indalecio, RESTREPO BOTERO, « El futuro de la descentralización en Colombia », en : *El futuro de la descentralización: experiencias de quince años y perspectivas*. Santa fé de Bogotá-Ginebra, IUED-Suiza, PARCOMUN-Colombia, 2003, pp. 23-42.

⁷⁰ Orlando FALS BORDA, « El dilema territorial colombiano ante las nuevas coyunturas » in *El futuro de la descentralización: experiencias de quince años y perspectivas*. Santa fé de Bogotá-Ginebra, IUED-Suiza, PARCOMUN-Colombia, 2003, pp. 153-160.

une réforme radicale et novatrice et, en deuxième lieu, la loi de décentralisation administrative (LD-adm, 1995). Ces deux textes constituent le nouveau modèle bolivien de décentralisation en se complétant, puisque la LPP établit une priorité pour la décentralisation au niveau local et la LD-adm la complète par la suite au niveau intermédiaire ou régional⁷¹. Avant les réformes introduites, l'Etat bolivien était républicain, centralisé, corporatiste, fauteur d'exclusion, citadin et élitiste. Produit de la révolution nationale de 1952, l'Etat centralisait toutes les décisions mais restait une entité physiquement absente du territoire et de la vie quotidienne de la plus grande majorité de la population minière et paysanne, d'origine indigène. La LPP et la LD-adm se sont transformées en processus sociaux en plein développement, processus de décentralisation participatifs qui une fois démarrés ne dépendaient pas du gouvernement central et ont pu continuer à avancer malgré la perte d'intérêt ou l'abandon total de la part des autorités centrales. Cette vitalité est due au fait que le poids institutionnel des municipalités se renforce sans cesse en changeant en profondeur le paysage de l'état bolivien, mais cette avancée peut amener, si le gouvernement central et les partis ne s'adaptent pas à la nouvelle situation, à une augmentation de la conflictualité entre les différents niveaux de gouvernement et à un danger d'instabilité politique⁷².

Des aspects positifs sont à souligner, notamment la reconnaissance à 90% par voie juridique de l'autorité traditionnelle de plus de 15.000 organisations, parmi lesquelles des communautés paysannes, les autorités traditionnelles des peuples indigènes, et les associations de voisinage. Plus d'un tiers des autorités élues au

⁷¹ Louis THEVOZ, « La décentralisation en Bolivie : un modèle en construction », in *Décentralisation et développement*, Berne, DDC, 1999, pp. 168-191.

⁷² Jean Paul GUEVARA AVILA, « Décentralisation, participation et citoyenneté en Bolivie : évaluation et résultats des acquis », Guy CASTADOT, *Les relations entre les différents pôles de la société civile, une coopération décentralisée pour une autre mondialisation Bruxelles*, Bruxelles, Cahiers CERCAL, numéro 33, décembre 2003, pp. 69-75.

niveau municipal s'identifie comme d'origine paysanne, ou indigène, ce qui donne une plus grande légitimité populaire à l'État bolivien. Au niveau de la décentralisation fiscale, près de 45% de l'investissement public du pays se réalise au travers des préfectures, ce qui ajouté à ce qui est assigné directement atteint presque 65 % des investissements publics. Il y a aussi des limitations, comme la tendance à privilégier la brique et le ciment sur les investissements en services de santé, de qualité de l'éducation ou de promotion économique, moins visibles à court terme, mais le recul disponible de sept ans est court et il y existe aussi des tendances prometteuses en matière de développement durable⁷³.

L'Équateur

L'État équatorien est unitaire et sa structure politique administrative est formée par des provinces, des cantons et des paroisses. La Constitution de 1978 (modifiée en 1998) consacre le caractère décentralisé du pays. Le « Régime autonome des sections » est composé des conseils provinciaux, présidés par un préfet et formés par des conseillers démocratiquement élus. De plus, chaque canton constitue le territoire d'une municipalité, avec un Conseil présidé par un bourgmestre dans les capitales de province et dans les chefs-lieux cantonaux de plus de 50.000 habitants. Dans les autres cantons, il y a un président de Conseil. Tous ces dignitaires sont élus sous forme autonome par vote populaire et direct dans leurs circonscriptions territoriales.

En 1991, le gouvernement équatorien initie une série de projets et d'actions dans le cadre d'un Programme de développement municipal (PDM), dont les composants fondamentaux sont les infrastructures urbaines, le développement institutionnel, la formation et le conseil technique. En 1993, est promulguée la « loi de modernisation ». La coordination, la supervision et le contrôle des processus de décentralisation restent à charge du conseil national de modernisation (CONAM). Un plébiscite réalisé fin 1996

⁷³ Marc DEVISSCHER, *op. cit.*

ouvre la possibilité aux citoyens de s'exprimer eu égard aux réformes constitutionnelles proposées. On promulgue la « Loi de 15% » et un an après « la loi de décentralisation et de participation citoyenne » (1997), en dépit d'un plébiscite défavorable aux propositions. Par décret exécutif, on crée fin 1999 une Commission nationale de décentralisation, autonomies et circonscriptions territoriales .

Partant du constat que, historiquement, l'État équatorien a été centralisé et excluant, et que ce modèle a produit un système pervers et corrompu de concentration de richesses et de ressources en un seul, voire deux pôles, en contraste avec l'augmentation de la pauvreté dans les périphéries, cette Commission parvient néanmoins à élaborer une proposition consensuelle de nouveau système de gouvernement et d'administration décentralisée. La décentralisation politique recherche un système plus représentatif et participatif qui élimine la superposition de fonctions et crée des scénarios d'intercommunalités ou d'association entre organismes sous-nationaux. La décentralisation administrative définit les rôles par niveau de gouvernement, précise les compétences et attributions, promeut un système de planification plus participatif et améliore les systèmes de contrôle pour augmenter les responsabilités des gouvernements locaux et, en même temps, veut rapprocher les services aux bénéficiaires et améliorer le contrôle social. La décentralisation fiscale œuvre enfin pour une redistribution plus juste des ressources de l'Etat avec des critères de solidarité et d'équité, de transparence financière et de responsabilité fiscale.

Vaste programme qui ne suffit pas à satisfaire l'élan régionaliste : fin 2000, cinq provinces (des 22 que compte l'Équateur), représentant plus de 50 % de la population, convoquent un plébiscite et se prononcent pour la mise sur pied d'un modèle d'autonomie politique avec la capacité d'établir des gouvernements autonomes avec des facultés législatives et d'imposition fiscale au niveau provincial. Entre temps, la nouvelle Commission s'est employée à fond et en moins de cinq mois a finalisé le Règlement sur la loi de décentralisation et le premier plan de décentralisation.

Mais du désir à la réalité il y a beaucoup de distance, et la difficulté de la mise en oeuvre de la nouvelle législation se mesure aux difficultés qu'affronte le gouvernement central. L'Équateur se voit confronté à de graves problèmes politiques, économiques et sociaux. Citons quelques uns des problèmes à affronter: une corruption endémique, des progrès limités en développement humain durable, le chômage, l'émigration vers l'étranger, la dollarisation, l'instabilité à la frontière colombienne, la perte de confiance et les pressions des bailleurs de fonds après le triomphe électoral de Lucio Gutiérrez, les difficultés affrontées par le gouvernement de coalition avec les indigènes, l'opposition entre les deux grandes villes (Quito et Guayaquil, affrontement historique entre littoral et montagne), les tensions ethniques, l'inégalité extrême au sein de la population et la coexistence d'entreprises florissantes qui n'investissent pas dans le bien-être de la population⁷⁴.

Le Pérou

Le développement décentralisé de l'Etat est défini depuis la Constitution de 1979, ratifiée lors de la réforme constitutionnelle de 1993. La loi cadre de décentralisation fut promulguée au début de 1988. Le processus a été très lent et dramatique en zone rurale à cause des problèmes existant entre la guérilla maoïste du Sentier lumineux et l'Armée, et avec la constitution de comités d'autodéfense paysanne. Les municipalités rurales ont été durement touchées par le conflit et plusieurs entités ont cessé d'exister dans la pratique pendant ces années. Actuellement, on peut identifier plusieurs phénomènes. Premièrement, le désir accru de la population de s'intégrer à la société nationale et la perception qu'elle a des municipalités comme d'espaces-clés pour y parvenir. En deuxième lieu, le déplacement par les paysans des élites de métis établis dans les villes et le désir d'assumer directement leur propre représentation en évitant l'intermédiation des élites locales

⁷⁴ Marc DEVISSCHER , *op. cit.*

et régionales. Troisièmement, une tendance à la fragmentation, puisque le but des communautés rurales est de devenir à leur tour des municipalités pour échapper de cette façon à la tutelle de la municipalité à laquelle elles appartiennent.

Pendant la période Fujimori, les assemblées régionales furent dissolues et remplacées par les CTARS (Comités régionaux d'administration temporaire) contrôlés directement par le gouvernement central. L'actuel gouvernement d'Alejandro Toledo a relancé la décentralisation avec la loi sur la Décentralisation, approuvée en mars 2002, et diverses réactualisations du cadre normatif proposé par les congressistes et bourgmestres ont été intégrées dans une « Loi organique de base de la décentralisation » en 2002. La réforme approuvée prévoit la réactivation des régions, leur octroyant au même titre que les autorités municipales, l'autonomie politique, économique et administrative dans l'attribution de leurs compétences. Elles ont des gouvernements régionaux élus (novembre 2002), dirigés par un Président comme organe exécutif, un Conseil de coordination régionale intégré par les bourgmestres provinciaux et par des représentants de la société civile, comme organe consultatif et de coordination avec les municipalités. Ces gouvernements régionaux sont fortement limités étant donné l'impossibilité de prélever de nouvelles ressources financières générant des revenus, ainsi que l'impossibilité de pouvoir bénéficier de crédits⁷⁵.

Ce bref aperçu de l'état de développement de la décentralisation et la régionalisation dans les pays de la région andine nous permet de mesurer la difficulté de faire des généralisations, mais aussi de remarquer une certaine ressemblance des processus qui nous intéressent particulièrement. Le phénomène est récent et présente des progrès, mais aussi des difficultés liées à la crise économique et à l'instabilité politique commune à toute la région. Dans la mesure où les processus de régionalisation et les régionalismes émergents se consolident, les régions de la CAN ont plus de chances de devenir des partenaires valables pour les régions européennes. Nous allons dans les pages suivantes approfondir un exemple qui nous

⁷⁵ Marc DEVISSCHER, *op. cit.*

permettra de voir concrètement l'émergence de l'élément régional comme une variable importante de la relation entre l'UE et l'un des pays de la Communauté andine de nations : la Colombie.

Coopération décentralisée, paix et régions

Un des domaines les plus intéressants pour le développement de ces relations de solidarité entre la CAN et les régions européennes, particulièrement espagnoles, est le domaine de la construction de la paix. Dans le cas de la Colombie, les niveaux locaux et régionaux sont très importants dans la construction de la paix, parce que ce sont eux qui permettent de continuer à avancer dans des dialogues de paix, même si au niveau national des négociations entre les différents acteurs armés traversent, comme c'est le cas actuellement, une rupture entre le gouvernement central de Bogotá et les groupes guérilleros des FARC et de l'ELN. Ce fait est vérifiable par la multiplication d'initiatives sociales et institutionnelles de construction de démocratie et de paix. La difficulté de ces initiatives pour aboutir à leurs objectifs dans un contexte de guerre fait de l'appui international un facteur clé de réussite et même d'existence. Une présence qui doit avoir pour but la dissuasion face à l'agression par les acteurs armés de la population civile (par exemple la présence des Brigades Internationales de la Paix), mais aussi une reconnaissance au niveau international et un renforcement des efforts locaux et régionaux de construction de démocratie et paix, qui restent comme les derniers remparts de résistance civile face à la dégradation du conflit.

Une classification préliminaire de ces mouvements nous permet de distinguer les processus communautaires de résistance face au déplacement par la violence, situés dans des régions rurales périphériques directement touchées par le conflit. Situés surtout dans la région de la côte pacifique, les acteurs sont les communautés rurales afro-colombiennes, métisses et indigènes, qui s'organisent en Communautés de paix sur le principe de la neutralité face au conflit et le respect de la population civile. L'église catholique a joué un rôle dans l'accompagnement du

processus, ainsi que les Brigades Internationales de la Paix et d'autres ONG de défense des droits de l'Homme.

On trouve aussi les processus municipaux, destinés à la construction d'une gouvernance locale et régionale, plus participative, un peu partout dans le pays mais concentrés dans des petites municipalités et départements périphériques et relativement pauvres et isolés sous la forme d'assemblées municipales et départementales constituantes. En plus des pionnières de Mogotes (Santander) et Tarso (Antioquia), il existe aujourd'hui des regroupements municipaux dans l'Est du département d'Antioquia, et dans le Haut Ariari⁷⁶.

Suivent les processus régionaux et au niveau de départements entiers, comme dans le Département du Tolima. A ce sujet, il est important de mentionner la dynamique générée à partir de ce dernier essai, qui a débouché sur une proposition de définition de lignes de travail en commun entre différents départements du sud de la Colombie, avec un agenda commun centré sur des propositions alternatives à la politique de fumigation chimique contre la production de feuilles de coca. Des réunions périodiques des gouverneurs, une politique internationale avec des tournées des gouverneurs pour chercher un appui international pour leur politique alternative de paix et une critique face au plan Colombie sont ses traits les plus saillants. Les départements participants de Tolima, Huila, Cauca, Nariño, Caqueta, et Putumayo couvrent 19,26 % de la surface du pays, 14 % de la population et concentrent 70% des cultures illicites. C'est un cas de régionalisme assez remarquable, avec des éléments d'identité commune et d'identité d'intérêts marquée par la marginalité, la pauvreté relative, le caractère à prédominance rurale et la composante indigène plus affirmée que dans le reste du pays. La fragilité de ces processus est marquée par le caractère limité des périodes des gouverneurs qui est de trois ans, car la continuité de ce genre d'initiative dépend de la

⁷⁶ Kristian HERBOLZHEIMER, « Cooperación descentralizada para la construcción de la paz en Colombia », Barcelone, *El color del progreso*, 2002 <http://www.noucycle.org/arxiu2/herbolzheimer.html>.

volonté du mandataire élu⁷⁷. Des processus sociaux, comme c'est le cas des mouvements de femmes pour la paix, (Femmes en noir, Route de femmes pour la Paix, l'organisation populaire des femmes, le bateau des femmes pour la paix, etc.) jouent de plus en plus un rôle de protagoniste dans le mouvement pour la paix. Ainsi, les mouvements syndicaux et paysans ont trouvé dans le thème de la paix une revendication importante lors des mobilisations de protestation⁷⁸.

Les mouvements de paix dans le conflit colombien

La Colombie est un pays qui affronte un conflit interne de longue durée avec des racines d'ordre politique, économique et social complexes. La présence de trois groupes de guérillas actives et des paramilitaires, ainsi que les implications et les relations avec la problématique de la drogue contribuent à aggraver la crise humanitaire.

Différentes études de diagnostic sur les caractéristiques du conflit et les possibilités de solution ont été produites ces dernières années. Les travaux de la Commission d'études sur la violence en 1987, l'étude de planification nationale de la Colombie en 1998 sont recueillis dans la publication « La paix : le défi pour le développement » et le plus récent ouvrage élaboré sous la coordination du Programme des Nations Unies pour le Développement, publié en plusieurs volumes, sous le titre « Indicateur national de développement humain Colombie 2003 »⁷⁹.

⁷⁷ Guillermo Alfonso JARAMILLO, *Plan Sur Colombiano Una propuesta alternativa para la Paz , el desarrollo y la conservacion de ecosistemas estrategicos* Ibagüé, Colombia, Gobernación Departamento del Tolima, Julio de 2001.

⁷⁸ Kristian HERBOLZHEIMER, *op. cit.*

⁷⁹ PNUD *EL Conflicto:callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano-Colombia*, 2003, Santa fé de Bogotá-Colombia:
<http://pnud.org.co/indh2003>.

Le contexte plus large des initiatives locales et régionales pour le développement et la paix en Colombie est affecté par l'évolution du conflit interne selon des périodes qu'on peut identifier.

1978-1985. La politique répressive du gouvernement Turbay est le facteur déclencheur des premières manifestations plus ou moins isolées pour la paix plutôt liées à la défense des droits humains. Pendant le gouvernement Betancourt, il n'y a pas encore une mobilisation importante pour la paix, mais il permet un premier canal institutionnel avec l'établissement de la Commission de Paix. Pendant cette période, les manifestations sont limitées et dispersées dans le territoire national. Les sujets qui émergent sont les revendications sociales, le droit à la vie et déjà l'appui à une sortie négociée au conflit armé, pour une amnistie généreuse et négociée avec la guérilla.

1986-1992. Pendant cette période, deux facteurs ont marqué le développement du mouvement pour la paix : les négociations et la démobilisation des guérillas du M-19, EPL, et Quintin Lame, avec comme conséquence l'Assemblée nationale constituante qui a produit la nouvelle Constitution de 1991. Cette Constitution est très avancée en termes de participation démocratique, garantit les droits de la population et a été le résultat de la participation des forces traditionnelles, mais aussi de forces politiques issues des négociations de paix avec les guérillas. Les actions et mobilisations pour la paix ont précédé et accompagné le processus de paix pendant le gouvernement de Virgilio Barco entre 1986 et 1990. En 1990-1994, on a assisté au vrai décollage de la mobilisation sociale pour la paix, additionnelle au rôle de la Commission de personnalités (Commission de notables) et de l'église catholique dans la Capitale. Ce sont les initiatives au niveau régional qui prennent de l'ampleur (par exemple le pacte social pour le développement et la paix en Urabà, la campagne contre le terrorisme et la solution négociée du conflit dans les départements de la côte atlantique, la campagne Medellin en paix, la marche pour la vie à Cali). Les manifestations pour la paix débordaient des régions les plus touchées par la violence et touchaient déjà une grande partie du territoire national. Enfin, au niveau national, il faut mentionner la convergence de plus de 30 ONG dans le mouvement

« Vive la citoyenneté » et la semaine pour la paix appuyée par l'Eglise catholique.

1993-1999. Cette période est marquée par la déclaration de guerre totale, après la crise générée par la présence de financement du narcotrafic dans la campagne présidentielle du président Samper. Le processus judiciaire 8000 a affecté une grande partie de la classe politique traditionnelle au plus haut niveau et a créé une polarisation intérieure sans précédent accompagnée par des pressions du gouvernement américain sur l'administration Samper. Paradoxalement, cette situation de crise de l'établissement politique traditionnel a permis la manifestation de la société civile et la coordination des efforts avec l'apparition d'organisations et la coordination au niveau national d'un réseau de mobilisation pour la paix. En 1995, est établi le « réseau d'initiatives pour la paix » (REDEPAZ), les manifestations au niveau des régions se multiplient (« Journées de neutralité active », « Mandat des enfants pour la paix », « La route pacifique des femmes pour la paix »), ainsi que l'apparition d'organisations de secteurs pour la défense de la paix (Entrepreneurs pour la paix, médias pour la paix, réseau d'universités pour la paix).

Vers la fin de cette période, on est en présence d'une forte augmentation des actions et de la consolidation des comités et commissions locales et régionales de paix qui cherchent à renforcer le dialogue et la concertation aussi bien à l'intérieur de la société civile que vis-à-vis des différents acteurs armés. Pendant l'année 1997, s'est développé tout le processus du mandat citoyen pour la paix qui va donner comme résultat les 10 millions de votes pour la paix dans les élections d'octobre. En 1999, tous ces processus locaux et régionaux pour la paix et les droits humains convergent dans l'assemblée permanente de la société civile pour la paix. En parallèle auront lieu les marches contre le kidnapping, qui ont mobilisé 2,5 millions de personnes. La journée pour la paix du 24 octobre de la même année dans plus de 180 municipalités aurait mobilisé au moins 8 millions de personnes.

2000-2003. Paradoxalement, l'ouverture de négociations entre le gouvernement Pastrana et la guérilla des FARC dans la zone démilitarisée du Caguán a amené une diminution marquée dans les

actions pour la paix au niveau national et finalement à une crise et un reflux avec la rupture des négociations en février 2002. Par contre aux niveaux locaux et régionaux, une dynamique autour des thèmes de paix est maintenue avec des exemples comme les Communautés de paix en Urabá, la position de neutralité des communautés indigènes, les processus d'Assemblées constituantes municipales et départementales, les expériences de résistance civile et les 15 programmes de développement et paix, inspirés du programme du Magdalena moyen que nous allons traiter plus en détail.

Une initiative régionale dépasse l'espace purement local (quartier, village) pour développer et s'articuler dans une dynamique qui touche une aire supramunicipale et qui a un impact d'ordre régional sur le plan économique politique et social. Ce caractère régional découle de raisons historiques et culturelles aussi bien qu'économiques ou sociales⁸⁰. Le domaine des relations internationales avec l'Europe, (aussi bien au niveau supranational que décentralisé) avec les organisations multilatérales et avec les Etats-Unis sont de la plus grande importance pour la continuité de ces efforts de paix en Colombie. L'appui financier, politique et technique est vital pour le développement et la survie de ces initiatives.

Le projet de développement et paix du fleuve Magdalena (PDPMM)

Un travail de très longue date développé par le sociologue colombien Orlando Fals Borda montre comment les divisions actuelles politiques et administratives en Colombie ne répondent pas à des critères historiques culturels et même pas à une logique purement économique ; la division par départements est sans doute le reflet des intérêts de la classe politique traditionnelle et

⁸⁰ Carlos FERNANDEZ, Mauricio GARCIA DURAN, et Carlos SARMIENTO, « Movilización por la paz en Colombia » 1978-2002 in *Controversia-Accord* Conciliation Ressources. febrero 2004, pp. 18-23.

l'expression des pouvoirs traditionnels au niveau local et régional. Des études que cet auteur a réalisées sur la côte atlantique colombienne montrent bien comment, dans le cas de la région du cours moyen du fleuve Magdalena, ce problème d'inadéquation entre les divisions politiques et administratives actuelles et la réalité sociale historique de la région se constituent en un des facteurs du conflit actuel⁸¹.

La région du Magdalena moyen est un espace de 30.000 km², situé au Nord-est de la Colombie, et est traversé du sud au nord par le fleuve Magdalena, principale artère fluviale du pays, sur un parcours de 300 km. L'aire de couverture du PDPMM est constituée par 29 municipalités et une population de 850.000 habitants, la plupart des gens se dédiant à des activités rurales à l'exception de deux centres urbains importants, Barrancabermeja et Aguachica. Ces municipalités malgré tout constituent une région géographique unique et appartiennent administrativement, pour des raisons déjà évoquées, à quatre départements différents (Santander, Bolivar, César, et Antioquia).

La région a une importance géostratégique nationale de par sa localisation à la croisée des chemins entre l'intérieur andin du pays, la région la plus peuplée, les ports de la côte atlantique qui la connectent avec le monde, et entre la côte pacifique et le Venezuela, deuxième partenaire commercial de la Colombie. A Barrancabermeja se trouve la principale usine de raffinage du pétrole de Colombie.

La région est productrice de matières premières (quinine, tabac et bois) sous un modèle colonial qui a continué durant le XX^e siècle avec l'agriculture de plantation, palmier huile, soja et coton. Le pétrole a reproduit le même modèle de développement inégal dans une région riche qui contribue de manière importante au produit intérieur brut de la Colombie avec, paradoxalement, une population qui survit dans une pauvreté souvent extrême. La concentration de

⁸¹ Orlando FALS BORDA, « El dilema territorial colombiano ante las nuevas coyunturas » en : *El futuro de la descentralización: experiencias de quince años y perspectivas*. Santa Fé de Bogotá - Ginebra, IUED-Suiza, PARCOMUN-Colombia, 2003, pp 153-160.

la propriété rurale entre peu de mains a été l'une des sources traditionnelles de conflits sociaux dans la région, situation qui se voit aggravée par l'arrivée de narcotrafiquants alliés aux groupes paramilitaires dans les années 80.

La présence des groupes guérilleros a été importante entre les années 60 et la fin des années 90, l'ELN et les FARC étant les principaux groupes présents dans la région. A partir de 1998, les paramilitaires ont obligé les guérillas à se replier sur les montagnes et ont occupé et contrôlé par la violence et la terreur les 29 municipalités du projet. Ce renversement de la situation a eu un grave coût social, le taux d'homicides entre 1999 et 2000 a été supérieur à 250 pour 100.000 habitants, plus de 40.000 personnes ont été déplacées par la violence. Tout le tissu social de la région a été touché par les menaces, les assassinats ciblés de dirigeants et l'assimilation de toute réclamation sociale à un appui à la guérilla.

La situation de violence s'est accompagnée de l'augmentation des cultures illicites de coca qui étaient estimées à 15.000 hectares en 2001, et qui constituent comme dans bien d'autres régions du pays une source de revenus pour les agriculteurs pauvres et un moyen de financement pour les différents acteurs armés.

Le PDPMM est né en 1995 avec la motivation de se constituer en alternative à la situation de pauvreté extrême et de violence, de la convergence d'intérêts entre l'entreprise étatique de pétrole ECOPETROL et son syndicat autour des objectifs de défense des droits humains et de l'utilisation adéquate des rentes du pétrole. L'existence d'un mouvement social actif et efficace ainsi que le rôle de l'église catholique et son pouvoir de médiateur entre les différents acteurs furent essentiels.

Le programme part d'une conception du conflit qui va au-delà des négociations entre acteurs armés et Etat, et considère que la racine du conflit à long terme est le modèle de développement inégalitaire. Dans ce sens, le programme veut développer un modèle de développement avec la participation de la base sociale et la participation de tous les acteurs sans exclusion. Il est aussi engagé dans des réponses aux situations d'urgence (attention aux victimes de la violence, population déplacées, etc.) et au processus de réconciliation et réhabilitation. La résolution du conflit à long

terme par le biais d'un développement de base avec la participation de toutes les forces sociales en présence est le pari ambitieux et risqué du PDPMM.

Le programme est très vaste et couvre presque tous les domaines du développement local, développement rural, vente, logement, éducation, services publics de base, environnement, pêche, et développement institutionnel. Plus de 300 projets ont été financés et parmi ceux-ci l'implantation 5 000 hectares de palmier à huile, le renouvellement et l'amélioration de 8 000 hectares de cacao, la construction de puits d'eau locaux, l'amélioration ou la construction de 30 écoles rurales et l'installation de conseils municipaux de planification.

Le programme se veut lui-même comme une instance provisoire dans le temps, avec une structure administrative très légère, son rôle étant d'accompagner les communautés qui sont les bénéficiaires du programme. Mais la dynamique qui suscite le programme est regardée avec méfiance et jalousie par les politiques traditionnelles et par les acteurs armés, parce qu'il rompt avec le modèle clientéliste d'assignation de ressources. Cela amène des tensions et des difficultés qui se transforment en opportunités de développer les principes et d'arriver à la concertation nécessaire avec les différents acteurs⁸².

Une première phase financée par le gouvernement national à hauteur de 80% du budget par le biais d'une donation de 3 millions de dollars, et deux crédits de la Banque Mondiale de 10 millions de dollars. Les 20 % restants sont financés par des agences du système ONU (PNUD, UNFPA, etc.), des ONG européennes (Caritas France, etc.) et des gouvernements comme ceux de Suède et de Suisse, entre autres.

Depuis 2002, le PDPMM compte avec un financement de l'UE par le biais d'un programme « Laboratoire de paix » et qui représentera un investissement de 34 millions d'Euros sur une période de 8 ans, avec une contrepartie du gouvernement national. D'autres laboratoires de paix sont en train d'être établis dans

⁸² Francisco DE ROUX, « Pertinentes del Magdalena medio », informes del proyecto PDPMM, Barrancabermeja, Colombia, 2002-2004.

d'autres régions colombiennes durement touchées par le conflit. La première à être lancée, après celle du Magdalena, est celle du Macizo colombien, et la suivante celle de l'est du département d'Antioquia.

Perspectives des régions dans la construction de la paix

Le programme de développement et paix du Magdalena moyen part de cette constatation et essaye de construire une plate-forme de développement à partir des nécessités régionales et non pas des frontières politico-administratives actuelles. Mais, à la différence d'autres types de régionalismes autonomistes, ses revendications sont articulées plutôt autour de la défense des droits humains et des droits économiques et sociaux de la population; c'est d'abord un programme de développement en partant des nécessités de la base sociale.

Cette expérience, qui part de l'espace local et régional, a de fait un impact au niveau national et un appui international ; cette connexion avec l'espace international est l'aspect qu'il nous intéresse de souligner dans ce travail. La visibilité de ce programme au niveau international est très importante, les visites constantes de différents représentants d'organisations internationales en sont la preuve tangible. Représentants européens au niveau de la Commission, d'ECHO, ambassadeurs, représentants d'ONG internationales, et représentants des organisations du système onusien se rendent sur place, malgré les conditions difficiles de sécurité, pour témoigner de l'appui international et européen en particulier. Le programme a été présenté plusieurs fois en Europe comme l'alternative possible à la politique américaine représentée par le plan Colombie⁸³.

Dans ce travail, nous ne pouvons aborder ce sujet avec profondeur et nous voulons uniquement souligner le fait que l'UE, ayant reconnu comme partenaire un interlocuteur régional, a joué

⁸³ Francisco DE ROUX, *op. cit.*

un rôle fondamental dans la légitimation de ce programme, aussi bien au niveau international que national.

En ce sens, la région émerge comme acteur relevant de la relation Europe-Colombie et se constitue en exemple et modèle à reproduire dans d'autres régions de Colombie et pourquoi pas de la CAN. Les laboratoires de paix constituent l'épine dorsale de la coopération européenne et sont la manifestation de son approche alternative à la problématique du conflit colombien, thème qu'on a déjà explicité dans la présentation de la politique européenne de lutte contre les drogues.

Conclusion et perspectives

Dans ce travail, nous avons tenté de faire une comparaison entre deux modèles d'intégration. Le premier est le modèle nord-américain, ouvertement libéral. Celui-ci s'exprime par la libéralisation des marchés intérieurs et l'élimination des taxes à l'importation de produits industriels, tout en gardant les subsides à leurs exportations (par exemple dans le domaine de l'agriculture). Il se caractérise également par la défense des intérêts des entreprises multinationales à travers l'exigence du respect des droits de propriété intellectuelle, l'absence de dialogue politique et de mesures de compensation et le recours systématique aux accords bilatéraux de libre-échange, afin d'affaiblir la capacité de négociation des sous-ensembles régionaux. Ce modèle se matérialise actuellement dans l'ALENA et dans la future ZLEA.

Le deuxième est le modèle européen, ayant une composante politique importante. Son application est graduelle et centrée d'abord sur des secteurs stratégiques. La composante de solidarité entre les nations et les régions les plus et les moins développées est également très importante à l'intérieur de l'Union européenne, alors qu'elle est inexistante entre les nations de l'ALENA. Les trois libertés fondamentales (libre circulation des marchandises, des capitaux et des travailleurs) sont négociées de façon intégrale, tandis que le modèle américain se limite à la libre circulation des marchandises et des capitaux, laissant de côté les aspects migratoires qui continuent d'être traités au niveau bilatéral, sans que l'appartenance à la zone de libre-échange implique aucun privilège pour les travailleurs migrants.

Quant à la dimension régionale, elle émerge dans le processus d'intégration, aussi bien en Europe qu'en Amérique latine, avec ses particularités comme on l'a montré à travers des exemples choisis. En Europe, les régions sont actuellement un des piliers de la construction européenne avec toute une gamme d'actions à différents niveaux. En Amérique latine, les autorités locales et régionales sont en crise. Cependant cette crise est également une opportunité de repenser le partage de pouvoir entre les différents niveaux de l'administration. La décentralisation, qui a pris la forme

d'une municipalisation des fonctions, ainsi que l'existence de régions qui peuvent devenir des interlocuteurs des processus de coopération décentralisée, sont des éléments qui permettent d'envisager des développements positifs dans les années à venir.

Dans tous les pays de la CAN, on peut identifier des régions ayant une vocation de pôles dynamiques de développement sous la forme de « villes-régions » en voie de globalisation, insérées dans des dynamiques d'investissement et de concurrence qui ne passent pas nécessairement par la ville-capitale nationale⁸⁴. Ces villes intermédiaires sont par exemple, en Colombie : Medellín, qui articule les départements de Chocó, Córdoba et Sucre ; Cali qui fait de même avec les départements de Cauca, Nariño et Caquetá ; Barranquilla qui regroupe les départements de la côte Caraïbe, et Bogotá la ville-capitale nationale pour les départements de Santander, Boyacá, Tolima, Meta et Casanare. En Equateur des phénomènes semblables sont identifiables autour de Quito, Guayaquil, et Cuenca. En Bolivie, autour de l'axe La Paz-El Alto et de Santa Cruz. Et finalement, au Pérou, autour de Lima et d'Arequipa. Comme on l'a déjà mentionné, ce sont les villes qui ont une longueur d'avance dans la construction des relations au niveau international et de la coopération sous la forme de jumelage et de coopération technique.

Les régions commencent de façon timide à retrouver leur voie dans des expressions de « régionalisme » périphérique, basé sur les problématiques liées à une position marginale (pauvreté, trafic illégal de drogues, conflits armés, crises humanitaires, crises écologiques, conflits ethniques et sociaux). C'est le cas des départements du sud de la Colombie et de multiples exemples d'autonomie des communautés indigènes. Cette renaissance des revendications régionalistes revêt parfois l'aspect de révoltes et de protestations sociales contre les décisions des centres de pouvoir nationaux centraux, ressentis comme autoritaires et illégitimes. Des exemples en sont les marches indigènes en Equateur, les « guerres

⁸⁴ Luis Carlos SARMIENTO, « Conflicto, autonomía regional y socialismo ecológico », 2004, [http:// www.mamacoca.org](http://www.mamacoca.org).

de l'eau »⁸⁵ à Cochabamba et La Paz en Bolivie ; les tensions entre les gouvernements de Lima et d'Arequipa au Pérou, de Quito et de Guayaquil en Equateur.

Certains départements, comme le Valle del Cauca en Colombie, commencent à travailler dans une stratégie vers l'extérieur avec des représentants européens. Cet effort reste informel et sans garantie de continuité au-delà de la période du gouvernement actuel. Le département d'Antioquia a aussi développé un réseau international de relations autour de la thématique de la paix et de la non-violence. Bogotá qui a vécu une certaine réussite dans sa politique de transport collectif, d'assainissement des finances et de récupération de l'espace public, essaie de profiter de son statut inattendu de ville modèle pour projeter une image positive vers l'extérieur. L'actuelle administration a affiché son désir de tisser des liens de collaboration avec d'autres villes comme La Havane et Sao Paulo.

Tous ces mouvements sont peut-être l'annonce de futurs développements que nous envisageons dans différentes directions. D'une part, l'émergence d'alliances de régions périphériques : Sud de la Colombie, Côte pacifique Colombienne et Equatorienne ; Orénoque du Venezuela et Colombie ; Amazonie du Venezuela, Colombie, Equateur, Pérou, Bolivie et Brésil. Ceci avec les objectifs de défense de la cohésion sociale, de transfert de ressources en provenance des régions riches, de valorisation de leurs ressources naturelles, de développement d'alternatives à la culture et le trafic de drogue, comme la réforme agraire, et l'investissement social au lieu de la militarisation.

D'autre part, l'émergence d'alliances transfrontalières très nécessaires et possibles dans les zones les plus actives et peuplées, mais aussi dans les régions isolées de convergence de frontières internationales. Le premier cas est illustré par les régions frontalières entre l'Equateur et la Colombie et la Colombie et le Venezuela. Le deuxième, par la région tri-frontalière du trapèze amazonien (Colombie, Brésil et Pérou). Quatre « zones

⁸⁵ Sabine HOFFMANN, « Participación ciudadana en los espacios públicos. Las dinámicas y tensiones en torno a la gestión de los servicios de agua potable en Cochabamba, Bolivia », Documento de trabajo, Ginebra, IP8 – NCCR, 2004, 32 p.

d'intégration frontalière » ont été créées en juin 2001 par le décret 501 de la CAN ; deux entre la Colombie et l'Equateur et deux entre la Colombie et le Pérou. L'UE pourrait contribuer de manière effective à l'intégration dans la CAN en appuyant ces initiatives ou des projets transfrontaliers comme le couloir Tumaco - Puerto Asis (Colombie) - Belém do Para (Brésil), ou la route Piura (Pérou) - Guayaquil (Equateur)⁸⁶.

L'apparition et le renforcement des territoires de minorités indigènes et d'autres minorités comme les populations noires d'origine africaine est un autre phénomène important de la régionalisation dans la CAN. Ces territoires sont en voie de consolidation dans plusieurs pays de la région, en particulier en Colombie après la Constitution de 1991. Dans certains cas, ils ont une dimension suffisante pour devenir des acteurs incontournables de la coopération décentralisée malgré leur marginalité. L'UE peut contribuer indirectement à supprimer tout type de discrimination à l'encontre de ces minorités, en reconnaissant les autorités indigènes comme étant des interlocuteurs valables des actions de coopération.

Finalement, des alliances entre des régions économiquement dynamiques qui sont bien intégrées aux marchés internationaux, qui veulent profiter des synergies potentielles et qui sont désireuses d'équilibrer le poids des villes et des régions capitales, pourraient se développer à moyen terme. On pourrait peut-être y voir dans le futur des alliances calquées sur le modèle des *quatre moteurs* européens, des projets transfrontaliers inspirés de leurs homologues européens et pourquoi pas la création de fédérations de régions et de municipalités qui réclameront leur droit à participer dans le processus de construction de l'intégration économique et politique dans le cadre de la CAN et de la CSN.

La consolidation des régions comme acteurs dans ce processus est un élément de rapprochement au modèle européen d'intégration et ouvre un champ très large d'échange d'expériences des deux côtés de l'Atlantique, champ qui commence à peine à être exploré.

⁸⁶ INTERNATIONAL CRISIS GROUP, « Increasing Europe's Stake in the Andes », *ICG Latin America Briefing*, 15 June 2004.

Bibliographie

AIETI, *La Cooperación Descentralizada para el Desarrollo Humano*. La contribución española a un debate internacional. Madrid, AIETI-Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2000.

AUROI, Claude, « Regionalism and trade in Latin America, options and challenges » in Sheila PAGE, *Regions and Development, Politics, Security and Economy*, London, Cass, 1984.

AUROI, Claude, *Où va l'Amérique latine? : débat euro-américain autour du 500e anniversaire de la rencontre de deux mondes* Genève, Institut universitaire d'études du développement, 1992.

BAUDELLE, Guy et CASTAGNEDE, Bernard (ouvrage collectif), *Le poly-centrisme en Europe*, Paris, L'Aube – Datar, 2002, 265 pp.

BIEBER, León, « Lucha antiimperialista y unidad latinoamericana, la experiencia revolucionaria Castro-Guevarista » in : Aline FRAMBES-BUXEDA, *Confederación latinoamericana, edificación de un proyecto para el futuro*, San Juan, Universidad Interamericana Puerto Rico, col. Libros Homines, N° 7, 1990, pp. 201 - 219.

BOISIER, Sergio, *En busca del esquivo desarrollo regional : entre la caja negra y el proyecto político*, Santiago de Chile, ILPES Octubre 1995.

BOISIER, Sergio, *La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización*, Santiago de Chile, ILPES, 2001.

BRICEÑO RUIZ, José, « Strategic Regionalism and the Remaking of the Triangular Relation between the USA, the European Union and Latin America », *European Integration*, 2001, Vol. 23, pp. 199 -213.

CAMACHO, Alvaro ; LOPEZ, Antonio et THOUMI, Francisco, *Las drogas : una guerra fallida: visiones críticas*. Santa Fé de Bogotá. Colombia, Instituto de estudios políticos y relaciones

internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Tercer Mundo Editores, 1999, 205 p.

CARRAUD, M., *L'intégration des pays andins*, Paris, Economica, 1981, 232 p.

CASTILHO, Marta, QUENAN, Carlos, « Le projet d'une zone de libre-échange entre le MERCOSUR et l'Union européenne : quelles perspectives ? », in VAN EEUWEN, Daniel *Les nouvelles intégrations Latino-américaines et caraïbes, régionalisme ouvert et mondialisation, Annales d'Amérique latine et des Caraïbes* N° 14-15, Aix en Provence, Institut d'Etudes politiques, CREALC, 1997, pp. 279-298.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones*. III Cumbre Presidencial Sudamericana, Cusco 8 de diciembre 2004. Documento internet, www.cooperacioninternacional.com.

COMISION EUROPEA, *Comunidad andina : orientaciones plurianuales indicativas, (OPIN)* Bruselas, 12 de Marzo, 1998.

DABENE, Olivier, « L'état et l'intégration en Amérique latine et dans les caraïbes, bilan préliminaire », *Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes, régionalisme ouvert et mondialisation, Les études du CERIN* N° 5, Aix-en-Provence, 1998.

DABENE, Olivier., « L'intégration régionale dans les Amériques, économie politique de la convergence », *Les études du CERIN* N° 5, Aix-en-Provence, 1998.

DE ROUX, Francisco, « Pertinentes del Magdalena medio », informes del proyecto PDPMM, Barrancabermeja Colombia, non publié, 2002-2004.

DEVELOPMENT RESEARCHERS NETWORK, «Evaluation de la coopération de la Commission européenne en Amérique latine », Document Internet, 1999, 79 p.

DEVISSCHER, Marc, « Analyse comparée des politiques de décentralisation : le cas de la Bolivie, de l'Equateur et du Pérou », La Paz, juillet 2002, pp 75-83 in Guy CASTADOT « Les relations entre les différents pôles de la société civile, une coopération décentralisée pour une autre mondialisation », Bruxelles, *Cahiers CERCAL*, numéro 33, décembre 2003, pp 69-86.

DIAZ CASSOU, J, *ALCA, el Fast Track y las relaciones entre Estados Unidos y América Latina*, Toulouse, France, BID CNRS-GRAL, 4p., 18/11/2002.

DOWNS, William, « Regionalism in the European Union: Key Concepts and Project Overview », *European Integration*, 2002, Vol. 24, No. 3, pp. 171-177.

EL NUEVO SIGLO, «Con dudas arranca Comunidad Sudamericana de naciones: unión CAN-MERCOSUR aún cruda » Colombia , martes 7 de diciembre de 2004.

EL TIEMPO, « El sueño de la integración » Editorial, martes 14 de diciembre de 2004.

EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUGS ADICTION–EUROPEAN COMMISSION. *Cooperation on Drugs and Drug Addiction Policies*. conference proceedings. Lisbon. Portugal, 1999.

EUROSUR, *Manual de cooperación descentralizada*. www.eurosur.org, 2004.

FALS BORDA, Orlando, « El dilema territorial colombiano ante las nuevas coyunturas » in *El futuro de la descentralización: experiencias de quince años y perspectivas*. Santa fé de Bogotá - Ginebra, IUED-Suiza, PARCOMUN-Colombia, 2003. 334 p.

FRAMBES-BUXEDA, Aline, « Aspectos sociales y políticos en la integración del grupo andino » in *Confederación latinoamericana, edificación de un proyecto para el futuro*, San Juan, Universidad Interamericana de Puerto Rico, col. Libros Homines, N° 7, extraordinario, 1990, pp. 65 -124.

FRERES, Christian, (ouvrage collectif), *Las comunidades autónomas españolas y América Latina. una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, Madrid, SINTESIS-AIETI,2002,408 pp.

FRERES, Christian, « La tercera cumbre Union Europea América latina y el Caribe: ¿A la tercera va la vencida? » *Análisis del Real Instituto Elcano*, Madrid, 2004, 4p.

FERNANDEZ, Carlos; GARCIA DURAN, Mauricio et SARMIENTO, Carlos «Movilización por la paz en Colombia » 1978-2002 in *Controversia-Accord Conciliation Ressources*. febrero 2004, pp. 18-23.

GARCIA, Juan Diego, « La Comunidad Sudamericana de Naciones », *Cooperación Internacional para el Desarrollo Andino CIDAN*, 2004, 5 p, : <http://www.cooperacioninternacional.com>.

GARCIA DURAN, Mauricio, « Alternativas a la guerra: iniciativas y procesos de paz en Colombia », *Controversia-Accord Conciliation Ressources*, Febrero 2004.

GUEVARA AVILA, Jean Paul, « Décentralisation, participation et citoyenneté en Bolivie : évaluation et résultats des acquis », Bruxelles, *Cahiers CERCAL*, numéro 33, décembre 2003, pp 69-75.

HERBOLZHEIMER, Kristian, « Cooperación descentralizada para la construcción de la paz en Colombia. » *El color del progreso* <http://www.noucicle.org/arxiu2/herbolzheimer.html>

HIRST, Michael, « La dimensión política de MERCOSUR : actores, politización e ideología », *Nueva Sociedad*, No 146, Caracas, 1996.

HOFFMANN Sabine, « Participación ciudadana en los espacios públicos. Las dinámicas y tensiones en torno a la gestión de los servicios de agua potable en Cochabamba, Bolivia », Documento de trabajo, Ginebra, IP8 – NCCR, 2004, 32pp.

HUSSON, Claude, *L'Europe sans territoire: essai sur le concept de cohésion territoriale*, Paris, Editions L'Aube –Datar, 2002.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP « Increasing Europe's Stake in the Andes » *ICG Latin America Briefing*, 15 June 2004.

JARAMILLO, Guillermo, *Plan Sur Colombiano Una propuesta alternativa para la Paz, el desarrollo y la conservación de ecosistemas estratégicos* Ibagüe, Colombia, Gobernación Departamento del Tolima, Julio de 2001, 45p.

KOESTSENRIJTER, Adrianus, « La coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine » *Cahiers CERCAL*, # 33, 2004, pp. 15-22.

KOURLIANDSKI, Jean-jacques, « Amérique latine et mondialisation : intégration concurrentielle et bipolarité émergente » dans: *Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes, régionalisme ouvert et mondialisation* in Daniel VAN EEUWEN coll. *Annales d'Amérique latine et des Caraïbes*, N° 14-15, Aix-en-

Provence, Institut d'Etudes politiques d'Aix-en-Provence, CREALC, 1997, pp. 255-278.

LE NAELOÛ, Anne, *Politiques européennes de développement avec les pays du sud*, Paris, L'Harmattan, 1995, 255 p.

LISTER, Marjorie, *The European Union and the South, Relations with Developing Countries*, New York, Routledge, University Association for Contemporary European Studies, 1997, 199 p.

MARMORA, Leopoldo, « Deuda externa integración regional y modelo de desarrollo en america latina » en: FRAMBES-BUXEDA, Aline *Confederación latinoamericana, edificación de un proyecto para el futuro*, , San Juan, Universidad Interamericana de Puerto Rico, col. Libros Homines, N° 7, 1990, pp. 49-56.

MATAMBALYA, Francis, *The Merits and Demerits of the European Union Policies towards Associates Developing Countries*, Frankfurt, Peter Lang, 1973, 288 p. 2ème édition.

NOYA, J., « La imàgen de España en América Latina: resultados del Latinobarómetro 2003 » Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Documento de trabajo, 2003, 21p.

OPPENHEIMER, Andres, « Bush Conservatives see two Latin Americas », *The Miami Herald*, Sun, Nov. 07, 2004.

ORBIE, Jan, EU « Development Policy Integration and the Monterrey Process: A Leading and Benevolent Identity? », *European Foreign Affairs Review* 8, 2003, pp. 395-415.

PATTEN, Chris, « Europa y américa latina: amigos selectos », extracts du discourse, 2002, <http://www.delbol.cec.eu>.

PARLAMENTO EUROPEO « Resolución del Parlamento Europeo sobre el Plan Colombia », *Le Monde diplomatique*. 1 de febrero de 2001. 6p.

PNUD *EL Conflicto :callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano-Colombia*, Santafé de Bogotá Colombia, PNUD, 2003, <http://pnud.org.co/indh2003>.

PORTAFOLIO, « El nacimiento de la Comunidad Suramericana de Naciones, CSN, continúa su avance a paso firme », Bogotá, viernes 29 de octubre de 2004.

RAUSCH, Renate, « El pacto andino, un acuerdo de integración sub-regional :logros fracasos y esfuerzos de reactivación (1969-1987) », in FRAMBES-BUXEDA, Aline, *Confederación latinoamericana, edificación de un proyecto para el futuro*, San Juan, Universidad Interamericana de Puerto Rico coll. Libros Homines N° 7, 1990, pp. 149-155.

SANTISO, Carlos, *Fix it or Scrap it: Reforming European Foreign Aid*, Washington, D.C. Paul H Nitze School of Advanced International Studies, Jhon Hopkins University, Center for European Policy Studies (CEPS), June 2002.

SANTANDER, Sebastian, « EU-MERCOSUR, Inter-regionalism: Facing Up to the South American Crisis and the Emerging Free Trade Area of the Americas », *European Foreign Affairs Review* 7, 2002, pp. 491-505.

SANTISO, Carlos, « Reforming European Foreign Aid: Development cooperation as an element of Foreign Policy », *European Foreign Affairs Review* 7, 2002, pp. 401-422.

SANCHEZ, Stéphanie « La Colombie et l'intégration : priorité à la dimension nationale » dans: *Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes, régionalisme ouvert et mondialisation Annales d'Amérique latine et des Caraïbes*, N° 14-15, Aix-en-Provence, Institut d'Etudes Politiques, CREALC, 1997, pp. 171-202.

SCHMITT-EGNER, Peter, « The Concept of Region : Theoretical and Methodological Notes on its Reconstruction », *European Integration*, 2002, Vol. 24, No. 3, pp. 179-200.

SERBIN, Andrés, « Régionalisme et multilatéralisme en Amérique latine et dans les caraïbes : bilan préliminaire », in: Daniel VAN EEUWEN, *Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes, régionalisme ouvert et mondialisation, Annales d'Amérique latine et des Caraïbes*, N° 14-15, Aix-en-Provence, Institut d'Etudes Politiques, CREALC, 1997, pp. 63-80.

THEVOZ, Louis, « La décentralisation en Bolivie : un modèle en construction » in: *Décentralisation et développement*, Berne, DDC, 1999, pp. 168-191.

THOUMI, Francisco, « Las drogas ilegales y las relaciones exteriores de Colombia : una visión desde el exterior » En: *Las*

drogas, una guerra fallida : visiones críticas, Santa fé de Bogotá, Tercer mundo editores, Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales (IEPRI), 1999.

TIRONI, E., « Pacto Andino : desarrollo nacional e integración andina », *Problemas de América latina*, Lima, Perú, Instituto de Estudios Peruanos, N°10, 267 p.

EUROPEAN MONITORING CENTER FOR DRUGS AND DRUGS ADDICTION Doc.1 2304. Conseil-Développement : www.emcdda.org (10/11/2000).

VAN EEUWEN, Daniel, (ouvrage collectif) *Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes, régionalisme ouvert et mondialisation*, *Annales d'Amérique latine et des Caraïbes*, N° 14-15, Aix-en-Provence, Institut d'Etudes Politiques, CREALC, 1997, 355 p.

VAN EEUWEN, Daniel, « Union Européenne – MERCOSUR : La coopération inter-régionale à l'épreuve » in: Daniel VAN EEUWEN, *Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes, régionalisme ouvert et mondialisation Annales d'Amérique latine et des Caraïbes*, N° 14-15, Aix-en-Provence, Institut d'Etudes Politiques, CREALC, 1997 , pp.255-278.

VASQUEZ MURILLO, María Amalia, *Les relations entre la Communauté andine et l'Union européenne, situation, chances défis*, Genève, IEUG, Mémoire de DEA en études européennes, juin 2002.

VALENCIA RESTREPO, Jorge, « La Colombie et le groupe des trois : dimension économique et politique » in: Daniel VAN EEUWEN, *Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes, régionalisme ouvert et mondialisation Annales d'Amérique latine et des Caraïbes*, N° 14-15, Aix-en-Provence, Institut d'Etudes Politiques, CREALC, 1997 pp. 203-222.

WISE, Timothy and GALLAGHER, Kevin « NAFTA : A Cautionary Tale: Latin American and Caribbean Governments should Think Twice about Signing on to the FTAA in its Proposed form », Medford Massachusetts, Global Development and Environment Institute, Tufts University, 2002.

ANNEXE I

Programmes décentralisés de coopération avec financement de l'UE

Alban

Programme de bourses d'études pour les ressortissants de L'Amérique latine en Europe.

Le programme vise au renforcement de la coopération entre l'UE et l'Amérique latine dans le domaine de l'Education supérieure et est destiné à des études de troisième cycle ainsi qu'à des formations de haut niveau pour des professionnels latino-américains, futurs décideurs, dans des institutions ou dans des centres de l'UE. Les premières aides financières du programme seront attribuées aux études de troisième cycle - maîtrise et doctorat - ou à des formations spécialisées de haut niveau pendant l'année académique 2003/2004. Les périodes d'enseignement et de formation seront comprises entre 6 mois et trois ans selon le niveau et le programme de formation envisagée.

http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alban/index_fr.htm

ALFA (Amérique latine - Formation Académique)

Programme de coopération entre les institutions d'enseignement supérieur d'Europe et d'Amérique latine. Un réseau de projets ALFA est tenu de réunir un minimum de 6 institutions d'enseignement supérieur (IES), provenant de 3 Etats membres de l'UE différents et de trois pays d'Amérique latine différents, éligibles au Programme. Les IES de chacun des pays participants au programme ALFA doivent être reconnues par leurs autorités nationales. Ce sont les seules institutions éligibles au programme ALFA, notamment pour bénéficier de la Communauté européenne dans le cadre d'un projet approuvé au terme d'une procédure de sélection et de la signature d'un contrat de subvention entre les deux parties.

http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alfa/index_fr.htm

URB-AL

L'objectif du programme est de développer des liens directs et durables entre les collectivités locales européennes et latino-américaines par la diffusion, l'acquisition et l'application des meilleures pratiques dans le domaine des politiques urbaines. Le programme URB-AL s'organise autour de réseaux de coopération, constitués sur une base thématique, visant à résoudre des problèmes concrets de développement local urbain. C'est un programme qui a fait ses épreuves depuis sa création en 1995 et auquel ont déjà participé plus de 750 collectivités locales.

<http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index>

ATLAS

Programme d'appui aux relations entre les Chambres de commerce de l'UE et d'Amérique latine, qui vise à faciliter les transferts de savoir-faire entre les acteurs économiques. 200 Chambres de commerce et d'industrie sont ainsi concernées par ce programme dont la dotation s'élève à 2.4 millions d'Euros sur la période 2001-2003.

<http://www.eurochambres.be/whatwedo/atlas.htm>

AL-INVEST

Le programme a pour objectif de susciter rencontres et partenariats entre les petites et moyennes entreprises (PME) des deux continents afin de favoriser les échanges commerciaux et les transferts technologiques.

@LIS (société de l'information)

Le programme vise à promouvoir la société de l'information et la lutte contre la fracture numérique en Amérique latine, en stimulant la coopération avec des partenaires européens et contribuant à répondre aux besoins des communautés locales et des citoyens, dans la perspective d'un développement durable.

ANNEXE II : Régions dans la CAN

Elaboré par l'auteur avec informations de www.comunidadandina.org

Bolivie	Venezuela	Colombie	Equateur	Pérou
Départements	Etats	Départements	Provinces	Régions
1. Beni	1. Zulia	1. Guajira	1. Esmeraldas	1. Piura
2. Cochabamba	2. Merida	2. Atlantico	2. Carchi	2. Amazonas
3. Chuquisaca	3. Tachira	3. Magdalena	3. Sucumbios	3. Loreto
4. La Paz	4. Falcon	4. Cesar	4. Imbabura	4. Lambayeque
5. Oruro	5. Lara	5. Sucre	5. Pichincha	5. Cajamarca
6. Pando	6. Trujillo	6. Bolivar	6. Napo	6. San Martin
7. Potosi	7. Barinas	7. Santander. N.	7. Manabi	7. La Libertad
8. Santa Cruz	8. Portuguesa	8. Cordoba	8. Cotopaxi	8. Ancash
9. Tarija	9. Apure	9. Santander. S	9. Tungurahua	9. Huanuco
	10. Yamacuy	10. Arauca	10. Pastaza	10. Pasco
	11. Carabobo	11. Antioquia	11. Los Rios	11. Ucayali
	12. Cojedes	12. Boyaca	12. Bolivar	12. Lima
	13. Miranda	13. Casanare	13. Guayas	13. Junin
	14. Arauca	14. Vichada	14. Chimborazo	14. Cusco
	15. Guarico	15. Choco	15. Morona-S.	15. M. De Dios
	16. Anzoategui	16. Caldas	16. Cañar	16. Huncav.
	17. Bolivar	17. Risaralda	17. Azuay	17. Ica
	18. Amazonas	18. Quindio	18. El Oro	18. Ayacucho
	19. N.España	19. Cundinamarca	19. Zamora-Ch.	19. Apurimac
	20. Sucre	20. Meta	20. Loja	20. Arequipa
	21. Monagas	21. Guainia		21. Puno
	22. D. Amacuro	22. Tolima		22. Moquegua
		23. Guaviare		23. Tacna
		24. Vaupes		
		25. Cauca		
		26. Huila		
		27. Caqueta		
		28. Amazonas		
		29. Nariño		
		30. Putumayo		
		31. San Andres		
		32. Valle		

