

Continentalisation
Cahier de recherche 2000-02
Janvier 2000

**L'INITIATIVE POUR LES AMÉRIQUES
ET LA REDÉFINITION DE LA SÉCURITÉ DES ÉTATS UNIS
DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE INTERNATIONAL
EN MUTATION**

Jean-Gérald Cadet



**Groupe de recherche
sur l'intégration continentale**

Université du Québec à Montréal
Département de science politique
C.P.8888, succ. Centre-ville, Montréal, H3C 3P8

<http://www.unites.uqam.ca/gric>

Les relations interaméricaines sont marquées depuis quelques années d'un renouveau de ce que l'on pourrait qualifier de "dialogue constructif" alors que les États-Unis proposent, en juin 1990, un nouveau partenariat politico-économique à l'Amérique latine sous la forme de l'Initiative Entreprise pour les Amériques. Ce projet, qui a principalement pour objectifs l'accélération de l'ouverture des marchés nationaux latino-américains aux produits et à l'investissement étranger ainsi que le règlement de la question de la dette, est lancé alors que de profonds changements secouent le monde, tant du point de vue politique qu'économique. Le mur de Berlin s'étant écroulé quelques mois plus tôt, c'est l'ensemble du monde soviétique qui s'effrite. Par ailleurs, l'économie mondiale, au cours des années '80 a connu une accélération des processus d'intégration tant au niveau régional que global. La mondialisation/ régionalisation économique caractériserait ainsi un nouveau mode relationnel entre les États et régions du globe.

Au cours de la même période, de nombreux bouleversements secouent les États-Unis, mais à l'intérieur du territoire national. Que ce soient les questions d'immigration illégale en provenance du sud du Rio Bravo, de l'explosion de la consommation de drogue (la cocaïne et l'héroïne en particulier) ou des mutations du marché du travail, les Américains n'échappent pas à une remise en cause de leur statut dans le monde. Le sentiment que la sécurité de la nation, sécurité territoriale et sécurité des personnes, régresse. Ce sentiment ne dépend donc plus uniquement de facteurs extérieurs, mais également de facteurs intérieurs. Dans ce schéma, l'Amérique latine contribue énormément à l'accroissement de l'insécurité américaine puisqu'un certain nombre des menaces mentionnées proviennent de cette région. Les décisions de Washington concernant cette région intègrent ainsi à la fois un caractère de politique intérieure et de politique extérieure. Les dirigeants américains se trouvent ainsi obliger de revoir leurs schémas habituels d'analyse ; ils se doivent maintenant d'intégrer de nouveaux paramètres dans leur définition de la sécurité nationale.

Par ailleurs, l'importance économique de la région latino-américaine pour les États-Unis a énormément crû au cours des dernières années. Si les chiffres ne tendent pas à montrer clairement cette évolution, il n'en demeure pas moins qu'au niveau économique-stratégique, l'Amérique latine représente une zone clé pour les États-Unis. La division actuelle de l'économie mondiale en blocs régionaux a mis en lumière cette relation totalement asymétrique, mais combien nécessaire pour tous les partenaires. Dans la politique économique internationale américaine de cette fin de siècle, qui se caractérise par une volonté d'ouvrir l'ensemble des marchés nationaux à la concurrence et de réduire l'intervention étatique dans la conduite de l'économie, l'Amérique latine y occupe une place essentielle puisqu'elle sert de banc d'essai de la stratégie américaine. En effet, si pour les Américains,

l'objectif principal est de parvenir à un accord global dans le cadre de l'OMC, les accords régionaux peuvent fournir un cadre de référence valable. D'autre part, si les négociations multilatérales achoppent, il est toujours possible pour Washington de se replier sur l'option régionale.

C'est donc dans ce contexte que nous devons resituer le lancement de l'Initiative pour les Amériques en juin 1990 par le président Bush. (The Enterprise for the Americas Initiative (EAI). L'Amérique latine, traditionnelle base arrière des États-Unis, sort d'une décennie de crises et de turbulences qui la laissent exsangue. Les réformes adoptées à partir du milieu de la décennie ne portant pas encore leurs fruits, il est important que la puissance de la région, en l'occurrence les États-Unis, prenne en mains le rétablissement de la situation. D'autant plus qu'une Amérique latine stable ne peut que bénéficier à Washington.

Certaines questions émergent en filigrane de ces remarques initiales. Premièrement, sur quelles bases les États-Unis doivent-ils repenser leur sécurité ? Accessoirement, la composante économique peut-elle supplanter la composante militaire alors que la menace soviétique diminue ? En ce qui concerne la politique économique internationale de Washington, comment peut-elle concilier multilatéralisme et bilatéralisme ? Le cas mexicain représente-t-il un bon exemple de la nouvelle orientation de la politique latino-américaine de Washington ? Au vu de ce questionnement, quelles peuvent être les idées forces de notre recherche ?

Notre thèse est à l'effet que l'Initiative pensée pour répondre à une situation changeante dans le monde, et en particulier en Amérique latine, répond à la nécessité de changement en profondeur de la politique latino-américaine de Washington et que ce changement s'opère principalement à travers une redéfinition de la sécurité et une transformation de la politique économique internationale des États-Unis. Notre analyse cherchera donc à faire ressortir ces deux aspects, l'un implicite (la redéfinition du concept de sécurité des États-Unis) et l'autre explicite (l'évolution de la politique économique internationale de Washington) de l'Initiative pour les Amériques et comment cette dernière se positionne en tant qu'élément central de la stratégie américaine en Amérique latine, stratégie à la fois régionale et mondiale. Régionale parce qu'elle redéfinit la sécurité américaine dans la région à travers des rapports politico-économiques et qu'elle a pour objectif de favoriser la consolidation de la démocratie en Amérique latine. Mondiale parce qu'elle sert de modèle en quelque sorte à ce que devraient être les relations économiques internationales selon les Américains : un mélange de globalisation et de régionalisation favorisant l'ouverture des marchés mondiaux, et dont le Mexique représente la première tentative d'application concrète.

Dans un premier temps nous nous pencherons sur la nouvelle approche sécuritaire des États-Unis alors que l'aspect politico-économique prime sur l'aspect

militaire. L'Initiative de par la caution que procure l'appui américain aux gouvernements de la région, contribuerait à la consolidation de la transition démocratique en Amérique latine. Par la suite nous étudierons celle-ci en tant que pièce importante de la politique économique internationale des États-Unis. En effet, la stratégie américaine en matière de politique économique internationale a évolué au cours des années 1980 passant du multilatéralisme à travers le GATT à une stratégie mêlant le multilatéralisme et le régionalisme\ bilatéralisme. La décision de négocier un accord de libre-échange avec le Mexique préfigure peut-être les orientations futures des administrations américaines.

UN NOUVEAU CONCEPT DE SÉCURITÉ : LA PRIMAUTÉ DE L'APPROCHE POLITICO-ÉCONOMIQUE

L'hégémonie américaine en Amérique latine a traditionnellement été fondée sur trois types d'interventions : des interventions militaires visant à chasser des gouvernements "ennemis" ou rétablir des gouvernements "amis" ; des interventions de nature politique visant à aider des groupes ou des gouvernements latino-américains en difficulté ; enfin, des interventions de nature économique visant à soutenir des compagnies américaines en difficulté. Ces interventions, que les autorités américaines justifient en invoquant la doctrine Monroe ou un de ses corollaires, poursuivent toutes le même objectif : assurer la sécurité des Etats-Unis.

A l'aube des années 1990, les Etats-Unis doivent redéfinir leur sécurité dans les Amériques. La menace soviétique, qui pesa sur le système de sécurité hémisphérique depuis les années '50, semble en voie de disparition. Cependant, d'autres sources d'insécurité en provenance de la région menacent le pays de l'Oncle Sam, tant à l'intérieur du territoire national qu'au niveau hémisphérique : on n'a qu'à penser à la drogue et à l'immigration illégale. L'hypothèse ici est que la sécurité, dans l'hémisphère américain, ne repose plus, au début des années '90 sur l'aspect politico-militaire, mais plutôt sur l'aspect politico-économique. Dans cette nouvelle configuration, les Etats-Unis se doivent de proposer un plan qui contribue au développement économique de l'Amérique latine et qui, par le fait même, accroisse leur propre sécurité. L'EAI serait donc cette offre qui aiderait la région à accroître la sécurité américaine, pas seulement dans un contexte militaro-stratégique changeant, mais également dans un contexte économique transformé. Notre objectif ici est de montrer en quoi l'EAI peut contribuer à assurer la sécurité des Etats-Unis.

La sécurité économique remplace la sécurité militaire

Historiquement, la sécurité nationale des Etats-Unis a toujours été envisagée dans un cadre global et non pas seulement militaire. En effet, les Américains, depuis leur indépendance, ont toujours considéré leur sécurité dans une double perspective : domestique et internationale. E. May identifie quatre périodes distinctes dans l'évolution de la conception sécuritaire américaine. Durant la première période, qui s'étend des années 1790 aux années 1880, la protection des frontières nationales et la persistance de l'Union (l'unité des Etats-Unis) constituent

les deux priorités des autorités américaines. Lors de la seconde période, des années 1880 aux années 1930, la sécurité des États-Unis se confond avec la sécurité de l'hémisphère. La période d'après guerre, jusqu'aux années 1960, se caractérise par un élargissement du périmètre sécuritaire américain ; la sécurité nationale dépend de la liberté et de l'indépendance de plusieurs pays, certains étant situés à l'extérieur de l'Occident. La quatrième période correspond à une réduction de l'étendue de la sécurité. Durant les années '70, les dirigeants américains admettent que la perte de certains États ne représente pas une menace à la sécurité nationale des États-Unis.¹ L'étendue géographique de la sécurité nationale américaine est ainsi réduite.

En ce qui concerne les relations interaméricaines, elles sont également dominées par les questions sécuritaires. Elles suivent plus ou moins les quatre périodes décrites par May ; cependant, depuis le début de la Guerre froide, le problème de la sécurité en Amérique latine se pose en des termes beaucoup plus simples pour les Américains : comment les États-Unis peuvent-ils limiter l'influence et la menace politico-militaire que représente l'URSS ? Vu sous cet angle, il est facile de concevoir pourquoi Washington a toujours accordé la priorité à l'aspect militaire: il s'agissait pour les Américains de contenir la poussée expansionniste soviétique à travers le monde et d'être en mesure de répondre à toute attaque possible de l'Union soviétique. La crise des missiles confirme d'ailleurs selon les dirigeants américains la justesse de leurs choix. Dans cet objectif de *containment*, l'Amérique latine occupe une place vitale puisqu'elle est considérée comme l'arrière-cour des États-Unis. Une implantation réussie des Soviétiques signifie une menace directe à la sécurité du territoire américain. C'est d'ailleurs ce que démontre la crise des missiles de Cuba. Cela explique aussi pourquoi les États-Unis soutiendront ou toléreront pendant longtemps des régimes dictatoriaux dans l'hémisphère : tant que ceux-ci affichent leur volonté de combattre le communisme, ils trouvent grâce aux yeux de Washington. Les interventions armées en République dominicaine et à Grenade participent également de cette même logique puisqu'il s'agit d'extirper la menace communiste.

Comme le note le SELA, l'intérêt des États-Unis pour l'Amérique latine depuis la Deuxième Guerre mondiale a oscillé de manière permanente, ponctué de moments chauds et de moments froids, au gré de l'intensité de la Guerre froide. Les diverses initiatives annoncées par les présidents américains (le Fonds pour le progrès social d'Eisenhower, l'Alliance pour le progrès de Kennedy, le Groupe de travail latino-américain de Kissinger et l'Initiative du Bassin des Caraïbes de Reagan ainsi que la proposition de Bush envers les pays Andins en 1989 sur la

¹ Ernest R. May, "National Security in American history" in G. T. Allison et G. F. Treverton (eds), *Rethinking America's security : beyond Cold War to new world order*. New York, London : W.W Norton & Company, 1992, pp.95-103.

réduction de l'offre de drogue sur le marché américain) relèvent toutes de la préoccupation des États-Unis pour leur sécurité.²

Toutefois, le nouveau contexte mondial issu des bouleversements en Europe de l'Est et de la globalisation des économies nationales a transformé les questions de sécurité. La chute du mur de Berlin et ses effets sur l'URSS, combinée à l'apparition de nouvelles menaces (drogue, immigration illégale, environnement) forcent les Américains à repenser leur stratégie en matière de sécurité régionale. Les aspects politico-idéologiques et militaires régressent au profit des aspects économiques.³

En ce sens, l'année 1990 est très importante pour les relations interaméricaines. L'URSS, la principale menace pour les États-Unis dans l'hémisphère, fait face à des bouleversements énormes en Europe de l'Est depuis l'automne précédent. À Washington, on ne saisit pas encore tout à fait l'importance et l'étendue des changements en cours, ni leur impact sur la sécurité du pays, tant au niveau global que régional. Une chose est certaine cependant : la conception purement militaire de la sécurité, en ce qui concerne l'Amérique latine, n'a plus lieu d'être aux États-Unis.

Les Américains, au début des années '90, doivent revoir la place de l'Amérique latine dans la définition de leur sécurité nationale. Cette sécurité ne doit plus être conçue comme une lutte, une compétition bipolaire avec Moscou sur tous les théâtres d'opération ; elle doit plutôt tendre à assurer le développement des nations latino-américaines, ce qui en retour favorisera les États-Unis tant au niveau politique qu'économique.⁴ Dans cette nouvelle configuration, qui émerge difficilement au milieu de 1990, Washington doit replacer l'Amérique latine dans une nouvelle perspective. L'habitude prise par les hommes politiques américains de considérer les rapports interaméricains en des termes manichéens n'a plus nécessairement lieu d'être, même si la Guerre froide n'est pas officiellement terminée. Ceci étant dit, quels doivent être les éléments constitutifs de la nouvelle sécurité américaine dans l'hémisphère ?

Les problèmes d'immigration illégale, mais surtout la question de la drogue, (la consommation à l'intérieur et la production dans les pays de la région), ont fortement modifié la perception que les citoyens américains se font de la sécurité de leur pays. Comme le souligne Klépak, "les Américains se perçoivent volontiers comme la victime d'un complot étranger, ourdi par des non-Américains sans

² SELA, *La Iniciativa Bush para las Americas : Analisis preliminar de la secretaria permanente del SELA*, XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 3 al 7 septiembre 1990, p.13

³ SELA, *op cit*, p.14

⁴ J. S. Tulchin, "The United States and Latin America in the World", in John D. Martz (ed.). *U.S. policy in Latin America : a decade of crisis and challenge*. Lincoln, London : University of Nebraska Press, 1995, p.332.

scrupules dans le but d'empoisonner la jeunesse de la Nation et d'attaquer le tissu même de la société.”⁵ Ces craintes ont donc poussé les autorités américaines à accorder une plus grande attention à la question de la drogue. Il est vrai que la consommation de drogues aux États-Unis a explosé au cours des années '80, provoquant un accroissement de la criminalité. Par ailleurs, Washington craint la possibilité de voir les États de la région se transformer en “narco-démocraties”. Dans un article consacré à l'administration Clinton, A.T Bryan montre que depuis les années '80, la plus grande menace pesant sur les États des Caraïbes est le trafic de stupéfiants.⁶ Les principaux pays producteurs et exportateurs de drogues se trouvant en Amérique latine (Colombie, Equateur, Pérou, certaines îles des Caraïbes, etc.), Washington est intervenue à divers niveaux (sur le territoire américain afin d'enrayer la demande et/ou directement dans les pays accusés de favoriser le narcotraffic) sans toutefois parvenir à solutionner le problème.

Dans ce contexte, nous croyons que la lutte contre le narcotraffic constitue l'un des points d'ancrage de l'approche sécuritaire que doivent adopter les États-Unis vis-à-vis de l'Amérique latine. Les multiples interventions de la *Drugs Enforcement Agency* directement dans les pays latino-américains, mais surtout l'acharnement avec Washington mène sa politique antidrogue (il ne faut pas oublier qu'un des motifs de l'intervention à Panama quelques mois plus tôt était d'amener le général Noriega devant la justice américaine : il était accusé de trafic de drogue), montrent bien l'importance de cette question pour les dirigeants américains.

Si la lutte contre les stupéfiants inquiète les autorités américaines, l'économie représente un autre aspect de l'approche sécuritaire américaine. C. Fred Bergsten, un ancien sous-secrétaire du Trésor sous Carter, soutient que Washington doit redéfinir ses priorités en matière de politique étrangère et que les questions économiques doivent désormais être au centre des préoccupations des dirigeants américains.⁷ Selon Bergsten, quatre concepts ont dominé la politique étrangère américaine depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale : la sécurité des États-Unis (entendue ici sous son acception purement militaire), la bipolarité, l'idéologie libérale/capitaliste, et un système d'alliances. Toutefois, dans le contexte des années '90, une nouvelle politique étrangère devient nécessaire. Afin de la mettre en œuvre, les dirigeants doivent clairement établir les priorités et choisir certains thèmes centraux sur lesquels ils se concentreront. D'après Bergsten, l'intérêt national des

⁵ Harold Klépak, “Le multilatéralisme, le régionalisme et la coopération en matière de répression du trafic international des narcotiques dans les deux Amériques” in M. Fortmann, N.S. MacFarlane et S. Roussel (eds), *Tous pour un ou chacun pour soi*. Québec : Institut québécois des hautes études internationales, p.320.

⁶ Antony T. Bryan, “The new Clinton administration and the Caribbean : trade, security and politics”, in *Journal of Interamerican Affairs and World Affairs*, vol 39(1), Spring 1997, p.106.

⁷ C.Fred Bergsten, “The primacy of Economics”, in *Foreign Policy*, no.87, Summer 1992, pp.3-24.

Etats-Unis doit guider ces choix, et cet intérêt dicte un changement de cap des questions militaires aux questions économiques.⁸

Berkowitz et Fromm sont un peu plus précis que Bergsten sur la question de la sécurité économique. Pour Berkowitz, la sécurité nationale des Etats-Unis requiert une combinaison de trois facteurs : le facteur économique, le facteur politique et le facteur technologique. La puissance d'une économie de marché, couplée au développement de la technologie, tous deux appuyés sur des choix politiques adéquats, permettent de maintenir une force militaire capable d'assurer la sécurité des Etats-Unis. Sans une économie forte, cette puissance ne pourra s'exprimer.⁹ Fromm associe également la sécurité économique à la puissance, mais pas uniquement dans le but de maintenir les capacités militaires américaines. Selon lui, la sécurité économique doit reposer sur la force économique (*economic strength*), qui devient ainsi un but à atteindre, non plus seulement un moyen.¹⁰ Afin de conserver le leadership mondial, les Etats-Unis n'ont pas le choix : ils doivent garantir leur sécurité économique. Dans cette optique, si les Américains ne rétablissent pas leur sécurité économique, qui fait plus ou moins défaut à la fin des années '80, leur leadership international sera remis en question.¹¹

C'est sous cet angle de la sécurité économique que l'Initiative de Bush doit être replacée selon nous. Tout au long de son allocution, le président américain ne cesse de souligner l'importance qu'il attache à la nécessité de forger, d'approfondir et de consolider les liens économiques unissant les deux parties de l'hémisphère : "Our challenge in this country is to respond in ways that support the positive changes now taking place in the hemisphere. We must forge a genuine partnership for free-market reform (...) The comprehensive plan that I've just outlined is proof positive the United States is serious about forging a new partnership with our Latin American and Caribbean neighbors."¹²

Bush indique clairement l'intention de son administration de baser les rapports interaméricains sur l'économique et non plus sur le militaire. C'est par l'amélioration de leur situation économique que les États de la région accroîtront leur sécurité. Dans l'analyse américaine, si les nations latino-américaines bénéficient de meilleures conditions économiques, cela renforcera inévitablement les régimes

⁸ C.F. Bergsten, *op cit*, p.4.

⁹ Bruce D. Berkowitz, *American security*, chapitre 1 "Economics, politics and technology", New Haven, London : Yale University Press, 1986, pp.1-37.

¹⁰ Joseph J. Romm, *The once and future superpower : how to restore America's economic, energy and environmental security*, New York : William Morrow and Company, 1992, en particulier le chapitre 2: "National security, an evolving idea", pp.39-57.

¹¹ *Ibid*, p.56-57

¹² Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative. Discours de Bush, 27 juin 1990. Voir <http://www.tamu.edu/bushlib/papers/1990/90062702.html>

démocratiques de la région, ce qui est par ailleurs un des grands axes de la politique hémisphérique des États-Unis depuis la présidence Carter. Comme le souligne Valladão, la défense de la démocratie, à la fin des années '80 et au début des années '90, ne passe plus seulement par le militaire mais aussi par une amélioration de la situation économique des États de la région.¹³ Il est donc de l'intérêt national américain que les États latino-américains prennent le chemin de la prospérité économique. Cela bénéficie à la consolidation démocratique mais contribue aussi à accroître la sécurité économique interne des États-Unis si l'on considère que l'économie américaine profitera d'une hausse de l'activité économique dans la région (hausse des exportations, donc création d'emploi et baisse du chômage : quelques-uns des plus grands objectifs intérieurs de l'administration Bush !). Par la sécurité extérieure, les États-Unis augmenteraient leur sécurité intérieure : la boucle est bouclée !

Dans le cadre de notre recherche, nous avons soulevé les deux aspects qui, selon nous, contribuent le plus à la nouvelle approche sécuritaire adoptée par les États-Unis, à savoir les questions liées au trafic des stupéfiants et la sécurité économique des États-Unis. Toutefois, cela ne signifie aucunement que l'aspect militaire ait été abandonné par Washington, bien au contraire : la sécurité militaire demeure un des éléments de base du système sécuritaire américain en Amérique latine et rien ne permet de croire que les dirigeants américains, surtout au début des années '90, dans un contexte encore très incertain, puissent envisager de sacrifier une stratégie militaire vieille de plus de quarante ans.

Par ailleurs, la redéfinition de la sécurité américaine dans l'hémisphère passe aussi par d'autres éléments sur lesquels nous ne nous attarderons pas longuement. Pastor souligne que certains dangers sont susceptibles d'affecter la sécurité des États-Unis et de l'Amérique latine, mais ne reçoivent pas toute l'attention nécessaire. Il y d'une part, les disputes territoriales entre certains États de la région. Parmi ceux-ci, les conflits opposant le Pérou à l'Équateur, le Honduras au Salvador ou la Colombie au Venezuela représentent les cas les plus sérieux. D'autre part, des conflits internes (guerre civile au Guatemala, mouvements de guérilla en Colombie par exemple) menacent la stabilité de certains États. Si les États-Unis ne s'impliquent pas dans la résolution de ces conflits inter et intra-étatiques, ceux-ci risquent de déborder sur des États voisins ; plus grave encore pour la sécurité intérieure des États-Unis, la permanence de ces disputes peut entraîner une augmentation des flux de drogues et/ou de réfugiés en provenance de ces régions.¹⁴

¹³ A. Valladão, *Le retour du panaméricanisme*. Paris : CREST, coll. Analyses stratégiques et techniques, 1995, p.78.

¹⁴ Robert Pastor, "The Latin American option" in *Foreign Policy*, no.88, Fall 1992.

L'ensemble des éléments présentés plus haut nous conduit au constat suivant : l'Amérique latine ne pose pas les mêmes problèmes en matière de sécurité pour les Etats-Unis au début des années '90 que par le passé. Les transformations en Europe de l'Est en sont probablement la cause majeure : en monopolisant l'attention des Soviétiques, elles réduisent l'importance de l'Amérique latine aux yeux de ces derniers. Cependant, de nouvelles menaces en provenance des pays au sud du Rio Bravo, apparues au cours des années '80, prennent une dimension beaucoup plus importante qu'auparavant qu'il convient d'intégrer à notre analyse. La sécurité des Etats-Unis dans l'hémisphère ne peut plus être conçue uniquement en des termes militaires ; la composante économique y occupe désormais la première place. Cette conviction transparaît dans l'analyse de Bush lorsqu'il déclare que les Etats-Unis doivent adopter une nouvelle approche vis-à-vis l'Amérique latine : "Back in February, I met in Cartagena with heads of the three Andean States, and I came away from that meeting convinced that the US must review its approach not only to that region but to Latin America and the Caribbean as a whole."¹⁵ Cette citation est doublement intéressante puisqu'elle fait référence à l'autre volet sécuritaire abordé plus tôt, soit la lutte contre le narcotrafic. Lors du Sommet andin tenu en février de la même année, les Américains et les pays andins ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la stratégie à suivre. Il n'en résulte qu'une résolution conjointe à lutter contre le trafic de stupéfiants, résolution vide de sens. L'Initiative américaine de juin 1990 peut donc être considérée comme la proposition américaine en matière de lutte contre le trafic de drogues : par l'EAI, les Etats-Unis entendent endiguer le narcotrafic. Le tout-économique remplace le tout-coercitif !

La prise en compte de ces questions permettrait un élargissement de la notion de sécurité dans les Amériques en général, et pour les Etats-Unis en particulier. D'une approche sécuritaire traditionnelle fondée sur le militaire, nous serions passés à ce que Gosselin, Mace et Bélanger appellent la sécurité coopérative : "Une entreprise interétatique visant à réduire la menace sous toutes ses formes par le biais d'une coopération multidimensionnelle entre les pays participants. Elle vise une menace qui n'est pas uniquement d'ordre militaire et qui peut provenir autant, sinon plus, de l'intérieur des États participants que de l'extérieur."¹⁶ Les auteurs mettent ici l'accent sur la coopération. Dans le cas de l'hémisphère américain, est-ce bien le cas, ou n'assistons-nous pas plutôt à une tentative des Etats-Unis de perpétuer leur domination dans la région ?

La domination américaine sur l'hémisphère a longtemps été ressentie négativement par les Latino-Américains. Les nombreuses interventions unilatérales

¹⁵ Remarks Announcing..., *op cit.*

¹⁶ Guy Gosselin, Gordon Mace, Louis Bélanger, "La sécurité coopérative régionale dans les Amériques : le cas des institutions démocratiques", in M. Fortmann, N.S. MacFarlane et S. Roussel, *op cit.*, p.336.

de Washington n'ont certainement pas contribué à améliorer la situation. La Guerre froide avait institué une compétition bipolaire dans la région entre Américains et Soviétiques, ces derniers tentant de réduire la zone d'influence des États-Unis dans la région. Les problèmes que connaissent les dirigeants soviétiques en Europe de l'Est offrent l'occasion à Washington de reprendre le contrôle total de l'hémisphère. L'objectif des pages qui suivent est de montrer comment les États-Unis organisent leur domination des Amériques ; en d'autres mots, identifier les mécanismes permettant à Washington de maintenir une influence prépondérante dans la région. Nous croyons que plusieurs facteurs contribuent perpétuer cette situation : une convergence idéologique en faveur des positions américaines, la position de l'économie américaine vis-à-vis des autres économies de la région ainsi que la gestion du narcotraffic par les autorités américaines. Cette domination, que nous qualifions de domination par défaut, est acceptée par les Latino-Américains puisque nulle autre puissance ne peut, au début des années 1990, prétendre concurrencer les États-Unis dans la région.

En 1990, on a l'impression que la menace communiste recule en Amérique latine, Cuba étant de plus en plus isolé, et que les États-Unis retrouvent toute leur puissance dans la région. Lors des élections nicaraguayennes de février '90, les sandinistes perdent le pouvoir contre toute attente, au profit d'une coalition de l'opposition, la UNO (dirigée par Mme. Violeta Chamorro). Cette victoire doit probablement un peu au changement d'attitude de l'administration américaine. À la confrontation de l'ère Reagan succède le dialogue de l'ère Bush. Les Américains reconnaissent l'importance d'avoir une Amérique latine solide pour leur bien-être. Le premier discours du Secrétaire d'État Baker auprès de chefs d'État latino-américains montre bien la distance que prend la nouvelle administration vis-à-vis l'ancienne : "We need each other now as we have never before... Latin America's democratic leaders are reaching out to the United States to offer a new partnership...I am here on behalf of a new President...with our answer : We are reaching back to you."¹⁷ Lors de ce discours, Baker marque bien la distance que la nouvelle administration entend prendre de la précédente en soulignant la volonté des Américains de traduire en des gestes concrets les accords d'Esquipulas.¹⁸

De leur côté, les États latino-américains réalisent que leur avenir de même que les possibilités de croissance et de développement passent davantage par l'hémisphère américain et les États-Unis que les autres pointes de la Triade ; l'Europe et le Japon, chacune étant préoccupé à consolider sa propre zone d'influence.¹⁹ Depuis 1987, les Européens sont engagés dans la construction du

¹⁷ Discours prononcé le 30 mars 1989, repris in R. Pastor "The Bush Administration...", *op cit*, p.13.

¹⁸ *Idem*

¹⁹ R. Pastor, "The Bush Administration and Latin America : The Pragmatic Style and the Regionalist Option" in *Journal of Interamerican Affairs and World Affairs*, vol 33(3), fall 1991, p.2.

grand marché unique prévu pour 1992. Pour leur part, les Japonais veulent profiter de la bonne santé des économies du sud-est asiatique afin d'améliorer leur position internationale. Un engagement en Amérique latine ne paraît donc pas concevable à ce moment-là. C'est d'ailleurs ce qui explique que les Européens et les Japonais se fassent tirer l'oreille lorsque les Américains les sollicitent pour la constitution du fonds d'investissement proposé par Bush.²⁰

Autre facteur positif, on dénote une convergence idéologique grandissante entre les élites latino-américaines et états-uniennes. Au cours des années '70, mais surtout durant les années '80, une proportion croissante de dirigeants latino-américains est formée aux Etats-Unis où ils côtoient les futurs dirigeants américains. En plus des liens qui ne manquent pas de naître, tous ces gens acquièrent une formation académique identique, reposant sur le postulat que les marchés peuvent offrir les mêmes services qu'offrent les gouvernements nationaux, mais bien plus efficacement. Valladão remarque que les trois derniers présidents mexicains (Zedillo, Salinas de Gortari et de la Madrid) ont tous été formés dans les meilleures universités américaines, tout comme de nombreux autres dirigeants latino-américains.²¹ Cette nouvelle génération qui arrive au pouvoir dans la région partage la même vision du monde et le même désir de réformes, ce qui cadre très bien avec le discours américain de libéralisation et d'ouverture économique.

Cette convergence idéologique va favoriser l'émergence d'un consensus entre le gouvernement américain, les institutions internationales et les gouvernements d'Amérique latine, le "consensus de Washington", basé sur trois points :

- l'emphase sur l'avancement de la démocratie et les droits de l'Homme ;
- l'emphase sur le libre-échange et l'intégration économique ;
- l'emphase sur des marchés ouverts, l'amincissement de l'État et la privatisation d'entreprises publiques

Pour les spécialistes et le gouvernement américain, ces trois aspects sont liés puisque que le développement de la démocratie, en établissant un climat stable sur le long terme, fournit un climat propice à la croissance économique. Le développement économique qui s'ensuit, accompagné du libre-échange et de la privatisation des entreprises publiques, permet de consolider la démocratie.²² Le

²⁰ Dans un rapport du SELA daté du 17 février 1992, l'organisme note que si le Japon a bien apporté une contribution de 500 millions \$Etats-Unis, les Européens eux, ont été beaucoup plus parcimonieux, ne contribuant que 129 millions \$US. SELA, *Capítulos*, no.32, jan-juin 1992, p.90.

²¹ A.G.A Valladão, *op cit*, p.57.

²² Howard Wiarda, "Consensus found, consensus lost : disjunctures in US policy toward Latin America at the turn of the century", in *Journal of Interamerican Affairs and World Affairs*, vol 39(1), Spring 1997, p.13.

consensus de Washington est extrêmement important pour les Américains dans la mesure où il résulte d'un débat long et houleux parmi l'ensemble des participants à l'élaboration de la politique étrangère américaine depuis la fin des années '70 et qu'il comprend à la fois l'héritage wilsonien de démocratie, des droits de l'Homme et de l'économie de marché et le respect des intérêts traditionnels américains dans la région (stabilité et climat économique propice aux entreprises américaines). De ce fait, tant les Républicains que les Démocrates le soutiennent ; il reçoit également l'appui de la grande majorité des *think thanks*, des médias, du milieu des affaires et des groupes religieux américains.²³ De plus, soutient Wiarda, le consensus de Washington fournit l'unité et la cohérence nécessaires à une bureaucratie américaine longtemps dans le flou sur les questions latino-américaines. Mais ce qui importe le plus, c'est que les Latino-Américains eux-mêmes perçoivent enfin dans quelle direction se dirige la politique de Washington à leur égard.²⁴

C'est à cette conception tripartite que se rallient les dirigeants latino-américains ; naturellement, les Américains se placent en position de force puisque c'est à travers eux que toute négociation à grande échelle dans la région doit passer. L'accès au marché américain constitue désormais l'arme la plus puissante de Washington ; dans bien des cas, les États-Unis représentent le premier partenaire commercial des pays d'Amérique latine.

Ce qui précède doit être placé dans un contexte plus large. Les États-Unis ont mis en branle un projet économique afin de transformer les structures de l'économie mondiale dans son ensemble, et de l'Amérique latine en particulier, dans le but d'en être les principaux bénéficiaires. Le double mouvement de mondialisation et de régionalisation (cf. deuxième partie), largement le fait des dirigeants politiques et économiques américains, semble en constituer le fer de lance. Le modèle économique américain, Farnetti et Warde parlent plutôt du modèle anglo-saxon, y associant ainsi la Grande-Bretagne,²⁵ fondé sur des règles de droit, la liberté d'entreprendre, la liberté de commercer, le rôle central de l'individu et l'utilisation de l'Anglais comme *lingua franca*, est exporté par les entreprises américaines, soutenues par les autorités de Washington. Ce modèle, en partie par cooptation et en partie grâce à la position dominante de l'économie américaine (l'accès au marché américain est vitale pour de très nombreux pays), force les pays "partenaires" ou "récalcitrants" à s'adapter ou à être relégués loin derrière. De cette stratégie globale des États-Unis, il en découle que les nations latino-américaines, déjà affaiblies par de graves problèmes politiques et économiques au cours des années '80, n'ont pas d'autre choix que de s'arrimer au géant américain. Klépak montre bien que, malgré le renouveau du processus intégrationniste latino-américain à partir du début des

²³ *Ibid*, p.14

²⁴ *Idem*.

²⁵ Richard Farnetti et Ibrahim Warde, *Le modèle anglo-saxon en question*, Paris : Economica, 1997.

années '80, les États de la région sont limités dans leurs options, ce qui les force à se tourner vers la puissance dominante de l'hémisphère, les États-Unis :

“La région (l'Amérique latine) est passée d'une relation basée sur l'hégémonie à une relation basée sur le « contrôle coercitif » ...Ils (les Latino-Américains) sont également conscients du fait que, en dépit des succès récents de leurs ententes de libre-échange, la relation avec les États-Unis est encore la seule carte qu'ils peuvent jouer. De là à conclure que le rapport de force s'est à nouveau modifié au profit des États-Unis, il n'y a qu'un pas.”²⁶

Le troisième élément de la domination américaine dans la région est la gestion par Washington de la lutte antidrogue. Les Américains et les pays latino-américains, impliqués dans les processus de production et de transport des stupéfiants, n'ont pas du tout la même conception de la nature du problème de la drogue. Alors que les États-Unis considèrent que l'offre constitue la base du problème (d'où la nécessité d'intervenir directement dans les pays producteurs), les Latino-Américains affirment que le problème vient avant tout de la demande; si elle n'existe pas, il ne peut y avoir d'offre. Dans la lutte contre le trafic des stupéfiants, les Américains adoptent deux attitudes sur la scène interaméricaine, mêlant à la fois le multilatéralisme et l'unilatéralisme, au gré des impératifs politiques du moment. Les nations latino-américaines ne peuvent faire autrement que de subir les humeurs des Américains :

“Loin de s'améliorer, les relations entre Washington et les capitales des principaux pays États d'Amérique latine ont été marquées, depuis la fin des années 1980, par la « cocaïfication » de la politique étrangère des États-Unis envers l'Amérique latine. Pour plusieurs Latino-Américains, les États-Unis ont découvert, dans le trafic des stupéfiants, un argumentaire susceptible de remplacer le discours anticommuniste et donc de légitimer une politique d'intervention unilatérale dans la région.”²⁷

Le problème de l'approche américaine, c'est qu'elle ne prend pas en compte l'ensemble des aspects liés aux stupéfiants. La culture de la feuille de coca par exemple, qui se trouve à la base de la cocaïne, n'est pas destinée uniquement à la production de ladite drogue ; elle

²⁶ H. Klépak, *op.cit.*, p.333.

²⁷ *Ibid.*, p.317.

occupe une place importante dans les traditions culturelles et alimentaires de bon nombre des pays andin, où ses usages médicaux, sociaux et alimentaires (la feuille de coca est un coupe-faim efficace) sont reconnus.

La solution au problème selon les dirigeants latino-américains, consisterait à trouver des cultures de remplacement à la feuille de coca puisqu'elle rapporte des revenus importants aux pauvres agriculteurs latino-américains.²⁸ Toutefois, Washington n'a jamais répondu à ces demandes ; au contraire, la répression semble être la méthode préférée des États-Unis. Les Américains vont parfois jusqu'à intervenir directement sur le terrain afin de capturer des trafiquants de drogue ou d'éradiquer des champs de culture de coca ou de pavot. Les pays visés par ces actions sont obligés de collaborer avec Washington ou de subir la violation de leur souveraineté, bien qu'une couverture légale est fournie aux opérations des agences américaines. Klépak souligne bien l'impossibilité pour les États producteurs de s'opposer aux décisions de Washington : "Ces États (les États producteurs) demeurent conscients que leurs politiques doivent, avant tout, être formulées de telle sorte qu'elles satisfassent Washington."²⁹

Nous avons souligné plus haut que l'EAI constituait un élément important de la sécurité américaine dans l'hémisphère. En 1990, les États-Unis se trouvent dans une position très avantageuse mais aussi assez inconfortable : ils semblent avoir gagné la Guerre froide mais ne paraissent pas savoir comment réagir face à cette situation. En Amérique latine, l'influence américaine peut retrouver toute sa puissance ; le retour à l'hégémonie continentale (la domination politique, économique et militaire du continent) se profile à l'horizon. Les trois facteurs de cette domination que nous avons approfondis précédemment se retrouvent plus ou moins explicitement dans l'EAI. Le discours de Bush est rempli de références sur le nouveau leadership latino-américain et au projet économique américain pour la région : "A new leadership has emerged, backed by the strength of the people's mandate, leadership that understands that the future of Latin America lies with free government and free markets. (...) the need for new economic initiatives is clear and compelling... All signs point to the fact that we must shift the focus of our economic interaction towards a new economic partnership because prosperity in our hemisphere depends on trade, not aid."³⁰ Quant à la question de la drogue, elle demeure en filigrane dans le discours de Bush. Ainsi, l'EAI participerait au renforcement de la domination

²⁸ La forte croissance de la culture de coca au cours des années '80 survient au moment même où les cours du café plongent. Le coca devient donc une culture de remplacement procurant un revenu appréciable pour les agriculteurs.

²⁹ H. Klépak, "La répression du trafic international...", *op cit*, p.328 et suiv.

³⁰ Remarks announcing..., *op cit*

américaine en Amérique latine en proposant une orientation adaptée à la nouvelle situation internationale. Son accueil favorable dans l'hémisphère témoignerait de son acceptation, du moins, des principes énoncés par Bush, et conforterait la position américaine dans la région.

Si l'EAI peut être analysée en tant qu'instrument de la domination américaine, elle n'est pas que cela, loin de là. En fait, le président Bush, considère que la vertu première de l'EAI est de favoriser le développement de la démocratie dans l'hémisphère.

L'EAI, un appel à la consolidation de la transition démocratique ?

L'ouverture économique et le retour à la démocratie, de même que sa consolidation, représentent les deux objectifs majeurs de la politique latino-américaine de Washington depuis le début des années '90. Hurrell soutient que deux des arguments les plus importants des Américains concernant l'Amérique latine sont l'intérêt politique d'une part, ainsi que le devoir moral de promouvoir les valeurs démocratiques et le libéralisme économique dans la région d'autre part.³¹ La référence à la démocratie est tellement forte sous l'administration Bush qu'elle constitue l'entière introduction du discours annonçant l'EAI :

“In the past 12 months, every one of us, from the man in the White House to the man on the street, has been fascinated by the tremendous changes, the positive changes, taking place around the world. Freedom has made great gains not just in Eastern Europe but right here in the Americas : and we've seen a resurgence of democratic rule, a rising tide of democracy, never before witnessed in the history of this beloved hemisphere. And with one exception, Cuba, the transition to democracy is moving towards completion, and we can all sense the excitement that the day is not far off when Cuba joins the ranks of world democracies and makes the Americas fully free.”³²

Pour Bush, il s'agit, à travers l'EAI, de conforter le mouvement de démocratisation en cours dans l'hémisphère.

Au cours des années '80, le gouvernement américain ne cesse de prêcher la nécessité d'ouverture économique des États latino-américains et de démocratisation de certains d'entre eux. Mais si dans le discours Washington défend avec force

³¹ Andrew Hurrell. “Latin America in the New World Order : a regional bloc of the Americas”, in *International Affairs*, vol.68, no.1, jan.1992, p.130.

³² Remarks Announcing..., *op cit*

l'idée de démocratie de marché, dans la réalité les choses sont beaucoup plus complexes. En effet, les dirigeants américains ont une conception toute américaine de ce que doit être cette démocratie de marché. Cela implique une libéralisation quasi complète des économies, un abandon des politiques protectionnistes, le retrait de l'État d'activités pouvant être assurées plus efficacement par le privé, de même que la mise sur pied de régimes démocratiques (mais cette ouverture démocratique ne doit pas être trop ouverte...). Le modèle étant les États-Unis eux-mêmes.

Cependant, lorsque les Latino-Américains proposent des initiatives en ce sens (l'Initiative du groupe de Contadora de réduction des tensions Est-Ouest en Amérique latine, le consensus de Carthagène sur la réduction de la dette et l'accord d'Esquipulas sur le processus de démocratisation en Amérique centrale entre autres) l'administration Reagan oppose une fin de non-recevoir, semblant réticente à toute proposition émanant d'un groupe de pays.³³

Malgré la permanence des objectifs américains dans l'hémisphère au cours des années '80, il n'est pas inutile de rappeler les différences entre les politiques latino-américaines de Reagan et de Bush. La politique reaganienne peut être qualifiée de conflictuelle. L'intervention à la Grenade, l'appui aux Contras du Nicaragua, le soutien au gouvernement salvadorien durant une longue guerre civile, de même que la lutte contre la drogue constituent les faits marquants de celle-ci. L'attention des dirigeants est principalement dirigée sur l'Amérique centrale, là où les combats sont les plus durs. La gestion des problèmes dans cette région conserve un caractère de secret : les cas de l'Irangate et le soutien au régime militaire salvadorien en sont les expressions les plus connues.³⁴ Les États-Unis appuient tout régime ou mouvement en accord idéologique avec Washington (la Guerre froide étant toujours en vigueur, on n'accorde pas toujours la priorité à l'aspect démocratique d'un gouvernement latino-américain!).

Bush adopte une attitude beaucoup plus pragmatique : ce dont les Latino-Américains ont besoin d'après lui, ce sont des gouvernements issus des urnes. Cette liberté démocratique s'accompagnera sûrement d'une liberté de l'emploi et du commerce.³⁵ Toutefois, ces objectifs ne peuvent être atteints si les combats persistent dans la région. Bush constate qu'il doit d'abord régler les conflits d'Amérique centrale, sources de tensions et de divisions dans l'administration précédente. Le point d'ancrage de la politique latino-américaine de Bush devient

³³ R. Pastor, "The Bush administration ...", *op cit*, p.5

³⁴ Les États-Unis vendent des armes à l'Iran en échange de l'intervention de cette dernière dans la libération d'otages américains détenus au Liban. Les profits tirés de ces ventes servent à financer les Contras, la guérilla antisandiniste. Au Salvador, les États-Unis fournissent des conseillers militaires à l'armée salvadorienne.

³⁵ Gregor Selser, "¿Hacia un nuevo concepto económico de Estados Unidos para América Latina ? Entre la realidad y la fantasía", in *Cuadernos Americanos (Nueva época)*, p.164

donc l'accord d'Esquipulas, aussi appelé plan Arias (président du Costa Rica et prix Nobel de la paix en 1987).³⁶ Rejeté par Reagan, le plan Arias est récupéré par Bush qui s'en sert comme modèle de sortie de crise à la fin des années '80 en Amérique latine.

Nonobstant les refus de Washington, bon nombre de régimes se démocratisent au cours des années 1980 avec l'arrivée aux commandes d'une nouvelle génération de démocrates dont une importante partie est formée aux États-Unis. Ceux-ci proposent à leurs habitants des réformes sensées améliorer leur situation économique ; mais dans bien des cas, la situation s'aggrave. Le Mexique représente un bon exemple. En 1983, le président de la Madrid lance le programme PIRE (Programme de remise en ordre de l'économie) avec pour objectif de "rétablir les conditions nécessaires à la stabilité des prix et des conditions financières en s'attaquant de front au déséquilibre budgétaire."³⁷ Le peso est dévalué afin de le ramener à sa valeur réelle du marché; les prix sont réajustés; on assiste à une contraction des dépenses publiques, surtout les dépenses sociales et les investissements; les salaires sont désindexés tandis que des milliers de fonctionnaires sont mis à pied ; les premières privatisations et liquidations d'entreprises publiques ont lieu. Malgré quelques résultats intéressants, l'hyperinflation provoque un appauvrissement de la population.³⁸ Afin de contrer les effets néfastes de la politique de son prédécesseur, Carlos Salinas de Gortari inaugure le Programme national de solidarité (*Pronasol*) en décembre 1989. L'objectif du programme est double: d'une part, favoriser la transition entre l'ancien modèle interventionniste et les nouvelles orientations néolibérales; d'autre part, limiter l'impact social des transformations économiques en cours sur les populations les plus fragilisées.

Les réformes adoptées ailleurs en Amérique latine ressemblent globalement à celles mises en œuvre par les présidents mexicains. La Colombie, le Chili ou l'Argentine entament eux aussi des réformes néolibérales allant dans le même sens :

³⁶ Le plan Arias, signé par les cinq pays d'Amérique centrale (Honduras, Guatemala, Salvador, Nicaragua et Costa Rica), prévoit : 1° un dialogue afin de faciliter la réconciliation nationale ; 2° un décret d'amnistie dans tous les pays ; 3° l'établissement d'une commission nationale de réconciliation ; 4° un appel au cessez-le-feu ; 5° le début d'un processus de démocratisation ; 6° la tenue d'élections libres ; 7° la cessation de l'aide aux forces irrégulières ou aux mouvements insurrectionnels ; 8° la non-utilisation du territoire national pour agresser d'autres États ; 9° des négociations en matière de contrôle des armements ; 10° un engagement des États envers les réfugiés et les déplacés ; 11° la coopération entre les États afin de promouvoir la paix, la démocratie et le développement ; 12° la possibilité d'une vérification et d'un suivi international. Voir le document du CEDAL, *Le plan de paix en Amérique centrale*, Montréal : Centre de documentation d'Amérique latine, 1987, pp.7-11

³⁷ OCDE, *Études économiques de l'OCDE: le Mexique 1991-92*, Paris: OCDE, 1992, p.30.

³⁸ Entre 1983 et 1989, les classes moyennes mexicaines ont vu leur part du revenu national diminué de 3%, passant de 36,6% à 33,6%. Voir Gérald Cadet, *Le Mexique et l'Aléna : une intégration hative ?*, St-Martin d'Hères, IEP de Grenoble, 1998, p.30.

privatisation, libéralisation et déréglementation. Outre l'amélioration de la situation économique nationale, la volonté d'accéder au riche marché américain justifie ces choix gouvernementaux.³⁹

Ces réformes, prônées par une élite dirigeante américanisée, sont par le fait même en phase avec la philosophie du gouvernement américain. Toutefois, des résultats mitigés et un fort mécontentement des populations latino-américaines menacent leur succès. Bush en est tout à fait conscient : si les transformations doivent réussir, et donc conduire la région sur la voie de l'ouverture et de la démocratisation, les États-Unis doivent y apporter leur contribution. Nous avons là l'une des clés aidant à la compréhension de l'EAI : un des objectifs sous-jacents de cette dernière est de renforcer la position des nouveaux dirigeants latino-américains, engagés dans un processus de démocratisation. En promettant d'appuyer la transition des nations latino-américaines de l'étatisme à une véritable économie de marché, Bush veut également forcer la main des pays qui hésitent encore à s'engager dans la voie des réformes.⁴⁰

³⁹ G. Valladão, *op cit*, p.22.

⁴⁰ P. Hakim, "President Bush's Southern Strategy : The Enterprise for America Initiative" in *The Washington Quarterly*, Spring 1992, p.95.

Tableau 1 : Changements de régimes en Amérique latine durant les années 1980

Pays	Date	Forme de transition	Nouveau chef d'État
Équateur	1979	Élection	Jaime Roldós
Pérou	1980	Élection	Fernando Belaúnde Terry
Salvador	1980	Nomination	José Napoleón Duarte
Honduras	1981	Élection	Roberto Suazo Córdova
Bolivie	1982	Élection	Hernán Siles Suazo
Argentine	1983	Élection	Raúl Alfonsín
Brésil	1985	Élection indirecte	José Sarney
Guatemala	1985	Élection	Vinicio Cerezo
Uruguay	1985	Élection	Julio María Sanguinetti
Paraguay	1989	Coup d'État	Andrés Rodríguez
Chili	1989	Élection	Patricio Aylwin
Panama	1989	Intervention militaire	Guillermo Endara
Nicaragua	1990	Élection	Violetta Barríos de Chamorro

Source : Olivier Dabène, *L'Amérique latine au XX^e siècle*, Paris : Armand Colin, 1994, p.158.

La stabilité qu'est sensée apporter l'EAI permettrait aux États engagés dans les réformes de maintenir le cap, assurant du même coup la stabilité de la région, élément essentiel à la sécurité des Etats-Unis. Si dans le discours, l'EAI promet beaucoup dans la voie de la démocratisation, dans les faits, les Américains font face à d'énormes problèmes en Amérique latine, dont le plus sérieux est probablement le manque de pratiques démocratiques dans la région. Ce qui entraîne des attitudes et, parfois, des choix surprenants de la part des opinions publiques ou des dirigeants latino-américains. Quelles sont donc, globalement, ces difficultés auxquelles Washington doit trouver des solutions?

* Les opinions publiques latino-américaines

Se basant sur des sondages d'opinion, Wiarda montre que les Latino-Américains désirent avant tout des gouvernements forts, paternalistes, étatistes, couplés à des régimes parlementaires représentatifs. Mais, est-ce un paradoxe, on observe à la lecture de ces mêmes sondages un faible soutien pour les institutions démocratiques telles qu'elles sont conçues en Amérique du Nord (partis politiques, syndicats, parlement, justice).⁴¹ Il est vrai que le processus de démocratisation durant les années '80 n'a pas répondu à toutes les attentes populaires (cf. le cas mexicain). Mais la source de cet attachement à un système politique où le chef détient l'essentiel du pouvoir, le présidentielisme, provient avant tout de l'histoire et de ce que Dabène a appelé le caudillisme.⁴²

* Le rôle et la place des militaires dans le processus de démocratisation

Gosselin, Mace et Bélanger remarquent que la maîtrise limitée des pouvoirs civils sur les militaires constitue une source d'insécurité dans les Amériques, et par le fait même une menace pour la démocratisation de la région.⁴³ Le modèle d'une armée non politisée et soumise au contrôle des autorités civiles n'existe nulle part en Amérique latine, les forces armées y conservant un pouvoir extrêmement fort. Les militaires, en échange d'un retour à la démocratie, ont obtenu dans bien des cas la reconnaissance et l'institutionnalisation de leur statut politique. C'est au Chili que cette évolution s'exprime le plus éloquemment.⁴⁴

* Le retour du corporatisme

⁴¹ Howard Wiarda, "Consensus found, consensus lost...", *op cit*, p.16.

⁴² Le caudillisme est un système politique caractérisé par un gouvernement autoritaire. Le chef, le caudillo, apparaît comme un homme fort et concentre l'essentiel des pouvoirs. La grande propriété terrienne, la stratification de la société en classes et le clientélisme constituent également des éléments importants du caudillisme. Olivier Dabène, *La région Amérique latine : interdépendance et changement politique*, Paris : Presses de Sciences Po, Références Inédites, 1997, pp.33-34.

⁴³ Guy Gosselin, Gordon Mace et Louis Bélanger, "La sécurité coopérative régionale dans les Amériques : le cas des institutions démocratiques", in M. Fortmann, N. MacFarlane, S. Roussel (dirs), *op cit*, p.339.

⁴⁴ Les partis d'opposition, qui remportent le référendum de 1988 sur le maintien de Pinochet au pouvoir, ont pu réformer la Constitution du pays uniquement avec l'accord des forces armées. Cette réforme, approuvée en juillet 1989, octroie notamment 4 postes aux militaires dans le Conseil de sécurité nationale. De plus, 4 postes de sénateurs institutionnels sont accordés aux militaires (désignés de par le ex fonction militaire). Voir l'article de Hernán Pozo, "L'opposition à la dictature, l'élection de Patricio Aylwin et la première année de son gouvernement" in José del Pozo et André Jacob (dirs). *Le Chili de 1970 à 1990 : De l'Unité populaire à l'après-Pinochet*. Montréal : VLB éditeur, 1994, pp.169-199.

On a cru, pendant les années '80, que le corporatisme avait disparu en Amérique latine, mais Wiarda note qu'une nouvelle forme de corporatisme, plus informel, apparaît durant la même période.⁴⁵ Les populations et les groupes d'intérêts, plus que jamais, s'en remettent à l'État afin de protéger leurs acquis et de maintenir leur accès aux avantages auxquels ils ont traditionnellement droit (le patronage demeure un élément fort des systèmes politiques latino-américains). L'impact de ce phénomène sur le processus de privatisation est tel que Wiarda affirme qu'il n'y a pas réellement eu de privatisation comme le laissent entendre les gouvernements latino-américains : des parades sont trouvées afin de présenter des statistiques positives aux organisations internationales (mise à pied de fonctionnaires une semaine, embauche, en douce, la semaine suivante d'un nombre plus important encore ; achat d'une entreprise d'État par une agence officiellement indépendante, mais rattachée de fait à l'État ; cession de certaines entreprises à des amis et/ou des prête-noms des hommes au pouvoir, etc.).⁴⁶

Outre ces trois problèmes, Gosselin, Mace et Bélanger notent que des réformes politiques incomplètes, le faible respect des droits de la personne de même que la lutte à la pauvreté constituent également des sources de tension pour le processus de démocratisation.⁴⁷ Face à ces difficultés, les États-Unis considèrent que seul le développement d'une base économique nationale suffisante peut être une réponse efficace. La démocratisation de la région passe nécessairement par une économie de marché véritablement libre. Si les conditions requises à une telle évolution ne sont pas satisfaites, le développement de démocraties stables et vigoureuses dans la région demeurera une illusion. La combinaison de gouvernements démocratiques (*free government*) et de l'économie de marché (*free markets*) représente la meilleure alternative possible. L'ÉAI consacre la capacité de ces deux éléments à procurer la liberté, liberté des nations et liberté hémisphérique. C'est d'ailleurs sur une ode à la Sainte Trinité "liberté, démocratie et économie de marché" que se conclue l'allocation de Bush : "Today the bonds of our common heritage are strengthened by the love of freedom and a common commitment to democracy. Our challenge, the challenge in this new era of the Americas, is to secure this shared dream and all its fruits for all the people of the Americas –North, Central, and South."⁴⁸

Au terme des quelques points présentés précédemment, on peut se demander si l'ÉAI est réellement en mesure de favoriser la démocratisation de l'Amérique latine. Une proposition qui met l'emphase sur le développement économique, nous devrions plutôt écrire la croissance économique, peut-elle favoriser l'éclosion de la démocratie dans la région ? Il est permis d'en douter. D'ailleurs Wiarda montre bien

⁴⁵ H. Wiarda, *op cit*, p.18

⁴⁶ *Ibid*, p.26

⁴⁷ Guy Gosselin, Gordon Mace et Louis Bélanger, *op cit*, pp.340-344.

⁴⁸ Remarks Announcing..., *op cit*

que le processus de démocratisation en cours en Amérique latine souffre de graves lacunes, lacunes dont les États-Unis sont en partie responsables.⁴⁹ Le problème provient peut-être du fait qu'il est difficile d'amener des sociétés fondées sur des structures économiques, sociales et politiques très différentes des États-Unis, à adopter un système politique similaire à la démocratie américaine. Cependant, si nous analysons l'EAI en tant qu'un des éléments d'un ensemble de propositions, ce dont nous croyons ici, il s'agit d'un pas positif vers la démocratisation de l'hémisphère. L'apport le plus important de l'EAI dans le développement de la démocratie en Amérique latine résiderait dans le fait qu'elle signale le recul de l'option militaire comme mode d'intervention privilégié.

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les Américains ont plusieurs fois eu recours à l'interventionnisme militaire afin de maintenir ou de rétablir la stabilité des États latino-américains. Si l'armée américaine ne participe pas officiellement à certaines opérations (Baie des Cochons, Guatemala et Salvador notamment), la composante militaire demeure tout de même présente puisque des officiers américains fournissent un soutien technique aux forces pro-américaines.

Durant les années 1980, les Américains interviennent militairement à deux reprises en Amérique latine : en 1983 afin de chasser un mouvement ultra communiste de Grenade, et en 1989 afin de capturer le général Noriega au Panama. Parallèlement à ces interventions directes, Washington s'engage indirectement en Amérique centrale en appuyant les Contras et le régime salvadorien. Ce retour à l'interventionnisme militaire soulève de profondes inquiétudes en Amérique latine, surtout depuis l'invasion panaméenne. Faisant fi des récriminations des Latino-Américains, les États-Unis poursuivent deux intérêts stratégiques dans la région : d'une part, limiter toute menace à la sécurité du territoire national pouvant provenir de l'Amérique latine ; d'autre part, et dans l'esprit de la doctrine Monroe, les Américains veulent empêcher toute possibilité pour des puissances étrangères de gagner de l'influence dans la région et ainsi accroître leurs capacités à nuire aux intérêts politiques et économiques américains.⁵⁰

Ainsi, le président Reagan engage les États-Unis dans un programme d'armement ambitieux, l'Initiative de défense stratégique (IDS), aussi baptisée la Guerre des Étoiles en 1983. Ce faisant, il relance la course aux armements avec l'URSS, ce qui provoque une augmentation quasi mécanique de la tension en Amérique centrale et dans les Caraïbes. Cette initiative provoque également des déficits budgétaires abyssaux. Au début des années '90 cependant, la menace soviétique en Amérique latine semble se résorber, l'URSS étant forcée de tourner

⁴⁹ H. Wiarda, *op cit*, p.21

⁵⁰ Albert E. Coll, "United States Strategic Interests in Latin America : An assessment" in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. vol.39, no.1, 1997, p.45.

son attention vers l'Europe de l'Est et ses propres républiques. L'influence qu'elle peut exercer dans la région, bien que non négligeable, s'affaiblit. Les dirigeants américains "découvrent" également à quel point la situation budgétaire du pays est préoccupante : en quelques années, les Etats-Unis sont passés du rang de premier créancier mondial à celui de premier débiteur mondial.

En outre, les succès que remporte la diplomatie américaine dans la région à la fin des années '80 limite la nécessité pour Washington de maintenir une imposante force militaire dans la région. En effet, le processus de démocratisation qui s'amorce à partir des accords d'Esquipulas semble graduellement porter ses fruits : en 1988, le gouvernement sandiniste d'Ortega parvient à un accord de cessez-le-feu avec les Contras. Moins de deux ans plus tard, en février 1990, une coalition de l'opposition remporte les élections législatives, battant les sandinistes, pourtant donnés favoris. Le Guatemala et le Salvador, également aux prises avec une guerre civile, s'engagent eux aussi dans la voie d'une résolution négociée de leur conflit respectif. La gestion politique des conflits d'Amérique centrale, et surtout ses bons résultats, montre que l'utilisation de la force armée n'est plus essentielle dans la région.

Ces transformations (le retrait relatif des Soviétiques de la région, la situation budgétaire américaine et le succès de la gestion politique des conflits) entraînent aux États-Unis une réévaluation du rôle et du bien-fondé du recours à l'armée. Le coût politique et financier des interventions devient de plus en plus lourd à assumer pour les dirigeants américains, qui se souviennent encore du scandale de l'Irangate. Il apparaît préférable, à l'aube des années '90, de recourir à une stratégie fondée sur l'économie afin de garantir la stabilité de la région.

En fait, le recul de l'option militaire dans la politique américaine ne concerne pas seulement l'Amérique latine ; il s'inscrit plutôt dans la volonté des dirigeants américains d'accroître la puissance économique de la nation. Reprenant l'analyse de Bergsten, Deblock et Brunelle montrent que la puissance militaire doit céder le pas à des questions considérées plus importantes à l'échelle planétaire, notamment l'économie et le commerce :

"L'un des aspects sans doute les plus nouveaux de la période actuelle c'est qu'avec la fin de la guerre froide et l'émergence d'une économie globale, la "primauté" désormais accordée à l'économie fait en sorte que les questions de sécurité nationale se trouvent à être définies moins en fonction de la puissance militaire que de la capacité à maîtriser les nouvelles relations d'interdépendance qui se sont développées au sein de l'économie mondiale à partir de ses grands foyers de croissance d'une part, et celle de tirer avantage, en termes de croissance et de mieux-être notamment, des conditions nouvelles de concurrence que vient introduire

dans ces relations l'enchâssement des économies nationales dans une économie mondiale toujours plus ouverte, d'autre part.”⁵¹

A la diplomatie agressive de Reagan, Bush oppose une diplomatie du commerce fondée sur l'ouverture réciproque des marchés de l'hémisphère. En proposant l'Initiative Entreprise pour les Amériques en 1990, Bush reconnaît, nous semble-t-il, la primauté de l'économique sur le militaire.

Avec l'EAI, les États-Unis n'ont plus besoin d'une force militaire aussi grande que par le passé. Il s'agit pour eux de s'assurer l'appui et de l'amitié des Latino-Américains non plus par un soutien militaire tout azimut, mais par une assistance économique qui renforcera les structures politiques et économiques de la région, réduisant ainsi les risques d'instabilité, et par là, la nécessité pour Washington d'intervenir militairement.

Cette nouvelle politique peut être vue comme une tentative de retour à l'ère rooseveltienne (F.D.R) de coopération et de respect mutuel. En effet, Bush propose à l'hémisphère un engagement des États-Unis d'une tout autre nature qu'à l'époque Reagan. La confrontation n'est plus à l'ordre du jour; il s'agit aujourd'hui de gérer la paix. Si les mots employés par les deux présidents, Bush et Roosevelt, diffèrent, ils participent toutefois du même esprit : celui d'améliorer la situation des populations de l'hémisphère par d'autres solutions que les armes. Ainsi F.D. Roosevelt souligne-t-il l'obligation pour les États-Unis de respecter ses voisins : “The neighbor who resolutely respects himself and, because he does so, respects the rights of others—the neighbor who respects his obligations and respects the sanctity of his agreements in and with a world of neighbors”⁵², alors que Bush fait directement allusion au marché comme mode de régulation des rapports interaméricains : “Our challenge in this country is to respond in ways that support the positive changes now taking place in the hemisphere. We must forge a genuine partnership for free-market reform.”⁵³ Dans cette optique, l'EAI serait une nouvelle version du panaméricanisme, y intégrant les composantes les plus importantes de l'ère du *Good Neighbor Policy* : leadership américain et promotion du multilatéralisme.

Répetons-le, bien que l'option militaire soit en recul, cela ne signifie pas pour autant qu'elle ait disparue, au contraire. L'intervention panaméenne montre avec éloquence que les États-Unis n'hésiteront pas à intervenir lorsqu'ils considèrent leur sécurité menacée. L'invasion de Panama, comme nous avons eu l'occasion de le

⁵¹ Christian Deblock et Dorval Brunelle. “De l’ALE à la ZLEA : régionalisme et sécurité économiques dans les Amériques”, in *Études internationales*. vol. XXVIII, no.2, juin 1997, pp.316-317.

⁵² Discours inaugural de F.D. Roosevelt, janvier 1933.

⁵³ Remarks Announcing...*op cit.*

souligner⁵⁴, relève davantage de la politique intérieure américaine que des relations interaméricaines. Le comportement du général Noriega, principalement son implication dans le trafic des stupéfiants, est jugé menaçant par Washington, ce qui justifie amplement l'envoi de troupes sur le terrain.

Propos d'étape

Notre objectif, était de montrer comment l'EAI, en mettant l'accent sur l'aspect économique des relations interaméricaines, nous force à repenser la sécurité des Etats-Unis. La sécurité américaine, définie essentiellement en termes militaires depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, doit dorénavant se réappropriier les composantes économiques qui ont contribué à l'établissement d'un système de sécurité hémisphérique relativement stable jusqu'aux années 1940. D'autant plus que le monde qui se profile au début des années '90 ne ressemble pas à celui qui a prévalu durant les quarante années précédentes. De ce changement de définition émerge un nouveau leadership américain, leadership que nous qualifions de domination. Cette domination du géant nord-américain prend une nouvelle orientation sous Bush, celle de favoriser la consolidation du mouvement de démocratisation latino-américain par l'économie et le développement de relations économiques plus étroites à l'intérieur de l'hémisphère occidental en général, et avec les États-Unis en particulier.

⁵⁴ voir Gérald Cadet, *Les États-Unis et l'Amérique latine, de Monroe à l'Initiative Entreprise pour les Américains : de l'hégémonie total à la volonté de partenariat.*

LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE AMÉRICAINE : ENTRE MONDIALISATION ET RÉGIONALISATION

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les États-Unis ont poursuivi une politique économique favorable à l'ouverture des marchés nationaux étrangers. Le protectionnisme affiché par les économies américaines et européennes lors de la dépression des années '30 avait contribué à prolonger la crise. Ce n'est que grâce à la guerre que l'économie américaine avait pu retrouver toutes ses capacités productives. Les dirigeants américains, réalisant que leur pays devait désormais assumer le leadership économique du monde de l'après-guerre, étaient tout à fait favorables à une ouverture graduelle des marchés nationaux. Leur poids économique à la fin du conflit leur permettait une telle position.

Les réductions tarifaires consécutives aux négociations commerciales du GATT depuis 1947 semblaient donner raison à la stratégie américaine. Toutefois, un regain de protectionnisme au cours des années '80 a quelque peu freiné le mouvement d'ouverture à travers le monde. Les Américains se sont donc repliés sur le bilatéralisme et le régionalisme afin de contrer les difficultés de l'Uruguay Round. C'est donc dans un contexte marqué par la mondialisation/globalisation des échanges économiques internationaux d'une part, et le régionalisme de blocs commerciaux d'autre part, que se déploie la stratégie latino-américaine des États-Unis à la fin des années '80 et au début des années '90. L'ÉAI, qui en représente l'expression concrète, répondrait à ces deux tendances apparemment contradictoires que sont la mondialisation et la régionalisation.

La tradition multilatérale américaine

Au sortir du Second conflit mondial, les États-Unis se retrouvent en position d'hégémonie économique : ils représentent entre 45% et 50% de l'économie mondiale, et possèdent environ la moitié des réserves d'or de la planète. Les Américains cherchent donc à mettre en place un système économique basé sur l'ouverture des marchés et la liberté de commercer, seules solutions qui permettraient de mettre le monde à l'abri du besoin et de l'insécurité et susceptibles d'éviter les dérives protectionnistes des années '30. Trois idées fortes guident les dirigeants américains : 1° les relations économiques internationales doivent sortir de l'ingérence des États ; 2° l'égalité de traitement des nations doit être reconnue de manière inconditionnelle ; 3° les engagements pris par les États doivent être codifiés et avoir force de loi. Ces trois idées convergent vers la primauté du droit dans les relations économiques internationales ainsi qu'à la constitution d'un seul et

unique marché mondial⁵⁵ grâce au retour à un système fondé sur des économies nationales compétitives et intégrées.⁵⁶

Cette analyse, qui met l'accent sur la nécessité d'ouvrir les marchés nationaux afin de favoriser le commerce international, constitue le socle sur lequel s'appuient tous les dirigeants américains depuis la fin de la guerre. La crise économique des années 1930, alors que les États renouèrent avec la hausse des tarifs douaniers, avait laissé de profondes séquelles. La dépression des années 1930 et le protectionnisme qui s'ensuit réduisent fortement le commerce international ; les États-Unis participent pleinement à ce mouvement général de repli. La loi Smooth-Hawley (1930) augmente les tarifs douaniers américains à l'un de leurs plus hauts niveaux historiques.⁵⁷ Une nuance s'impose toutefois. Si les États-Unis adoptent une approche globalement protectionniste au cours des années 1930, certaines mesures d'ouverture, telles la loi sur le commerce (Trade Agreements Act, 1934), prises sous F.D. Roosevelt marquent l'amorce d'un changement d'attitude.

Deux autres facteurs contribuent à façonner l'attitude des Américains après la guerre. Primo, c'est l'idée qu'à travers le libre-échange, et plus généralement le commerce, on puisse éviter les guerres. Le Parti Démocrate, durant les années 1940, fait sien l'adage de Wilson selon lequel le commerce favorise la paix (*peace-through-trade*). Outre cet aspect politico-moral, les dirigeants américains considèrent que seules des politiques axées sur le long terme peuvent favoriser le retour à la prospérité des nations, surtout que parmi celles-ci, les États européens sont durement affectés par la guerre.⁵⁸

La position hégémonique des États-Unis implique pour ceux-ci la responsabilité d'établir un nouveau régime économique international, régime qui remplacerait le nationalisme économique des années '30. Cela signifie que Washington doit accepter de soutenir ce nouveau régime, politiquement et financièrement, si elle désire atteindre les objectifs précités. La stratégie américaine consistera donc à favoriser le développement d'organisations internationales chargées de gérer les plus importantes questions économiques internationales : problèmes de change et de balance des paiements, commerce international, protectionnisme, etc. C'est ce qu'un

⁵⁵ C. Deblock et D. Brunelle, "Le régionalisme économique international : de la première à la deuxième génération", in M. Fortmann, N.S MacFarlane et S. Roussel, *op cit*, p.275

⁵⁶ *The political economy of American foreign policy. Its concepts, strategies, and limits*. Report of a Study group sponsored by the Woodrow Wilson Foundation and the National Planning Association. New York : Greenwood Press, 1968 ; (1ère édition : 1955 par Holt, Rinehart and Wilson inc.), p.206

⁵⁷ Alfred E. Eckes Jr. *Opening America's Market : US foreign trade policy since 1776*. Chapel Hill, London : University of North Carolina Press, 1995, p.107.

⁵⁸ Raymond Vernon et Debora L. Spar. *Beyond Globalism : Remaking American foreign economic policy*. New York, London : MacMillan, 1989, pp.42-43.

groupe d'experts a appelé "l'ère de Bretton Woods."⁵⁹ De cette période émergent les organisations sensées remettre l'économie mondiale sur pied : il s'agit du Fonds monétaire international (FMI), la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (la Banque mondiale [BM]), l'Organisation internationale du Commerce (l'OIC, qui ne verra d'ailleurs pas le jour, les participants à la Conférence de la Havane ayant refusé de l'entériner) et le GATT, l'accord général sur les tarifs et le commerce. Nous nous concentrerons ici uniquement sur le GATT, les deux autres organisations ayant une vocation davantage financière.

L'objectif du GATT est de créer un système multilatéral d'échanges fondé sur la non-discrimination afin de favoriser l'expansion du commerce international et ainsi assurer sa stabilité tout en réduisant les incertitudes inhérentes aux échanges internationaux grâce à des règles et des normes acceptables pour tous.⁶⁰ A cette époque, les États-Unis sont contre toute forme de régionalisme ou de système de préférence quelconque : tout État doit bénéficier des mêmes droits qu'un autre, même s'il ne fait pas partie d'un regroupement particulier (clause de la nation la plus favorisée).

D'autre part, le GATT ne reconnaît pas la possibilité de signer des accords préférentiels qui auraient pour objet d'aider à la reconstruction ou au développement économique des États.⁶¹ Toutefois, les accords préférentiels existants, tels les systèmes impériaux, les unions douanières, les accords de libre-échange seront tolérés, à titre temporaire et sous certaines conditions. En outre, à travers l'article XXIV, les États limitrophes peuvent nouer des accords commerciaux régionaux de type union douanière ou zone de libre-échange afin de favoriser la libéralisation commerciale. Le système multilatéral voulu par les États-Unis voyait bien le jour grâce au GATT.⁶²

A partir de ce moment, on assiste à une ouverture progressive des marchés nationaux. Ce qui s'exprime par une forte diminution des tarifs douaniers : Forowicz note que vers la fin des années '40, le taux de protection moyen était

⁵⁹ Report of a Study group sponsored by the Woodrow Wilson Foundation and the National Planning Association, *op cit*, p.205.

⁶⁰ Robert C. Hine, "Le régionalisme et l'intégration de l'économie mondiale" in *Problèmes économiques*, no.2415-2416, 15-22 mars 1995, p.65 ; S. Ostry, *Regional accords and the GATT process*. Centre for International Studies\ Fraser Institute Conference : How trade is free trade progressing ?, Toronto, 18-19 november 1991, University of Toronto, Toronto, Ontario, p.7.

⁶¹ Ironie de l'histoire : les États-Unis seront les premiers à outrepasser cette règle lorsqu'ils proposeront le plan Marshall.

⁶² Mais l'article XXIV, en permettant la constitution d'unions commerciales par des pays limitrophes, affaiblissait sur le long terme la portée multilatérale du GATT. Voir l'analyse qu'en font C. Deblock et D. Brunelle dans "Le régionalisme économique international...", *op cit*, p.275.

d'environ 40%, et qu'à la fin des années '80, il n'était plus que de 10%.⁶³ Cette diminution des tarifs douaniers est grandement due aux rondes de négociations multilatérales successives du GATT. De 1947 à 1961, de nombreuses négociations ont lieu : 1947 à Genève, 1949 à Annecy, 1951 à Torquay (Grande-Bretagne), 1956 et 1961 à Genève. Avec l'arrivée de Kennedy au pouvoir, les Américains veulent pousser encore plus loin leur objectif d'ouverture. Il est à noter que le pays sort d'une décennie de consolidation économique qui voit l'internationalisation des entreprises américaines, particulièrement en Europe. Dans l'optique des dirigeants américains de l'époque, une plus grande ouverture des marchés étrangers signifie de meilleurs emplois et de meilleurs salaires aux Etats-Unis.⁶⁴ Les Américains initient donc les rondes de négociations. Celles-ci portent sur un ensemble de sujets : le Kennedy Round (1964-1967) ne traite pas uniquement de réduction tarifaire, mais aussi des mesures anti-dumping. Le Tokyo Round (1973-1979) élargit le champ des négociations en traitant de sujets aussi variés que les subventions, les barrières au commerce, les arrangements laitiers et bovins, les licences d'importation ou l'aviation.⁶⁵ Mais lorsqu'une nouvelle ronde de négociations est inaugurée en 1986 à Punta del Este en Uruguay, le climat n'est plus le même. On assiste de plus en plus à une confrontation entre les Européens, les Japonais et les Américains au sujet des barrières tarifaires et non-tarifaires. La libéralisation graduelle du commerce international avait révélé le rôle déterminant du GATT. Celui-ci, en fournissant un cadre de négociation "neutre", était parvenu à atténuer les conflits entre les États. L'augmentation du commerce qui suivit les multiples rondes de négociations profitèrent surtout aux firmes multinationales. Ces dernières, principalement américaines à l'origine, ont ainsi profité du climat d'ouverture existant et des impératifs de reconstruction de l'Europe afin d'acquérir un poids et une influence sans précédent. Toutefois, une deuxième phase a succédé à la première, qui voit une montée des barrières protectionnistes. Le GATT devient le symbole de ces frictions, alors que les négociations achoppent. Le multilatéralisme prôné par les Américains rencontre de plus en plus de difficultés.

L'approche multilatéraliste des Etats-Unis, si elle est acceptée en théorie par bon nombre de ses partenaires, rencontre de nombreux obstacles depuis la fin des années 1940, plus particulièrement depuis la première crise pétrolière de 1973. Bien que les Américains eux-mêmes aient à plusieurs reprises enfreint leurs propres

⁶³ Y. Forowicz, *Economie internationale : à l'heure des grandes transformations*. Montréal : Beauchemin, 1995, p.113

⁶⁴ A. E. Eckes Jr. signale que cette analyse des dirigeants économiques américains se s'est pas avérée exacte sur le long terme, que la situation économique générale des États-Unis n'a pas particulièrement bénéficié de l'ouverture des marchés étrangers. Voir A. E. Eckes Jr., *op cit.*, en particulier le chapitre 6.

⁶⁵ <http://www.wto.org/slideshow.html>

principes⁶⁶, l'opposition provient, durant les années 1950-60, des États du Tiers monde, qui favorisent un développement autocentré ; à partir du milieu des années 1970, ce sont plutôt les États industrialisés qui adoptent une attitude plus protectionniste. L'Amérique latine, dans un premier temps, refuse le multilatéralisme proposé par les États-Unis ; cependant, au cours des années 1980 on remarque un revirement de situation.

Les Américains n'ont jamais entièrement respecté leur politique libre-échangiste. Déjà en 1947, on assiste à une première entorse américaine à l'orthodoxie multilatéraliste : les États-Unis acceptent, à travers le Plan Marshall, de financer la reconstruction l'Europe. Le plan Marshall est confiné à l'Europe uniquement, créant du même coup le premier exemple de régionalisme de l'après-guerre. Les États-Unis acceptent que les pays en reconstruction exercent une discrimination envers leurs produits, ce qui constitue une violation flagrante des principes du GATT.⁶⁷ La lutte contre la poussée communiste en Europe de l'ouest requiert certains sacrifices, alors...

En fait, les autorités américaines réalisent que, si théoriquement, l'approche multilatéraliste et libre-échangiste demeure la plus efficace afin de parvenir à l'ouverture des marchés, les nécessités géopolitiques de la Guerre froide dictent des solutions contraires. Les marchés nationaux doivent être protégés afin de favoriser le développement d'une économie nationale suffisamment forte et ainsi assurer les conditions économiques, politiques et sociales susceptibles d'empêcher la montée de mouvements contestataires. Ces économies nationales fortes s'ouvriront obligatoirement au commerce international par la suite étant donné que les producteurs nationaux auront besoin de nouveaux marchés afin de poursuivre leur croissance. Ce détour, théorique et pratique, aboutira tout de même au résultat escompté. C'est ainsi que dans le prolongement de la politique du *containment*, les Américains consentent non seulement à ce le Japon et les pays d'Asie du Sud-Est ferment quelque peu leur marché national, mais à travers le plan Dodge (1949)⁶⁸, favorisent la reconstruction du Japon.

⁶⁶ Il convient cependant de noter que la politique intérieure et les deux grands partis politiques ont aussi influencé l'attitude américaine face au libre-échange. Les organisations syndicales ont toujours combattu la politique officielle du gouvernement américain en faveur du libre-échangisme. Quant aux deux partis politiques, c'est à un renversement des positions auquel on assiste entre les années 1940 et 1980 : les Républicains, farouchement opposés au libre-échange à l'origine, deviennent les promoteurs de celui-ci vers la fin des années 1980, alors que les Démocrates, partisans du libre-échange durant les années 1930-40, s'opposent à celui-ci durant les années 1980. Sur les causes et conséquences de ces changements, voir Vernon et Spar, *op cit*, pp. 49-53.

⁶⁷ *Ibid*, p.166

⁶⁸ Plan anti-inflationniste en trois points mis au point par le banquier américain Joseph Dodge. Premièrement, équilibrer le budget de l'administration centrale ; ensuite alléger, et si possible, supprimer les subventions publiques ; finalement, interdiction faite à la Banque pour la reconstruction

Dans le même temps, les Etats-Unis signent plusieurs accords bilatéraux afin de limiter l'impact des mesures décidées dans le cadre du GATT : traité de réduction des exportations du textile japonais (1957), accord préférentiel sur l'automobile avec le Canada (le Pacte de l'auto, 1965), accords avec la Grande-Bretagne concernant la régulation de la sécurité bancaire. Cette orientation découle en partie du recul relatif de l'économie américaine dans l'économie mondiale.⁶⁹

Les Européens et les Japonais, comme nous l'avons mentionné plus haut, bénéficient amplement du non-respect des Américains de leur propre politique multilatéraliste au cours des années 1950. Durant les années 1960, les trois partenaires sont généralement d'accord pour réduire les protections tarifaires (cf. les rondes de négociations du GATT). Toutefois, à partir de la crise pétrolière de 1973, le multilatéralisme entre dans une phase de turbulences. La brusque envolée des cours du pétrole (multipliés par 4 en octobre 1973) met un frein à la croissance ininterrompue de l'Occident depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale. La tendance à l'ouverture est ralentie par ce que Gilpin qualifie de "nouveau protectionnisme" (*New Protectionism*), qui représente en fait la réticence des Européens et des Japonais à suivre entièrement les Américains dans le processus de réduction général des tarifs douaniers et la montée de barrières non-tarifaires.⁷⁰ Ce néo-protectionnisme, que Forowicz définit comme "toute mesure de restriction des importations et de contrôle des prix autres que les droits de douane, ainsi que toute mesure visant à améliorer la compétitivité de l'industrie nationale"⁷¹, est beaucoup plus difficile à déceler que les restrictions tarifaires classiques puisque les obstacles sont plus ou moins cachés.

Cette situation plonge le commerce international dans une ambiguïté difficile à dépasser : alors que les échanges n'ont jamais été aussi élevés, la tendance au protectionnisme des États s'accélère. En atteste la durée de plus en plus longue des cycles de négociation du GATT (trois ans pour le Kennedy Round, six ans pour le Tokyo Round, huit ans pour l'Uruguay Round). Les difficultés grandissantes des Etats-Unis à obtenir un consensus sur les réductions tarifaires et l'étendue des négociations provoquent de profondes frustrations. Depuis le début des années '80, immédiatement après la conclusion du Tokyo Round, les Américains essaient d'initier un nouveau cycle de négociations. L'opposition des Européens (ils

d'émettre des obligations et des d'accorder de nouveaux prêts. En outre, dans l'esprit de discipline financière de l'époque, on instaure la parité du yen au dollar (360 yens pour 1 dollar). Voir Evelyne Dourille-Feer, *L'économie du Japon*, Paris : La Découverte, coll. Repères 235, 1998, p.22.

⁶⁹ A titre d'exemple soulignons que la part des Etats-Unis dans le stock d'investissement direct à l'étranger est passée de 48,3% du stock total en 1960 à 36,6% en 1985. Voir Denis Tersen et Jean-Luc Bricout, *L'investissement international*, Paris: Armand Colin, Coll. U série Économie, 1996, p.33.

⁷⁰ Voir Robert Gilpin. *The Political Economy of International Relations*. Princeton : Princeton University Press, 1987, chapitre 3.

⁷¹ Yadwiga Forowicz, *op cit*, p.99

craignent que la Politique agricole commune, la PAC, ne soit menacée lors de possibles négociations multilatérales) et de certains États en développement (ils craignent les nouveaux sujets de négociation) bloque les efforts américains jusqu'en septembre 1986 et le lancement de l'Uruguay Round. Mais le mal est déjà fait.⁷²

L'amorce de la ronde de négociation à Punta del Este vient trop tardivement selon certains experts, puisque les Américains, constatant l'attitude de leurs partenaires commerciaux, ont modifié leur politique commerciale quelques années plus tôt.⁷³ Les dirigeants américains pressent les Européens et les Japonais d'amorcer une nouvelle ronde de négociations depuis 1984, mais sans résultats. De plus, comme l'analyse Ostry, le champ des négociations lors de l'Uruguay Round est beaucoup trop vaste et renferme des éléments qui, mis ensemble, risquent de mécontenter tous les participants. Les négociations ne concernent pas seulement l'agriculture, les textiles et le vêtement, mais incluent aussi la clause de sauvegarde, laissée en suspens lors du Tokyo Round. En outre, de nouveaux secteurs font leur apparition en 1986 : les services, les investissements et la propriété intellectuelle notamment.⁷⁴ De plus, les points de désaccord demeurent nombreux entre les délégations, qui devaient être abordés. Le tableau 2 résume bien la situation à aucun consensus ne pouvait être établi sur l'ensemble des sujets traités.

⁷² Sylvia Ostry, *op cit*, p.7

⁷³ *Idem*

⁷⁴ *Idem*

Tableau 2 : Position des participants de l'Uruguay Round sur les principaux enjeux

Enjeux	Etats-Unis	CEE	Japon	PVD
Libéralisation de l'agriculture	D	R	R	D
Libéralisation des textiles	R	R		D
Propriété intellectuelle	D	D	D	R
Mesures pour les investissements	D	D	D	R
Libéralisation des services	D	D	D	R
Mesures non-tarifaires	R	R		D
Subsides/ règles anti-dumping	R	R	D	D
Produits tropicaux	R	R	R	D
Ressources naturelles	D	R		D
Sauvegarde	R	D	D	
“Graduation et différenciation”	D	D		R
Fonctionnement du GATT	D			D
Règlements des différends	D			
Clause sociale	D	D		R

D = demandeur

R = résistant

Source : Alice Landau, *L'Uruguay Round. Conflits et coopération dans les relations économiques internationales*. Bruxelles : Bruylant et Paris : L.G.D.J, coll. Axes Savoir, 1996

A la lumière du tableau 2, on peut remarquer qu'il existe une réelle possibilité que les négociations de l'Uruguay Round échouent : les positions américaines, japonaises et européennes, bien que similaires sur bien des points (surtout les nouveaux enjeux), semblent être assez éloignées dans plusieurs domaines considérés comme stratégiques par chaque partie. Les Américains sont extrêmement désenchantés par le GATT : ils ont de plus en plus de difficultés à faire prévaloir leur point de vue sur des sujets particulièrement sensibles. Les principaux points

d'achoppement des négociations concernent la politique agricole (opposition États-Unis/ CEE), le textile et les mesures non-tarifaires (opposition des PVD).

Ceci nous amène à l'attitude des pays en voie de développement durant la période étudiée, particulièrement les États d'Amérique latine. Les positions latino-américaines évoluent différemment des positions européennes et japonaises. Alors que ces deux acteurs soutiennent le multilatéralisme au cours des années 1950-60 et '70, les Latino-Américains préfèrent favoriser un développement autocentré. Le modèle de substitution aux importations, fondé sur un nationalisme économique exacerbé, connaît une expansion très rapide dans la région, porté par les économistes de la CEPAL.⁷⁵ Toutefois, les nécessités nées de la crise de la dette après 1982 entraînent un mouvement de libéralisation et d'ouverture généralisé. Les Latino-Américains "découvrent" le multilatéralisme, i.e le GATT. Une plus grande ouverture des marchés internationaux, couplée à une diminution tarifaire, ne pourraient être que plus bénéfiques pour eux ; néanmoins, ces développements ne doivent pas provoquer une ouverture trop rapide de leurs propres marchés nationaux. C'est ainsi qu'il faut comprendre leur résistance sur les questions non-tarifaires et le textile par exemple.

Cette nouvelle orientation des Latino-Américains convient à Washington, qui a la conviction que les deux autres pôles majeurs de l'économie mondiale, l'Europe et le Japon, se dirigent vers un régionalisme exclusif dans leur sphère d'influence respective.⁷⁶ Les difficultés que rencontrent les États-Unis les conduisent donc à modifier leur politique commerciale, passant du multilatéralisme à tout crin à un mélange de bilatéralisme, de régionalisme et de multilatéralisme.⁷⁷ Cependant, avant de passer à l'aspect bilatéral et régional de la politique économique américaine, nous devons nous arrêter sur l'influence du mouvement de globalisation/mondialisation.

L'*establishment* politique et économique américain est persuadé que l'ouverture des marchés étrangers constitue la pièce maîtresse de la relance économique intérieure. Depuis le début des années '80, les exportations prennent de plus en plus de place dans l'économie américaine : entre 1980 et 1990, elles doublent presque, passant de 220 milliards \$US à 396 milliards \$US (tableau 3)

⁷⁵ Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine.

⁷⁶ Andrew Hurrell, *op cit*, p.128

⁷⁷ *Ibid*, p.129

Tableau 3 : Part de l'Amérique latine dans le commerce international des Etats-Unis, 1980-1990 (en milliards \$US)

Année	Exportations totales	Vers l'Amérique latine	En %	Importations totales	Depuis l'Amérique latine	En %
1980	220,8	38,7	17,5	257	38,9	15,1
1981	233,7	42,1	18,0	273,4	40,8	14,9
1982	212,3	33,6	15,8	254,9	39,6	15,5
1983	205,6	25,7	12,5	269,9	43,6	16,2
1984	224,0	29,7	13,3	346,4	50,1	14,5
1985	218,8	31,0	14,2	352,5	49,1	13,9
1986	227,2	31,0	13,6	382,3	44,1	11,5
1987	254,1	35,0	13,8	424,4	49,1	11,6
1988	322,4	43,6	13,5	459,5	53,7	11,7
1989	363,8	49,1	13,5	492,9	60,1	12,2
1990	393,6	54,0	13,7	517,0	67,2	13,0

Source : FMI, *Direction of Trade Statistical Yearbook*, 1985, 1990, 1994

Cette évolution de l'économie américaine traduit son intégration de plus en plus poussée à l'économie mondiale et la nécessité pour Washington de garantir aux entreprises américaines le plus large accès possible aux marchés étrangers. A cette "obligation" de plus en plus forte de multilatéralisme se serait joint un nouveau phénomène au cours des années '80 : la mondialisation. Il est de notre avis que les Etats-Unis ont favorisé le développement de la mondialisation, conscients qu'ils possédaient les meilleurs outils pour répondre à ce nouveau défi.

Contrairement à ce qu'avancent de nombreux analystes, qui fixent l'origine du processus de mondialisation au début des années '80, nous croyons plutôt qu'il s'inscrit dans la continuité de deux faits marquants des relations économiques

internationales de l'après-guerre, à savoir l'internationalisation des entreprises durant les années '50 et l'abandon de la parité dollar-or en 1971. Pourquoi une telle affirmation ? Elle découle des définitions communément acceptées de la mondialisation.

Pour Elie Cohen, la globalisation résulte d'une double transformation, celle de l'économie mondiale en général et des entreprises en particulier. On assisterait d'une part à une internationalisation des marchés des biens et des facteurs de production et d'autre part à l'apparition de firmes industrielles capables de concevoir leur stratégie à l'échelle de la planète tant du point de vue de la production que de la commercialisation et de la gestion.⁷⁸ Lafay et Unal-Kesenci sont plus restrictifs dans leur approche de la mondialisation : ils considèrent que la globalisation/mondialisation à uniquement trait à l'activité des entreprises qui souhaitent agir sur un espace élargi à l'échelle du monde⁷⁹; Forowicz élargit la définition à quatre composantes : les globalisations commerciale, des structures de production, technologique et financière⁸⁰; Gerbier, quant à lui, adopte une définition plus complète. Au développement des moyens de communication, de l'action des entreprises sur la scène internationale et de l'importance des flux financiers, il ajoute le réorganisation planétaire des nations, la mise en cause de la souveraineté et de la nationalité des territoires concernés de même que la montée des flux internationaux de biens, services et des hommes.⁸¹

En analysant ces différentes définitions, on s'aperçoit que les éléments pris en compte le plus souvent sont : l'étendue de l'action des entreprises multinationales, l'importance des flux financiers et le développement des moyens de communication. Les FMN, en particulier les FMN américaines, connaissent une expansion spectaculaire à partir des années '50. Elles sont rejointes par les entreprises européennes au cours des années '60, puis les entreprises japonaises à partir des années '70. En ce qui concerne les flux financiers, c'est à partir du décrochage du dollar de l'or en 1971, que l'on assiste un accroissement progressif

⁷⁸ Elie Cohen, "Les États sont-ils encore souverains dans l'ordre économique ?", in *Problèmes économiques*, no.2415-2416, 15-22 mars 1995, p.60.

⁷⁹ Gérard Lafay et Deniz Unal-Kesenci. "Les trois pôles géographiques des échanges internationaux", in *Economie prospective internationale*. no.45, 1er trimestre 1991, p.47

⁸⁰ La globalisation commerciale à trait à la diminution de plus en plus poussée des barrières tarifaires ; la globalisation des structures de production concerne la stratégie des firmes multinationales (FMN), qui adoptent des stratégies mondiales ; la globalisation technologique signifie que les nouveautés technologiques sont diffusées instantanément à travers le monde ; quant à la globalisation financière, elle se traduit par une accélération foudroyante des flux financiers journaliers à travers le monde, due en grande partie aux avancées de l'informatique et aux nouvelles stratégies d'investissement des FMN. Voir Y. Forowicz, *op cit*, pp.4-5.

⁸¹ Bernard Gerbier, "La continentalisation, véritable objet de la mondialisation" in *La Pensée*. no.309, 1997, p.27.

des transferts financiers, qui atteindraient aujourd'hui la somme de 1 300 milliards \$US journallement.⁸²

Quel est le lien entre l'exposé précédent et la politique économique américaine vis-à-vis l'Amérique latine ? Il est double selon nous. D'une part, la globalisation entraîne une remise en question de la place des États dans le système économique international ; elle impose ses règles de conduite aux affaires économiques, qui ne sont plus déterminées par le niveau de bien-être de la population nationale, mais plutôt par la compétitivité de l'économie nationale sur la scène internationale. Comme l'indiquent Deblock et Brunelle:

“Les nouveaux paramètres de la politique économique étant désormais définis en termes de compétitivité, et non plus comme auparavant en termes de progrès économique et social, c'est une tout autre vision du rôle que pouvait jouer l'État vis-à-vis de la société civile qui s'imposait(...) Ce qui change, ce sont les paramètres à l'intérieur desquels seront désormais définies les politiques publiques ainsi que les arbitrages à l'intérieur desquels il va falloir désormais opérationnaliser ces politiques.”⁸³

Cette transformation permet aux Etats-Unis, l'un des rares États de la planète capables d'orienter la globalisation/mondialisation, de renforcer leur capacité à élaborer et à exporter un processus de régulation susceptible d'encadrer la mondialisation.⁸⁴ Dans ce nouvel ordre économique qui se dessine, l'unique solution qui s'offrirait aux États d'Amérique latine passerait par une alliance avec les Etats-Unis afin de réunir les composantes essentielles de la compétitivité : haut taux d'investissement, finances publiques assainies, déréglementation, productivité, etc.

D'autre part, elle permet de replacer le rôle de l'Amérique latine dans une juste perspective du point de vue américain. Si l'hémisphère constitue une importante source de débouchés, il n'est qu'un des éléments dans la stratégie globale des Etats-Unis. Ceux-ci veulent une ouverture des marchés, pas seulement dans leur zone d'influence, mais partout à travers le monde. En se liant encore plus à l'Amérique latine, les dirigeants américains veulent renforcer la capacité des Etats-Unis d'élaborer et d'exporter un processus de régulation dont l'objectif est d'encadrer le mouvement de globalisation économique planétaire.⁸⁵

Toutefois, il n'est pas certain que la stratégie mondiale des États-Unis sera couronnée de succès. Il est tout à fait possible que l'Europe de l'Ouest et le Japon,

⁸² Estimations de la Banque des règlements internationaux, in Forowicz, *op cit*, p.5

⁸³ C. Deblock et D. Brunelle, “Le régionalisme économique international...”, *op cit*, p.285.

⁸⁴ A.G.A Valladão, *op cit*, p.39.

⁸⁵ *Idem*

malgré le discours qu'ils tiennent, se replient à l'intérieur de leur propre zone d'influence. L'option régionaliste deviendrait alors attrayante pour les États-Unis.

L'option bilatérale et régionale, une réponse possible

Nous avons analysé au cours de la section précédente l'une des principales composantes de la politique économique internationale des États-Unis à savoir la promotion du multilatéralisme. Nous avons également remarqué que ce multilatéralisme, durant les années 1980, n'avancé plus au même rythme qu'au cours des décennies précédentes, ce qui semble normal au vu du "rattrapage" économique des Européens et des Japonais. Leurs réticences expliquent en grande partie pourquoi les États-Unis, depuis le milieu des années 1980, modifient graduellement leur politique économique afin d'y intégrer des éléments de bilatéralisme et de régionalisme, mais un bilatéralisme et un régionalisme différents des décennies précédentes.⁸⁶ Cela étant posé, une interrogation mérite d'être soulevée : en quoi ces deux options peuvent-ils aider à comprendre la stratégie économique américaine ?

Selon Hine, le régionalisme renvoie à la volonté politique des gouvernements de favoriser le développement de liens économiques internationaux avec des pays proches géographiquement. Pour Deblock et Brunelle, le régionalisme participe du mouvement général qui pousse les États, depuis la Deuxième Guerre mondiale, à se rapprocher et à coopérer plus étroitement dans le champ économique et en même temps d'un mouvement spécifique poussant certains partenaires, géographiquement proches, à se regrouper afin de développer des relations plus étroites entre eux. Le régionalisme économique apparaît ainsi pour eux comme un moyen de combiner, en économie ouverte, deux objectifs : l'objectif économique de la croissance et l'objectif politique de sécurité. Quant à Hurrell, il identifie deux types de régionalisme en Amérique latine : l'un, la coopération intra-régionale, concerne les rapports entre les pays d'Amérique du Sud, les Caraïbes et l'Amérique centrale ; l'autre, la coopération interaméricaine ou hémisphérique, inclut les États-Unis. Il fournit une définition opérationnelle du régionalisme en tant qu'un ensemble de politiques d'un ou de plusieurs États destinées à promouvoir l'émergence d'une unité régionale cohérente, dominant les relations entre les États de cette région et le reste du monde et constituant le cadre à partir duquel sont élaborées des politiques régionales sur un nombre important de sujets.⁸⁷

⁸⁶ Pour une analyse des différents types de bilatéralisme et régionalisme, voir le chapitre que leur consacrent C. Deblock et D. Brunelle, "Le régionalisme économique international : de la première à la deuxième génération", in M. Fortmann, N.S. MacFarlane et S. Roussel (eds), *op cit*, pp.271-315.

⁸⁷ R. C. Hine, *op cit*, p.63 ; C. Deblock et D. Brunelle, "Le régionalisme économique international...", *op cit*, p.272 ; Andrew Hurrell, *op cit*, p.122-123.

A travers ces quelques définitions du régionalisme, on observe que l'émergence de ce phénomène résulte soit de causes "naturelles" (la proximité géographique, le niveau d'échanges entre pays limitrophes, etc.) ou d'une volonté politique d'un ou de plusieurs États. Dans le cas du régionalisme des États-Unis, on peut affirmer que les deux facteurs, géographique et politique, ont joué un rôle important et complémentaire. Autre précision importante lorsque l'on souhaite cerner ce concept de régionalisme : la distinction nécessaire entre le régionalisme à caractère économique, tel qu'il se développe dans les Amériques, et le régionalisme politico-économique ayant cours en Europe de l'Ouest.

Quant au bilatéralisme, dans le contexte panaméricain, il représente une étape essentielle dans la mise sur pied d'un régime d'échanges régionaux. Les États qui s'engagent dans ce mouvement acceptent d'entrer dans un processus qui les conduira vers un approfondissement de leurs relations commerciales ; c'est ce mouvement qui doit logiquement aboutir au régionalisme. Contrairement à l'intégration européenne qui, dès les origines, privilégie le multilatéralisme, l'intégration panaméricaine, du fait de la position dominante des États-Unis et de leurs habitudes commerciales, procède avant tout du bilatéralisme. Comme l'écrivent Deblock et Brunelle : "le bilatéralisme prépare...le terrain pour le régionalisme, dans la mesure où il altère considérablement la position des autres pays signataires qui voient leur avantage préférentiel disparaître au fur et à mesure que les accords se multiplient."⁸⁸

Pourquoi les États choisissent-ils l'intégration économique régionale alors qu'ils soutiennent par ailleurs le processus d'ouverture des marchés nationaux étrangers? Forowicz avance cinq explications possibles : la complémentarité des économies à intégrer, la proximité géographique, la compatibilité des valeurs socioculturelles et politico-économiques, l'existence de groupes pro-intégratifs organisés et la satisfaction de l'intérêt de l'économie mondiale et des économies des pays membres.⁸⁹ Gauthier, quant à lui, note que l'un des objectifs principaux des regroupements régionaux est la création d'échanges (*trade creation*), alors que la crainte majeure, dans les mêmes cas, est le détournement d'échanges (*trade diversion*).⁹⁰ Schott, tout en reconnaissant la proximité géographique et la nécessité de création d'échanges, souligne que des niveaux similaires de PNB/ habitant de

⁸⁸ C. Deblock et D. Brunelle, "De l'ALE à la ZLEA : régionalisme et sécurité économiques dans les Amériques", *op cit*, p.322

⁸⁹ Yadwiga Forowicz. *op cit*, pp.267-279

⁹⁰ "il y a création d'échanges lorsque la formation d'un bloc économique entraîne le remplacement de sources internes d'approvisionnement coûteuses par des sources externes moins onéreuses...il y a détournement d'échanges lorsqu'une source d'approvisionnement externe est remplacée par une autre qui est plus coûteuse." In François Gauthier, *Relations économiques internationales*. 2^e édition, Ste-Foy : Presses de l'Université Laval, 1992.

même que des régimes commerciaux similaires constituent également des pré-requis à l'intégration régionale.⁹¹

Traditionnellement, les Américains, du moins dans la théorie, ne favorisent pas les accords bilatéraux, préférant les négociations multilatérales, une position contraire à l'attitude de plusieurs États membres de la CEE, notamment la France, qui maintiennent de fortes relations avec leurs ex colonies (les accords de Lomé et le Commonwealth britannique par exemple) par le biais d'accords bilatéraux. Pour autant, cela ne signifie pas que Washington refuse ce type d'arrangement ; seulement, ils (les accords bilatéraux) sont vus, de même que le régionalisme, comme un moyen d'atteindre l'objectif fondamental de la politique économique internationale de Washington, l'ouverture multilatérale des marchés.⁹²

Si, théoriquement, le couple régionalisme\bilatéralisme se justifie, c'est surtout à travers les contraintes qu'ils rencontrent sur la scène internationale que les Américains sont amenés à revoir leur stratégie fondée principalement sur le multilatéralisme. Outre, le Nouveau protectionnisme décrit plus haut, les États-Unis sont aussi confrontés au recul de leur prééminence financière. Ils sont également menacés de perdre leur position commerciale dominante, due en grande partie à leur incapacité à obtenir un accès adéquat aux importants marchés des autres pays industrialisés.⁹³ Les États-Unis, réalisant qu'ils ne peuvent se fier uniquement sur le système du GATT pour favoriser une l'ouverture des marchés étrangers, doivent se donner une certaine marge de manœuvre.

Les Américains adoptent donc, à partir du second mandat de Reagan, une approche que Deblock et Brunelle qualifient de “réaffirmation de la puissance”⁹⁴ Il s'agit pour Washington de jeter les bases d'un nouveau partenariat économique et d'une communauté économique dans les Amériques. La stratégie régionale américaine, qui repose sur l'ouverture commerciale des économies de l'hémisphère, la libéralisation des flux financiers dans la région et l'agencement de la réglementation en ce qui concerne les questions économiques, vise essentiellement trois objectifs : favoriser le développement d'un ordre mondial plus prospère ; former un ensemble géographique capable de concurrencer le Japon et l'Europe, eux-mêmes impliqués dans une dynamique plus ou moins similaire ; finalement,

⁹¹ Jeffrey J. Schott, “Trading Blocs and the world trading system”, in *The world economy*, 14(1), 1991, p.2

⁹² C. Deblock et D. Brunelle, “De l'ALE à la ZLEA...”, *op cit*, p.319.

⁹³ SELA, “XVI Reunión...”, *op cit*, p.14.

⁹⁴ C. Deblock et D. Brunelle, “Le régionalisme économique international...”, *op cit*, p.288

établir un meilleur rapport de force entre eux et leurs partenaires, le Japon et l'Europe en particulier, dans les négociations commerciales en cours.⁹⁵

La mise en application de cette stratégie se fait en deux temps : il s'agit tout d'abord de constituer une zone commerciale nord américaine. Ceci requiert deux étapes distinctes : d'une part, parvenir à un accord avec le Canada, un pays qui, sur les plans culturels, linguistiques (sauf le Québec), économiques et politiques, possède sensiblement les mêmes caractéristiques que les États-Unis. A travers cet accord, les États-Unis envoient un signal fort aux Japonais, et surtout aux Européens, très critiques lors des négociations de l'Uruguay Round : si ceux-ci ne négocient pas de bonne foi, les Américains peuvent favoriser des solutions régionales. Par ailleurs, le traité de libre-échange canado-américain, ratifié en 1988 et entré en vigueur en 1989, représente, aux yeux des Américains, le modèle sur lequel devrait se baser les négociations multilatérales et régionales à venir car il intègre certains éléments, tels les services et la finance, qui constitueront des enjeux majeurs lors de négociations futures. D'autre part, les Américains doivent aussi parvenir à une entente avec le Mexique, l'autre partenaire du continent. Toutefois, dans le cas Mexique, ce ne sont pas uniquement des raisons économique qui guident le choix américain. Quelques semaines avant le discours de Bush, ce dernier et le président Salinas acceptent d'engager leurs pays dans une négociation visant à conclure un traité de libre-échange entre les deux États.

Dans un deuxième temps, il s'agit pour Washington d'élargir la zone de libre-échange nord-américaine à l'ensemble de l'hémisphère, d'où l'importance de l'EAI. Toutefois, cette étape sera longue et ardue. Bush lui-même reconnaît dans son discours que les négociations prendront sans doute des années avant de parvenir à un accord lorsqu'il dit : "We must all recognize that we won't bring down barriers to free trade overnight; changes so far-reaching may take years of preparation and tough negotiations. But the payoff in terms of prosperity is worth every effort, and now is the time to make a comprehensive free trade zone for the Americas our long-term goal."⁹⁶ C'est d'ailleurs cette difficulté à construire un système régional qui incite le président américain à proposer, immédiatement après son offre de libre-échange panaméricain, aux Latino-Américains des accords-cadres bilatéraux : "I understand that some countries aren't yet ready to take that dramatic step to a full free trade agreement. And that's why we're prepared to negotiate with any interested nation in the region bilateral framework agreements to open markets and develop closer trade ties."⁹⁷

⁹⁵ Sur la stratégie américaine, voir A. G. Valladão, *op cit*, p.41 ; en ce qui concerne les objectifs américains dans la région, voir R. Porter, *op cit*, p.3 et R. Pastor, *op cit*, p.3.

⁹⁶ Remarks announcing..., *op cit*.

⁹⁷ *Idem*

Si l'EAI peut être analysée en tant que réponse possible des Américains face aux lenteurs des négociations de l'Uruguay Round (la stratégie du repli), ce n'est pas ainsi qu'elle est perçue par les dirigeants politiques américains. Ainsi, Myles Fréchette, l'assistant du représentant américain au commerce pour l'Amérique latine et l'Afrique⁹⁸, tout en rejetant la stratégie du repli, réaffirme la position officielle des États-Unis, à savoir la complémentarité entre les négociations de l'Uruguay Round et l'EAI :

“I know some have interpreted the Enterprise for the Americas Initiative as a U.S. contingency plan for a failure of the Uruguay Round, or as an indicator of a trading system breaking down into blocks. In truth, the opposite is the case : The EAI and the Uruguay Round are complementary. We expect, for exemple, that a successful Round will set international baseline standards...that will make the negotiation of free trade agreements in the hemisphere considerably easier.”⁹⁹

Grâce à cette proposition, le président Bush espère également favoriser la reprise économique aux États-Unis, puisque le pays est aux prises avec un ralentissement économique, suite à six années de croissance ininterrompues. Le régionalisme et le bilatéralisme sont donc considérés aux États-Unis comme un moyen de progression dans une sphère géographique plus limitée que celui que n'offre le GATT. L'EAI, dans cette optique, concrétise une dynamique intégrative régionale impulsée depuis le milieu des années '80 par les États-Unis ; dynamique caractérisée par le fait qu'elle est compétitive, “fragmentée” et, dans une très large mesure définie “à la carte”.¹⁰⁰

Rappelons que les problèmes économiques de l'Amérique latine durant les années 1980, nés principalement de la crise de la dette, ont eu un impact très négatif sur l'économie américaine. La réduction des exportations vers l'Amérique latine pèse fortement sur la situation de l'emploi aux États-Unis : les calculs de la BID montrent qu'au cours des années '80, la diminution du pouvoir d'achat de l'Amérique latine (équivalent à environ 500 milliards \$US) s'est traduite par une perte d'emplois d'environ un million de personnes aux États-Unis.¹⁰¹ Il devient donc

⁹⁸ Ce poste est l'équivalent d'un sous-ministre puisque le représentant américain au commerce à un statut de ministre aux États-Unis (c'est lui qui négocie au nom des États-Unis dans les organisations internationales telles l'OMC).

⁹⁹ Myles Fréchette. *Hemispheric free trade : Building on the NAFTA. A US perspective*. Vancouver : Fraser Institute, Studies on the economic future of North America, 1992, p.2.

¹⁰⁰ C. Deblock, D. Brunelle, “Le régionalisme économique international...”, *op cit*, p.303.

¹⁰¹ SELA, “XVI Reunión...”, *op cit*, p.15.

important que Washington puissent remettre les économies latino-américaines sur pied.

Au cours des années 1980, dans le cadre de la réorientation de sa politique commerciale, Washington lance l'Initiative du Bassin des Caraïbes (IBC), destinée, comme son nom le mentionne, à 22 États touchés par la mer des Caraïbes.¹⁰² Ratifiée par le Congrès en 1983 et entrée en application en janvier 1984, l'IBC ne suit aucune logique particulière, si ce n'est de favoriser le développement économique des États caraïbes.¹⁰³ Ce programme de libre-échange autorise des exemptions tarifaires sur les produits en provenance de cette région pour une période de douze ans. De plus, des avantages fiscaux sont accordés aux compagnies américaines qui investissent dans les pays touchés par l'initiative reaganienne. En outre, diverses agences américaines doivent coordonner leurs services afin d'accélérer le développement de l'initiative privée dans la région étant donné que l'IBC fait davantage appel à l'entreprise privée qu'à l'aide gouvernementale américaine, tout ça dans l'objectif de favoriser l'économie de marché. Cette initiative ne renferme pas seulement une composante commerciale ; elle comporte un important volet stratégique puisque la région est soumise aux tensions de la Guerre froide (il faut se souvenir que l'invasion de la Grenade a lieu quelques mois avant l'entrée en vigueur de l'IBC).

Parallèlement à la politique commerciale, l'endettement des États latino-américains constitue une autre préoccupation du gouvernement américain au cours des années 1980. Lorsque le Mexique se déclare incapable d'honorer sa dette en août 1982, les craintes de voir l'ensemble des États de l'hémisphère suivre la même trajectoire, et ainsi menacer la relative stabilité du système financier international, sont grandes. Car les banques commerciales internationales, et particulièrement les banques américaines, sont lourdement engagées dans la région. Il est facile de comprendre pourquoi, dans ce contexte, les départements du Trésor et du Commerce ont tant pesé sur les orientations de la politique latino-américaine des États-Unis au cours des années 1980. Ce sont ces Départements, particulièrement celui du Trésor, qui sont impliqués dans la mise sur pied d'une solution au problème de la dette (le plan Baker de 1985 notamment). C'est encore le Trésor qui est à l'avant de la scène en 1989 avec le plan Brady de réduction de la dette. Quant au Département du Commerce, ses deux objectifs principaux dans la région sont de promouvoir les exportations américaines de même qu'étudier les différentes

¹⁰² Antigua-et-Barbuda, Antilles Hollandaises, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, Costa Rica, Dominique, Grenade, Guatemala, Haïti, Honduras, Îles vierges britanniques, Jamaïque, Monserrat, Panama, République dominicaine, St-Christophe-et-Nevis, Ste-Lucie, St-Vincent et les Grenadines, Salvador, Trinidad et Tobago.

¹⁰³ J. Castro Rea, *Du pessimisme chronique à l'optimisme téméraire : L'intégration latino-américaine et l'Initiative pour les Amériques*, GRIC, cahier de recherche 93-3, Montréal : Université du Québec à Montréal, mai 1993, p.29

initiatives d'intégration commerciales en Amérique latine et faire des propositions pour leur convergence progressive.¹⁰⁴

Cette volonté des États-Unis d'accroître leur implication économique dans l'hémisphère offre de multiples avantages aux États concluant des ententes bilatérales avec Washington. D'une part, ces États peuvent bénéficier de réductions tarifaires sur leurs exportations.¹⁰⁵ Mais plus important encore, en signant des accords avec Washington, les États se garantissent une protection accrue contre d'éventuelles décisions protectionnistes du Congrès américain, donc un accès stable au marché américain.¹⁰⁶ En fait, personne ne veut être laissé de côté dans l'établissement d'une zone de libre-échange impliquant les États-Unis ; une telle éventualité serait néfaste, peut-être même fatale pour de nombreux États (principalement ceux des Caraïbes et de l'Amérique centrale). Cette situation pousse donc les États vers la course aux accords bilatéraux, surtout que, dans le cadre de l'EAI, Bush avait annoncé le désir des États-Unis de signer de tels accords : en 1991, tous les États de la région avaient déjà signé un accord bilatéral avec Washington, sauf Haiti, Cuba et le Suriname. Cette stratégie du hub and spoke (pour moyeu/centre et rayon), par laquelle Washington se place dans une position médiane à l'intérieur d'un réseau d'accords bilatéraux, confère une place centrale aux Américains.

L'EAI représente en fait la troisième étape de la stratégie régionale américaine. Le bilatéralisme caractérise les deux premières alors que, dans un premier temps les Américains amorcent des négociations bilatérales avec le Canada dans le but de parvenir à un traité de libre-échange (1985); dans un deuxième temps (le 10 juin 1990), les États-Unis, à la demande du gouvernement Salinas, acceptent de négocier sur une base bilatérale un accord de libre-échange avec le Mexique. Ce n'est que quelques mois plus tard que le Canada se joindra à la négociation. Deux semaines seulement après l'annonce des négociations américano-mexicaines, le président annonce l'EAI, la dernière pièce de la stratégie américaine.

Cette position centrale des États-Unis, que conforte l'EAI, ne signifie pas pour autant que le commerce hémisphérique soit limité à la relation Amérique latine-États-Unis. Un des objectifs majeurs sous-tendant la politique latino-américaine à la fin des années 1980 est d'accroître les échanges commerciaux entre les Latino-Américains et dans l'hémisphère en général. Comme le souligne M. Frechette : "Our overall objective remains to encourage countries in this hemisphere to

¹⁰⁴ A.G. Valladão, *op cit*, p.41

¹⁰⁵ Hakim avance les statistiques suivantes : 5% des exportations boliviennes, chiliennes, équatoriennes et vénézuéliennes sont sujettes à un tarif douanier ; 25% des exportations argentines, mexicaines, brésiliennes et paraguayennes subissent le même sort ; 40% des exportations uruguayennes sont taxées. Voir P. Hakim, *op cit*, p.100.

¹⁰⁶ *Ibid*, p.101

increase trade among ourselves and reduce barriers to sub-regional trade as part of the overall process of promoting free trade throughout the hemisphere.”¹⁰⁷ Voilà pourquoi Washington ne s'oppose pas au renouveau des tentatives d'intégration en Amérique latine depuis le début des années '80. Les Américains espèrent que cette frénésie intégrative entre les États convergera vers un grand espace économique panaméricain : d'où le bien-fondé de l'EAI.

Tableau 4 : Accords régionaux d'intégration existant ou en négociation en Amérique latine lors du discours de G. Bush

Année	Accord	Pays impliqués
1960	MCCA	Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Salvador
1968	Pacte Andin	Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou, Venezuela
1974	Marché commun des Caraïbes (CARICOM)	Barbade, Guyane, Jamaïque, Trinidad et Tobago
1980	ALADI (succède à l'ALALC, 1960-61)	Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, Mexique, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela
1982	IBC	22 pays (voir note 101)
1988	ALECUS	Canada, Etats-Unis
1989	G3	Mexique, Colombie, Venezuela
1991	Mercosur	Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay

En ce qui concerne l'importance de l'EAI dans la consolidation des liens économiques panaméricains, nous croyons qu'elle servira avant tout à institutionnaliser les relations bilatérales entre les Etats-Unis et les États de l'hémisphère : les Etats-Unis représentent généralement le premier partenaire commercial des États de l'hémisphère. Cette affirmation est encore plus vraie si l'on compare l'évolution du rôle des Etats-Unis dans le commerce extérieur de plusieurs États latino-américains entre 1980 et 1989.

¹⁰⁷ M. Frechette, *op cit*, p.5.

Tableau 5 : Exportations latino-américaines vers et importations en provenance des États-Unis et position américaine dans le commerce latino-américain, 1980 et 1989, pays choisis (en millions \$US).

Pays	1980				1989			
	Exportation	Rang É-U	Importation	Rang É-U	Exportation	Rang É-U	Importation	Rang É-U
Argentine	718	2	2 380	1	1 186	1	892	1
Brésil	3 510	1	4 634	1	8 047	1	3 347	1
Chili	589	1	1 464	1	1 456	1	1 348	1
Colombie	1 069	1	1 839	1	2 478	1	1 806	1
Guatemala	420	1	552	1	392	1	613	1
Haïti	128	1	189	1	106	1	152	1
Mexique	10 072	1	11 979	1	16 163	1	20 155	1
Rép. Dom.	503	1	639	1	534	1	815	1
Salvador	439	1	194	3	181	1	463	1

Source : FMI. *Trade Statistics Yearbook*. 1994 et 1985

Au niveau de la politique intérieure, la stratégie régionaliste américaine a pour but de redresser l'économie américaine, accélérer la reprise de la croissance économique, favoriser l'expansion du commerce extérieur et la compétitivité de l'économie américaine. Au niveau régional, les avantages attendus de l'Initiative de Bush sont nombreux :

“Il permet d'établir des principes plus clairs et de meilleurs mécanismes de règlement des différends en matière de commerce ; il améliore l'environnement économique ; il permet d'approfondir davantage l'intégration économique entre les pays concernés que ne le font les accords multilatéraux ; il représente un attrait croissant pour les pays non membres ainsi que pour les entreprises

désireuses de ne pas être marginalisées ; enfin, il favorise l'ajustement structurel aux contraintes de la concurrence.”¹⁰⁸

Néanmoins, l'élément libre-échangiste de la proposition de Bush ne pourra se mettre en place avant des années, peut-être même une ou deux décennies ; c'est pour cela que les négociations initiées avec le Mexique prennent une grande importance. Le Mexique étant de loin le plus important partenaire commercial des Etats-Unis en Amérique latine, un accord de libre-échange avec Mexico donnerait sûrement un signal positif fort au reste de l'hémisphère.

Le libre-échange avec le Mexique : une expérience pilote

Le Mexique occupe une place charnière dans la politique étrangère américaine. Partageant plus de 3000 kilomètres de frontière avec les Etats-Unis, l'histoire du Mexique est intimement liée à celle des Etats-Unis depuis plus de 170 ans. L'économie mexicaine, surtout en ce qui concerne le nord du pays, dépend dans une très large mesure, du marché américain. Cette dépendance est tempérée par le fait que le Mexique représente le plus important partenaire commercial des États-Unis en Amérique latine. (cf. tableau 5). Par ailleurs, la démocratisation du système politique mexicain, amorcée durant les années 1980, est fortement remise en question lors des élections présidentielles de 1988. Carlos Salinas de Gortari, le candidat du PRI, le Parti de la Révolution Institutionnelle, au pouvoir depuis 1929, remporte la victoire sous des accusations de fraude électorale.¹⁰⁹

Ces deux éléments, la démocratisation menacée du Mexique de même que son importance économique pour les Etats-Unis, expliquent en grande partie pourquoi Bush accepte d'entamer des négociations avec Salinas, faisant ainsi des négociations avec le Mexique un précédent qui pourrait servir de modèle et d'expérience pilote pour les autres pays des Amériques ; et ce, bien que l'annonce des présidents américain et mexicain survienne environ deux semaines avant le discours sur l'Initiative. Les négociations sur l'Aléna marquent la volonté des Américains de montrer le sérieux de leurs discours. Le Mexique doit donc être le premier pas vers un hémisphère marqué par le libre-échange : “The first step (of hemispheric free trade) in this process is the now announced free trade agreement with Mexico. We must all recognize that we won't bring down barriers to free trade

¹⁰⁸ C. Deblock et D. Brunelle, “Le régionalisme économique international...”, *op cit*, p.291.

¹⁰⁹ Lors du dépouillement des voix, Cauthémoc Cárdenas, le candidat du premier parti d'opposition, le Front démocratique national (FDN), jouit d'une avance relative face à Salinas, une mystérieuse panne d'électricité survient. Lorsque le courant revient, coup de théâtre, Salinas se retrouve en tête des résultats !

overnight ; changes so far reaching may take years of preparation and tough negotiations.”¹¹⁰

Au cours des années 1980, le Mexique est passé d'une économie reposant sur le modèle de substitution aux importations à une économie ouverte. Les réformes entreprises par le président de la Madrid et poursuivies par Salinas de Gortari ont essentiellement pour but de favoriser les exportations mexicaines et d'attirer l'investissement international. Au niveau de la politique commerciale, le gouvernement de la Madrid lance le programme PIRE en 1983. Ces réformes s'accélérent avec l'arrivée de Salinas au pouvoir en 1988.

Le gouvernement mexicain avait déjà quelque peu assoupli sa réglementation en matière d'investissements en 1973 ¹¹¹, ouvrant quelque peu ce secteur aux capitaux étrangers. L'année 1983 marque une nouvelle étape importante puisque à partir du plan national de développement (1983-88), le gouvernement permet aux entreprises étrangères d'acquérir des parts dans des secteurs sensibles de l'économie nationale : le pétrole, la pétrochimie de base, l'électricité, etc. L'État mexicain, qui voit ses capacités d'investissement, de même que celle du secteur privé mexicain, sérieusement entamée, invite donc les entreprises étrangères à prendre le relais. L'arrivée au pouvoir de Salinas ne modifie pas l'orientation prise par le Mexique. Dans la lignée des réformes entreprises par de la Madrid, le gouvernement Salinas poursuit l'ouverture de l'économie mexicaine à l'investissement étranger en recherchant un double objectif: moderniser l'économie nationale et accroître la valeur de l'investissement direct étranger (IDE).

L'Aléna, au travers du chapitre 11, consolide la démarche mexicaine en matière d'investissement et assure son irréversibilité. De plus, l'accord confirme l'évolution de la politique mexicaine face à l'investissement étranger, surtout en provenance du Canada et des États-Unis. En institutionnalisant ses règles en matière d'investissement, le Mexique cherche à gagner la confiance des investisseurs étrangers. Plus spécifiquement, Rugman et Gestrin estiment que l'Aléna introduit cinq changements importants dans le domaine de l'investissement: une modification de la définition de l'investissement; l'approfondissement de la sécurité des investissements; la clause de la nation la plus favorisée; l'introduction d'une liste de

¹¹⁰ Remarks Announcing..., *op cit.*

¹¹¹ Avant 1973, les limites imposées sur les investissements étrangers sont très fortes: la Constitution interdit toute propriété aux entreprises étrangères sans autorisation préalable de l'État. A partir de 1973, la législation mexicaine permet que des capitaux étrangers s'associent avec des capitaux mexicains, mais ils ne doivent pas dépasser 49% des actifs d'une entreprise. Pour une analyse complète de la politique d'investissement du Mexique depuis 1944, voir Bruno Hamel, *Les politiques nord-américaines en matière d'investissement direct international*, Montréal: Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine, UQAM, sept. 1994.

réserve et l'élimination des mesures de performance.¹¹² L'accord élargit et approfondit la définition de l'investissement : il englobe presque tous les types d'investissement: les prêts à une entreprise, les actions ou obligations à une entreprise, les bons du trésor, etc. Au niveau de l'approfondissement, l'accord prévoit la possibilité d'un arbitrage international en cas de conflit entre des investisseurs et l'État d'accueil. De plus, les investisseurs n'appartenant pas à la zone nord américaine profitent eux aussi d'une sécurité accrue.¹¹³ En somme, l'Aléna favorise une plus grande ouverture du Mexique vis-à-vis l'investissement étranger en éliminant la majeure partie des restrictions existants précédemment et en établissant un nouveau cadre juridique ; nous assisterions à un nivellement par le haut, alors que les structures politico-juridiques mexicaines seraient amenées aux mêmes standards que les anglo-saxons.

L'Aléna, tout comme l'EAI, doit consolider le retour de l'investissement au Mexique et favoriser l'arrivée de nouveaux investissements. En favorisant un meilleur climat national pour les affaires, les négociateurs estiment que la confiance des investisseurs internationaux augmentera et que ceux-ci reviendront au pays. C'est probablement le premier bénéfice qu'il fallait attendre d'un tel accord puisque tout au long de la période de négociation, l'investissement n'a cessé de croître au Mexique.

¹¹² Paul Rugman et Micheal Gestrin, "The Investment Provisions of NAFTA", in Steven Globerman et Micheal Walker (eds.), *Assessing NAFTA: A Trinational Analysis*. Vancouver: The Fraser Institute, 1993, pp. 273-276.

¹¹³ Si un investisseur d'un pays extérieur à la zone Aléna, ayant déjà des investissements dans un pays membre de l'Aléna, décide d'investir dans un autre État membre, celui-ci peut bénéficier des mêmes droits qu'un investisseur américain, canadien ou mexicain.

Tableau 6 : La composition de l'investissement étranger au Mexique 1988-1994
(en millions de dollars)

Années	Investissement Direct	Valeur %	Investissement de Portefeuille	Valeur %	Investissement étranger total	Valeur %
1989	2 499,7	85,8	414	14,2	2913,7	100
1990	3 722,4	74,8	1 256	25,2	4 978,4	100
1991	3 565	35,7	6 422	64,3	9 987	100
1992	3 599,6	43,2	4 735,2	56,8	8 334,8	100
1993	4 900,7	31,4	10 716,6	68,6	15 617,3	100
1994	8 026,2	66,1	4 123,4	33,9	12 419,6	100

Source: SECOFI, Dirección General de Inversión Extranjera, Mexico, 1995 in Alexandre Minda, "Le rôle des investissements étrangers dans le nouveau modèle de développement", in Henri Favre et Marie Lapointe (dirs), *Le Mexique: de la réforme néolibérale à la contre-révolution. La présidence de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994*, Paris, Montréal : L'Harmattan, 1997, p. 125.

Les raisons économiques ne suffisent pas à comprendre pourquoi le Mexique devient la première illustration concrète de l'EAI et, surtout, pourquoi le gouvernement américain tient tant à ratifier l'Aléna, puisque d'un point de vue strictement économique, l'accord n'apportera pas beaucoup de bénéfices aux États-Unis¹¹⁴ ; une explication politique est également nécessaire. Le gouvernement Salinas, nous l'avons déjà souligné, fait face à deux défis majeurs vers la fin des années 1980. D'une part, il ne bénéficie pas d'une totale légitimité : afin d'atténuer les accusations de fraude portées contre lui, le président mexicain accélère le processus de démocratisation.¹¹⁵ D'autre part, les réformes impulsées dans les champs économique et social, bien qu'elles doivent améliorer le bien-être des Mexicains à long terme, c'est du moins ce que soutiennent les dirigeants mexicains, provoquent plus de méfaits que de bienfait.; il s'agit donc pour le gouvernement américain de montrer à l'hémisphère qu'il soutient le processus de démocratisation au Mexique, et plus important encore, qu'il soutient le gouvernement en place. Car les réformes économiques engagées par Salinas ne donneront pas nécessairement les résultats escomptés. Il existe une possibilité que les défenseurs des réformes (les

¹¹⁴ Paul R. Krugman, *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*. Paris : La découverte, 1998, p.161.

¹¹⁵ *Ibid.*, p.162.

investisseurs étrangers et une partie de la population) perdent confiance en celles-ci et cessent leur soutien au président mexicain. Washington, en s'engageant ainsi auprès de Mexico, envoie un signal fort à ces groupes : un pays de l'hémisphère qui met de l'avant des réformes allant dans le sens des trois piliers de l'EAI bénéficiera de toute l'appui des Etats-Unis.

En privilégiant d'abord des négociations tripartite avec le Canada et le Mexique d'une part, et la signature d'accords bilatéraux d'autre part, les Etats-Unis ne renient pas leur objectif final qui est la zone de libre-échange panaméricaine. Seulement, ils réalisent que les négociations pour y parvenir prendront du temps : d'ailleurs, il suffit de mentionner que le véritable coup d'envoi au projet de libre-échange hémisphérique a lieu quatre ans plus tard, lors de la réunion des Amériques à Miami (décembre 1994) sous la présidence Clinton, pour se rendre compte du chemin à parcourir.

L'EAI doit être vue comme une stratégie par étape où les négociations avec le Mexique constituent la première étape ; pour les dirigeants américains, l'Aléna représente un banc d'essai crucial pour les accords futurs et le cadre de référence à l'établissement d'une zone de libre-échange panaméricaine. Les Etats-Unis, n'ayant pas de modèle d'accord de libre-échange multilatéral satisfaisant - l'intégration européenne, qui comprend un important volet politique, est beaucoup trop poussée pour la très grande majorité des Latino-Américains, qui verraient là l'occasion d'une totale domination de Washington – pourraient utiliser l'Aléna comme point d'ancrage d'une future association de libre-échange hémisphérique. Au lieu de négocier une nouvelle entente transaméricaine, les États de l'hémisphère pourraient se joindre à l'Aléna s'ils satisfont certains critères. Le problème de cette démarche est que ces critères n'ont jamais été clairement définis, sinon en termes très généraux.

En outre, l'Aléna ne constitue pas une copie conforme de ce que serait la zone de libre-échange panaméricaine telle que proposée par les Américains. Alors que le libre-échangisme nord-américain consacre l'intégration de fait des économies canadienne et mexicaine à l'économie américaine, l'espace économique envisagé dans le cadre de l'EAI réunira des économies comportant des degrés de dépendance différents vis-à-vis les Etats-Unis : les pays des Caraïbes et d'Amérique centrale commerceront davantage, en pourcentage, avec les Etats-Unis que les États d'Amérique du sud. Si l'Aléna constituait, aux yeux des Etats-Unis, une base de départ vers une intégration hémisphérique, dans le sens où, comme il en fut de l'ALE avant lui, l'ALENA pouvait servir de modèle à un libre-échange pan continental, les négociations envisagées dans le cadre de l'Initiative pour les Amériques devaient également répondre à d'autres objectifs plus politiques comme nous l'avons vu plus haut, notamment à ceux de consolider la démocratie, de lutter

contre les narcotrafics, de régler la dette et d'établir un environnement politique, économique et social plus stable dans la partie centrale et sud du continent.

CONCLUSION

A l'aube des années 1990, les États-Unis se trouvent forcés de revoir l'ensemble de leur politique vis-à-vis l'Amérique latine. En effet, des difficultés tant du point de vue intérieur (augmentation de la consommation de la drogue, immigration illégale, restructuration de l'économie, récession, etc.) qu'hémisphérique (guerres civiles, problème de la dette, mutation d'économies fermées à d'économies ouvertes, etc.), les États-Unis n'ont plus tellement le choix. D'autant plus que du point de vue international, les réticences de plus en plus grandes des Européens et des Japonais à accepter les propositions américaines provoquent des crispations entre les joueurs majeurs de l'économie mondiale. La stratégie globale des États-Unis s'en trouve ainsi profondément perturbée, au point d'obliger Washington à chercher dans le bilatéralisme et le régionalisme d'autres avenues.

Notre hypothèse centrale était à l'effet que l'EAI participait à une redéfinition des rapports entre les États-Unis et l'hémisphère, tant au niveau de la sécurité que de la politique économique. Nous soutenions également que la conjoncture internationale déterminait davantage l'attitude des Américains envers leurs voisins du sud que toute autre question.

Nous avons constaté à quel point les politiques américaines visant l'Amérique latine dépendaient des rapports de force internes. C'est davantage se qui se passe à Washington qui dicte la ligne de conduite du gouvernement états-unien que la situation dans l'hémisphère. Toutefois, la deuxième partie de notre travail remettait en perspective l'aspect international de l'Amérique latine pour les Américains. Lorsqu'il est question de sécurité, la politique intérieure prédomine, alors que les questions économiques sont traitées en terme de politique extérieure. Cette dichotomie intérieur/extérieur s'apparente grandement aux tiraillements qui secouèrent la présidence de Théodore Roosevelt avant qu'il n'adjoigne son corollaire à la doctrine Monroe.

Nous avons montré en quoi les événements de l'automne 1989 et de la première moitié de 1990, c'est-à-dire la fin des régimes communistes en l'Europe de l'Est, avaient influencé l'attitude américaine. Conséquence du repli soviétique, les États-Unis retrouvent toute leur puissance ; le discours du 27 juin traduit bien cette force retrouvée de Washington. Le président américain montre à l'ensemble de l'hémisphère que les États-Unis peuvent s'adapter au nouveau contexte de quasi unipolarité régionale qui semble émerger au milieu de 1990.

Ce qui interpelle l'analyste n'est pas tant le fait que l'Initiative pour les Amériques vise à consolider l'hégémonie des États-Unis dans l'hémisphère (une

autre façon de dire que la doctrine Monroe n'est pas menacée), mais plutôt la difficulté à cerner sa place dans le jeu politique américain. Nous nous retrouvons ici au cœur de notre problématique, à savoir la relation entre la politique intérieure et la politique extérieure lorsque l'on discute de l'Amérique latine aux États-Unis. Lorsqu'il est question de sécurité, la politique intérieure prédomine, alors que les questions économiques sont traitées en termes de politique extérieure. Cette dichotomie intérieur/extérieur s'apparente grandement aux tiraillements qui secouèrent la présidence de Théodore Roosevelt avant qu'il n'adjoigne son corollaire à la doctrine Monroe.

La sécurité des États-Unis à l'orée des années 1990 nécessitait un recadrage. C'est probablement sous cet angle que l'on peut le mieux comprendre la proposition de Bush. Elle se veut certes une réponse aux questionnements latino-américains, mais elle demeure également à nos yeux avant tout une politique qui répond aux intérêts américains du moment. Nous sommes tentés de rajouter que l'EAI, pensée dans la confusion de la déliquescence des États d'Europe de l'Est, et bien qu'elle contribue à redéfinir la sécurité des États-Unis, ne constitue qu'une réponse temporaire de Washington aux Latino-Américains avant le grand chantier de Miami de décembre 1994.