

Anne-Laure Amilhat Szary, PACTE UMR 5194
Cahiers des Amériques Latines /IHELA, n° 50, 2005/3 (nov. 2006).

L'intégration andine et ses présupposés : la région andine existe-t-elle ?

La cordillère des Andes¹ est une montagne, proposition qui a tout l'air d'une évidence, et pourtant ! L'affirmation de sa forme longitudinale (les géographes disent « méridienne ») évite le plus souvent de poser la question de son unité ou de celle du massif montagneux qui lui est associé. De la Caraïbe à la Terre de Feu, 8 000 km de long pour une largeur moyenne réduite (souvent inférieure à 300 km, 500 km au maximum à la latitude de l'altiplano bolivien), une altitude moyenne élevée, de nombreux sommets dépassant les 6000 mètres et un point culminant, l'Aconcagua, à près de 7000 mètres d'altitude... La mention de telles proportions suffisent le plus souvent pour évacuer le débat sur leurs significations et sur ce qu'elles représentent : cette/ces montagne(s) sont-elles reconnues comme telles par les populations qui y vivent ? Cette unité d'ensemble est-elle perçue ? Quelles sont les échelles de référence du cadre de vie des populations et de l'aménagement du territoire ? Pour autant, les paysages andins ne sont pas homogènes, et quelques nuances sont généralement apportées au tableau, opposant deux sous-ensembles :

- les Andes sèches ou rousses d'une part, caractérisées par leur orientation méridienne et par une trilogie topographique côte – montagne et plateaux – rebord amazonien et forêt : c'est le centre de la cordillère (on oublie généralement dans ces tableaux rapides son extrémité australe, les 2000 km les plus méridionaux, humides et froids) ;
- les Andes humides ou vertes d'autre part, chaînons montagneux à l'intrication complexe qui apparaissent dès lors que l'orientation de la chaîne s'infléchit vers l'est, au nord du Pérou.

La littérature scientifique pourtant oublie volontiers cette différenciation grâce à l'usage presque tautologique d'un qualificatif substantivé : « lo andino » (« ce qui est andin »). Ce qui caractérise l'univers des Cordillères c'est ce que l'on trouve en leur centre, le plateau central (« altiplano ») sur lequel se sont développées certaines des civilisations les plus brillantes dans cette partie du monde. Mais un paysan pasteur de la puna sèche transporté dans les paramos des Andes colombiennes s'émerveillera de la richesse présupposée de son homologue, liée à l'abondance de la ressource hydrique qui rend son quotidien à lui si complexe sur dans la puna chilienne ou bolivienne, et aura du mal à accepter que tous deux puissent être considérés comme andins de la même façon. Certains pays revendiquent leur andinité, d'autres l'oublient volontiers, comme l'a si bien montré O. Dollfus à propos de la Colombie et du Pérou (1989). Certains sont perçus traditionnellement comme andins alors que d'autres, comme le Chili, se voient constamment discuter cette caractérisation. L'Argentine est également exclue le plus souvent de ce groupe alors que le point culminant de la chaîne se trouve sur son territoire et que le pays s'adosse à la montagne sur son flanc occidental, sur plusieurs milliers de kilomètres. Mais les représentations externes de cet espace sont elles le plus souvent construites sur l'acceptation d'une unité de relief et de son potentiel structurant, évacuant la discussion autour du référent andin, qu'il s'applique à un mouvement d'intégration régionale contemporain ou à l'existence de civilisations anciennes.

Appliquée au champ politique, cette problématique fait apparaître une réalité tout aussi ambivalente. Les Andes ont été le berceau de civilisations précolombiennes donnant naissance à des structures politiques étatiques et impériales qui ont pu épouser certains contours de la chaîne. Pour autant, aucune fédération ne s'est étendue de la Caraïbe à la Terre de Feu et, ni la colonisation espagnole ni les Etats indépendants, n'ont intégré la caractérisation andine comme fondement de la partition de l'espace continental.

¹ Un mot qui serait issu du quechua *andi* qui signifie « haute crête ».

Dans le dernier quart de siècle, qui a consacré les processus d'intégrations régionales, une partie de l'Amérique Latine a construit une stratégie de regroupement affichant cette appartenance andine. Les difficultés actuelles de la Communauté Andine des Nations et les pronostics de sa dissolution prochaine invitent à s'interroger sur l'efficacité du référent andin dans cette construction territoriale. Si les avatars récents de la CAN laissent douter de la portée géopolitique d'une construction territoriale fondée sur la « région » andine, la multiplication de processus de regroupement alternatifs, mobilisant d'autres échelles d'action et des formes d'intervention réticulaires –dont certains seront explorés dans cet article– montre que le référent andin s'est modifié mais n'a pas perdu de son pouvoir sémantique. A l'heure du renouveau indigéniste, l'émergence d'une conscience identitaire andine partagée oblige à reformuler le rapport des Etats à leurs périphéries montagnardes.



Figure 1 : La vision andine de la dernière *Géographie Universelle* (Bataillon, Deler, Théry, 1991, p. 232) : Chili et Argentine sont exclus ; Guyana et Surinam bizarrement surajoutés. La taille des unités administratives croissantes à mesure que l'on s'éloigne du littoral pacifique et

la vision en points donnent l'impression d'une montagne vide, alors que cette zone de faible densité correspondrait plutôt au piémont amazonien.

Des constructions historiques régionales, mais aucun empire pan-andin

Le continent latino-américain est le moins dense de tous, et l'occupation de l'espace s'y caractérise aujourd'hui par une forte littoralisation des hommes. Les Andes en constituent néanmoins le cœur démographique historique : elles représentaient la partie pleine du monde précolombien, soient 12 à 15 millions d'habitants au début XVI^{ème}. Si l'existence de grands groupes ethno-culturels macro régionaux est à la base d'une représentation *a posteriori* de l'unité culturelle de l'ensemble topographique, une analyse anthro-historique révèle une réalité toute autre. Il semble en effet que la figure de l'archipel – donc celle d'îles *reliées*, qui ne fonctionnent pas nécessairement en isolats – soit la mieux à même de rendre compte de la réalité territoriale de cette partie du monde. Suite aux premiers travaux de K. Troll (1931), c'est J. Murra (1975, 1985, 1992) qui a formalisé l'existence de complémentarités entre les étages écologiques andins pour les communautés montagnardes andines qui développèrent très tôt des modes d'habiter leur permettant de diversifier leur accès aux ressources (cf. aussi Dollfus, 1981, 1991). Cette forme d'archipel vertical est attestée à deux échelles au moins, micro et méso : plus connue au niveau régional (le centre d'une communauté est établi par cette dernière aux étages agricoles élevés, mais proches des crêtes, de façon à permettre tant l'accès aux terres pastorales ou minières supérieures et la traversée de la chaîne qu'à celles du piémont en contre-bas, chaque groupe étant ainsi capable de s'approvisionner en produits de la forêt, de la montagne et de la côte), elle existe aussi au niveau local (ce système d'utilisation des ressources de la pente est mis en oeuvre pour une diversification des cultures). Cette figure d'occupation de l'espace peut avec intérêt être lue de façon horizontale, complétant le caractère structurel de l'archipel andin : des échanges traditionnels méridiens sont attestés, car les circulations N/S sont aisées dans les Andes centrales, du fait de la présence des hauts plateaux altiplaniques, comme en témoignent les traces visibles aujourd'hui encore des « chemins de l'inca », système de routes de poste étendu sur près de 1000 km de longitude.

Il n'en demeure pas moins que lorsque Cortès se présenta aux abords du Cuzco, l'empereur Atahualpa n'avait pas entendu parler de la chute des Aztèques à Mexico. Les cinq « grands » groupes ethno-culturels identifiés tout au long de la Cordillère n'ont jamais constitué un univers territorialement intégré, malgré l'existence de nombreux circuits d'échanges attestée dans l'histoire ancienne de l'occupation de ces montagnes et celle de systèmes politiques conquérants (Deler, 1981). Jusqu'au VIII^{ème} siècle, n'ont existé que des fédérations régionales. Différents mouvements de structuration impériale pan-andine ont vu le jour ensuite, se traduisant par l'émergence de structures politiques étatiques de type centralisé. Les plus célèbres se sont développées autour du lac Titicaca et de l'*altiplano* : les précurseurs Tiwanaku (VIII-XII^{èmes} siècles) et Huari (IX – XIII^{ème} siècles) ainsi que leur rival malheureux l'empire Chimu (XII-XV^{èmes} siècles), suivis par l'empire Inca (fondé à la fin du XII^{ème} siècle, puis connaissant une phase d'expansion de 1438 à 1532) qui représenta certainement l'ensemble le plus intégré. Ce dernier fut sans doute celui qui s'appropriera le mieux l'espace andin, asseyant son autorité du sud de la Colombie actuelle au centre du Chili contemporain (soit un territoire long de 4 000 km et couvrant une superficie de plus de 3 millions de km²), procédant à la vassalisation des populations de la Cordillère par la guerre comme par la négociation : « l'Empire, la chefferie et l'ayllu entraînent dans un rapport d'homologie ; ils se reproduisaient en s'englobant » (Favre, 1972). Il rencontra cependant une forte résistance dans les Andes d'Equateur, que certains ont attribuée à l'existence locale d'alliances confédératives de type défensif. A l'autre extrémité de la chaîne, dans l'actuelle Colombie, un appareil étatique en cours formation était également attesté dans l'aire culturelle Chibcha.

Frontières et conflictualité contemporaine

L'imposition de frontières dans les Andes procède donc d'une imposition du modèle occidental d'occupation de l'espace : appropriation fondée sur la sédentarisation des populations accompagnée par la représentation d'une limite entre son territoire et celui d'autrui, appelée frontière à l'échelle nationale. Le maillage de l'espace andin par les puissances coloniales constitua cependant un processus assez long. Pour les Espagnols, la Cordillère constitua l'axe de pénétration occidental du Nouveau Monde (disponibilité de ressources en eau alors que la côte était désertique), prenant en étau une vaste zones d'espaces non découverts de ses pieds au littoral atlantique. L'organisation de l'espace colonial en rend compte : au XVI^{ème} siècle, l'empire fut divisé en deux vice-royaumes qui s'articulaient autour de l'actuelle Colombie. De façon surprenante en effet, l'isthme ne fut pas considéré comme une frontière et la zone qui forme l'actuel Venezuela dépendait du Vice-royaume du Mexique. La zone andine amputée de ses indentations septentrionales (extrémité orientale des actuelles cordillères de Colombie et du Venezuela) fut constituée en Vice-Royaume du Pérou (divisé en Audiencias ; soit, du nord au sud et sans tenir compte de la chronologie de leur mise en place : Bogota, Quito, Lima, Cuzco, Charcas, Chile, Buenos Aires). L'armature de cet espace fut assurée, comme dans le reste de l'empire espagnol par un semis urbain régulier. Celui-ci permit le développement de quelques centres urbains intra-cordillérains, comme Potosi (avec ses 160 000 habitants en 1650, alors une des villes les plus importantes, sinon la plus grande, du monde moderne, malgré ses 4000 mètres d'altitude). Peu d'entre eux cependant jouèrent le rôle de capitales² : Lima, centre du Vice-Royaume, fut fondée sur le littoral pour remplir son rôle d'interface avec la métropole. Pour le colonisateur, les montagnes andines furent d'autant moins considérées comme une barrière qu'elles avaient constitué le cœur de l'espace précolombien : les Andes ne séparèrent qu'à partir de 1776, date de la création d'une nouvelle vice-royauté, de la Plata, couronnant le basculement atlantique du continent. Lors des indépendances, dans la première moitié du XIX^{ème} siècle, le découpage étatique prit appui sur la chaîne en tant qu'espace vide (sur l'effacement des Andes en Argentine, cf. Benedetti & Argañaraz, 2003), consacrant par là-même le statut de périphérie de la zone andine³. Si les frontières andines restent aujourd'hui encore relativement peu conflictuelles, il semble que cela soit dû à cette marginalisation de la montagne et aux faibles densités de l'époque (le XVIII^{ème} siècle représente le creux démographique maximum suite aux pertes liées à la conquête). A l'échelle du continent latino-américain, plus de 85% des frontières ont été tracés dans des zones de très faible densité (un ou deux habitants/kilomètre carré : 20 millions d'habitants sur 22 millions de km²), les trois quarts prenant appui sur des supports naturels (fleuves surtout et lignes de crête) (M. Foucher, 1991). Les rivières ont cependant constitué les grands axes de pénétration du continent (Uruguay, Rio Grande). Cette prédisposition à vouloir asseoir l'ordre politique sur l'ordre naturel était loin de garantir des processus de démarcation simple : de nombreux problèmes de talwegs émergèrent, on peina à situer les lignes de crête (par exemple entre les bassins fluviaux de l'Amazonie / Orénoque), mais paradoxalement dans les Andes, seuls les conflits entre Argentine et Chili dans l'extrémité australe de la chaîne témoignent encore de cette préoccupation stratégique. De fait, les Etats dits andins se sont peu fait la guerre entre eux, et le cas échéant, pour des motifs extra-cordillérains (la guerre entre Pérou et Equateur concerne la frontière amazonienne de ces deux pays⁴), sauf peut-être le Chili et l'Argentine autour de la Patagonie. La guerre du Pacifique

² A l'exception de Quito : même Sucre, l'ancienne capitale bolivienne n'est pas située dans les hautes Andes.

³ Une carte des divisions administratives de l'Amérique Latine montre bien l'élargissement des mailles au niveau de la Cordillère, témoin d'une densité moindre mais aussi d'un relâchement du contrôle administratif dans les circonscriptions de montagne (Perrier Bruslé, 2005).

⁴ Après la guerre de 1941-42, un traité (Protocole de Rio) avait été signé pour les départager autour d'une ligne de crête. Des foyers de colonisation le long de ce tracé avaient été multipliés par les deux parties, avec

(1879-1883/4) semble faire exception, on peut cependant la lire comme un conflit pour l'accès au littoral; ayant des répercussions andines : à sa suite, la Bolivie privée d'accès au Pacifique trouva son andinité accrue, et lors des tensions militaires ayant accompagné son centenaire, le gouvernement de Pinochet mina sa frontière avec la Bolivie, étanchéifiant radicalement cette frontière traditionnellement très perméable aux mobilités de toutes sortes. Les Andes sont en effet restées un espace de mobilité circulatoire après la fixation de leurs frontières (Amilhat Szary, 2007). Les échanges ayant accompagné l'expansion des mines de nitrates dans l'Atacama sont parmi les plus étudiés (Conti & Lagos, 2002, Langer & Conti, 1991, Gonzalez Miranda, 2003 & 2006, González Pizarro, 2000), travailleurs migrants boliviens et bétail argentin ayant largement contribué à l'essor des mines chiliennes (exploitées par des capitaux britanniques). De nombreux documents attestent de l'attitude pragmatique des gouvernements de la région au tournant des XIX^{ème} et XX^{ème} siècles, laissant faire ces mouvements d'hommes et de capitaux pour le développement régional. Cette porosité des frontières andines explique généralement leur faible conflictualité, à une exception remarquable près : la frontière sur laquelle la situation est aujourd'hui la plus tendue est celle qui sépare Colombie et Venezuela. C'est une zone pauvre, où les habitants ont peu d'alternatives économiques aux activités illégales, qui fonctionne comme un lieu de transformation de la coca et fabrication drogue mais aussi comme espace de transit de la cocaïne, de l'héroïne, d'armes, de munitions... Pour ces raisons, les Etats-Unis y voient un lieu essentiel pour asseoir leur influence en Amérique Latine, leur permettant de lier lutte anti-drogue (volonté de voir les pays frontaliers de la Colombie s'engager dans le « Plan Colombie ») et combat anti-Chavez, président trop trublion à leurs yeux du Venezuela (qui tente d'orchestrer l'opposition à l'intégration continentale libérale promue par les Etats-Unis). On trouve ainsi une base militaire états-unienne installée sur les terres de la compagnie Occidental Petroleum à Saravena (département colombien d'Arauca, frontalier du département vénézuélien d'Apure) où sont stationnés 400 soldats des forces spéciales ainsi que des mercenaires employés par des compagnies privées. Les populations locales se trouvent prises en otages entre les forces de la guérilla qui sont accusées de traverser la frontière pour trouver appui côté vénézuélien et celle des paramilitaires qui ont installé leur capitale dans la ville de ville Cúcuta. La riposte vénézuélienne a consisté à faire de la frontière une zone prioritaire de développement... démonstration idéologique ! Des perspectives de développement pacifique existent cependant dans cette zone : le projet d'un oléoduc reliant le Venezuela à la côte Pacifique et celui de la liaison routière de la Colombie et du Venezuela dans le cadre Plan Pueblo-Panama.

A l'heure actuelle, du fait de leur entrée dans la transition démographique, les Andes sont plus peuplées qu'elles ne l'ont jamais été dans toute leur histoire. Elles restent marginalisées par les Etats qui les administrent, même quand ceux-ci revendiquent leur andinité. Celle-ci est plus généralement mobilisée en politique extérieure que pour le développement territorial interne, comme en témoigne l'évolution du Pacte Andin, pénultième version du partage andin, comme le révèle son actualité récente.

Le Pacte Andin : échec économique, fugace succès géopolitique ?

Le Pacte Andin peut être lu *a posteriori* comme un projet très daté : marqué par le paradigme du développement de rattrapage certes, mais aussi par une définition très traditionnelle du découpage régional. Face aux lenteurs de la mise en place de la structure continentale que représentait l'ALAC (qui allait devenir ALADI en 1980), les pays latino-américains se regroupèrent en grands sous-ensembles selon une lecture classique de l'espace considéré :

enrôlement forcé de jeunes hommes indigènes de la zone, mais la démarcation restait inachevée sur 78 km. La découverte de la source de la rivière Cenepa dans cette zone de la cordillère du Condor a relancé les débats sur le tracé « naturel » de la ligne et conduit à la réouverture des hostilités en 1995-96. Un accord définitif a été signé à Brasilia en 1998 et le bornage effectué en 1999.

plaines atlantiques d'une part, hauteurs andines en contre-point, isthme centre-américain et aire caraïbe opposés dans une logique comparable. Si l'on se penche sur le périmètre initial du groupe andin qui signe ce Pacte économique de 1969⁵, on y voit poindre une définition très simple, longiligne, des Andes. Font alors partie du projet andin les pays qui s'égrènent du nord au sud de la Cordillère, de la Colombie au Chili (puisque le Venezuela n'intègre le tout que postérieurement, en 1973).

Une des principales difficultés de fonctionnement du groupe réside dans la nature sectorielle du projet d'origine : lié au modèle dominant de l'époque, le Pacte Andin est conçu pour favoriser la mise en place d'une industrialisation de substitution : le regroupement doit permettre d'élargir les marchés de destination des productions régionales. Cela implique une spécialisation productive en rupture avec l'histoire économique des pays concernés.

Paradoxalement, les poids lourds de ce lancement, les pays les plus anciennement industrialisés du groupe, sont situés aux deux extrémités de la chaîne, puis qu'il s'agit du Chili et Colombie (Labbé, 1980), ce qui rend difficile toute dynamique de diffusion, tant en termes commerciaux que d'innovation. Le départ du Chili, pour des motifs politiques (désaccord de la Junte vis-à-vis du projet démocratique du Groupe régional), dès 1976, grève lourdement les perspectives initiales de développement.

L'importance de ce projet industriel⁶ a permis de ne pas ou peu traiter des problèmes agricoles au sein du Pacte Andin, ce qui revenait en partie à nier la dimension montagnarde des économies des pays concernés. Cela permettait également d'évacuer l'un des principaux problèmes communs à l'ensemble des pays concernés : le boum de l'économie de la drogue à partir des années 1980 (production, trafic, commercialisation). Le fait que le siège de l'organisation soit situé à Lima doit être interprété dans ce sens : il s'agissait bien d'un regroupement fondé sur une stratégie de développement peu territorialisé. Les deux premières décennies ont certainement pâti de cette incapacité à intégrer l'« andinité » dans le projet commun.

A l'aube des années 1990 et au moment de l'émergence du Mercosur, le Pacte fut révisé (1971) puis transformé en Communauté Andine des Nations (CAN, 1997). Le projet en était à la fois plus ambitieux (se doter d'une cour de justice, d'un parlement, etc.) et plus pragmatique (favoriser les échanges commerciaux de toute nature). Une zone de libre-échange avait ainsi instaurée dès 1993 entre Bolivie, Colombie, Equateur et Venezuela⁷, au prix d'un nouveau quasi-départ : l'année précédente, le Pérou avait été suspendu de ses obligations vis-à-vis du programme de libéralisation du groupe. Ce dernier a toutefois pu être réintégré à la zone de libre-échange en 1998.

Au-delà de la formation d'un marché régional élargi, la CAN devait fournir à ses membres regroupés les moyens d'une insertion plus favorable dans l'échiquier mondial que s'ils avaient dû affronter seuls le nouvel ordre global. En avril 1998, un accord-cadre pour la création d'une zone de libre-échange entre la Communauté andine et le MERCOSUR put ainsi être signé (entrant en vigueur en 2000). Et la discussion en cours avec l'Union Européenne s'inscrit dans cette dynamique, l'Union tentant de privilégier les négociations bloc à bloc. A l'échelle des Amériques, les pays andins ont pu participer d'un bloc aux négociations pour la ZLEA, par l'intermédiaire d'un porte-parole commun et, à ce titre, obtinrent en 1998 la présidence de neuf groupes de négociations. L'union leur a également permis d'être un partenaire essentiel de l'alternative latine à la ZLEA, la Communauté Sudaméricaine des

⁵ Après une déclaration d'intention des pays andins de 1966, ces derniers [signèrent](#) la Déclaration de Bogota, leur projet de regroupement économique, en 1968 (avec la création de la CORFO) qui déboucha sur l'entrée en vigueur du Pacte Andin en 1969 (déclaration de Carthagène).

⁶ Qui ne fut pas sans donner de résultat, les produits industrialisés représentant en 2000 86% des échanges commerciaux intra-zone contre en 48% en 1970.

⁷ En 1994 (entrée en application en 1995), la décision d'instaurer un droit de douane commun (13,6% en moyenne) fut adoptée.

Nations créée en décembre 2004 à Cuzco, et composée de 12 pays, les quatre membres de la CAN, les cinq membres pleins du Mercosur, et les trois pays qui n'appartenaient en propre ni à l'un ni à l'autre : Chili, Guyana & Surinam.

Cette dynamique de groupe a été fragilisée par l'individualisation de pratiques de « régionalisme ouvert » (Bergsten, 1997; Wei & Frankel, 1998; Kuwaynama, 1999; Philips, 2003; Gudynas, 2005) dans la région : il s'agit d'une forme d'intégration qui tente de ne pas fermer la région au commerce extérieur, l'association ne devant pas aboutir à la fermeture vis-à-vis du reste du monde dans un souci d'accélération de la libéralisation du commerce. Défini comme une stratégie multidimensionnelle (fondée tant sur les contacts commerciaux régionaux, continentaux que globaux) et promu par l'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) dans son texte fondateur, puis soutenu par le FMI et les autres grandes institutions financières globales, il fut mis en application par le Chili dans les années 1990 à travers une politique extérieure particulièrement pragmatique⁸. Par le biais des accords signés pour des raisons *a priori* commerciales par l'ensemble de ses membres (cf. tableau ci-dessous) avec les pays environnants comme avec des partenaires puissants et plus lointains (création du Groupe des Trois avec le Mexique), la politique extérieure des pays de la CAN dépasse paradoxalement très largement le cadre de l'union qu'elle représente. Ainsi, malgré les avancées de l'intégration du marché qu'elle représente, la CAN traverse de grandes difficultés. Celles-ci semblent moins liées à la lenteur de l'approfondissement du processus d'intégration (le Mercosur de son côté peine de la même façon à s'institutionnaliser) qu'aux alliances régionales rivales qui tiraillent l'équilibre andin. L'ensemble des partenariats contractés par ses membres n'apparaît pas comme un péril en soi, si ce n'est par ce qu'il révèle du poids croissant des Etats-Unis dans la zone. Les échecs récents semblent ainsi de toute autre nature que ceux qui les ont précédés.

Figure n° 1 : Le périmètre variable de l'intégration andine

	Pacte Andin/ CAN 1969 / 1988 -	MERCOSUR	Accords bilatéraux / USA	Autres	CSA (Communauté Sudaméricaine des Nations)	ALCA / ZLEA
Bolivie	1969-	Membre associé depuis 1996	ATPA: oui AFTA : non TLC : Non	TCP avec Venezuela et Cuba, 2006	oui	Oui
Chili	1969-76 Ré-intégration sept 2006 (depuis 1999, accord de libre-échange avec la CAN)	Membre associé depuis 1996	TLC : oui, 2002	Canada, 1998 UE, 2002 APEC Candidat à l'ALENA	oui	Oui

⁸ membre de l'APEC, membre associé du Mercosur, ayant signé des accords de libre-échange bilatéraux avec le Canada, le Mexique, l'Amérique Centrale, la République de Corée, la CAN, l'UE, les USA ainsi que de nombreux accords moins contraignants (*Acuerdos de Complementación Económica*) avec la Bolivie, la Colombie, Cuba, l'Equateur, le Mercosur, le Pérou et le Venezuela.

Colombie	1969 -	Membre associé depuis 2004	ATPA: oui AFTA : négociation TLC USA 2006 (avant, Plan Colombia)	Groupe des 3 avec Mexique et Venezuela 1991	oui	oui
Equateur	1969 -	Membre associé depuis 2004	ATPA: oui AFTA : négociation TLC USA en suspens		oui	oui
Pérou	1969-	Membre associé depuis 2003	ATPA: oui AFTA : négociation TLC USA 2006	Accord avec Mexique en négo	oui	oui
Venezuela	1973-2006	Membre associé depuis 2004; plénier depuis 2006	Non	Groupe des 3 avec Mexique et Colombie 1991 TCP avec Bolivie et Cuba, 2006	oui	non

Les accords bilatéraux avec les USA : le diktat d'une *reapolitik* commerciale

Ce qui différencie la CAN de ses voisins latino-américains, c'est la permanence d'un lien commercial très fort avec les Etats-Unis, alors que ces derniers ont su moduler cette dépendance depuis une dizaine d'années (cf. figures n°2 et 3). Pour ce qui concerne les pays andins, ni l'augmentation des échanges commerciaux intra-zone, ni l'existence d'un accord signé avec la CEE en 1983 ou la négociation en cours d'un accord-cadre avec l'UE⁹ ne remettent en question¹⁰ la suprématie commerciale nord-américaine. Les USA demeurent le principal partenaire de la zone, alors que les pays de la CAN semblent pourtant, dans

⁹ Les échanges commerciaux la CAN avec l'UE avec sont faibles (12 Mds €) et déséquilibrés : si l'UE est le deuxième client et fournisseur des pays andins, après les Etats-Unis, ces échanges ne représentent que 0,8% du commerce extérieur de l'UE. Les exportations andines sont principalement composées de produits primaires à 90%, les exportations communautaires de produits manufacturés à 85%.

Les pays andins bénéficient auprès de l'UE d'avantages commerciaux favorables, dans un état d'esprit comparable aux négociations avec les Etats-Unis : un Système de préférences généralisées (SPG) drogoue a été mis en place depuis décembre 1990 (depuis 1995 pour le Venezuela), accordant le libre accès à l'ensemble des produits industriels et de la pêche (à l'exception de la crevette), ainsi qu'à un certain nombre de produits agricoles.

¹⁰ Les exportations intracommunautaires des cinq pays de la CAN s'élevaient à 8,9 milliards de dollars en 2005 (+ 21% par rapport à 2004).

l'ensemble, beaucoup moins dépendants des débouchés états-uniens pour leurs exportations que certains poids lourds continentaux, comme le Mexique ou le Chili. Ce qui est au cœur de la négociation n'est pas de nature uniquement commerciale.

Figure n°2 : Exportations de la CAN, 2005 (source : statistiques CAN en ligne)

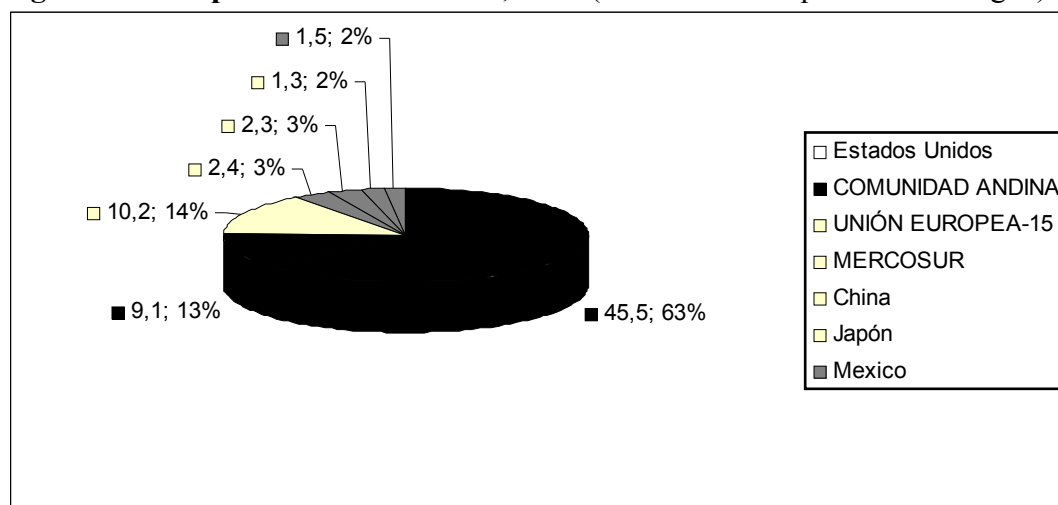
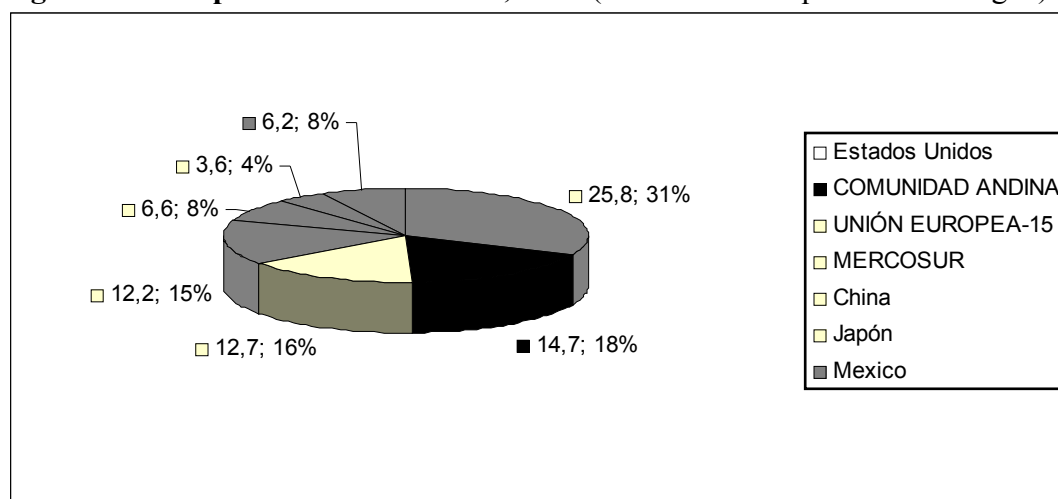


Figure n°3 : Importations de la CAN, 2005 (source : statistiques CAN en ligne)



La présence nord-américaine dans la zone andine est une donnée géopolitique relativement ancienne, liée moins aux enjeux de la guerre froide qu'au développement des cultures de la drogue dans les années 1980, qui a justifié d'une présence militaire croissante (militaires états-uniens et mercenaires payés par la grande puissance) ainsi que d'un armement continu de la région. Elle s'est encore accrue dans les années 1990, quand les Etats-Unis ont développé une politique commerciale en termes géostratégiques : « trade not aid », slogan de G. Bush marquant l'entrée grandiloquente des Etats-Unis dans les politiques économiques continentales dont ils avaient été jusqu'alors remarquablement absents (Amilhat Szary, 2005).

Il revient à Bush père d'avoir identifié le sous-ensemble régional dans sa stratégie sud-américaine en lançant une « initiative andine » au début des années 1990, en vue de l'éradication de la Coca. Accompagnant l'effort militaire, il s'agissait alors d'un accord unilatéral de préférence commerciale (Andean Trade Preferential Act –ATPA signé en 1990) et non de libre-échange qui devait durer 10 ans (jusqu'en décembre 2001) ; il fut renouvelé pour 4 ans (2002-06) sous une nouvelle dénomination plus explicite : Andean Trade

Preferential Drug Eradication Act (ATPDEA). Il rapprochait des Etats-Unis la Bolivie, la Colombie, le Pérou et l'Equateur selon un périmètre andin décidé par la puissance américaine. Les Etats-Unis y accordaient aux pays signataires des tarifs douaniers préférentiels pour l'entrée de leurs produits sur le marché états-unien en échange d'une coopération dans la lutte contre la drogue, aspect qui passa de facto au second plan. Les pays bénéficiaires étaient cependant évalués annuellement sur la base du respect de critères économiques et politiques pouvant donner lieu à une remise en cause unilatérale du programme. Dans ce cadre, les exportations vers les Etats-Unis des pays signataires ont connu une forte hausse après 1995, du fait de l'introduction de préférences commerciales pour les produits miniers et pétroliers, mais aussi textiles (Pérou, Colombie), et agro-industriels (Pérou, Colombie, Equateur).

La perspective de la fin proche de ce cadre commercial a suscité une grande activité diplomatico-commerciale dans la région¹¹, avec l'apparition d'un nouvel enjeu, celui de la signature d'un accord de libre-commerce régional, l'Andean FTA, qui ne lierait plus cette fois aux Etats-Unis que la Colombie, le Pérou et l'Equateur (la Bolivie ayant été écartée du fait de l'élection du radical Evo Morales signa de son côté un accord de libre-échange avec le Brésil et le Venezuela chaviste n'étant pas un partenaire désirable aux yeux des USA) selon une vision de plus en plus restreinte des Andes. Les difficultés de sa mise en œuvre¹² ont débouché sur la négociation d'accords bilatéraux avec les Etats-Unis de la part de certains membres de la CAN.

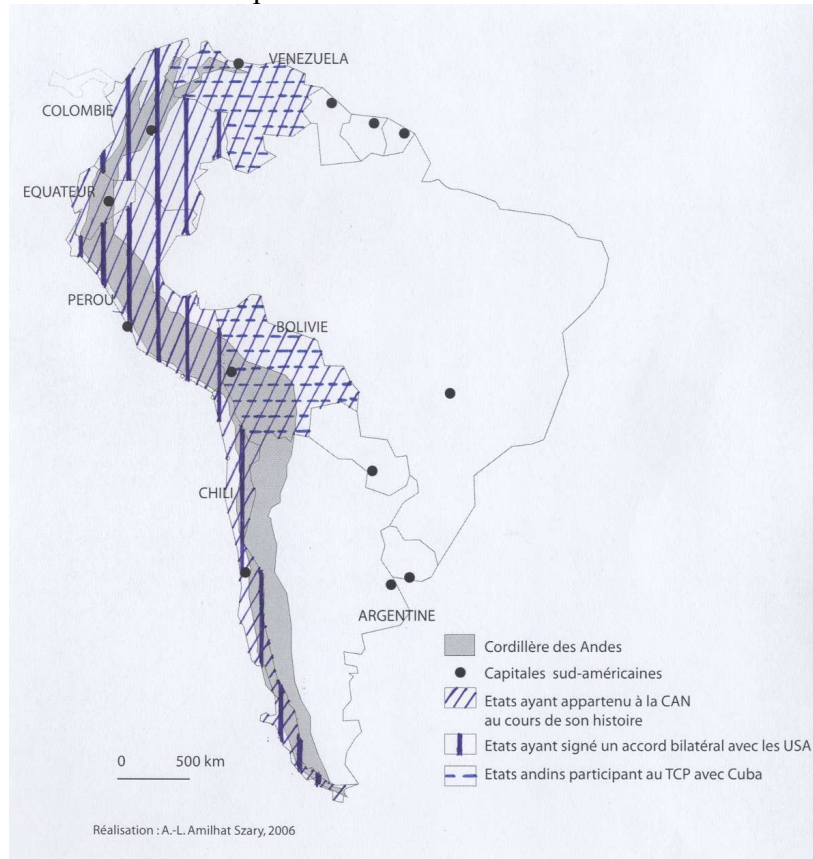
Ce qui faisait problème à la conclusion de l'Andean FTA était loin d'être périphérique à l'union andine : il s'agissait de problèmes agricoles et de propriété intellectuelle, tournant notamment autour du problème de la marchandisation de la biodiversité et des savoirs indigènes sur les plantes, enjeux sur lesquels les membres de la CAN ont fini par céder aux pressions du Congrès états-unien. En avril 2006, les ministres des affaires extérieures de Colombie, d'Equateur et du Pérou se sont mis d'accord pour modifier l'article 266 de la charte de la CAN (suppression de l'obligation d'en référer aux agences nationales de santé pour la certification de médicaments –notamment l'introduction de génériques- et pour l'utilisation d'engrais chimiques dans l'agriculture) de façon à permettre la signature des traités bilatéraux avec les USA (mieux connus comme TLC, *Tratados de Libre Comercio*). En réaction, Chavez a annoncé quelques jours plus tard le retrait du Venezuela de la CAN, officialisé avant la fin du même mois. La majorité des membres de la CAN affichait pourtant une posture ouverte, considérant que les signature de TLC viendraient compléter le processus d'intégration régionale (la CAN, en tant qu'organisation, avait autorisé Pérou, Equateur et Colombie à négocier les TLC avec les USA) quand le Venezuela et la Bolivie estimaient qu'elles le fragilisaient.

Ce désaccord interne s'affiche de plus en plus dans des dynamiques centrifuges : la Bolivie, le Venezuela et Cuba s'apprêtent à signer le Traité commercial des peuples (TCP) qui supprime entre eux les tarifs douaniers pour les produits de leurs pays respectifs, renforçant un axe géopolitique Caracas - La Havane auquel prétend se joindre la Bolivie. Les présidents Evo Morales, de Bolivie, Alfredo Palacio, d'Equateur, Hugo Chávez, de Venezuela, aux côtés du vice-président colombien Francisco Santos et du ministre des affaires extérieures péruvien José Antonio García ainsi étaient présents au dernier Sommet des Non-alignés qui s'est tenu en

¹¹ D'autres initiatives nord-américaines telles que la ZLEA inquiètent les signataires de l'ATPDEA car elles pourraient faire disparaître les préférences que les USA leur avaient accordées dans ce cadre.

¹² Les Etats-Unis ont annoncé la fin des négociations sur le FTA en 2006, en réaction contre la décision équatorienne d'annuler un contrat avec la compagnie pétrolière Occidental en conflit avec des populations indigènes pour le contrôle de la ressource.

septembre 2006 à La Havane.



Carte n°1 : Les Andes politiques : de l'intégration au tiraillement des alliances externes

La mobilisation du référent andin dans des mouvements d'intégration territoriale originaux

Dans les processus d'intégration que nous venons de détailler, l'andinité apparaît comme un référent implicite. Son sens continue de fonctionner comme un signifiant symbolique, sans que la réalité montagnarde qui le sous-tend intervienne dans les stratégies territoriales, qu'elles soient de nature économique ou politique. Dans le cadre de l'Année internationale de la montagne (2002), un chercheur contactant la CAN pour obtenir le point de vue de cette institution sur une manifestation pourtant patronnée par l'ONU, se vit réserver un accueil assez froid et obtint pour toute réponse une fin de non-recevoir : « Les montagnes andines ? Vous devriez plutôt aller voir du côté du Club Andin [l'équivalent local du Club Alpin, structure encadrant les pratiques de loisirs liées à l'alpinisme] ». De tous les organismes officiels encadrant le développement dans cette partie du monde, il semble que ce soit la BID, Banque Interaméricaine de Développement, qui intègre le plus la donne andine, au travers d'un soutien de long terme aux infrastructures de transport permettant les traversées de la chaîne (pour réduire le « handicap » pour la croissance que signifie la présence de hautes montagnes aux yeux d'une telle institution)¹³.

Pourtant, la conscience du lien que peut représenter le partage d'un tel territoire n'est pas absente des stratégies de développement : à l'échelle infra-continentale, se sont développés deux projets qui, de façon distincte, renouvellent le référent andin : il s'agit d'un mouvement d'intégration de régions périphériques des Andes centrales d'une part – la ZICOSUR – et d'un réseau des peuples andins d'autre part, lobby structuré au sein de l'APMM, Association des Populations des Montagnes du Monde.

¹³ Cf. l'initiative pour l'intégration sud-américaine, www.iirsa.org

Dans le premier cas, il s'agit de régions (dans le sens de sous-ensembles infra-étatiques) qui partagent le fait d'être excentrées par rapport à leurs capitales respectives, mais néanmoins proches du barycentre du sous-continent. Elles sont à cheval sur l'Altiplano, partie des Andes où la cordillère est la plus large mais aussi celle où les montagnes sont assez faciles à traverser. Qu'il s'agisse du nord-ouest de l'Argentine, du nord du Chili, du sud du Pérou ou du sud-est de la Bolivie, ces espaces marginalisés par leurs Etats respectifs se trouvent de fait peu concernés par les grandes initiatives d'intégration continentale. Il est particulièrement remarquable d'y observer une dynamique de regroupement en cours d'institutionnalisation motivée par la prise de conscience du partage d'un handicap face aux centres traditionnels. Ce sursaut est né de la confrontation d'une analyse classique de l'espace continental aux perspectives offertes par les reconfigurations géo-politico-économiques contemporaines. Ces régions se proclament elles-mêmes « union des périphéries du centre-sud du cône sud ». Leur situation géographique est à la fois floue dans son positionnement (entre le « centre-sud » du cône sud et le « centre ouest » du continent), et très affirmée dans sa revendication. La façon dont la géographie est mobilisée dans l'argumentaire de ce projet de territoire se veut offensive : « la géographie fait partie de certains avantages comparatifs d'un pays et nos 4000 km de côtes sur le Pacifique nous obligent à penser à une modalité en fonction de laquelle nous puissions tirer parti de cette localisation géographique dans le but de convertir le Chili en une sorte de pont entre le sud-est asiatique et le reste des pays d'Amérique Latine » proclamait en 1995 celui qui devait devenir président du Chili quatre ans plus tard, Ricardo Lagos. Les périphéries du cône sud se sont appropriées cette rhétorique au point d'en faire l'assise de leurs perspectives de développement.

Dans un souci d'image, elles se sont aussi donné un sigle celui de « ZICOSUR », zone d'intégration du Centre Ouest d'Amérique Latine (cf. <http://www.zicosur.net>). Il a le mérite de positionner cette construction régionale en marge du grand MERCOSUR dont il imite la consonance. Il ne s'agit pourtant ni d'un grand marché ni d'une nouvelle institution, mais d'une appellation autoproclamée que se sont donnée les représentants des différentes régions qui la composent. Celle-ci doit porter un projet d'institutionnalisation qui n'est pour l'heure qu'en cours de négociation.

Le deuxième exemple procède de la conjonction d'une prise de conscience externe (celle de la fragilité écologique et humaine des milieux de montagnes ayant conduit l'ONU à proclamer une année Montagnes) avec la maturation politique des revendications ethniques indigénistes. Cette double orientation est à l'origine de la création d'un réseau mondial, celui de l'Association des Populations des Montagnes du Monde, animé par des élus, des membres d'associations indigènes et des chercheurs ou experts des zones concernées¹⁴ (cf. <http://www.mountainpeople.org>). Cette dernière fonctionne sur la complémentarité de quatre sous-ensembles (Afrique, Andes, Asie, Europe correspondant aux grandes zones de montagnes du monde). Après un premier Forum International de la Montagne (Juin 2000) qui fut l'occasion de la première Rencontre des populations des montagnes du monde) à Paris et Chambéry, eurent lieu une première série de rencontres régionales, celle de la zone andine étant organisée à Achocalla – Bolivie (août 2002). Deux grands sommets permirent aux représentants des quatre entités régionales de se retrouver : l'assemblée générale constitutive de l'APMM (Quito, Equateur, septembre 2002) et le Sommet Mondial de la Montagne organisé par l'ONU pour clore l'Année Internationale de la Montagne (Bichkek, Kirghizstan, novembre 2002). Depuis, les branches régionales de l'APMM ont poursuivi leur agenda de travail, dans la perspective d'une rencontre mondiale fin 2006.

¹⁴« L'APMM est née du premier Forum mondial de la montagne qui s'est tenu à l'UNESCO (Paris) et à Chambéry (Savoie) en juin 2000 à l'initiative de l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) et de la ville d'accueil. A l'issue du Forum qui a réuni 70 pays et 900 participants, il a été décidé de créer une association mondiale des populations de montagne pour faire entendre la voix des montagnards et l'expression de leur volonté. » (nous soulignons), site web de l'APMM : <http://www.mountainpeople.org/fr/histoire/questions.php>

La branche latino-américaine de cette organisation témoigne dans ses textes d'une définition complexe des Andes : la conscience d'une spécificité montagnarde d'une part (« Pour nous, la montagne est un tissu de territoires en interrelations et traversés par des échanges matériels et immatériels (...) » *Rencontre régionale andine, 7-10 septembre 2006, Cuzco, Pérou*) et celle du rôle fondamental des peuples premiers dans le devenir de ce type d'espace d'une autre (« L'APMM est ainsi une « caisse de résonance » qui s'appuie sur les organisations sociales et indigènes de chaque pays », *site web APMM*). Les déclarations sur l'eau ou la coca, ou encore les propositions renouvelées lors de la dernière rencontre de septembre 2006 : « Proposition : Nous proposons que ces territoires soient reconnus comme fondement de l'organisation sociale, culturelle, politique des sociétés humaines concernées et de la relation spirituelle et matérielle de l'homme à la richesse naturelle (éléments vitaux), et par conséquent fondement de l'organisation de ses activités économiques et productives ») construisent une vision intégrée de l'avenir des territoires andins, dans un sens bien différent de celui qu'induisent les intégrations régionales analysées précédemment. Ce hiatus est d'ailleurs revendiqué : dès 2002, fut promulgué une « déclaration de Achocalla contre l'ALCA », et les minutes de l'atelier de septembre dernier à Cuzco réaffirment : « Nous continuons à rejeter les politiques et propositions d'intégration économique qui ne reconnaissent pas nos cultures, nos spécificités, nos modes de production et économies propres. Au niveau continental et en matière d'intégration économique et politique, nous voulons approfondir de nouvelles propositions, du type ALBA et TCP (Traité de Commerce des Peuples), qui cherchent une plus grande équité et une plus grande justice. Par sa structure originale, qui regroupe des organisations sociales, des autorités élues, des ONG et des individus, experts ou habitants de montagne, l'APMM est un espace différent de ceux qui existent déjà au niveau andin, ce qui permet de s'adresser à des secteurs et acteurs plus diversifiés au niveau andin comme au niveau mondial. ». La force d'un tel mouvement est certainement sa dimension réticulaire, qui lui ouvre des perspectives d'action multiscalaires malgré des moyens financiers très limités.

Figure n°4 : **Affiche de la rencontre régionale andine de l'APMM à Achocalla, 2002** (la déclaration finale de cette rencontre insistait de façon inédite sur trois thèmes prioritaires pour les participants andins : le respect de la coca comme enjeu identitaire, culturel et économique dans les Andes ; la défense de l'accès à l'eau comme ressource naturelle essentielle de la gestion des territoires ; e refus des accords de libre-échange, en particulier ceux concernant l'agriculture à l'échelle continentale, impulsés par les Etats-Unis)



Source : <http://www.mountainpeople.org/fr/rencontres/andes.php>

L'analyse des avatars récents de l'intégration andine révèle que le processus d'intégration politique d'un espace couvrant celui de la Cordillère est loin d'aller de soi. Ni dans l'héritage culturel des pays construits sur cette chaîne de montagne ni dans la reformulation récente des projets de territoire, le référent andin ne semble faire consensus. Pour autant, la façon dont s'en saisissent des projets territoriaux innovant par leur nature transnationale pose question, tant par le succès de leurs formules et slogans que par le pouvoir mobilisateur d'un qualificatif dévalorisé dans les processus d'intégration continentale. Il semble bel et bien que si les Andes ont été refoulées dans l'imaginaire territorial des Etats-nations, elles resurgissent singulièrement à l'époque de la fragilisation des constructions politiques basées sur les frontières que représentaient ces derniers. L'échelle des Cordillères, épousant celle du continent, apparaît comme suffisamment vaste pour autoriser une multiplicité de sens, caractéristique essentielle pour permettre l'appropriation et la diffusion d'un référent territorial renouvelé.

Amihah Szary, A.-L. (2007), « Are Borders More Easily Crossed Today? The Paradox of Contemporary Trans-border Mobility in the Andes », *Geopolitics*, vol 12/1, F.Cass Editions, A Routledge Title, 2007.

Amihah Szary, A.-L. (2005) « Géopolitique et frontières en Amérique Latine », *L'Amérique Latine*, dir. S. Hardy et L. Médina, Nantes, Editions du Temps, Questions de Géographie, p.11-33. Wei, S.-J. and Frankel, J.A , (1998), 'Open Regionalism in a World of Continental Trade Blocs', *International Monetary Fund Staff Papers* 45/3 pp. 440-53

ZICOSUR, Zona de integración del centro oeste de America del Sur, Gobierno regional de Antofagasta, Secretaria regional de integración, 1999