

À la table du Sommet extraordinaire de Monterrey : un menu très ordinaire mais épique

Michel Duquette

S'il est un principe intangible qui guide le comportement d'un président américain en année de réélection, c'est d'atténuer la portée des critiques des candidats qui aspirent au fauteuil du Salon ovale. Il doit lancer dans le pays et par le vaste monde le plus grand nombre possible d'initiatives sympathiques, audacieuses et réconciliatrices. À l'intérieur, il frappera l'imagination des électeurs en brandissant de grands projets sur la terre et dans l'espace, sans compter son temps ni l'argent du contribuable. À l'extérieur, il gravira avec noblesse les marches des podiums internationaux pour parler de justice universelle et de transparence démocratique. Pour faire taire les voix montantes de Howard Dean et de Wesley Clark, qui s'attachent à révéler la médiocrité de son administration en matière de diplomatie, le président Bush devra offrir une parade crédible à deux accusations majeures.

D'abord il s'est aliéné, entre autres alliés traditionnels, son voisin du nord — le Canada — et celui du sud — le Mexique — à la suite de sa chevauchée unilatérale en Irak. Ensuite, il a essuyé un échec retentissant à Miami en octobre 2003 sur son projet de Zone de libre-échange des Amériques. Ce qui n'est pas tout à fait exact, vu que ce projet a été celui de son père, repris avec dynamisme par son prédécesseur Bill Clinton. Par tempérament et par éducation puritaine, il n'est pas bien disposé envers des partenaires latino-américains qu'il juge pour plusieurs corrompus et peu légitimes. Il veut faire de la transparence démocratique un principe moral qu'il leur transmettra tel quel, sans se faire d'illusions pour la suite. En fait, l'esprit de George W. Bush n'est pas en Amérique latine mais ailleurs. On le comprend.

Par contre, comme ses conseillers ne cessent de lui rappeler, il doit s'attirer la sympathie de

nouveaux bassins d'électeurs—ceux qui n'ont pas l'habitude des urnes—et notamment ces 25 millions d'immigrants régularisés d'origine hispanique qui font le poids au Texas, en Californie et ailleurs. Pour cela, il lui faut faire des gains sensibles en matière de diplomatie mexicaine et latino-américaine ; sa majorité électorale incertaine ne lui laisse pas le choix. Si bien que son idée aussi intéressante qu'inattendue de lancer un programme temporaire de régularisation des immigrants illégaux par l'émission de cartes de travail n'est pas fortuit et qu'il en attend le meilleur effet au sud comme au nord du Rio Grande. Ce programme a surtout le mérite de nouer une étroite collaboration avec le Mexique sur le trafic d'immigrants, répondant enfin à une demande de ce pays maintes fois réitérée aux autorités nord-américaines. Tel est le contexte, électoral et stratégique, où il importe de situer le Sommet des Amériques de Monterrey, qui a pris fin le 13 janvier 2004¹.

La ZLEA, une auberge espagnole ?

Pour avancer ces divers objectifs, l'agenda du Sommet avait été préparé avec soin. Il proposait un menu « léger » où il serait question de « gouvernance démocratique », de « développement social » et « de croissance économique avec équité » ; un buffet d'autant plus digeste qu'il n'engageait personne et ne comportait ni échéance de réalisation ni surtout de dépenses, en l'absence

1 Annoncé depuis l'invitation lancée par le premier ministre canadien Jean Chrétien en septembre 2002, le Sommet fut fixé aux 12 et 13 janvier 2004, après consultation entre le gouvernement du Mexique, pays-hôte, et l'Organisation des États Américains (OÉA). Il réunit les 34 pays de l'hémisphère américain à l'exception de Cuba, exclu d'office de toutes les rencontres en vue de resserrer l'intégration et découlant du Sommet de Miami 1. *Special Summit of the Americas to be Held in January*, Organization of American States, Press Release, Washington: Department of Public Information, 21 août 2003.



des ministres des Finances de l'hémisphère pour les approuver. Un agenda qui mettait de côté, autant que faire se pouvait, le thème litigieux de la Zone de libre-échange des Amériques, supposée entrer en vigueur en janvier 2005.

En vérité, dans la hiérarchie des événements pré-électorales de cette année, la rencontre des chefs d'État de l'hémisphère, la première depuis le Sommet de Québec d'avril 2001, n'était pas vraiment une priorité. Elle présentait au contraire des risques certains pour l'image du président des États-Unis. Celui-ci aurait à confronter plusieurs chefs d'État de gauche—du Brésil, du Chili, du Venezuela et d'Argentine—qui, pour en avoir subi les contrecoups, ne faisaient plus mystère de leur opposition au néolibéralisme « pur et dur » prôné par la Maison Blanche. La rhétorique échevelée du président vénézuélien Hugo Chávez l'agaçait à tel point qu'elle soutenait ouvertement, avec des moyens impossibles à quantifier, son opposition intérieure. Cette situation passait pour de l'ingérence et Hugo Chavez n'entendait pas se priver pour la dénoncer à Monterrey.

Venant en renfort, le président Lula da Silva du Brésil et son homologue argentin Nelson Kirchner se promettaient de jouer les enfants terribles de l'hémisphère, tous deux caressant le même objectif que le président américain : rehausser leur image auprès de leur opinion publique mécontente en avançant leurs préoccupations respectives. Le premier demanda des garanties quant au libre accès de ses produits de l'agriculture sur le marché nord-américain, quitte à renverser au passage le système de subsides cher aux Américains : un clin d'œil à l'Union européenne en passant. Le second refusa d'améliorer son offre de septembre 2003 sur sa dette extérieure de 90 milliards de dollars US, défiant ainsi les dogmes usuels des agences internationales. Il ne changea pas d'opinion durant le Sommet, le président Lula da Silva non plus².

Même le président socialiste « modéré » Ricardo Lagos du Chili, dont le pays est considéré comme le premier de classe des ajustements structurels dans le sous-continent, fustigea les défaillances du modèle libre-échangiste en soulignant le fossé croissant entre riches et pauvres après dix ans de réformes de marché dans la

² On se souviendra que lors de la rencontre de Dubaï dans les Émirats Arabes Unis, l'Argentine avait proposé de reprendre les paiements de sa dette privée, interrompus depuis la crise de décembre 2001, en échange d'un abandon par les créanciers de 75 % de la valeur de leur investissement. Cette proposition avait été jugée totalement insuffisante par les créanciers. Voir à ce sujet : « L'Argentine refuse d'améliorer son offre sur la dette extérieure. Le président Kirchner devra affronter son homologue américain, qui entend le forcer à prendre des décisions difficiles », *Le Monde*, 12 janvier 2004.

région³. Un modèle économique jugé « pervers » par le brésilien Lula da Silva, « qui distinguait entre l'économique et le social, favorisait la stabilité au détriment de la croissance », observant qu'après la « décennie perdue » des années 1980, les années 1990 avaient été des « années de désespoir » pour l'Amérique latine. On mesure tout ce que George W. Bush avait à perdre dans l'aventure, si l'événement se muait en concert de récriminations. Cette crainte fit de ce Sommet le moins bien couvert de la presse américaine.⁴

On était bien loin des sourires confiants du premier sommet de Miami en 1994, qui réunissait, entre autres chefs d'État de l'époque, plusieurs figures politiques aujourd'hui discréditées : l'impayable Carlos Menem, l'énigmatique Alberto Fujimori et l'industriel Carlos Salinas de Gortari ; tous d'ardents réformateurs dont l'inlassable activité se révéla plus utile à la santé financière de certaines banques suisses qu'à leur pays respectif. Passées avec eux les illusions de la croissance et de la redistribution des revenus par la main invisible du libre-échange.

Prenant appui sur la « déclaration démocratique » du Sommet de Québec et s'adressant sans en avoir l'air à l'opinion américaine conservatrice friande de beaux principes, le président Bush servit à la table de Monterrey un hors d'œuvre qui, sur le thème de la « bonne gouvernance », risquait d'être difficile à avaler. Sa proposition appelait à « sanctionner les gouvernements corrompus » et même à interdire aux personnalités convaincues de corruption l'entrée aux États-Unis⁵. Pertinente sur le fond mais soupçonnée d'électorisme moralisateur, la proposition n'eut guère de succès. « Qui va décider de qui est corrompu ? Ce mécanisme risque de n'être utilisé qu'en représailles politiques contre

³ Lire à ce propos : « Sommet des Amériques : le néolibéralisme de Bush en accusation », *Le Monde*, 14 janvier 2004.

⁴ Le titre des meilleurs articles est à cet égard révélateur. Signalons « Latin American Allies of U.S. : Docile and Reliable No Longer », par Christopher Marquis, *New York Times*, 9 janvier 2004 ; « U.S. Economic Policies Under Fire at Americas Summit », *Reuter News*, 14 janvier 2004 ; « Second Thoughts on Free Trade », Chronique d'opinion de Charles Schumer et Paul Craig Roberts, *New York Times*, 6 janvier 2004 ;

⁵ Lire : « Sommet des Amériques : le leadership américain contesté », *Le Monde*, 12 janvier 2004 ; aussi « Au cœur des débats de Monterrey, la corruption mine la classe politique colombienne », Marie Delcas, *Le Monde*, 12 janvier 2004 ; « L'Amérique latine et la bonne gouvernance », Paulo A. Paranagua, *Le Monde*, 12 janvier 2004. Dans ce dernier article, l'auteur fait écho au colloque organisé à Biarritz, fin 2003, sur la « gouvernance menacée ». Il revient sur les présentations des panélistes, parmi eux plusieurs hauts fonctionnaires et ex-chefs d'État, concluant avec José Angel Gurria, ancien ministre mexicain des finances et des relations extérieures, que « il n'y a pas de bonne gouvernance avec un gouvernement pauvre ».

certains gouvernements », dénonça Jorge Valero, ambassadeur du Venezuela à l'OÉA. Par solidarité avec Caracas, le Brésil fit entendre ses réticences et il fut convenu que personne ne mangerait de ce mets-là.

Le menu proposait ensuite une salade composée de développement et de lutte contre la pauvreté. Ici s'affrontaient deux recettes : la brésilienne où les ingrédients devaient être étroitement liés et l'américaine qui prévoyait deux assiettes, une grande pour le commerce et la libre entreprise épicée de réformes de marché et une petite, assaisonnée au goût de chacun, pour le développement social⁶. Comme dans toute auberge espagnole, chacun consommerait ce qu'il avait apporté. Dommage, d'insister le Brésil et l'Argentine, qu'en l'absence d'une caisse commune, les pays pauvres ne soient pas en mesure de manger à la même table que les grands. Le président Lula da Silva appela ses homologues à « un effort international de lutte contre la pauvreté » dans l'hémisphère, compte tenu du formidable défi à relever. La pauvreté affecte 44 % de la population de l'Amérique latine, soit 222 des 465 millions de personnes⁷. Ainsi s'affrontèrent à Monterrey, quelquefois par la voie d'échanges assez vifs, deux modèles de croissance dans l'équité auxquels il ne manquait que la volonté et les moyens de les réaliser⁸. Dououreux paradoxe : les pays qui souhaitaient se doter de politiques sociales de redistribution n'avaient clairement pas les moyens de les implanter alors que ceux qui en ont les moyens se montraient peu disposés à avancer des ressources nouvelles. Gageons que le premier ministre Ralph Gonsalves de Saint-Vincent et Grenadines ne fut pas le seul à craindre que les résolutions à contenu social du Sommet ne demeurent lettre morte, faute d'engagement financier⁹.

⁶ Pour une discussion complète sur les multiples visages de l'ajustement structurel—les programmes de choc et les cas de figure « à visage humain » ou social—on lira : *Duquette, M. Building New Democracies. Economic and Social Reform in Brazil, Chile, and Mexico*, Toronto : University of Toronto Press, 1999, 287 p.

⁷ Lire l'intéressante discussion à ce propos dans « Disienten gobernantes de AL en torno a futura declaración de Nuevo León », *La Jornada*, 13 janvier 2004.

⁸ Lire l'allocution du président Lula da Silva, dont voici un court extrait : « Nous devons travailler avec un nouveau concept de développement, dans lequel la distribution du revenu ne demeure pas une simple conséquence de la croissance, mais son objectif fondamental. Il revient à l'État, en dialogue avec la société, de mettre en place des politiques publiques dans le but de combler le fossé entre opulence et misère » (notre traduction), dans « Sem democracia econômica e social, não haverá democracia política, diz Lula », *Folha de São Paulo*, 13 janvier 2004.

⁹ « Deux conceptions du développement ont opposé les présidents George Bush et Lula da Silva », par Jean-Michel Caroit, *Le Monde*, 14 janvier 2004.

Vint ensuite la pièce maîtresse du menu que les diplomates avaient apprêté au mieux de leurs faibles moyens avant la tenue du Sommet, en fait quelques heures à peine avant le début des échanges officiels¹⁰. Elle contenait un os de taille qu'il était d'autant plus difficile de cacher qu'aucun échange nouveau et concret n'avait été prévu pour l'envelopper, sous réserves des intentions vagues portant sur le « développement et l'équité » que nous avons abordées plus haut. Il fallait savoir si l'avancement de la prochaine et décisive étape de la Zone de libre-échange, soit son implantation pleine et entière en janvier 2005, serait incluse dans le texte final. On touchait ici à un objectif majeur—et électoral—du président Bush, qui souhaitait revenir en triomphe à Washington avec un engagement ferme de la part de ses partenaires. N'oublions pas que, s'il avait accepté d'inclure à l'agenda de la rencontre le thème du développement social, c'était justement pour calmer la mauvaise humeur des gouvernements de gauche et réunir leurs signatures, à commencer par celle du Brésil.

Au départ, le Brésil et le Venezuela manifestèrent leur opposition à une telle référence, surtout que le projet de déclaration mentionnait la « formation d'un bloc économique » dans l'hémisphère à la date butoir du 1^{er} janvier 2005. Un compromis fut trouvé. À défaut de parler d'un « bloc économique », le texte final se réfugia avec l'accord du Brésil—qui ne souhaitait pas pousser trop loin son audace—derrière une formulation plus vague, moins contraignante. Face à la tranquille résistance du président Lula da Silva, épaulé par ses homologues argentin et vénézuélien, les États-Unis cédèrent sur deux points qu'ils jugeaient au début de prime importance.

La *Déclaration de Nuevo Leon*, signée le 13 janvier par tous les chefs d'État, affiche deux concessions majeures auxquelles a dû souscrire le président Bush. Bien entendu, elle n'exclut pas la mise sur pied de la ZLEA. Elle fait état du « calendrier adopté pour la conclusion des négociations dans les délais prévus », sans mentionner la date butoir de janvier 2005, comme l'aurait souhaité la délégation américaine. Surtout, le Brésil se réjouit d'y voir inscrite la reconnaissance que « la libéralisation du commerce des produits agricoles constitue un élément essentiel pour le développement de l'agriculture

¹⁰ Voir à propos des discussions préparatoires au Sommet, le rôle joué par l'ambassadeur du Venezuela auprès de l'OÉA Jorge Valero, porte-parole des réserves sus-mentionnées ; et celui du président du Sommet Miguel Harkim, sous-secrétaire général de la Chancellerie mexicaine en vue de rapprocher les parties, dans « Alca divide presidentes na Cúpula de Monterrey », *Folha de São Paulo*, 11 janvier 2004.

dans les pays de l'hémisphère », assortie de l'engagement de « promouvoir un accès effectif aux marchés »¹¹. De là à voir une condition de la mise sur pied de la ZLÉA, il n'y a qu'un pas, vite franchi.

On est frappé par la position de grande vulnérabilité dans laquelle s'est mis le candidat à la présidence américaine, qui avait absolument besoin d'un succès marquant sur la scène internationale pour faire taire les critiques des démocrates. Quant au président Lula da Silva du Parti des Travailleurs, hier encore une figure marginale de l'univers politique latino-américain, il peut rentrer content à Brasília ; il a mieux réussi à Monterrey que le chef d'État le plus puissant du monde.

Il saute aux yeux que les passages cités plus haut sur le commerce agricole ramènent au cadre litigieux plus large des négociations actuelles — complètement bloquées — à l'Organisation mondiale du commerce et constituent le nœud gordien qu'il faudra tôt ou tard dénouer pour assurer la viabilité de cet organisme et la réconciliation entre l'ALÉNA et l'Union européenne¹². Nul doute que cet engagement en faveur de la libéralisation du commerce agricole et de l'accès aux marchés des pays riches, qui vient d'être signé à leur corps défendant par les États-Unis, leur sera rappelé au moment opportun par ceux, et ils sont nombreux, qui souhaitent établir sur des bases nouvelles les rapports économiques Nord-Sud¹³.

Vers une normalisation des relations en Amérique du Nord ?

On comprend mieux maintenant pourquoi ce Sommet a été aussi peu publicisé aux États-Unis ; il ne comporte que peu d'acquis en regard des objectifs que s'était fixé le président-candidat Bush, qui a tout de même évité le pire en réunissant toutes les signatures sous la *Déclaration de Nuevo Leon*, au prix que nous savons. Jamais les relations entre les deux moitiés de l'hémisphère ne sont apparues plus distantes qu'à l'issue de Monterrey. Sans doute, les protagonistes avaient prévu le coup, ce qui explique que les moments marquants de cette rencontre ont plutôt porté sur le rétablissement de bonnes relations entre voisins de proximité. Ces efforts ont en fait resserré — du moins en apparence — les liens fort distendus, à la suite de l'algarade irakienne, entre les partenaires nord-américains de l'ALÉNA.

C'est là que le nouveau premier ministre canadien Paul Martin a réussi son opération de charme auprès du locataire actuel de la Maison Blanche. S'il est une chose que ses opposants commençaient avec raison à reprocher à George W. Bush, c'est d'avoir mis à mal la relation très particulière qu'entretiennent le Canada et les États-Unis. Ici, la stratégie du candidat républicain devait rejoindre les objectifs personnels de Paul Martin, en mal de reconnaissance internationale et lui aussi en campagne pré-électorale. Les intérêts communs font les bons amis, se réjouit la presse canadienne à l'unisson, attendant pour bientôt des progrès sensibles sur les dossiers épineux, comme chacun sait, de l'accès du marché américain au bétail canadien et au bois d'œuvre. Parions qu'il y a encore loin de la coupe aux lèvres.

Avec le Mexique, allié somme toute de fraîche date, les relations s'étaient gâtées davantage. L'ambassadeur du Mexique aux Nations Unies Adolfo Aguilar Zinser avait irrité Colin Powell en déclarant, en septembre 2003, que « les États-Unis n'ont jamais considéré le Mexique comme un partenaire, comme ils considèrent les partenaires européens. Ils nous voient comme leur arrière-cour. » Plus intéressants encore et d'une portée très vaste, ces autres propos prononcés à Biarritz peu après son limogeage par le président Vicente Fox sous les pressions américaines : « Le contraire du multilatéralisme n'est pas l'unilatéralisme, comme on le dit dans certaines capitales, mais le bilatéralisme ». Il ajoutait d'ailleurs : « Le face-à-face avec les États-Unis est le pire scénario ».¹⁴ De

¹¹ Lire : « Deux conceptions du développement ont opposé les présidents George Bush et Lula da Silva », *Le Monde*, 14 janvier 2004.

¹² Duquette, M. et M. Galdino de Lima, « Les organismes génétiquement modifiés et l'Organisation mondiale du Commerce », *Actes du colloque Environnement, société : motivations, savoirs et décisions au cœur de la gouvernance environnementale*, Montréal : PUQ, 2003.

¹³ On note la réserve très forte exprimée par le Venezuela au bas du texte final. « Le Venezuela émet une réserve à l'égard du paragraphe relatif à la Zone de libre-échange des Amériques, pour des raisons de principes et à cause de profondes différences sur le concept et la philosophie contenus dans le modèle proposé, ainsi que du traitement des questions spécifiques et des délais impartis. Nous ratifions notre engagement envers la consolidation d'un bloc régional et de commerce juste, en tant que fondement du renforcement des niveaux d'intégration. Ce processus doit prendre en compte les caractéristiques culturelles, sociales et politiques de chaque pays ; la souveraineté et la nature constitutionnelle ; le niveau et la taille des économies des pays en vue de garantir un traitement équitable. » *Déclaration de Nuevo Leon, Cumbre Extraordinaria de las Américas*, Monterrey (Mexique), 13 janvier 2004.

¹⁴ « Le pire des scénarios, un face-à-face avec les États-Unis », par Paulo A. Paranagua, *Le Monde*, 15 janvier 2004.

tels propos ne devraient pas passer inaperçus au Canada.

C'est pour séduire le Mexique presque autant que l'opinion hispanique américaine, que le président Bush a lancé juste avant le Sommet de Monterrey le projet d'une nouvelle politique de régularisation des immigrants en provenance d'Amérique latine. Ce beau gâteau posé sur la table de la réconciliation américano-mexicaine se voulait, dans le contexte de Monterrey, un présent de choix destiné à acheter le silence du Mexique quand le président Bush ferait une allusion non-voilée à son vœu de « s'assurer du déroulement du référendum vénézuélien », conclusion logique et attendue à Washington de l'entreprise de déstabilisation menée contre le président Hugo Chávez. Cet accroc de taille au dogme de la souveraineté latino-américaine, dénoncé dans les chancelleries de Brasilia, de Buenos Aires et bien entendu de Caracas, acheva d'antagoniser l'Amérique du Sud. Pire, en s'y associant, le Mexique discrédita ce qui restait de sa « diplomatie régionale caraïbe » qui, en d'autres temps—à l'époque des présidents Lopez Portillo et Miguel de la Madrid—connut ses heures de gloire. Tout cela est bien mort et enterré. Pour consoler le président actuel du Mexique de sa perte de prestige dans la mer des Caraïbes et plus loin encore, George W. Bush n'a pas hésité à convier le couple Fox à son ranch du Texas, dans l'esprit de cette diplomatie d'intimité qui plaît tant aux électeurs—notamment d'origine mexicaine—de son État de prédilection.

Qui s'assemble se ressemble. Il est vrai que, mis à part leur goût marqué pour les bottes de cowboy et le rodéo, les deux présidents n'ont pas grand chose de positif à afficher au bilan de leur administration. Homme d'affaires flamboyant mais piètre politicien, peu visible dans les réseaux d'influence tentaculaires du Grand Mexico, Vicente Fox tire de l'aile dans son opinion publique. On cherche en vain dans son pays les réformes — sociales notamment — dont il avait promis d'avancer l'agenda lors de son élection. On attend toujours l'hypothétique relance d'une économie en panne. Sans direction précise, les Mexicains dont la patience n'est pas le moindre trait, glissent vers la déprime et accueilleront avec une sorte de soulagement le projet américain de régularisation temporaire de ces émigrés qu'ils laissent partir en nombre croissant au nord de la frontière, faute de pouvoir les nourrir.

Au total, si le bilan du Sommet extraordinaire de Monterrey se révèle plutôt ordinaire et si tous les participants, hormis le Brésil et l'Argentine qui avaient apporté au nom du Mercosur leur propre

cantine, sont demeurés sur leur faim, c'est sûrement que personne dans les pays dits « riches » n'avait rien de précis à offrir aux plus pauvres. Le candidat Bush était demandeur : il voulait un succès vite fait à donner en pâture à son électorat.

Comme il ne risquera pas de donner dans la nuance lors de sa campagne à la réélection, il y a fort à parier que la majorité des électeurs américains confrontée à des défis plus graves ne se souciera ni de la date butoir de l'entrée en vigueur de la ZLEA en janvier 2005 ni des nouvelles exigences brésiliennes, désormais inscrites sur la *Déclaration de Leon* et destinées à ouvrir le marché américain à ses exportations agricoles. La machine électorale républicaine fera peut-être même croire aux électeurs américains qu'il est plus facile de retourner sur la Lune que d'établir un système harmonieux de relations avec leurs voisins du nouveau monde. Il est vrai que leurs dirigeants, s'ils vont jusque là, y rencontreront moins d'exigences et d'adversaires.