

**Cycle International Long  
Master en Administration Publique**

**La formulation et la mise en œuvre de la  
Politique Extérieure Commune de la  
Communauté Andine**

Mémoire présenté par  
**M. Gianpiero LEONCINI**

Sous la direction de :  
M. Rafael SUAREZ  
Consultant international  
Ancien chef du Bureau de la Politique Extérieure Commune  
au Secrétariat général de la Communauté andine

## SOMMAIRE

<b>Introduction.....</b>	<b>5</b>
<b>I. Intégration régionale et politique extérieure.....</b>	<b>9</b>
A. La politique extérieure, l'intérêt national et la souveraineté.....	9
B. La coopération internationale et les processus d'intégration régionale.....	11
- Les Etats et l'intégration régionale	
- Les institutions et l'intégration régionale	
- La dimension extérieure de l'intégration	
C. La politique extérieure commune : particularités de son fonctionnement dans l'Union européenne.....	14
- L'avantage comparatif de la politique extérieure commune	
- L'exceptionnalité de la politique extérieure commune	
<b>II. La construction de la Politique extérieure commune de la Communauté andine.....</b>	<b>18</b>
A. Les origines du processus d'intégration régionale et les premiers pas vers une action extérieure commune.....	18
- Une intégration portée par un projet de développement économique partagé	
- Premiers pas sur la scène internationale	
B. La transition d'un modèle fermé d'intégration au « régionalisme ouvert » dans une ère de changements.....	22
C. La formulation de la Politique extérieure commune : principes, objectifs et instruments.....	24
- Principes, objectifs et critères de la Politique extérieure commune	
- Les mécanismes et les modalités d'action	
<b>III. Réalisations et limites de onze années de mise en œuvre de la Politique extérieure commune (1996-2007).....</b>	<b>30</b>
A. Fonctionnement et portée : les facteurs institutionnels.....	30
- Un fonctionnement en réseaux : les négociations commerciales	

internationales	
- Un fonctionnement en réseaux : les affaires politiques	
- Portée des relations de la Communauté andine avec les Etats tiers et les blocs régionaux	
- Portée de la participation de la Communauté andine dans les conférences et les organisations internationales	
<b>B. Le défi d'exister en tant qu'acteur international : les contraintes extérieures....</b>	<b>39</b>
- L'intégration andine et sud-américaine face à la montée en puissance du Brésil	
- L'approche bilatérale des Etats-Unis	
- L'alliance stratégique avec l'Union européenne	
<b>C. Les spécificités politiques de la région andine sur l'échiquier mondial : effets des facteurs internes sur les relations extérieures.....</b>	<b>44</b>
- Les trajectoires divergentes des Etats membres	
- Le clivage autour des questions de sécurité	
 <b>Conclusion.....</b>	 <b>49</b>
 <b>Bibliographie.....</b>	 <b>51</b>
 <b>Annexes.....</b>	 <b>55</b>
- Architecture institutionnelle de la Communauté andine après les réformes introduites par le Protocole de Trujillo	
- Décision 458 portant orientations de la Politique extérieure commune	

*La confianza ha de darnos la paz. No basta la buena fe, es preciso mostrarla, porque los hombres siempre ven y pocas veces piensan.<sup>1</sup>*

**Simón BOLIVAR**

---

<sup>1</sup> « La confiance nous donnera la paix. La bonne foi ne suffit pas, il est nécessaire de la prouver, car les hommes voient toujours et réfléchissent peu souvent. »

## INTRODUCTION<sup>2</sup>

Les politiques extérieures communes constituent un phénomène relativement récent sur la scène internationale. Si la coordination des actions extérieures de deux ou plusieurs Etats en vue d'atteindre des objectifs spécifiques – sous la forme, par exemple, d'une alliance – a toujours caractérisé les relations internationales, l'ambition de mettre en cohérence, de façon structurée et graduelle, l'action extérieure d'un groupe d'Etats au sein d'institutions internationales n'est apparue qu'au siècle dernier.

Les processus d'intégration régionale, par la création d'une interdépendance accrue et d'un corpus juridique et institutionnel commun entre pays voisins, offrent un cadre particulièrement propice à ce genre d'effort. Ces processus revêtent généralement une orientation initiale axée sur des aspects économiques et commerciaux, visant la création de zones de libre-échange et d'unions douanières, voire de marchés communs à leurs stades les plus avancés. L'interdépendance économique ainsi engendrée constitue pour les Etats membres une incitation à développer une action coordonnée vis-à-vis des acteurs extérieurs au bloc.

La globalisation des marchés, en accélérant les échanges de biens, de services et de capitaux, et l'augmentation incontrôlée des flux matériels (trafics illicites de tous types, pollution) et immatériels (information) à travers les frontières, ont simultanément renforcé le sentiment, chez les décideurs publics, que les Etats manquent de moyens pour faire face aux nouveaux défis posés. Ce sentiment a créé des conditions favorables au développement de la coopération internationale à diverses échelles, dont une des manifestations est le renforcement du rôle des blocs régionaux pour améliorer la gouvernance internationale et permettre à leurs Etats membres de peser davantage dans un monde de plus en plus complexe.

Cependant, l'accession des blocs régionaux au statut d'acteurs internationaux à part entière n'est pas une conséquence naturelle de ce nouveau contexte. La politique extérieure touche au cœur des attributs de la souveraineté étatique et constitue de ce fait un domaine sensible, où la mise en place de la coopération internationale requiert une convergence de valeurs, d'objectifs et d'intérêts toujours susceptible d'être remise en cause par la volonté d'un Etat. De plus, le droit international public repose toujours sur le principe de l'égalité souveraine des Etats, acteurs principaux du système international, et s'adapte lentement à la participation de nouveaux acteurs.

---

<sup>2</sup> Ce travail est le résultat des recherches effectuées dans le cadre du master d'administration publique de l'Ecole Nationale d'Administration et d'une expérience professionnelle de trois ans et demi au sein de l'unité « Politique extérieure commune » du Secrétariat général de la Communauté andine. Je tiens à remercier très spécialement M. Rafael Suárez, mon chef à l'époque, d'avoir accepté de diriger ce travail.

La formulation et la mise en œuvre de politiques extérieures communes représentent ainsi des exercices soumis à une tension, entre la nécessité de coopérer sur la scène internationale et l'impératif de préserver une politique extérieure qui réponde aux intérêts nationaux. Ces politiques nécessitent en outre d'atteindre des niveaux avancés de coordination, afin d'être en mesure de s'inscrire efficacement dans un système bâti pour faciliter l'expression des seuls Etats.

### *Le cas de la Communauté andine*

Le processus d'intégration andine, lancé en 1969 par la signature de l'Accord de Carthagène entre la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Equateur et le Pérou<sup>3</sup>, a fourni à ses Etats membres, dès le début des années 1970, un cadre favorable au développement de la coopération sur la scène internationale.

Par l'objectif affiché de renforcer les relations économiques et commerciales entre ses membres, le processus vise la création d'une interdépendance régionale à même de favoriser la mise en exergue d'intérêts communs. Par son développement institutionnel et par la proximité géographique et culturelle entre les pays andins, il permet d'envisager une défense coordonnée de ces intérêts à l'échelle internationale. Ce bloc régional représente donc un cas particulièrement pertinent pour étudier les mécanismes à l'œuvre dans la formulation et la pratique d'une politique extérieure commune, ainsi que pour identifier les difficultés auxquelles ces exercices sont confrontés.

Si la thématique a été amplement analysée pour l'Union européenne, elle l'a été beaucoup moins pour les autres espaces d'intégration régionale. Dans le cas concret de la politique extérieure du groupe andin, les travaux de recherche sont quasiment inexistants.

Or le processus d'intégration andine présente l'avantage d'avoir été l'objet d'une tentative de construction volontaire et structurée d'une politique extérieure commune à partir de 1996. La relance dudit processus cette année-là, à la suite de la signature du Protocole de Trujillo qui modifie l'Accord de Carthagène pour créer la Communauté andine<sup>4</sup>, puis l'introduction dans le traité d'un chapitre portant sur les relations extérieures, ont institutionnalisé l'action conjointe des

---

<sup>3</sup> Rejoint par le Venezuela en 1973 et abandonné par le Chili en 1976.

<sup>4</sup> Elle était connue jusqu'alors sous le nom de Pacte andin ou de Groupe andin. Le changement d'appellation traduit une volonté de promouvoir une intégration multidimensionnelle qui dépasse les aspects purement économiques et qui pose les jalons d'une union plus solide entre les peuples andins.

Etats membres dans ce domaine. Dès lors, les résultats de cette politique peuvent être évalués à l'aune de plus de dix ans de mise en œuvre continue.

Au premier abord, le bilan de cette période s'avère mitigé. Quelques réalisations concrètes ne sauraient cacher le manque de visibilité de la Politique extérieure commune de la Communauté andine et la faible cohésion montrée par les pays andins. Le retrait du Venezuela du processus d'intégration en avril 2006 a même plongé le bloc dans l'une des crises les plus graves de son histoire. Ainsi, l'effort qui était monté en puissance à la fin des années 1990 a connu les dernières années une baisse d'intensité.

Il conviendra de s'interroger, tenant compte des caractéristiques particulières inhérentes à la construction d'une politique publique supranationale, sur les facteurs qui ont influencé les réussites et les échecs de cette entreprise. Cela demande notamment l'examen des principes et des valeurs sur lesquels elle est fondée ; des aspects juridiques et institutionnels qui ont pesé sur son agencement ; et des moyens humains et financiers mis en œuvre. Les intérêts des Etats concernés et les positions relatives de leurs politiques extérieures au regard des opérations collectives du bloc doivent également être analysés afin de développer une notion des trajectoires du processus. En outre, il importera de déterminer le rôle et l'influence sur ces tendances des puissances extérieures au bloc, ainsi que des acteurs de la société civile.

A cette fin, ce travail s'appuiera sur différentes théories des relations internationales, en particulier des écoles réaliste, libérale, institutionnaliste et fonctionnaliste, se servant de la panoplie d'outils analytiques qu'elles mettent à disposition, le but n'étant pas de déterminer quelle théorie est la plus adéquate.

Le **premier chapitre** passera donc en revue les principales interprétations théoriques existantes sur les logiques de la politique extérieure dans un cadre d'intégration régionale, en prêtant une attention particulière à la politique extérieure de l'Union européenne, organisation la plus avancée et la plus étudiée se situant dans ce cas de figure.

Ensuite, le **second chapitre** se centrera sur le processus qui a conduit au développement d'une politique extérieure commune au sein du bloc régional formé par les pays andins, depuis les premiers pas au cours des années 1970, jusqu'à la mise en place d'une politique structurée dans un cadre institutionnel renouvelé (1996-1999), afin de détailler les objectifs, principes et moyens

d'action autour desquels s'étaient accordés les pays andins pour coordonner leur action extérieure.

Enfin, le **troisième chapitre** passera au crible cette action durant la période étudiée (1996-2007), afin un dresser un bilan des réalisations et des limites de la Politique extérieure commune. Ceci demandera l'étude des facteurs institutionnels influençant son fonctionnement et sa portée ; des contraintes extérieures qu'ont fait peser les principaux interlocuteurs du bloc dans le système international (le Brésil, les Etats-Unis et l'Union européenne) ; et des effets des spécificités politiques de la région andine sur ses relations extérieures.

Il sera souligné que cet effort sans précédents d'Etats partageant de nombreux défis communs s'est vu freiné en raison d'un contexte défavorable, qui n'enlève rien à la légitimité et à la pertinence des objectifs poursuivis. Si l'intégration régionale n'a pas vocation à résoudre tous les problèmes des Etats membres, sa viabilité en tant que projet politique demeure indissociable de l'affirmation collective des Etats membres sur la scène internationale.



## I. INTEGRATION REGIONALE ET POLITIQUE EXTERIEURE

Les théories classiques des relations internationales laissent peu de marge à la coordination des politiques externes des Etats (A). La construction de régimes internationaux bâtis sur le droit conduit néanmoins, sous certaines conditions, à modifier les ressorts de l'action extérieure (B). L'exemple le plus abouti d'un tel régime est l'Union européenne, qui s'est dotée d'une politique extérieure commune dont il conviendra d'analyser la portée et les limites (C).

### A. La politique extérieure, l'intérêt national et la souveraineté

La politique extérieure est traditionnellement classée parmi les fonctions régaliennes de l'Etat. Elle est l'instrument par lequel l'Etat gère ses relations avec ses pairs, au travers de son ministère des affaires étrangères et de son réseau de représentations diplomatiques. Selon l'approche réaliste des relations internationales, l'objectif de la politique extérieure est la défense des intérêts de l'Etat, compris en termes de puissance (Morgenthau, 1985 : 5). En effet, partant du principe que l'Etat est un acteur rationnel animé par un instinct de survie, la puissance – militaire, démographique et économique – qui lui permet de garantir sa sécurité, fait figure d'élément déterminant son comportement vis-à-vis des autres Etats.

Il importe de retenir de cette approche que tous les Etats sont supposés être guidés par les mêmes motivations tant que l'organisation du système international repose sur l'anarchie, c'est-à-dire l'absence d'autorité supérieure à celle des Etats. Il en découle une unité de la politique extérieure quels que soient le moment historique et le lieu de son action, tous ses protagonistes s'inscrivant dans une quête de puissance. Ainsi les relations conflictuelles entre les pays d'Amérique du Sud tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle et de la majeure partie du XX<sup>ème</sup> pourraient s'analyser comme la conséquence des tentatives répétées des Etats visant le renforcement de leur sécurité en augmentant leur puissance relative au niveau régional.

Selon une critique de cette approche, formulée en Amérique du Sud à partir du « modèle centre - périphérie » issu de la théorie de la dépendance, placer la puissance et les questions de sécurité au centre des préoccupations de politique étrangère des Etats revient, pour les plus faibles d'entre eux (i.e. les Etats périphériques), à effectuer des choix sous optimaux au détriment du développement économique et du bien-être de leurs populations (Escudé, 1995: 33). Cette analyse peut s'appliquer aux dictatures militaires des années 1970 en Amérique du Sud, qui

avaient fait du « tout sécuritaire » une obsession de leurs politiques extérieures, mais elle peut également servir à expliquer certains réflexes des appareils diplomatiques même en démocratie, et en particulier dans le monde d'après le 11 septembre 2001.

Dans ce même ordre d'idées, la principale remise en cause du modèle réaliste signale l'absence de prise en considération par celui-ci des préférences des Etats dans la formulation de leur politique extérieure. L'école libérale met l'accent à cet égard sur l'importance des relations Etat - société, situant la rationalité des acteurs au niveau des individus et des groupes sociaux qui visent à faire représenter leurs intérêts particuliers au sein de l'Etat, afin que celui-ci les défende sur la scène internationale (Moravcsik, 1997 : 518). Suivant cette logique, le comportement des Etats serait déterminé par la configuration des préférences d'Etats interdépendants.

Cette approche permet notamment d'expliquer les conséquences de la démocratisation de la société sur le comportement de l'Etat, l'expression par celui-ci de préférences pluralistes le rendant moins enclin à risquer la guerre, dont les coûts sont supportés par la majorité des citoyens. Tel est le raisonnement qui se trouve à la base de la théorie de la « paix démocratique », selon laquelle les démocraties ne se font pas la guerre entre elles. Il est également utile à expliquer certaines préférences exprimées par les Etats dans les négociations internationales, par exemple lorsque « l'intérêt national » n'est que le reflet de l'influence relative sur le processus décisionnel interne des groupes de pression favorables ou opposés aux processus de libéralisation commerciale qui ouvrent à la concurrence des secteurs de l'économie.

En fait, l'intérêt national ne peut être caractérisé de façon appropriée qu'en lien avec la notion classique de souveraineté. Celle-ci fait état d'une séparation étanche entre les sphères interne et externe de la vie d'une nation, où la consécration de l'autorité suprême d'un Etat sur un territoire (souveraineté interne) a pour corollaire l'exclusion de toute ingérence d'un autre Etat sur ses décisions (souveraineté externe). Cette conception de la souveraineté est profondément enracinée dans la tradition politique latino-américaine. Elle a longtemps été considérée le rempart juridique permettant aux Etats faibles de résister à la volonté des plus puissants.

Cependant, l'intérêt national, aussi étroitement associé à la préservation de la souveraineté au sens classique, peut difficilement être réconcilié avec la construction d'espaces d'intégration régionale où s'opèrent des transferts de souveraineté en faveur d'une instance supranationale et, *a fortiori*, avec une politique extérieure coordonnée avec les membres d'un tel espace. Le dépassement d'une telle vision demande l'acceptation d'une conception limitée et « rassemblée »

de la souveraineté (Keohane, 2002 : 748), où la culture du compromis avec les partenaires du même bloc régional est la condition d'une politique extérieure plus forte pour l'ensemble.

## **B. La coopération internationale et les processus d'intégration régionale**

### *Les Etats et l'intégration régionale*

Dans l'approche réaliste, la question de la limitation de la souveraineté pour construire un espace d'intégration régionale est soumise au dilemme de la coopération internationale. En effet, tant que l'anarchie demeure le principe d'organisation du système international, les gains relatifs pèsent plus que les gains absolus aux yeux des Etats, et la coopération n'est intéressante pour eux que s'ils sont sûrs d'en tirer davantage profit que leurs partenaires.

L'intégration régionale, en tant que forme la plus avancée de coopération internationale, doit par conséquent bénéficier d'un environnement particulier pour permettre aux Etats concernés de contourner ce dilemme. Pour les réalistes, cela s'apparente essentiellement à la formation d'une alliance. Ainsi, la construction européenne pendant la Guerre froide n'aurait été possible que par l'existence de la menace soviétique, qui a incité les Etats d'Europe de l'ouest à s'unir, tout en bénéficiant de l'hégémonie américaine au sein de l'Alliance atlantique, qui a mitigé la conflictualité entre eux (Mearsheimer, 1990 : 47). Dans ce cas de figure, la distribution de la puissance aurait permis à ces Etats de se préoccuper davantage de leur prospérité économique que de leur sécurité, garantie par un acteur extérieur.

Une autre interprétation réaliste de l'intégration régionale présente ce phénomène comme un effort visant l'insertion d'une puissance hégémonique dans un cadre institutionnel favorable au renforcement de l'interdépendance. L'hégémon voit dans l'intégration la possibilité d'étendre son influence politique et économique par des moyens pacifiques (on dit alors qu'il s'agit d'une « puissance bénigne »), tandis que les Etats faibles de la région trouvent leur compte à maîtriser la puissance de leur voisin par l'adoption de normes communes qui rendent prévisible son comportement (Sindjoun & Vennesson, 2000 : 925). Ce serait le cas du sous-système unipolaire existant en Afrique australe, normalisé par l'intégration de l'Afrique du Sud dans la *Southern African Development Community* (SADC).

Aucune de ces deux hypothèses ne saurait expliquer à elle seule la formation de la Communauté andine. En effet, d'une part, sa création à la fin des années 1960 ne s'inscrivait pas dans la logique de la Guerre froide ; comme il sera démontré dans le deuxième chapitre, « l'ennemi commun » était, dans le pire des cas, la structure du commerce international, considérée comme un frein au développement économique des Etats membres. D'autre part, parmi les Etats impliqués dans le processus, aucun n'était perçu par les autres comme une menace nécessitant d'être encadrée, et aucun n'affichait des ambitions hégémoniques à faire avancer par le biais de l'intégration.

### *Les institutions et l'intégration régionale*

Dans un contexte d'interdépendance économique, sociale et culturelle croissante, la coopération internationale qui passe par la mise en place de règles et de structures de gouvernance communes, est apparue indispensable aux Etats. Les blocs régionaux se sont avérés singulièrement aptes à les développer et à les mettre en application.

L'école institutionnaliste souligne que les avantages offerts par les institutions internationales facilitent la sortie du jeu à somme nulle qu'est le dilemme de la coopération. Selon cette approche, les institutions aident les Etats à coopérer au bénéfice mutuel parce qu'elles apportent la transparence aux processus de négociation, produisent une information différenciée qui façonne les attentes des Etats et veillent à l'application des accords conclus ; ce faisant, elles réduisent les « coûts de transaction » de leurs accords (Keohane, 1998 : 86). Une grande négociation multilatérale possède notamment cet avantage sur une multiplicité d'accords bilatéraux.

Le comportement coopératif d'un groupe d'Etats à l'origine d'un processus d'intégration régionale, et notamment la dynamique de négociation engendrée, peuvent être expliqués à la lumière de cette analyse. En effet, le bon déroulement de négociations à caractère quasi-permanent repose sur la neutralité et sur la capacité de proposition, de médiation et d'exécution des institutions internationales qui en ont la charge.

Dans cette logique, le rapprochement d'un nombre limité d'Etats bénéficiant d'une proximité géographique et d'une interdépendance accrue est plus simple à accomplir. La constitution de blocs régionaux profiterait alors d'un avantage, dès lors que la défense d'intérêts communs,

quand ils existent, ferait apparaître un « effet de levier » produit par l'addition des voix des Etats membres, qui renforce leur capacité de négociation à l'échelle mondiale.

### *La dimension extérieure de l'intégration*

Le rôle des institutions internationales ne saurait toutefois être cantonné à un effet mécanique qui ne tiendrait pas compte du sens de la finalité des processus d'intégration régionale. Les tenants de l'école néofonctionnaliste affirment que les réponses pratiques adoptées au niveau régional pour faire face au contexte d'interdépendance sont à même d'engendrer des solidarités de fait, conduisant à des stades supérieurs d'intégration entre les Etats concernés. La coopération ainsi initiée est de nature à faciliter la mise en œuvre de politiques communes dans de domaines bien au-delà de la construction d'un marché commun, par la création d'une double dynamique qui conduit, d'une part, à l'approfondissement des avancées obtenues (cf. établissement d'une union monétaire) et, d'autre part, à la compensation de certains effets de ces mêmes avancées (par exemple en matière agricole, environnementale ou sociale).

Il s'agit là du modèle généralement appliqué à la construction européenne telle qu'elle avait été conçue dans les années 1950, mais ce modèle peut également se rattacher aux théories développées dans les années 1960 par la Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC) des Nations unies, à l'origine du processus d'intégration andin.

De tels processus ont un impact sur le plan externe, car l'harmonisation des normes et des politiques à l'intérieur d'un bloc favorise l'émergence d'intérêts communs et demande – lorsque des négociations internationales portent sur des matières harmonisées – une coordination des positions des Etats membres vis-à-vis de l'extérieur. Cela est vrai quand une union douanière se dote d'une politique commerciale afin de négocier d'une seule voix ses tarifs, mais également quand il s'agit de préserver la cohérence d'une politique sectorielle commune ou d'améliorer l'application d'un compromis trouvé au sein du bloc qui gagnerait à être accepté à l'extérieur (par exemple, l'efficacité des normes environnementales adoptées par un groupe d'Etats sera accrue si d'autres Etats se décident à les appliquer à leur tour).

La projection extérieure d'un processus d'intégration est donc susceptible de réorienter les politiques étrangères des Etats membres. Celles-ci se concentrent de plus en plus sur les négociations internes au bloc, qui portent sur la régulation d'aspects grandissants de la vie

économique et sociale, tandis que les accords conclus dans ce cadre influencent leurs futures positions à d'autres niveaux de la politique internationale.

Ainsi, l'effet de levier attendu de l'addition des voix des Etats membres, le besoin de concertation externe résultant de l'approfondissement de l'intégration et l'internalisation des processus de négociation créent les conditions pour la mise en place d'une politique extérieure commune.

### **C. La politique extérieure commune : particularités de son fonctionnement dans l'Union européenne**

L'Union européenne (UE) représente incontestablement l'exemple le plus abouti d'un processus d'intégration régionale doté d'une politique extérieure commune. Il importera de retenir, dans le cadre du présent travail, les atouts sur lesquels s'appuie son fonctionnement, aux fins de disposer d'éléments de comparaison pour évaluer la situation de la Communauté andine. Il conviendra également de mettre l'accent sur la spécificité des relations extérieures européennes, dont la communautarisation a nécessité divers aménagements qui contournent le fonctionnement normal des politiques de l'Union.

#### ***L'avantage comparatif de la politique extérieure commune***

L'action extérieure de l'UE présente, de l'avis de la Commission européenne (COM(2004) 626), un « avantage comparatif » vis-à-vis des politiques étrangères des Etats membres ; elle apporte une valeur ajoutée pour atteindre les objectifs fixés.

Celle-ci se reflète, tout d'abord, dans la possibilité de mettre en commun des ressources et des compétences produisant un effet de levier en faveur des dépenses au niveau européen, qui leur permet d'atteindre une masse critique génératrice d'économies d'échelle. C'est notamment le cas en matière d'aide au développement. Cet effet est également visible dans l'extension rapide du réseau de représentations de la Commission, plus dense que le réseau diplomatique du plus puissant des Etats membres.

En second lieu, l'UE est mieux à même de développer une approche intégrale de la politique extérieure parce que les compétences communautarisées dans le passé, notamment l'aide au

développement et la politique commerciale, font d'elle le seul acteur disposant de toute la panoplie d'instruments nécessaires pour traiter avec les Etats tiers. Les Etats membres agissant individuellement ne disposent plus de tous les outils pour mener à bien des stratégies en leur propre nom en direction des Etats tiers.

Enfin, l'Union représente le niveau adéquat pour agir dans des domaines qui connaissent des degrés élevés d'intégration des politiques communautaires, tels que l'élargissement, l'immigration ou l'environnement. Le niveau communautaire serait, de ce fait, en mesure d'assurer une efficacité optimale à l'action extérieure des Etats membres, tandis que les initiatives nationales seraient vouées à avoir un impact marginal ou non maîtrisé.

### *L'exceptionnalité de la politique extérieure commune*

Ces atouts ne sauraient toutefois placer la politique internationale de l'UE sur le même plan que d'autres politiques communautaires mises en œuvre depuis la signature du Traité de Rome. En fait, l'une des raisons pour lesquelles celui-ci se concentrait à l'origine sur les aspects économiques et commerciaux de l'intégration, était précisément parce que les tentatives de développer la coopération dans des domaines plus sensibles, comme les affaires étrangères et la défense, avaient échoué (cf. le refus par l'Assemblée nationale française de la Communauté européenne de défense en 1954).

Ce n'est qu'à partir des années 1970 que se met en place, en dehors du système institutionnel communautaire, la Coopération politique européenne. Durant plus de vingt ans, cet instrument permettra aux Etats membres de mettre en réseau leurs appareils diplomatiques et de s'habituer à discuter ensemble des grands enjeux de la politique internationale. C'est une période d'« apprentissage de la diplomatie collective » (Petiteville, 2006 : 24). Cependant, il convient de rappeler que, simultanément, deux champs d'action importants de la politique extérieure étaient communautarisés : le commerce international en tant que compétence exclusive de la Commission et l'aide au développement en tant que compétence partagée avec les Etats membres.

Les réformes institutionnelles introduites par les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice, bien qu'orientées vers la consolidation d'une politique extérieure commune, lui ont accordé un statut particulier. En effet, la création à Maastricht de trois piliers qui sous-tendent l'architecture de l'Union, représente une innovation juridique majeure afin de concilier le traitement dans un

cadre d'intégration régionale, d'une part, de la politique extérieure et de sécurité commune (deuxième pilier) et, d'autre part, de la justice et les affaires intérieures (troisième pilier).

La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ainsi institutionnalisée se différencie des politiques communautaires du premier pilier en ce que la prise de décision à l'unanimité demeure la règle, préservant un caractère intergouvernemental qui n'est pas démenti par les rôles marginaux attribués à la Commission et au Parlement, sauf en matière de financement.

Un autre aspect marquant de cette évolution est la formalisation juridique des instruments de la PESC. Agissant au travers de « stratégies communes », de « positions communes » et d'« actions communes » (Articles 13 à 15 du Traité sur l'Union Européenne - TUE) cette politique s'institutionnalise, devenant plus dépendante de la procédure et du droit, à l'instar de toute la construction européenne, mais dans un cadre propre et distinct des instruments juridiques du premier pilier (Petiteville, 2006 : 45).

La politique extérieure commune de l'Union européenne ne se limite pas à la PESC, comprenant l'ensemble des actions extérieures menées conjointement par les Etats membres et qui peuvent relever également des premier et troisième piliers. Cependant, elle a indéniablement gagné en visibilité à travers cet instrument, notamment par la création de la fonction de haut représentant pour la PESC (Article 18.3 du TUE), chargé d'assister la présidence dans sa mise en œuvre.

Il n'en demeure pas moins que cette politique commune, au sens qu'elle demande aux Etats membres de suivre les mêmes orientations de politique étrangère, ne vise pas à se substituer aux politiques nationales. Bien que le traité dispose que les Etats membres « s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité » (Article 11 du TUE) et « veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes » (Article 15 du TUE), toute ambition de formuler une politique unique, de nature fédérale, est pour le moment écartée et ce, nonobstant les dispositions du Traité constitutionnel qui prévoyaient la fusion des trois piliers.

En effet, les divergences entre les politiques extérieures nationales demeurent, et ce notamment lorsque les intérêts en jeu relèvent des domaines classiques de la puissance. Ainsi les dossiers majeurs de la politique internationale sont-ils traités par les grands Etats membres, dont deux sont même tenus par le traité, en tant que membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations unies, de « défendre les positions et les intérêts de l'Union » dans cette enceinte. La



guerre en Irak a démontré que ce n'est pas une tâche simple quand les positions de ces Etats se contredisent (Hill, 2002 : 15).

Il est donc possible d'affirmer, à la lumière de l'exemple européen, que si la formulation et la mise en œuvre d'une politique extérieure commune offrent des avantages aux Etats membres d'un processus d'intégration régionale en termes de cohérence et d'efficacité, cette politique reste soumise à une exceptionnalité dans sa conception et dans sa pratique du fait de son caractère sensible au regard des intérêts nationaux des Etats.

## **II. LA CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE EXTERIEURE COMMUNE DE LA COMMUNAUTE ANDINE**

Les premières tentatives de coordination de la politique extérieure des Etats membres de la Communauté andine, à la suite du lancement de leur processus d'intégration régionale, datent de la fin des années 1970 (A), mais elles n'ont pas bénéficié d'une continuité au cours de la décennie suivante. Ce n'est qu'après le changement du modèle d'intégration en 1989, qui ouvre une période marquée par une volonté d'approfondissement des liens unissant les Etats membres (B) qu'il devient possible d'adopter une politique extérieure commune institutionnalisée dans le cadre du processus d'intégration (C).

### **A. Les origines du processus d'intégration régionale et les premiers pas vers une action extérieure commune**

Le lancement du processus d'intégration des pays andins se produit à la fin des années 1960, lorsque les six Etats de la région – la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et le Venezuela – s'accordent autour d'un projet de développement économique commun, ébauché dans la Déclaration de Bogota du 16 août 1966<sup>5</sup>, et concrétisé par la signature de l'Accord de Carthagène le 26 mai 1969.

L'événement a profondément marqué les esprits : il fallait se remonter au mythe fondateur commun, incarné par les ambitions de Simón Bolívar de fédérer les peuples hispanophones d'Amérique, pour trouver la trace d'un projet comparable. De plus, l'initiative est née exclusivement de gouvernements démocratiquement élus, une coïncidence rare à l'époque, et qui ne s'est pas prolongée jusqu'au moment de la signature du traité, lorsque la Bolivie et le Pérou avaient basculé dans des régimes militaires et le Venezuela a refusé de participer<sup>6</sup>.

#### ***Une intégration portée par un projet de développement économique partagé***

Les gouvernements des pays andins partageaient le souci d'approfondir l'intégration économique de l'Amérique latine face aux attermoissements de l'Accord latino-américain de libre échange, en vigueur depuis 1960, qui comprenait la quasi-totalité des pays de la région. Le premier alinéa de

---

<sup>5</sup> Signée par les présidents du Chili, de la Colombie et du Venezuela et par les représentants plénipotentiaires du Pérou et de l'Equateur. La Bolivie y adhéra un an plus tard.

<sup>6</sup> Cet Etat adhéra, comme indiqué en introduction, en 1973.

l'article premier de l'Accord de Carthagène est sans équivoque sur sa portée latino-américaine : « Le présent accord a pour objectifs de promouvoir un développement équilibré et harmonieux des Etats membres en conditions d'équité, par le biais de l'intégration et de la coopération économique et sociale ; d'accélérer la croissance et la création d'emplois ; et de faciliter leur participation au processus d'intégration régionale en vue de parvenir à la formation graduelle d'un marché commun latino-américain ».

A la différence de leurs partenaires latino-américains, les Etats signataires de l'Accord de Carthagène étaient prêts à accepter la création d'institutions supranationales afin d'accélérer le processus (Peña, 1968), qui autrement pâtissait du manque d'un centre névralgique d'impulsion et de garanties pour la sécurité juridique des acteurs économiques. Le Groupe andin se dota ainsi d'un organe exécutif (« *Junta del Acuerdo de Cartagena* ») en 1970 et d'un organe juridictionnel (« *Tribunal Andino de Justicia* ») en 1979. Ses normes communautaires, à l'instar des européennes, priment sur le droit national des Etats membres et y sont directement applicables<sup>7</sup>.

Il faut noter que la mise en place d'un nouveau modèle économique se trouvait au centre de ce projet. Contrairement à l'Europe, le projet d'union politique qui mobilisait les pays andins n'était pas né d'un désir de paix<sup>8</sup>, mais d'une volonté partagée de modifier la structure de leurs échanges internationaux, perçue comme la cause principale de leur sous-développement économique<sup>9</sup>. C'est ce qui ressort du deuxième alinéa de l'article premier de l'Accord de Carthagène : « Sont également des objectifs de cet Accord diminuer la vulnérabilité extérieure et améliorer la position des Etats membres dans le contexte économique international ; renforcer la solidarité sous-régionale et réduire les différences de développement existantes entre les Etats membres ».

Cette idée, fondée sur la « théorie de la dépendance » prédominante à l'époque, demandait une stratégie d'industrialisation par substitution aux importations – nécessaire pour sortir de la condition d'Etats périphériques exportateurs de matières premières – qui devait s'appuyer sur l'intégration régionale, dès lors que l'augmentation de la taille du marché permettrait de réaliser les économies d'échelle indispensables à la création d'industries compétitives.

---

<sup>7</sup> Les « Décisions » de la Communauté andine correspondent aux « Règlements » et aux « Directives » de l'UE.

<sup>8</sup> La région n'a pas connu de traumatisme majeur au cours du XX<sup>ème</sup> siècle puisqu'elle est restée à l'écart des deux conflits mondiaux.

<sup>9</sup> Les échanges commerciaux intrarégionaux représentaient, en 1969, moins de 1% de la valeur du commerce total des Etats membres.

L'orientation de base du processus d'intégration andin visait donc la construction d'un marché protégé, caractérisé par des tarifs douaniers externes élevés – l'Accord de Carthagène prévoyait à l'époque l'établissement d'un « tarif extérieur minimum commun » – et des limitations aux investissements étrangers directs<sup>10</sup>. Ces mesures s'accompagnaient de politiques sectorielles favorisant le développement de l'industrie (automobile, pétrochimie) et de l'agriculture (protection du marché interne face au flottement des prix des denrées agricoles) à l'échelle régionale.

La promotion d'une interdépendance économique jusqu'alors inexistante entre les Etats membres dépendait à l'évidence du volontarisme politique. Il en était de même de la finalité assignée au traité, à savoir « l'amélioration persistante du niveau de vie des habitants de la sous-région » (troisième alinéa de l'article 1) ainsi que du souci d'équité qui le traverse. Ces exigences ont appelé la mise en œuvre, dès le début des années 1970, d'accords complémentaires pour promouvoir la coopération régionale dans les domaines de la santé et de l'éducation<sup>11</sup> ; elles ont également conduit à l'institutionnalisation de mécanismes pour réduire les différences dans les niveaux de développement des Etats membres<sup>12</sup>.

### ***Premiers pas sur la scène internationale***

Au regard du niveau des échanges dans la région andine à la fin des années 1960, il n'y était pas question de créer des institutions pour gérer une situation d'interdépendance économique – selon l'interprétation classique de l'émergence des institutions internationales – mais, au contraire, de générer une telle situation par les institutions. Le paradoxe de cette première période du processus d'intégration est que, tout en étant guidé par un profond sens politique, il ne s'est pas doté des instruments pour soutenir son projet sur le plan externe.

Ce n'est qu'en 1979, à l'occasion de la crise politique au Nicaragua, que les ministres des affaires étrangères des pays andins se sont concertés pour la première fois afin de défendre la souveraineté de cet Etat d'Amérique Centrale. Dix ans après le lancement du processus, les avancées de l'intégration commerciale et de son institutionnalisation, dans un contexte de retour

---

<sup>10</sup> L'application d'une norme communautaire (Décision 24 du 31 décembre 1970) régulant les investissements étrangers provoqua, en 1976, le retrait du Chili du processus d'intégration. Ce pays avait entamé la libéralisation de son économie sous le régime militaire du Général Pinochet.

<sup>11</sup> *Convenio Hipólito Unanue* et *Convenio Andrés Bello*, respectivement.

<sup>12</sup> Aux termes de l'article 2 de l'Accord de Carthagène, « Le développement équilibré et harmonieux doit conduire à une distribution équitable des bénéfices de l'intégration entre les Etats membres, de manière à réduire les différences existant entre eux. » Cette clause pourrait être interprétée comme une obligation de résultat visant à surmonter le dilemme de la coopération en supprimant l'incertitude autour des gains relatifs.

à la démocratie pour trois Etats membres, rendaient possible cet exercice qui mettait le Groupe andin sur les devants de la scène internationale (García Belaunde, 2005).

Cette instance informelle de coordination entre les ministères des affaires étrangères a été opérationnelle pendant près de deux ans.<sup>13</sup> Il convient de préciser que son action restait déconnectée de la marche du processus d'intégration en ce qu'elle abordait des thématiques à caractère nettement politique, notamment en renfort des transitions démocratiques à l'œuvre en Amérique Latine.

Ses travaux se sont interrompus en 1981, d'abord en raison d'un conflit frontalier opposant deux Etats membres, puis plus durablement, à cause de la crise économique provoquée par le problème de la dette extérieure, qui a signifié un coup d'arrêt important pour l'intégration andine. La seule exception notable à cette paralysie, sur le plan externe, a été la signature du premier accord de coopération entre le Groupe andin et la Communauté économique européenne en 1983.

Si dans un premier temps, l'action extérieure commune des pays andins a été de courte durée, elle a néanmoins lancé une dynamique de concertation politique novatrice en Amérique Latine. En effet, les principes d'action du Groupe andin ont été repris par deux Etats membres (la Colombie et le Venezuela), le Mexique et le Panama pour créer en 1983 le « Groupe Contadora », dans le but de participer aux efforts visant le rétablissement de la paix en Amérique Centrale. L'adhésion graduelle d'autres Etats latino-américains est à l'origine de la formation du « Groupe de Rio », mécanisme permanent de consultation et de concertation politique d'Amérique latine qui perdure jusqu'à aujourd'hui.

Au-delà du bilan mitigé de son action, qu'il ne correspond pas d'évaluer ici, le Groupe de Rio a certainement contribué à une socialisation diplomatique entre ses Etats membres, qui leur a permis de détendre le climat de méfiance prévalant pendant la période des dictatures, et d'évoquer en commun des problèmes de la région tels que le fardeau de la dette extérieure ou la consolidation démocratique. Il a aussi été un outil facilitant l'action en bloc de l'Amérique latine dans le cadre des Nations unies ou face à l'Union européenne, et constitue en cela un exemple de groupe régional où la coordination des politiques étrangères des Etats concernés ne repose pas sur des efforts comparables en matière d'intégration économique.

---

<sup>13</sup> Appelée « *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores* », elle préfigurait l'organe qui devait être institutionnalisé en 1996.

## **B. La transition d'un modèle fermé d'intégration au « régionalisme ouvert » dans une ère de changements**

La relance du processus d'intégration andin commence en 1989, stimulée par le nouveau contexte de l'économie mondiale, qui avait obligé les Etats membres à réformer profondément leurs économies pour rétablir les équilibres macroéconomiques et qui voyait, simultanément, le triomphe du modèle capitaliste face au collapse du bloc soviétique. Les changements intervenus avec la fin de la Guerre froide semblaient, par ailleurs, ouvrir une ère où la diminution de l'influence des facteurs globaux – bipolarité – sur la politique internationale laisse de plus amples marges aux blocs régionaux pour se consolider et accroître leur présence sur la scène internationale (Katzenstein, 1996).

La coïncidence des pays andins autour de la libéralisation des marchés et de la poursuite de l'intégration les incite à épouser une nouvelle forme de régionalisme, qui ne prône plus la fermeture de l'économie aux échanges internationaux, mais considère au contraire que la solidarité régionale n'est pas incompatible avec l'ouverture au monde ; c'est le temps du « régionalisme ouvert ».

Le processus d'intégration se dote, en conséquence, d'une « Nouvelle orientation stratégique » approuvée par les chefs d'Etat des cinq pays andins réunis à Galápagos, en décembre 1989. Celle-ci prévoit, en particulier, la libéralisation rapide des échanges entre les Etats membres afin de parachever la création d'une Zone de libre échange, effective à partir de 1993<sup>14</sup>, qui s'accompagne de la mise en place d'un tarif extérieur commun dès 1995<sup>15</sup>. Ces efforts sont à l'origine d'une véritable explosion du commerce intracommunautaire, dont la valeur est multipliée par quatre entre 1989 et 1995 (SG/de 144, 2006).

Si le renforcement des liens entre les Etats membres et leur volonté de promouvoir l'ouverture commerciale semblent ainsi poser les jalons pour entamer des négociations en bloc avec les Etats tiers, des divergences sur la portée et le rythme des accords à conclure les incitent, dès 1992, à ne pas s'obliger à agir de concert. La Décision 322 du 25 août 1992 dispose en conséquence que les négociations commerciales des Etats membres avec leurs partenaires latino-américaines « auront

---

<sup>14</sup> Décision 324 du 25 août 1992. Le Pérou est resté en dehors de ce schéma jusqu'en 1997, lorsque l'adoption de la Décision 414 du 31 juillet 1997 a permis de programmer son incorporation à la Zone de libre échange andine, aujourd'hui complétée.

<sup>15</sup> Décision 370 du 26 novembre 1994. Le Pérou reste également à l'écart.

de préférence un caractère communautaire » (Article 1), mais qu'en cas d'impossibilité ils « pourront mener des négociations bilatérales » (Article 3).

Il n'en demeure pas moins que la première moitié des années 1990 avait donné un nouveau souffle au processus d'intégration régionale. Les Etats membres en ont pris acte en 1996, opérant une réforme institutionnelle d'ampleur par la signature du Protocole de Trujillo, qui modifie l'Accord de Carthagène pour exprimer une volonté de dépasser la phase commerciale de l'intégration. Au-delà du changement symbolique de nom – création de la Communauté andine – la formalisation de la participation au processus des chefs d'Etat, dans le cadre du Conseil présidentiel andin, et des ministres des affaires étrangères, au sein d'un Conseil andin des ministres des affaires étrangères doté de pouvoirs législatifs, se voulait la traduction institutionnelle de cette volonté (cf. Annexe I).

En effet, les chefs d'Etat s'étaient emparés, au cours de la première moitié des années 1990, d'une série de thématiques à caractère politique, dont le traitement n'avait pas jusqu'alors relevé d'une approche régionale. Or la réforme institutionnelle permettait désormais aux pays andins d'adopter les instruments juridiques nécessaires au développement d'une coopération multidimensionnelle, en donnant au Conseil des ministres des affaires étrangères une large compétence sur tous les sujets ne concernant pas directement le commerce et les investissements<sup>16</sup>.

Dans un contexte de prise de conscience croissante sur le rôle dévolu aux blocs régionaux à l'heure de la globalisation, en vertu notamment de la multiplication des espaces de dialogue et de négociation multilatéraux, les relations extérieures s'imposaient comme un domaine clé pour mettre en œuvre cette coopération (Moncayo, 1999 : 37). Cela tenait, bien sûr, aux négociations commerciales en bloc qui se projetaient déjà avec le Marché Commun du Sud (MERCOSUR), avec certains pays d'Amérique Centrale et avec l'ensemble des Etats des Amériques dans le cadre de la Zone de libre échange des Amériques (ZLEA) lancée à l'initiative des Etats-Unis.

Cependant, le développement d'autres axes appelant une action coordonnée représentait la véritable nouveauté. C'est précisément en 1996, à l'occasion d'une réunion des ministres des affaires étrangères de l'Union européenne et du Groupe de Rio, à Rome, que la réalisation de réunions régulières entre l'UE et la Communauté andine a pris forme. S'ouvrait ainsi la possibilité de répliquer ce schéma avec d'autres Etats regroupés au sein d'organisations

---

<sup>16</sup> La Commission de l'Accord de Carthagène, organe réunissant les ministres du commerce des Etats membres, garde cette compétence. Elle avait été jusqu'en 1996 le seul détenteur du pouvoir législatif au sein du bloc.

régionales, afin conduire des dialogues politiques – de nature dite « bi-multilatérale » – où la Communauté andine apparaît comme l’interlocuteur du niveau approprié pour optimiser les contacts et les approches de coopération.

De même, la participation des Etats membres aux conférences mondiales portant sur des sujets multiples<sup>17</sup>, de plus en plus fréquentes pendant les années 1990, se constitue en un deuxième axe à explorer en commun dès lors que le projet politique qui les rassemble prévoit le traitement approfondi de ces sujets dans le cadre d’une coopération multidimensionnelle. Les incitations à se coordonner semblaient ainsi plus nombreuses que par le passé, et tout aussi décisives pour la bonne marche du processus d’intégration.

### **C. La formulation de la Politique extérieure commune : principes, objectifs et instruments**

Aux termes de l’article 16(a) de l’Accord de Carthagène modifié par le Protocole de Trujillo, il revient au Conseil andin des ministres des affaires étrangères de « formuler la politique extérieure des pays membres dans les matières d’intérêt sous-régional ». Dès 1997, le Protocole de Sucre introduisait dans le traité l’actuel chapitre III « Relations extérieures », afin de préciser la portée de cette disposition. Ainsi les articles 50 et 51 fixent les deux missions primordiales assignées à la politique extérieure du bloc :

- Adopter des positions communes afin de favoriser une participation plus efficace des Etats membres dans les conférences et les organisations internationales.
- Définir une stratégie communautaire pour approfondir l’intégration avec les autres groupements régionaux d’Amérique Latine et pour développer les relations économiques et politiques avec les blocs extrarégionaux.

Sur ces bases juridiques, le Conseil s’est attelé à la tâche de formuler les principes, objectifs et instruments de cette politique, avec le concours du Secrétariat Général<sup>18</sup>, au cours d’un processus de consultations d’une durée d’un an auquel ont participé les représentants des Ministères des affaires étrangères des Etats membres et une centaine d’experts de la société civile (Moncayo, 1999 : 10). Cet exercice a conduit à l’adoption de la Décision 458 du 25 mai 1999 portant sur les

---

<sup>17</sup> Environnement (1992), égalité homme femme (1995), développement social (1996) ou lutte contre les drogues (1998), pour citer quelques uns qui ont fait l’objet de sommets mondiaux.

<sup>18</sup> Le Secrétariat général de la Communauté andine se substitua à la *Junta* à la suite de l’entrée en vigueur du Protocole de Trujillo. L’organe exécutif du processus d’intégration passait ainsi d’une direction collégiale à une direction unique confiée à un Secrétaire général.



« Orientations de la Politique extérieure commune » (cf. Annexe II). A l'occasion du trentième anniversaire de la signature de l'Accord de Carthagène, la Communauté andine affichait ainsi ses ambitions de devenir un acteur mondial, et annonçait dans le même temps sa volonté de parachever son marché commun au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

La Décision 458 pose le cadre pour la mise en œuvre de la Politique extérieure commune en établissant ses principes, objectifs, critères, mécanismes, modalités et domaines d'action. Il convient de revenir dans un premier temps sur sa conception générale, en passant en revue les principes, objectifs et critères retenus, pour ensuite étudier ses aspects pratiques au travers des mécanismes et modalités d'action mis au point.

### ***Principes, objectifs et critères de la Politique extérieure commune***

Les **principes** sur lesquels se fonde la Politique extérieure commune sont énoncés au titre premier de la Décision 458. Il s'agit, d'une part, des instruments du droit communautaire andin et, d'autre part, de l'acceptation d'une série de valeurs partagées. Celles-ci ratifient, pour l'essentiel, les engagements internationaux des Etats membres, à savoir le respect des principes et des normes du droit international consacrés par les Chartes des Nations unies et de l'Organisation des Etats Américains ; l'identité commune andine et la consolidation de l'intégration régionale de l'Amérique latine inscrits à l'Accord de Carthagène ; la paix, la sécurité internationale et la solution pacifique des différends ; la promotion de la démocratie et des droits de l'homme ; et la solidarité et la coopération pour le développement.

En concordance avec ces principes, les **objectifs** de la Politique extérieure commune répertoriés au titre II fixent ses grandes orientations. Il est possible de les regrouper en quatre catégories pour mieux illustrer les logiques poursuivies.

Une première catégorie concerne la *présence internationale de la Communauté andine*, qu'il est question de faire entrer au jeu de la politique mondiale à travers la défense et la promotion de l'identité, des valeurs, des droits et des intérêts communs ; le renforcement des capacités de négociation internationale des Etats membres et de la Communauté andine dans son ensemble ; et le renforcement du multilatéralisme et la démocratisation des relations internationales.

Une deuxième catégorie peut être établie au regard de la priorité accordée au *renforcement des processus d'intégration* à l'origine de cet effort commun. On dénombre à ce titre la consolidation du processus d'intégration et de l'identité, de la solidarité et de la cohésion de la Communauté andine ; et la participation active du bloc au processus d'intégration latino-américain et à la promotion de la stabilité, de la paix et de la solidarité dans la région.

La troisième catégorie a trait à des objectifs majeurs du *développement politique, économique et social des Etats* qui gagneront à s'appuyer sur une politique extérieure efficace, tels que la consolidation de la démocratie, de l'Etat de droit, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; l'éradication de l'extrême pauvreté, la promotion de la participation de la société civile et l'amélioration du niveau de vie des habitants de la région andine ; et la promotion du développement durable et la protection de l'environnement.

Enfin, une quatrième catégorie inclurait des *questions de sécurité et autres menaces transnationales* qui concernent particulièrement la région, comme le renforcement de la paix et de la sécurité au sein de la Communauté andine ; l'action conjointe pour lutter contre le problème mondial des drogues ; et la lutte contre la corruption, le terrorisme et le crime organisé.

Le titre III de la Décision 458 établit les **critères** qui régiront la mise en œuvre de la Politique extérieure commune. Si celle-ci se doit de « répondre aux intérêts communs » des Etats membres et d'être en cohérence avec leurs politiques extérieures nationales, elle peut, en tant qu'expression d'un processus d'intégration qui s'approfondit et se projette à l'international, aborder des questions politiques, économiques, commerciales et socioculturelles.

Par conséquent, au critère de *gradualité*, qui veut que la Communauté andine se saisisse des questions internationales au gré des priorités établies et des intérêts communs identifiés, s'ajoute un critère d'*intégralité* visant le développement d'une vision d'ensemble de la Politique extérieure commune, qui tienne compte de son caractère multidisciplinaire et des interactions croissantes entre les affaires intérieures et extérieures. Un critère de *flexibilité* a également été introduit, à la formulation quelque peu ambiguë<sup>19</sup>, probablement afin de permettre des expérimentations, eu égard au caractère novateur de cette politique.

Les Etats membres ont ainsi fait preuve de prudence en prévoyant une montée en puissance progressive de la Politique extérieure commune, à mesure qu'ils parviendront à s'accorder sur

---

<sup>19</sup> « La flexibilité permet à la Politique extérieure commune, ainsi qu'à ses mécanismes, de s'adapter à la dynamique du contexte régional et mondial en préservant la cohérence de ses objectifs et actions. »

des matières propices à un travail coopératif. Néanmoins, force est de constater qu'en reconnaissant que tous les sujets ont vocation à être abordés en commun – si tant est qu'une vision partagée peut être dégagée –, ils ont témoigné de leurs attentes vis-à-vis de cet instrument.

### *Les mécanismes et les modalités d'action*

La Décision 458 dénombre dans ses titres IV et V les mécanismes et les modalités d'action de la Politique extérieure commune. Par mécanismes on entend les organes et les institutions de la Communauté andine et les représentants des Etats membres compétents pour définir et mettre en oeuvre cette politique ; par modalités d'action, la manière dont sont exprimés sur la scène internationale les accords adoptés au niveau régional.

Au titre des **mécanismes** sont cités, sans plus de précisions, le Conseil présidentiel andin, le Conseil andin des ministres des affaires étrangères, la Commission (dans son domaine de compétence en matière de négociations commerciales internationales) et les réunions de vice-ministres ou hauts fonctionnaires des affaires étrangères. Dès lors il peut être déduit, suivant le schéma institutionnel mis en place par le Protocole de Trujillo, qu'il appartient au Conseil présidentiel de fixer les priorités de l'action extérieure que le Conseil des ministres des affaires étrangères et la Commission sont chargés de mettre en oeuvre, secondés par les vice-ministres.

Toutefois, l'article 2 inséré à la fin de la norme dispose qu'il correspond au Conseil des ministres des affaires étrangères de « coordonner l'exécution » de la Politique extérieure commune « au travers du Secrétariat pro tempore<sup>20</sup> », et « avec le soutien technique du Secrétariat général ». Cette formule se rapproche de celle utilisée à l'article 19 de l'Accord de Carthagène pour répartir les tâches entre le Secrétariat pro tempore et le Secrétariat général dans les domaines de compétence du Conseil.

Il est important de noter que les aspects économiques et commerciaux du processus d'intégration, relevant de la compétence de la Commission, n'accordent pas de place comparable à l'Etat membre exerçant la présidence de la Communauté andine. Il est donc possible de déceler dans la formulation des mécanismes de la Politique extérieure commune la volonté des Etats membres de garder un contrôle plus étroit sur cet instrument. Cela n'est pas sans rappeler les aménagements institutionnels introduits par l'UE pour aborder les matières du deuxième pilier.

---

<sup>20</sup> Il s'agit du ministère des affaires étrangères de l'Etat membre exerçant la présidence de la Communauté andine.

Des normes postérieures sont venues compléter ce dispositif. Ainsi la Décision 475 du 3 février 2000 « Directive N° 1 sur la Politique extérieure commune » précise le rôle de la présidence, des missions et représentations diplomatiques des Etats membres, et la politique d'information à mettre en oeuvre. Elle confirme notamment le rôle du Secrétariat général de la Communauté andine en matière de soutien au Conseil dans la préparation et la formulation de ses missions de Politique extérieure commune.

La Décision 476 du 27 avril 2000 dispose, pour sa part, que chaque Etat membre désignera au sein de son ministère des affaires étrangères, un haut fonctionnaire responsable de manière permanente de la coordination de cette politique au niveau national<sup>21</sup>. Enfin la Décision 499 du 22 juin 2001, modifiant la Décision 475, confie au Secrétariat pro tempore du Conseil la mise en réseau de ces hauts fonctionnaires.

Concernant les **modalités d'action**, il est prévu que les Etats membres adoptent des positions communes et des actions conjointes ; qu'ils se concertent lors des votes et de la présentation de candidatures dans les organisations internationales ; et qu'ils s'y expriment d'une voix unique. Il est également envisagé de développer une coordination régulière entre les missions et les représentations diplomatiques des Etats membres, voire d'établir des représentations diplomatiques conjointes.

Chaque fois qu'il est nécessaire, l'Etat membre exerçant la présidence du Conseil représente la Communauté andine, sauf mandat exprès donné à un autre Etat membre ou au Secrétariat général pour le faire. Le ministère des affaires étrangères en charge du Secrétariat pro tempore est d'ailleurs seul habilité pour coordonner l'action des missions et des représentations diplomatiques des Etats membres. La place centrale accordée à l'intergouvernemental dans le cadre de la Politique extérieure commune est ainsi réaffirmée.

Un « agenda de la Politique extérieure commune », approuvé chaque année par le Conseil des ministres des affaires étrangères, sert de feuille de route pour préparer les échéances où les Etats membres se proposent d'agir ensemble. Cet agenda doit, aux termes de la Décision 499, être mis à jour sur une base trimestrielle par le réseau des Coordonnateurs nationaux de la Politique extérieure commune.

---

<sup>21</sup> Ces hauts fonctionnaires sont connus dans le jargon andin comme les « Coordonnateurs nationaux de la PEC ».

Enfin, il convient de mentionner qu'aucun dispositif n'est prévu en matière de financement. Les Etats membres sont censés s'appuyer sur leurs budgets nationaux. De son côté, le Secrétariat général devait, sans moyens additionnels, adapter son organisation pour assurer ses nouvelles responsabilités.

### **III. REALISATIONS ET LIMITES DE ONZE ANNEES DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE EXTERIEURE COMMUNE (1996-2007)**

Si la mise au point des instruments juridiques de la Politique extérieure commune ne s'est conclue qu'en 2001, une activité extérieure importante s'est développée depuis la réforme institutionnelle de 1996 méritant d'être évaluée. Il importera d'étudier son fonctionnement pratique et ses réalisations à travers les mécanismes institutionnels à l'œuvre (A) ainsi que de prendre la mesure des facteurs ayant influencé sa trajectoire, qu'ils soient externes (B), notamment le comportement des principaux acteurs du système international, ou internes (C), en lien avec les évolutions politiques des Etats membres.

#### **A. Fonctionnement et portée : les facteurs institutionnels**

Le mécanisme opérationnel de base de la Politique extérieure commune est composé de deux réseaux permanents de fonctionnaires nationaux et internationaux, chargés de préparer en amont les décisions des organes politiques. Leur travail verse essentiellement sur les relations de la Communauté andine avec les Etats tiers et les blocs régionaux, ainsi que sur sa participation dans les conférences et les organisations internationales.

#### *Un fonctionnement en réseaux : les négociations commerciales internationales*

La compétence de la Commission de la Communauté andine en matière de commerce et investissements est déterminante en ce qu'elle lui signifie la responsabilité d'un domaine majeur des relations extérieures du bloc : les négociations commerciales internationales. En effet, ce domaine n'est pas fondamentalement altéré par la mise au point des instruments juridiques de la Politique extérieure commune et continue de s'appuyer sur la coopération entre les Ministères de Commerce<sup>22</sup> des Etats membres et le Secrétariat général.

Dans ce sens, les fonctionnaires nationaux appartenant aux groupes de travail chargés de suivre les dossiers économiques et commerciaux de la construction du marché commun et de l'approfondissement de l'intégration, s'occupent également de la coordination des relations économiques extérieures.

---

<sup>22</sup> Sauf en Bolivie où le Ministère des affaires étrangères garde cette compétence à travers son ministère délégué aux relations économiques et au commerce extérieur.

Du côté du Secrétariat général, cela signifie que la plupart de ses effectifs suivent ces mêmes dossiers, étant donné que l'organe exécutif du processus est resté concentré, pendant plus de vingt ans, sur les aspects commerciaux de l'intégration. Le Secrétariat général assure également le secrétariat de la Commission, gère son agenda et les procès verbaux de ses réunions.

Le lien avec l'architecture de la Politique extérieure commune s'effectue néanmoins dès lors qu'il est nécessaire d'aborder les aspects politiques des sujets commerciaux. Des réunions du Conseil des ministres des affaires étrangères, « élargies » à la Commission (i.e. avec la participation des Ministres du Commerce) sont prévues à cet effet, permettant au Conseil de chapeauter la stratégie d'ensemble en matière d'action extérieure, conformément à l'esprit du chapitre III de l'Accord de Carthagène portant sur les relations extérieures et à la Décision 458.

### *Un fonctionnement en réseaux : les affaires politiques*

Pour tous les autres aspects des relations extérieures de la Communauté andine, la compétence revient directement au Conseil des ministres des affaires étrangères et, à l'échelon opérationnel, au réseau des « Coordonnateurs nationaux de la PEC » créé par la Décision 476. Le coordonnateur national officiellement désigné par chaque pays – souvent un vice-ministre ou un sous-secrétaire d'Etat – s'appuie sur des services du ministère des affaires étrangères qui deviennent des points nodaux pour les questions politiques andines. Ces services, dénombrés dans le tableau ci-après, ont généralement à leur charge d'autres thématiques régionales ou multilatérales. Ils se relaient dans l'exercice annuel du Secrétariat pro tempore :

<b>Etat membre</b>	<b>Service du Ministère des affaires étrangères</b>
<b>Bolivie</b>	Direction de la coordination des sommets
<b>Colombie</b>	Direction des Amériques
<b>Equateur</b>	Direction de l'intégration
<b>Pérou</b>	Direction générale de l'intégration <sup>23</sup>
<b>Venezuela</b>	Direction générale de la politique internationale jusqu'en 2004, puis Direction générale de l'économie et de la coopération internationale

<sup>23</sup> Renommée « Direction de la Communauté sud-américaine et de la Communauté andine » en 2005.

Le dispositif est complété par le Secrétariat général, réorganisé en 2002 pour le doter d'une unité de Politique extérieure commune<sup>24</sup> qui participe au réseau des ministères des affaires étrangères. Il est important de noter que cette unité est placée sous l'autorité du secrétariat du Conseil andin des ministres des affaires étrangères, lequel est assuré par le Secrétariat général au même titre que le secrétariat de la Commission. Ainsi, à la différence de l'architecture de la PESC de l'Union européenne, le dispositif de politique extérieure andin ne compte pas de structure autonome pour gérer le secrétariat du Conseil, ce qui est de nature à renforcer le rôle de l'organe exécutif du processus d'intégration en la matière.

Si le Secrétariat général garantit la continuité des travaux du Conseil, la présidence tournante de ce dernier joue un rôle clé en sa qualité de Secrétariat pro tempore chargé de la coordination de son agenda. En effet, l'Etat membre concerné dispose d'un an pour faire avancer ses priorités et pour mieux tenir compte de ses propres contraintes dans le cadre de cet agenda ; il se sert, à cette fin, des prérogatives de la présidence en matière de convocation des groupes de travail et de proposition des ordres du jour.

Pratique bien ancrée dans les mécanismes régionaux dépourvus d'institutions à caractère permanent (cf. Groupe de Rio), elle peut affaiblir la cohérence de la Politique extérieure commune dans la mesure où celle-ci repose sur la prévisibilité des orientations de long terme arrêtées par le Conseil et qui guident l'action du Secrétariat général. La construction d'une relation de confiance avec le Secrétariat général est donc indispensable pour ne pas nuire au fonctionnement normal du dispositif.

En effet, le Secrétariat général est en mesure de remplir efficacement son rôle de soutien à la préparation et à la formulation de la Politique extérieure commune parce qu'il bénéficie d'un avantage sur les Etats membres en termes de spécialité sur les questions d'intégration, qui en fait un acteur incontournable du réseau. Le Secrétariat pro tempore doit nécessairement s'appuyer sur lui et lui laisser une part d'initiative tout en se souciant de rester maître des dossiers qu'il entend prioriser.

Les rapports qui s'établissent entre les deux secrétariats varient d'année en année en fonction des objectifs et des capacités d'action de l'Etat membre en exercice de la présidence. Ils détermineront les marges de manœuvre du Secrétariat général. Il n'en demeure pas moins que le système ainsi mis au point permet des échanges d'information fluides entre les acteurs du réseau,

---

<sup>24</sup> Auparavant un conseiller spécial auprès du Secrétaire général avait à sa charge cette thématique.



essentiels au bon déroulement des processus de concertation des stratégies et des positions communes.

***Portée des relations de la Communauté andine avec les Etats tiers et les blocs régionaux***

Le tableau ci-après synthétise les principaux accords négociés en bloc par la Communauté andine, afin de donner un aperçu d'ensemble de la portée de sa Politique extérieure commune :

<b>Etat / Bloc</b>	<b>Domaine commercial</b>	<b>Domaine politique</b>
MERCOSUR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accords de complémentation économique avec le Brésil (1999) et l'Argentine (2000)</li> <li>• Accord de libre-échange (2003)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mécanisme de dialogue et de concertation politique (2001)</li> <li>• Création de la Communauté sud-américaine (2004)</li> <li>• Association de ses Etats membres à la Communauté andine (2005)</li> </ul>
Amérique Centrale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord commercial (non achevé)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord de dialogue politique et de coopération (non achevé)</li> </ul>
Union européenne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord de libre échange adossé à l'accord d'association (en cours)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord de dialogue politique et de coopération (2003)</li> <li>• Accord d'association (en cours)</li> </ul>
Etats-Unis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Création du Conseil du Commerce et des Investissements (1998)</li> </ul>	
Canada	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord de coopération en matière de commerce et d'investissements (1999)</li> </ul>	
Chine		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mécanisme de consultation politique et de coopération (2000)</li> </ul>
Russie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accord de coopération en matière de commerce et d'investissements (non achevé)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mécanisme de dialogue politique et de coopération (2001)</li> </ul>
Inde		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mécanisme de dialogue politique et de coopération (2003)</li> </ul>
Chili		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Association à la Communauté andine (2006)</li> </ul>
Mexique		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mécanisme de dialogue politique et de coopération (2006)</li> </ul>

Les relations de la Communauté andine avec des Etats tiers et des blocs régionaux consistent pour l'essentiel d'aspects commerciaux et d'aspects politiques. S'il serait inexact d'imaginer une

séparation rigide entre ces deux domaines, le fait qu'ils soient abordés par des canaux institutionnels distincts au sein de l'organisation permet aussi de les étudier tour à tour par un souci de clarté.

### *Les relations commerciales*

Les discussions autour de la mise en cohérence de la politique commerciale avaient donné lieu, dès 1992, à l'adoption de la Décision 322, qui laisse des marges d'autonomie à chaque Etat membre dans ses négociations avec les partenaires latino-américains. La consolidation de l'intégration vers le milieu des années 1990 les a néanmoins incité à envisager une participation communautaire aux diverses négociations commerciales en cours.

Cette ambition se fondait sur les progrès réalisés dans la perspective de mettre en place une union douanière, qui s'accompagnait du développement de règles communes dans des matières connexes telles que la propriété intellectuelle, le régime agricole, les mesures antidumping ou les règles d'origine (Rico, 2004 : 14).

En outre, le traitement commun appliqué aux exportations du bloc par ses deux principaux partenaires commerciaux (les Etats-Unis et l'Union européenne) obligeait les pays andins à se concerter pour essayer de peser sur des décisions à caractère unilatéral. Ainsi, le champ de la diplomatie commerciale de la Communauté andine porte sur au moins quatre types d'instrument :

- **Les schémas de préférences unilatérales** octroyés par les Etats-Unis (ATPA / ATPDEA<sup>25</sup>) et l'Union européenne (Système de préférences généralisées) au titre de la lutte contre les drogues, qui demandent une diplomatie active pour l'octroi, l'extension et la défense de ces préférences.
- **Les accords de coopération sur la promotion du commerce et des investissements**, qui visent à favoriser l'accès aux marchés et la connaissance mutuelle des environnements réglementaires en vue d'approfondir les relations économiques avec des partenaires importants.
- **Les accords de complémentarité économique** régulés dans le cadre de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI). Négociés avec les Etats d'Amérique latine,

---

<sup>25</sup> *Andean Trade Preference Act* et *Andean Trade Preference and Drug Eradication Act* votés en 1990 et 2002, respectivement, par le Congrès américain. Ils ne s'appliquent pas au Venezuela.

ils sont de portée diverse, pouvant aller de l'octroi sélectif de préférences tarifaires jusqu'au libre-échange.

- **Les accords de libre-échange** avec des acteurs extérieurs à la région Amérique latine.

Cette diplomatie commerciale a connu ses heures les plus intenses pendant les négociations de la Zone de libre échange des Amériques, entre 1999 et 2003, lesquelles n'ont finalement pas abouti. Il est intéressant de noter qu'elles ont eu un effet positif sur l'approfondissement de l'intégration en ce qu'elles ont appelé de considérables efforts pour renforcer la cohésion du bloc, et notamment pour parfaire l'adhésion du Pérou à l'union douanière (Rico, 2004 : 18). La Décision 535 du 15 octobre 2002 sur le tarif douanier commun, adoptée à cette fin, n'est pourtant jamais entrée en vigueur, tout comme l'objectif de mettre en place une ZLEA.

En fait, la volonté de construire un marché commun andin n'a jamais démenti les réticences des Etats membres à communautariser leur politique commerciale. Si l'expertise du Secrétariat général s'avère essentielle pour apporter un soutien technique aux négociateurs des Etats membres, ces derniers ne lui ont jamais délégué la représentation de la Communauté et ont souvent connu des difficultés à s'exprimer d'une voix unique jusqu'au bout d'une négociation.

Il convient de mentionner, à titre d'exemple, l'une des principales réussites de l'action extérieure dans le domaine commercial, comme l'a été la signature en 2003 d'un accord de libre-échange avec le MERCOSUR. Même dans ce cas la cohésion du bloc est restée imparfaite, puisque la Bolivie n'a pas pris part à ces négociations, ayant parachevé son association au MERCOSUR en 1997, tandis que le Pérou a souhaité accélérer la négociation de son accord et l'a signé séparément en août 2003. Seuls la Colombie, l'Equateur et le Venezuela sont parvenus à négocier ensemble avec le soutien déterminant du Secrétariat général, concluant un accord en bloc en décembre 2003.

Le cas des traités de libre échange avec les Etats-Unis représente l'échec majeur de l'approche commune. Si au départ les Etats membres n'étaient pas tous d'accord sur l'intérêt de s'engager dans cette voie, il est vite apparu que les conséquences de cette divergence pouvaient être autrement plus coûteuses. Dès l'annonce de l'ouverture des négociations, en novembre 2003, la Bolivie et le Venezuela ne sont pas associés au processus<sup>26</sup>. La Décision 598 du 11 juillet 2004 doit répondre à cet état des faits en autorisant les négociations commerciales bilatérales avec tout Etat tiers, à l'instar de ce qui avait été prévu pour les Etats latino-américains en 1992.

---

<sup>26</sup> Néanmoins la Bolivie bénéficie, à la demande des trois autres Etats membres, d'un statut d'observateur tout au long de l'année 2004.

Cette norme garantissait notamment la primauté du droit communautaire sur les dispositions contenues dans les accords commerciaux signés avec les Etats tiers. Or la portée des négociations avec les Etats-Unis crée des dissensions entre les pays andins, précisément parce qu'elle remet en cause des acquis du droit communautaire dans des domaines comme la propriété intellectuelle et l'agriculture. La Colombie, l'Equateur et le Pérou, qui initialement procuraient coordonner leurs positions face aux Etats-Unis, se distancient peu à peu pour terminer les négociations séparément. Finalement, seuls le Pérou et la Colombie signent des traités de libre-échange avec les Etats-Unis au printemps 2006<sup>27</sup>, acte qui provoque le retrait du Venezuela de la Communauté andine.

### *Les affaires politiques et la coopération*

Le réseau des ministères des affaires étrangères s'est consacré à développer les relations politiques et de coopération de la Communauté andine, sur la base des orientations arrêtées par le Conseil. Dans ce domaine une division du travail s'est opérée entre le Secrétariat général, dont les capacités de proposition facilitent la concertation des positions communes à l'intérieur du bloc, et les Etats membres, dont les appareils diplomatiques sont seuls en mesure de les défendre à l'extérieur.

Il a été question d'aborder en premier lieu les principaux partenaires du bloc, en l'occurrence ceux de la même nature comme le MERCOSUR et l'UE, puis d'étendre et d'approfondir progressivement le réseau de contacts. Trois niveaux de rapports peuvent être établis en fonction de leur niveau d'avancement :

- Les consultations informelles.
- Les relations dans le cadre d'un mécanisme de dialogue politique et de coopération.
- L'association.

La méthode privilégiée a consisté à négocier des **mécanismes de dialogue politique et de coopération** établissant un rythme régulier de rencontres entre les deux parties pour permettre le traitement de sujets d'intérêt partagé. La négociation de tels accords, qui comprennent des principes, des objectifs et des champs d'action communs, est de nature à faciliter l'identification

---

<sup>27</sup> Actuellement, ces traités attendent leur ratification par le Congrès américain.

des matières à traiter, constituant ainsi un point de départ pour la relation avec l'autre partie. Six accords de ce type ont été signés sur la période étudiée (cf. tableau page 31).

Cependant, tous les contacts ne passaient pas par cette même voie, restant parfois d'un caractère plus informel. Dans ces cas il n'existe pas d'engagement à provoquer des rencontres systématiques, leur opportunité étant décidée par le calendrier international. Cela a en particulier été le cas avec des Etats asiatiques comme le Japon, la Corée du Sud ou la Thaïlande, avec qui le rapprochement n'a pas donné lieu à la signature d'un accord.

L'**association**, enfin, représente l'étape la plus avancée de la relation avec un Etat tiers ou un bloc régional. Elle fait suite à la conclusion d'un accord de libre-échange et consacre l'établissement d'un partenariat stratégique censé permettre le développement d'une coopération approfondie et multidimensionnelle. Sa finalité est différente en fonction de si l'Etat concerné est latino-américain, dans lequel cas peut s'ouvrir une perspective d'adhésion, ou extrarégional. L'UE, avec laquelle ont été lancées les négociations d'un accord d'association en 2007, est le seul partenaire dans ce cas de figure.

L'approche commune présente l'avantage, outre le fait de dialoguer au même niveau quand le partenaire est un bloc régional, de rendre plus audible la position des pays andins. En effet, en facilitant le contact avec certains grands Etats qui trouvent un intérêt à étendre la portée de leurs démarches à la région andine dans son ensemble, cette approche permet aux Etats membres d'exprimer leurs préoccupations et, en particulier, leurs besoins de coopération<sup>28</sup>.

Par rapport à ces derniers, il est intéressant de noter que si les pays andins sont bénéficiaires de l'aide au développement et, par conséquent, ne peuvent avoir de politique comparable à celle de l'Union européenne en la matière, ils peuvent à l'inverse ambitionner de gérer en commun la coopération internationale destinée à traiter des problèmes communs. Il s'agit là d'un atout que la Politique extérieure commune a contribué à développer.

L'impact global des relations établies au niveau communautaire reste toutefois limité. Les avancées concrètes ont été lentes dans la plupart des cas et le rythme des réunions s'est avéré difficile à tenir face à des agendas internationaux souvent surchargés. Seules les relations avec

---

<sup>28</sup> Les périodes d'ouverture des assemblées générales des Nations unies, qui se déroulent en septembre chaque année, sont un exemple illustratif à cet égard. Les Ministres des affaires étrangères andins profitent alors de la possibilité de se présenter groupés pour décrocher les réunions de travail avec les plus sollicités de leurs collègues, qui autrement pourraient difficilement recevoir les représentants des Etats membres un par un.

les Etats latino-américains, avec l'Union européenne et, dans une moindre mesure, avec la Chine, se sont véritablement étoffées durant la période étudiée.

Il paraît par ailleurs logique que la crédibilité de la Communauté andine ait souffert du ralentissement de son processus d'intégration à partir de 2003, à la suite du blocage autour de l'entrée en vigueur du tarif extérieur commun. Les signaux envoyés à l'extérieur étaient de nature à susciter des réticences chez ses interlocuteurs, d'autant plus si l'on considère que l'intérêt de traiter avec un groupe d'Etats augmente en fonction de l'attractivité de son marché commun. L'intensité des relations extérieures du bloc et le nombre d'initiatives prises ont diminué en conséquence.

### ***Portée de la participation de la Communauté andine dans les conférences et les organisations internationales***

La participation communautaire aux conférences et aux organisations internationales a obéi au critère de gradualité de la Politique extérieure commune en ce qu'elle s'est produite de manière ponctuelle, aux occasions où émergeaient des intérêts communs parmi les Etats membres. Cette gradualité n'a pas pour autant favorisé une montée en puissance de la coordination andine, en l'absence notamment d'une culture de travail partagé dans les missions et représentations diplomatiques des Etats membres.

Tel est notamment le cas des représentations permanentes andines auprès de l'Organisation mondiale du commerce, à Genève, et auprès de l'Organisation des Nations unies, à New York, où les Etats membres en exercice de la présidence n'ont guère pris l'initiative de rassembler les partenaires andins. De son côté, le Secrétariat général de la Communauté andine a tenté sans succès de promouvoir la coordination des positions des Etats membres dans le contexte de la réforme des Nations unies (SG/dt 269, 2004).

Si cette carence peut être attribuée à l'habitude de se concerter plutôt au sein du Groupe Amérique Latine et Caraïbes (GRULAC), elle peut également être imputée à un manque d'intérêt de la part des Etats membres. En effet, la valeur ajoutée de la concertation entre les seuls pays andins tient à la possibilité de développer, dans le cadre du processus d'intégration, des coopérations renforcées sur les sujets abordés dans les instances mondiales. Si cette valeur ajoutée n'est pas visible, l'intérêt de se concerter à cinq sera moindre, puisqu'il sera plus utile

d'essayer de peser davantage sur les discussions en formant des groupes d'Etats plus nombreux à l'image du GRULAC.

Ce critère explique bien les succès obtenus par la Communauté andine à présenter des positions communes en matière de lutte contre les drogues et de protection de l'environnement. Dans le premier cas, la Commission des stupéfiants des Nations unies et la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) ont souvent vu, entre 2002 et 2005, les Etats membres défendre des positions communes sur la base des avancées du Plan andin de coopération dans la lutte contre les drogues et les délits connexes (Décision 505 du 22 juin 2001). La dernière section du présent chapitre permettra de revenir sur les raisons qui ont rendu plus difficile cette coordination par la suite.

Dans le second cas, la mise en œuvre d'une Stratégie régionale de biodiversité (Décision 523 du 7 juillet 2002) et le suivi du sommet mondial sur le Développement durable, réalisé à Johannesburg en 2002, ont permis aux Etats membres d'agir de concert dans les discussions internationales tout en étendant leur alliance à d'autres Etats partageant les mêmes préoccupations<sup>29</sup>.

## **B. Le défi d'exister en tant qu'acteur international : les contraintes extérieures**

Malgré des réalisations concrètes, la Politique extérieure commune a donc eu un impact limité au regard de son objectif de renforcer la présence de la Communauté andine sur la scène internationale. La configuration du système interétatique a freiné cette ambition dans la mesure où deux des principaux acteurs du système, à savoir les principales puissances régionale (le Brésil) et mondiale (les Etats-Unis), n'avaient pas intérêt à voir l'émergence d'un bloc andin. Seule l'Union européenne a agité résolument en sa faveur.

### ***L'intégration andine et sud-américaine face à la montée en puissance du Brésil***

Si le renforcement des processus d'intégration andin et latino-américain se compte parmi les axes d'action fondamentaux de la Politique extérieure commune, celle-ci doit nécessairement prendre en considération la stratégie du Brésil en la matière, en sa qualité d'Etat le plus puissant du sous-système régional.

---

<sup>29</sup> Par exemple, en matière de biodiversité les pays andins ont formé un bloc avec treize autres pays « megadivers » abritant plus de 70% de la biodiversité de la planète.

Le redressement économique de ce pays dans les années 1990 et sa participation aux côtés de l'Argentine, du Paraguay et de l'Uruguay à la création du MERCOSUR l'ont replacé au centre de la politique sud-américaine. De plus, sa volonté d'être un acteur à part entière du système international s'appuie significativement sur sa capacité à entraîner derrière lui les Etats de la région.

Les contours de la politique sud-américaine du Brésil commencent à se dessiner plus clairement à partir de l'an 2000, lorsqu'il lance l'initiative du premier sommet sud-américain<sup>30</sup> qui allait inaugurer le processus de construction, aujourd'hui encore largement en chantier, d'un espace d'intégration sud-américain. Il est d'ailleurs intéressant de rapprocher cette stratégie de l'interprétation de Sindjoun et Vennesson de celle de l'Afrique du Sud visant à asseoir son hégémonie dans le sous-système régional d'Afrique australe, évoquée dans le premier chapitre.

Une des premières questions qui se pose à l'heure d'envisager un périmètre d'intégration redessiné à l'échelle sud-américaine est celle du traitement des processus d'intégration préexistants. A cet égard, les représentants des pays andins se sont toujours méfiés des velléités d'absorption de la Communauté andine par le MERCOSUR. Le compromis atteint à l'occasion du troisième sommet sud-américain, qui s'est déroulé à Cuzco en décembre 2004, prévoit la mise en œuvre d'un processus de convergence entre les deux blocs pour construire une « Communauté sud-américaine des nations »<sup>31</sup>.

La conclusion d'un accord établissant une zone de libre-échange sud-américaine, en décembre 2003, et l'association réciproque des Etats membres de la Communauté andine au MERCOSUR et des Etats membres du MERCOSUR à la Communauté andine<sup>32</sup> ont certes posé les jalons d'un tel processus. Cependant, le travail de révision des mécanismes et des normes de chacune des parties en vue de leur harmonisation n'a guère avancé depuis.

Il convient de retenir pour ce propos que le leadership régional que le Brésil souhaite assumer a du mal à coexister avec une Politique extérieure commune autonome. Les pays andins ont réussi à préserver un rôle pour la Communauté andine dans le cadre des nouveaux projets d'intégration sud-américaine, mais ils ont eu plus de difficultés à adopter une position commune vis-à-vis des objectifs du Brésil, d'autant plus qu'ils se heurtent à l'hégémonie américaine dans la région.

---

<sup>30</sup> Réalisé à Brasilia en septembre 2000.

<sup>31</sup> Rebaptisée « Union des nations sud-américaines » en avril 2007.

<sup>32</sup> Décision 613 du 7 juillet 2005.



## *L'approche bilatérale des Etats-Unis*

L'influence des Etats-Unis dans la région andine est incontestable. Il s'agit du principal partenaire commercial de chacun des Etats membres de la Communauté andine, représentant le marché de destination d'environ 40% de leurs exportations (SG/de 83/Rev. 1, 2004). Son poids politique considérable dans toute l'Amérique latine est rehaussé dans la région andine par sa présence dans le domaine de la lutte contre les drogues, qui constitue depuis les années 1980 l'un des axes majeurs de son intervention dans cette région<sup>33</sup>.

Dès lors, il convient de s'interroger sur l'incapacité de la Politique extérieure commune à structurer une relation en bloc avec les Etats-Unis. En effet, sur la période étudiée, les occasions pour les Etats membres de traiter en bloc des sujets politiques avec ce pays ont été rares, à quelques exceptions près. Peuvent être citées, à titre d'exemple, la création d'un Conseil du Commerce et des Investissements en 1998, lequel s'est réuni une fois, en 1999, mais n'a pu être réactivé depuis, malgré l'intérêt exprimé par les pays andins jusqu'en 2003 ; ainsi que les actions de lobbying entamées avec succès pour obtenir le renouvellement des préférences commerciales de l'ATPA en 2001-2002, conduisant à l'approbation de l'ATPDEA par le Congrès américain<sup>34</sup>.

En fait, les Etats-Unis n'ont jamais fait preuve d'une volonté manifeste de favoriser la coopération régionale avec les pays andins. Ils ont abordé leurs priorités pour la région en termes de consolidation démocratique, de sécurité et de libre-échange essentiellement à travers le canal bilatéral, et cette orientation s'est même accentuée avec l'arrivée au gouvernement du Parti républicain en 2001.

Ainsi, malgré la logique qui pourrait être trouvée à développer une stratégie régionale dans la lutte contre les drogues<sup>35</sup>, l'administration américaine a privilégié à ce jour l'approche bilatérale, qui lui permet certes de peser davantage sur les politiques des pays andins en la matière, mais au détriment de l'efficacité globale des 700 M\$ qu'elle dépense chaque année en ce domaine.

A cet égard, il est important de souligner qu'en approuvant la Décision 505 portant sur le Plan andin de coopération dans la lutte contre les drogues et les délits connexes, la Communauté

---

<sup>33</sup> La quasi-totalité de la production de cocaïne au niveau mondial est originaire de trois Etats membres de la Communauté andine : la Bolivie, la Colombie et le Pérou.

<sup>34</sup> Les Etats membres ont toutefois échoué à faire bénéficier le Venezuela de ce régime préférentiel appliqué à la Bolivie, la Colombie, l'Equateur et le Pérou.

<sup>35</sup> Voir par exemple le rapport *Andes 2020* du *Council on Foreign Relations*, un centre de recherche américain.

andine a proposé à la communauté internationale une stratégie régionale cohérente et autonome, qui venait structurer un axe majeur de sa Politique extérieure commune. Des avancées concrètes dans sa mise en œuvre, telles que l'adoption d'un régime commun pour le contrôle des précurseurs chimiques (Décision 602 du 6 décembre 2004) et d'une stratégie commune en matière de développement alternatif (Décision 614 du 15 juillet 2005) n'ont pas pu convaincre les Etats-Unis de l'intérêt de coopérer avec le bloc.

Au contraire, comme il a été évoqué dans la section précédente, la stratégie développée pour négocier les traités de libre-échange avec les pays andins a contribué à affaiblir la Communauté andine. Certains Etats membres, largement dépendants du marché américain pour la santé de leurs exportations, ont préféré assurer l'accès à ce marché après la fin du régime préférentiel de l'ATPDEA, qui arrivait à échéance en 2006<sup>36</sup>, à la préservation de la cohésion du bloc andin (Calero, 2005). Du côté des Etats-Unis, le ton était donné par le représentant commercial Robert Zoellick, qui déclarait en juin 2004, peu avant le début des négociations, que la Communauté andine « existe sur le papier mais pas dans la réalité »<sup>37</sup>.

### *L'alliance stratégique avec l'Union européenne*

Face au défi posé par le comportement du Brésil et des Etats-Unis, l'Union européenne s'est révélée comme un acteur beaucoup plus favorable au développement de la Politique extérieure commune. L'UE s'est intéressée au processus d'intégration andin très tôt, comme en témoigne la signature de l'accord de coopération de 1983. Cet intérêt ne s'est pas démenti jusqu'à aujourd'hui.

L'approche de l'UE vis-à-vis de l'Amérique latine est ouvertement favorable à la consolidation des processus d'intégration. Propice au multilatéralisme, cette approche est également conçue comme une manière d'accroître son influence dans une région où elle est traditionnellement faible. En effet, au travers de l'appui aux processus d'intégration régionaux, l'UE parvient en même temps à exporter son modèle politique, ce qui est de nature à biaiser en sa faveur le comportement de ces nouveaux acteurs internationaux.

La Communauté andine se situe incontestablement dans ce cas de figure. D'importants aspects de son intégration commerciale ont bénéficié du soutien financier et technique de l'Union

---

<sup>36</sup> L'application de ce régime a été prorogée de six mois en raison des difficultés rencontrées par l'administration américaine à faire voter la ratification des traités de libre-échange dans le Congrès.

<sup>37</sup> [www.comunidadandina.org/prensa/articulos/efe8-6-04.htm](http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/efe8-6-04.htm)

européenne, par exemple en matière de renforcement de l'union douanière ou de politique de la concurrence (projets « GRANADUA » et « COMPETENCIA » menés au début des années 2000). Plus illustratif encore, les travaux préparatoires en vue de la formulation de la Politique extérieure commune et de la Politique de sécurité extérieure commune (2003-2004) ont été financés par la Commission européenne.

D'autres enjeux intéressent également le bloc européen. Ainsi la cohésion sociale et la lutte contre les drogues constituent, avec l'intégration régionale, les trois priorités inscrites dans son Document de stratégie régionale 2007-2013 pour la Communauté andine, qui dispose d'une enveloppe financière de 50M€

Il faut souligner qu'à la différence des Etats-Unis, l'Union entend s'appuyer pleinement sur les instruments de coopération andins en matière de lutte contre les drogues, en particulier les Décisions 505, 602 et 614. L'UE développe cette approche depuis qu'elle a accepté de créer en 1995, à la demande des pays andins, un mécanisme de « dialogue spécialisé » en ce domaine, qui se réunit sur une périodicité annuelle. Elle procure ainsi favoriser une politique plus soucieuse des questions sociales et environnementales liées à la production de drogues dans les Andes. Il n'en demeure pas moins qu'en destinant une enveloppe de 10M€ à cette matière pour la période 2007-2013 (plus les enveloppes bilatérales), l'UE n'est pas en mesure de rivaliser avec l'influence des Etats-Unis.

Enfin, l'UE a eu dans les relations commerciales un autre instrument pour doper la cohésion de la Communauté andine. En dépit de la diminution de sa part comme marché de destination des exportations andines – de 19% en 1994 à 12% en 2004 (SG/de 117, 2005), l'UE reste le deuxième partenaire commercial de ce bloc. L'accès des produits andins à son marché est favorisé par l'octroi du système de préférences généralisées au titre de la lutte contre les drogues entre 1991 et 2005<sup>38</sup>, et dans le cadre du régime « SGP+ » – d'incitations en faveur du développement durable et de la bonne gouvernance – depuis lors.

La Communauté andine a cherché depuis 1999, à l'occasion du premier sommet Union européenne, Amérique latine et Caraïbes réalisé à Rio, à remplacer ce schéma unilatéral sujet à des conditionnalités par un accord d'association comprenant un traité de libre-échange. Si l'UE s'est montrée en principe favorable à cette initiative, elle a volontairement retardé le processus en posant plusieurs conditions préalables, telles que la réalisation d'une étude sur l'état des

---

<sup>38</sup> Jugé contraire aux normes de l'OMC en 2004, le régime SGP « Drogue » a dû être abrogé.

relations entre les deux blocs (2001) ; la signature d'un accord de dialogue politique et de coopération (2003) ; ou, enfin, le lancement d'une évaluation conjointe de l'intégration économique andine (2005). C'est seulement une fois cette dernière étape remplie que les deux parties ont accordé l'ouverture des négociations d'un accord d'association, en mai 2006<sup>39</sup>.

Il convient de préciser que l'UE a toujours envoyé des signaux clairs aux pays andins dans le sens qu'elle n'accepterait de négocier avec eux qu'en bloc, se servant ainsi de leur demande pour les inciter à compléter leur union douanière. Il est paradoxal de noter que, pendant qu'elle les faisait patienter, les Etats-Unis ont négocié les accords bilatéraux qui ont porté un coup grave à la cohésion de la Communauté andine. Il reste qu'aujourd'hui, le défi de négocier en bloc avec l'UE constitue le principal objectif de la Politique extérieure commune incitant les pays andins à coordonner leurs positions.

### **C. Les spécificités politiques de la région andine sur l'échiquier mondial : effets des facteurs internes sur les relations extérieures**

En fixant à leur Politique extérieure commune des objectifs en matière de soutien à leur développement politique, économique et social, les Etats membres de la Communauté andine ont démontré une conscience partagée des grands défis qu'ils ont à relever. Il est clair qu'en ce sens, l'intégration régionale fait face à des problématiques telles que la consolidation de la démocratie ou la lutte contre la pauvreté – pour ne citer que deux des plus importantes – qui ne se présentent pas à la même échelle dans les pays développés.

Or si un processus d'intégration multidimensionnel peut contribuer à améliorer l'efficacité des politiques publiques en ces matières, le résultat de celles-ci dépend fondamentalement de facteurs internes aux Etats. De surcroît, ces facteurs sont susceptibles de se répercuter sur la marche du processus d'intégration quand ils touchent à la stabilité des Etats ou influencent leurs politiques extérieures.

Dans les pays andins, des phénomènes structurels tels que l'exclusion, la pauvreté de masse et les inégalités sociales engendrent des demandes pressantes des populations en quête de meilleures conditions de vie. Faute de résultats probants, ces attentes se trouvent à l'origine de l'instabilité cyclique que connaît la région andine.

---

<sup>39</sup> Les négociations ont commencé en 2007 avec quatre Etats membres, à la suite du retrait du Venezuela.

Un effet majeur de ces phénomènes sur la politique extérieure des Etats est de la détacher des préoccupations immédiates des populations. Ainsi, elles se sentent peu concernées par la marche du processus d'intégration qui, en l'absence de contrôle démocratique, est sujet aux influences des groupes de pression et aux calculs diplomatiques en termes de gains relatifs. Ces influences expliquent en partie les retards pris par l'intégration commerciale en dépit des engagements répétés des Etats membres.

L'instabilité politique peut également induire des revirements dans les positions des Etats qui sont de nature à rendre plus difficile la formulation de politiques commune dans le cadre du processus d'intégration. Sur la période étudiée, il est possible de voir ces phénomènes à l'œuvre dans l'approche andine vis-à-vis de défis partagés comme le développement social ou la sécurité régionale, lesquels après avoir fait l'objet d'un diagnostic commun et d'un engagement à les aborder ensemble, ont connu un coup d'arrêt en raison des trajectoires divergentes empruntées par les Etats membres.

### *Les trajectoires divergentes des Etats membres*

La relance du processus d'intégration andine au début des années 1990 s'est faite sur la base de la coïncidence des Etats membres autour des politiques du Consensus de Washington prônant l'ouverture au commerce international et la limitation de la participation de l'Etat dans l'économie. Ces politiques n'ont pas été fondamentalement remises en cause jusqu'à la fin des années 1990. Depuis lors, un mouvement en sens inverse s'est amorcé, favorable à la montée en puissance des politiques sociales, et contestant à des degrés divers l'économie de marché.

Ce mouvement a permis, dans un premier temps, de doter la Communauté andine d'un agenda social consacré par le Conseil présidentiel andin dans la « Déclaration de Machu Picchu sur la démocratie, les droits des peuples indigènes et la lutte contre la pauvreté » du 29 juillet 2001. Un processus de consultations conduisant à la formulation d'un Plan intégré de développement social (Décision 601 du 21 septembre 2004) a été lancé à cette occasion.

Cependant, les divergences entre les Etats membres autour du modèle de développement se sont creusées progressivement sur fond de désaccords sur les négociations de libre-échange avec les Etats-Unis. Le Secrétariat général a tenté d'enrayer ces divergences en proposant d'ouvrir un débat sur le modèle de développement au cours du deuxième semestre 2004.

Le fragile équilibre atteint n'a toutefois pas pu résister les divisions du bloc, apparues au grand jour lors du sommet des Amériques de Mar del Plata (novembre 2005). A cette occasion, quatre Etats membres, dont trois – la Colombie, l'Equateur et le Pérou – négociaient un traité de libre-échange avec les Etats-Unis, ont soutenu la tentative de ce pays de relancer la ZLEA. Cette fois, ce n'était plus au représentant américain mais au Président du Venezuela de s'exclamer « La Communauté andine n'existe plus »<sup>40</sup>. Le gouvernement bolivien élu en décembre 2005 allait bientôt rejoindre le camp des opposants à la ZLEA, suivi par l'Equateur un plus tard, à la suite des élections présidentielles de novembre 2006. Le terrain d'entente pour la mise en œuvre de la Politique extérieure commune s'est ainsi sensiblement réduit.

### *Le clivage autour des questions de sécurité*

L'effet des trajectoires internes divergentes peut également être retracé au niveau des questions de sécurité et des autres menaces transnationales abordées par la Politique extérieure commune. Dans ce domaine, les Etats membres ont essayé de faire de la coopération au niveau régional un élément clé de la mise en œuvre de leurs engagements internationaux. Celle-ci semble en mesure d'améliorer l'efficacité de leurs efforts individuels, dès lors qu'ils sont confrontés à des défis de nature similaire, susceptibles d'aggraver leurs problèmes structurels et de déstabiliser leurs institutions.

La lutte contre les drogues constitue le premier domaine où la coordination diplomatique a été envisagée, d'abord en dehors du processus d'intégration, puis se servant de ses instruments, à la suite de la réforme institutionnelle de Trujillo. Comme il a été mentionné, que ce soit dans les relations avec l'Union européenne ou dans des enceintes internationales telles que la Commission des stupéfiants des Nations unies ou la CICAD, la Politique extérieure commune a permis de défendre la position des Etats membres et de renforcer le soutien de la communauté internationale à leurs efforts en la matière.

Cet exemple confirme l'importance de développer la coopération politique en amont afin de trouver une utilité réelle à la coordination de l'action extérieure des Etats membres. Le même modèle a donc été appliqué par la suite à la lutte contre le trafic d'armes, par l'adoption de la Décision 552 du 25 juin 2003 portant un Plan de coopération dans ce domaine, ainsi qu'à une

---

<sup>40</sup> [www.elcomerciooperu.com.pe/EdicionOnline/Html/2006-04-19/onlPortada0492119.html](http://www.elcomerciooperu.com.pe/EdicionOnline/Html/2006-04-19/onlPortada0492119.html).

plus vaste entreprise visant le développement d'une approche commune en matière de sécurité et de défense comprenant la lutte contre les drogues et le trafic d'armes.

Initiée par la signature, en juin 2002, d'une série d'accords de désarmement – le « Compromis de Lima » –, cette entreprise a amené la création d'un groupe de travail réunissant les représentants des ministères des affaires étrangères et de la défense des Etats membres, auquel participait également le Secrétariat général. Les discussions de ce groupe, relayées par un processus de consultation de plusieurs dizaines d'experts de la société civile, ont conduit à la définition d'une vision andine de la sécurité, puis à la délimitation des champs d'action envisageables, et enfin à la formulation d'une Politique de sécurité extérieure commune (Décision 587 du 10 juillet 2004). Le processus a été couronné par la Déclaration du Conseil présidentiel andin du 12 juillet 2004 établissant la Zone de paix andine.

La référence à la « sécurité extérieure » ne doit pas tromper sur la nature de cette politique commune, qui porte essentiellement des mesures visant la construction de relations de confiance entre les dispositifs de défense des Etats membres, le renforcement de la coopération opérationnelle contre les menaces transnationales et la participation des acteurs de la société civile à la formulation des politiques de sécurité. En effet elle se fonde sur la vision de la sécurité arrêtée par le Conseil des ministres des affaires étrangères : « dans la perspective andine, la sécurité est comprise comme la situation dans laquelle l'Etat et la société sont protégés face aux menaces ou risques susceptibles de nuire au développement intégral et au bien-être de leurs citoyens, ainsi que l'exercice de leurs droits et libertés dans un contexte démocratique ».

Cependant, la confusion autour de l'intitulé de la norme est révélatrice des réticences de certains Etats membres à aborder ces matières dans le cadre du processus d'intégration. Les pays andins n'ont échappé ni à la sécuritisation de l'agenda international depuis le 11 septembre 2001, ni à la polarisation de la communauté internationale depuis l'invasion de l'Irak. Ces événements ont influencé leurs propres problématiques de sécurité en dépit de l'absence de liens avec eux. Ainsi, la question du terrorisme est devenue un sujet tabou qui n'a pu faire l'objet d'aucune mesure de coopération régionale en dépit des engagements répétés des Etats membres en ce sens.

Dans ce contexte, l'adoption des Décisions 552 et 587 n'a pas été suivie d'effets à ce jour. La seule tentative de coordination de l'action extérieure de la Communauté andine en matière de sécurité s'est produite à l'occasion de la Conférence spéciale sur la sécurité dans les Amériques

d'octobre 2003, dans le cadre de l'Organisation des Etats américains, où les Etats membres ont défendu la vision commune de la sécurité qu'ils avaient adoptée la même année.

Enfin, la coopération en matière de lutte contre les drogues a également connu une baisse d'intensité depuis que la Bolivie a remis en cause les principes de cette action en réclamant la dépénalisation de la culture de la feuille de coca, ce qui a empêché le bloc de parler d'une seule voix à partir de 2006.



## CONCLUSION

La Politique extérieure commune de la Communauté andine constitue l'effort le plus développé entrepris par un groupe d'Etats latino-américains dans la perspective d'institutionnaliser la coordination de leur action extérieure. Fondée sur des instruments juridiques supranationaux relevant du processus d'intégration régionale – l'Accord de Carthagène et ses normes dérivées –, cette politique a été conçue et mise en œuvre afin de renforcer la présence de la Communauté andine sur la scène internationale, de favoriser la consolidation du processus d'intégration et d'appuyer les objectifs du développement politique, économique et social des Etats membres.

La formulation de la Politique extérieure commune à la fin des années 1990 marque une nouvelle étape du processus d'intégration andin, en ce que celui-ci s'était privé, depuis sa création en 1969, des mécanismes institutionnels à caractère politique nécessaires à son pilotage. Le renouveau du régionalisme dans le monde, après la fin de la Guerre froide, lui a offert l'opportunité de combler cette lacune en réformant ses institutions pour afficher l'ambition de devenir un acteur du système international.

En onze ans de mise en œuvre, cette politique a permis aux pays andins de mener conjointement, mais de manière non systématique, une série de négociations commerciales internationales ; d'établir des relations de dialogue politique et de coopération avec plusieurs Etats tiers et blocs régionaux ; et de défendre ponctuellement des positions communes dans des conférences et des organisations internationales.

En matière commerciale, elle a rencontré ses limites en raison des imperfections du processus d'intégration et notamment de l'incapacité à compléter une union douanière liant les Etats membres les uns vis-à-vis des autres. Le recours aux canaux de négociation bilatéraux est dès lors toujours resté comme une option envisageable, permettant de se désolidariser des stratégies communautaires.

Dans le domaine politique, l'action extérieure a pâti des revirements de position et des préoccupations de court terme exprimées par les Etats membres, alors qu'elle reposait sur la prévisibilité des orientations arrêtées au sein des instances communautaires. S'appuyant sur le développement de la coopération régionale autour de thématiques nouvelles pour le processus d'intégration, telles que la sécurité internationale, la protection de l'environnement ou la lutte

contre les drogues, elle a tout de même permis aux pays andins d'aborder ensemble pour la première fois une série de problèmes communs.

Au total, les quelques succès récoltés par la Politique extérieure commune ne sauraient masquer une effectivité limitée à renforcer la visibilité et l'influence de la Communauté andine sur la scène internationale. Ces succès demeurent pour la plupart des actions ponctuelles, qui ne se suffiront pas à elles-mêmes sans une continuité dans le temps. Ainsi l'opérationnalisation des mécanismes de dialogue politique et de coopération établis reste largement à accomplir.

Il faut voir dans ces limitations, en premier lieu, le résultat d'un processus graduel d'affirmation collective sur la scène internationale dans un contexte politique particulièrement mouvementé, qui a caractérisé la présente décennie en Amérique latine. La construction de confiance et le développement de réflexes communs tardent à se concrétiser dans de telles circonstances.

Ce processus d'affirmation collective s'est en outre heurté à une configuration de la puissance défavorable au bloc, aussi bien au niveau régional qu'au niveau hémisphérique. En effet, le comportement du Brésil et des Etats-Unis vis-à-vis de la Communauté andine a été de nature à neutraliser sa Politique extérieure commune. En revanche, l'Union européenne a essayé de la soutenir afin de se procurer un allié à son image, mais avec une faible efficacité compte tenu de sa moindre influence dans la région.

Enfin, dans le bilan de ces onze années, il est indispensable de tenir compte des trajectoires divergentes empruntées par les Etats membres pour faire face à leurs problèmes structurels internes. Ces parcours croisés ont accentué leurs différences et ont progressivement réduit la place pour la coopération régionale, alors même qu'ils constituent des réponses à des problèmes souvent très similaires d'un pays andin à l'autre. Ils expliquent la baisse d'intensité de la Politique extérieure commune dans la période la plus récente.

Paradoxalement, l'absence de coopération est susceptible d'aggraver ces problèmes. La conjoncture actuelle ne devra donc pas faire perdre de vue que l'intégration régionale est un instrument de bonne gouvernance en mesure d'aider les pays andins à relever les défis du XXI<sup>ème</sup> siècle.

## BIBLIOGRAPHIE

### *Textes officiels :*

- Accord de Carthagène (codifié par la Décision 563).
- Base documentaire des Décisions de la Communauté andine [http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c\\_Newdocs.asp?GruDoc=07](http://intranet.comunidadandina.org/IDocumentos/c_Newdocs.asp?GruDoc=07).
- Traité sur l'Union européenne.
- Traité instituant la Communauté européenne.

### *Sources :*

- CALERO, Jean-Paul. « Les accords commerciaux entre les pays andins et les Etats-Unis : de la guerre contre la drogue à la libéralisation des marchés ». *La Chronique des Amériques*. Mai 2005, no. 17.
- CALERO, Jean-Paul. « Les enjeux actuels dans les relations commerciales entre la Colombie et le Venezuela face à l'intégration dans les Amériques : de la coopération à la rupture ? » *La Chronique des Amériques*. Février 2006, no. 06.
- Commission européenne. *Communication au Parlement européen et au Conseil sur les objectifs poursuivis par la Commission dans le cadre des relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine en vue du troisième sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne, d'Amérique latine et des Caraïbes qui se tiendra à Guadalajara (Mexique) le 28 mai 2004*. COM(2004) 220 final.
- Commission européenne. *Communication au Conseil et au Parlement européen relative aux instruments consacrés à l'aide extérieure dans le cadre des futures perspectives financières 2007-2013*. COM(2004) 626 final.
- Commission européenne. *Communication au Conseil et au Parlement européen : Un partenariat renforcé entre l'Union européenne et l'Amérique latine*. COM(2005) 636 final.
- Commission européenne. *Communauté andine – Document de stratégie régionale 2007-2013*. E/2007/678.
- COSTA, Gino. *Rasgos de la política exterior brasilera después de 1964*. Lima : Centro Peruano de Estudios Internacionales, 1985.
- Council on Foreign Relations Center for Preventive Action. *Andes 2020 : A New Strategy for the Challenges of Colombia and the Region*. New York : Council on Foreign Relations, 2004.

- ESCUDE, Carlos. *El Realismo de los Estados débiles*. Buenos Aires : GEL, 1995.
- FRECHETTE, Christine. « Coup de théâtre du président Chavez au sein de la Communauté andine des nations ». *La Chronique des Amériques*. Mai 2006, no. 18
- GARCIA BELAUNDE, José Antonio. *Desarrollos políticos, económicos y sociales del proceso de integración en el marco del diseño estratégico*. [http://www.comunidadandina.org/salaprensa/tallerbogota\\_JAGarcia.htm](http://www.comunidadandina.org/salaprensa/tallerbogota_JAGarcia.htm), juillet 2005.
- GRABENDORF, Wolf. La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar. *Nueva Sociedad*. 2004, no. 189, p. 97-109.
- HILL, Christopher. *Superstate or Superpower ? The future of the European Union in world politics*. EFPW Working Paper 2003/1. <http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EFPWworkingpaperseries.html>.
- HILL, Christopher. *EU Foreign Policy since 11 September 2001 : Renationalising or Regrouping ?* EFPW Working Paper 2002/4. <http://www.lse.ac.uk/Depts/intrel/EFPWworkingpaperseries.html>.
- JEDLICKI, Claudio. « Les processus d'intégration en Amérique du Sud et leurs institutions : une analyse comparative du Marché commun du sud (MERCOSUR) et de la Communauté andine des nations (CAN) ». *Problèmes d'Amérique Latine*. 2006, no. 61-62, p. 189-206.
- KATZENSTEIN, Peter. *Regionalism in Comparative Perspective*. ARENA Working Papers WP 96/1. [http://www.arena.uio.no/publications/working-papers1996/papers/wp96\\_1.htm](http://www.arena.uio.no/publications/working-papers1996/papers/wp96_1.htm).
- KEOHANE, Robert et NYE, Robert. « Power and Interdependence in the Information Age ». *Foreign Affairs*. 1998, vol. 77, no. 5, p. 81-94.
- KEOHANE, Robert. « Ironies of Sovereignty: The European Union and the United States ». *Journal of Common Market Studies*. 2002, vol. 40, p. 743-765.
- KEOHANE, Robert. « International Institutions : Can Interdependence Work ? ». *Foreign Policy*. 1998, vol. 110, p. 82-96.
- LEONCINI, Gianpiero. *CAN-UE: ¿Hacia un acuerdo de asociación? La evolución, el estado actual y las perspectivas de las relaciones de la Comunidad Andina con la Unión Europea*. [www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA21-3-02.htm](http://www.comunidadandina.org/documentos/docIA/IA21-3-02.htm), mars 2002.
- MARES, David. « La Guerra Fría en los conflictos latinoamericanos: mitos y realidades ». *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*. 1995, vol. 10, no. 2, p. 18-25.
- MEARSHEIMER, John. « Back to the Future : Instability in Europe after the Cold War ». *International Security*. 1990, vol. 15, no. 1, p. 5-56.
- MONCAYO, Edgar. *Las relaciones externas de la Comunidad Andina*. Lima : Secrétariat général de la Communauté andine, 1999.

- MORAVCSIK, Taking Preferences Seriously : A Liberal Theory of International Politics. *International Organization*. 1997, vol. 51, no. 4, p. 513–553.
- MORGENTHAU, Hans J. *Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace*. Révisé par Kenneth W. Thompson. Boston : McGraw-Hill, 1985.
- PEÑA, Felix. « Proyecciones institucionales del Grupo Andino ». *Revista Integración Latinoamericana*. Mai 1968. <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/1968-05-grupo-andino>.
- PETITEVILLE, Franck. *La politique internationale de l'Union européenne*. Paris : Presses de Sciences Po, 2006.
- RICO, Victor. *La coordinación y negociación conjunta de los países de la Comunidad Andina en el marco del ALCA y la OMC*. Buenos Aires : Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, 2004.
- Secrétariat général de la Communauté andine. *Ayuda memoria - Posibles temas de convergencia en el Sistema de las Naciones Unidas*. Documents de travail. SG/dt 269, 2004.
- Secrétariat général de la Communauté andine. *Intercambio comercial entre la Comunidad Andina y Estados Unidos*. Documents statistiques. SG/de 83/Rev. 1, 2004.
- Secrétariat général de la Communauté andine. *Intercambio comercial de la Comunidad Andina con la Unión Europea*. Documents statistiques. SG/de 117, 2005.
- Secrétariat général de la Communauté andine. *37 años de integración comercial - 1969-2005*. Documents statistiques. SG/de 144, 2006.
- Secrétariat général de la Communauté andine. Archive des notes de presse. <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/notas.htm>.
- Secrétariat général de la Communauté andine. *La integración política de la Comunidad Andina: instrumentos y normas derivadas del Acuerdo de Cartagena*. Lima : Secrétariat général de la Communauté andine, 2002.
- Secrétariat général de la Communauté andine. *Documentos de la Reuniones del Consejo Presidencial Andino 1989 – 2002*. Lima : Secrétariat général de la Communauté andine, 2002.
- SINDJOUN, Luc et VENNESSON Pascal. « Unipolarité et intégration régionale : l’Afrique du Sud et la renaissance africaine ». *Revue française de science politique*. 2000, vol. 50, no. 6, p. 915-940.
- SHIFTER, Michael. « Breakdown in the Andes ». *Foreign Affairs*. 2004, vol. 83, no. 5, p. 126-138.

# **ANNEXES**

## ANNEXE I

### Architecture institutionnelle de la Communauté andine après les réformes introduites par le Protocole de Trujillo



Source : Secrétariat général de la Communauté andine.

## ANNEXE II

### Décision 458 portant orientations de la Politique extérieure commune

#### DECISION 458

Lineamientos de la Política Exterior  
Común

EL CONSEJO ANDINO DE MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES,

VISTOS: El Artículo 16 literal a) del Acuerdo de Cartagena y la Propuesta 27 de la Secretaría General;

CONSIDERANDO: Que la integración constituye un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países a fin de preservar su soberanía e independencia;

Que el Acuerdo de Cartagena se fundamenta en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia;

Que uno de los objetivos del Acuerdo de Cartagena es disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países en el contexto económico internacional;

Que la formulación de una Política Exterior Común constituye un elevado grado de cooperación política y marca el inicio de una nueva etapa en el proceso de integración andino;

Que la Política Exterior Común contribuirá a fortalecer la identidad y cohesión de la Comunidad Andina, le proporcionará una mayor presencia e influencia internacional y propiciará su articulación y convergencia con los demás procesos de integración existentes en América Latina y el Caribe;

#### **DECIDE:**

**Artículo 1.-** Aprobar los siguientes Lineamientos de la Política Exterior Común:

#### **I. PRINCIPIOS**

La Política Exterior Común se fundamenta en los instrumentos jurídicos que conforman el ordenamiento jurídico andino y en la aceptación común de los siguientes valores compartidos:

- a) El respeto a los principios y normas del derecho internacional consagrados en las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos;
- b) La identidad común andina;
- c) La paz y seguridad subregional e internacional y la solución pacífica de controversias;
- d) La vigencia del orden democrático fundado en la participación ciudadana y en la justicia social;
- e) La defensa y promoción de los derechos humanos;



- f) La solidaridad y la cooperación entre los países andinos;
- g) El desarrollo social y económico de los Países Miembros;
- h) La consolidación de la integración latinoamericana.

## **II. OBJETIVOS**

Son objetivos de la Política Exterior Común:

- a) La defensa y promoción de la identidad, de los valores y de los derechos e intereses comunes;
- b) El fortalecimiento de la paz y seguridad en la Comunidad Andina;
- c) El incremento de la capacidad de negociación internacional de los Países Miembros y de la Comunidad Andina;
- d) La consolidación y profundización del proceso de integración subregional y el afianzamiento de la identidad, solidaridad y cohesión de la Comunidad Andina;
- e) La participación activa de la Comunidad Andina en el proceso de integración latinoamericana y el fomento de la estabilidad, la paz y la solidaridad de la región;
- f) El reforzamiento del multilateralismo y la democratización de las relaciones internacionales;
- g) El desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como la promoción y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- h) La erradicación de la pobreza extrema, el fomento de la participación ciudadana y el mejoramiento persistente en el nivel de vida de la población andina;
- i) La promoción del desarrollo sostenible de la Subregión y la preservación del medio ambiente a nivel internacional;
- j) La acción conjunta en la lucha contra el problema mundial de la droga;
- k) La unificación de esfuerzos en un decisivo combate de la corrupción, y la colaboración en la lucha contra el terrorismo y otras formas de crimen organizado.

## **III. CRITERIOS**

La Política Exterior Común se guía por los siguientes criterios básicos:

1. Responde a los intereses comunes andinos, rescata experiencias pasadas y guarda coherencia con las políticas exteriores nacionales de los Países Miembros.
2. Comprende aspectos políticos, económicos, comerciales y socio-culturales y es la expresión de un proceso de integración cada vez más profundo que se proyecta internacionalmente.
3. Su formulación y ejecución se rige por:
  - a) La gradualidad, que consiste en abordar progresivamente los temas de la agenda internacional, conforme a las prioridades establecidas a partir de la identificación de los intereses comunes;
  - b) La integralidad, que implica una visión de conjunto de la política exterior común, que atienda al carácter multidisciplinario de la agenda política y económica internacional y a la creciente interrelación de los asuntos internos y externos derivada de la globalización, entendida ésta en términos positivos y de respeto a los rasgos y especificidades nacionales y subregionales; y

- c) La flexibilidad, que permite a la política exterior común, así como a sus mecanismos, adaptarse a la dinámica del entorno regional y mundial, preservando la coherencia de sus objetivos y acciones.

#### **IV. MECANISMOS**

La Política Exterior Común se formula y ejecuta a través de los siguientes mecanismos:

- a) Consejo Presidencial Andino.
- b) Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.
- c) Reunión de Viceministros de Relaciones Exteriores o de Funcionarios de Alto Nivel.

La Comisión de la Comunidad Andina ejecutará las acciones de la política exterior comunitaria en el ámbito de sus competencias, en coordinación con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

#### **V. MODALIDADES DE ACCION**

- a) Adoptar posiciones comunes, acciones conjuntas y vocerías únicas, incluyendo la concertación de votaciones y candidaturas;
- b) Coordinación regular entre las Misiones Diplomáticas y Representaciones de los Países Miembros ante terceros países y en organismos internacionales; y
- c) Eventuales representaciones diplomáticas conjuntas.

#### **VI. AREAS DE ACCION**

##### **1. Area Política**

- a) Unidad Regional

Contribuir a la unidad regional mediante el fortalecimiento de la consulta y concertación política con los países de América Latina, a partir de la consolidación y profundización del proceso de integración subregional.

- b) Relaciones extraregionales

Establecer y profundizar mecanismos de diálogo y consulta con otros países y regiones para fortalecer la proyección internacional de la Comunidad Andina.

- c) Democracia y derechos humanos

Afirmar la vigencia del orden democrático como requisito para la consolidación del proceso de integración subregional. Contribuir al fortalecimiento de la democracia y al respeto de los derechos humanos a través del diálogo y cooperación que desarrolle internacionalmente la Comunidad Andina.

- d) Fortalecimiento del multilateralismo

Promover el fortalecimiento de los espacios multilaterales como mecanismo para fomentar el diálogo, la concertación y la cooperación internacionales frente a los temas de la agenda multilateral, asegurar el estricto respeto del derecho internacional y neutralizar las acciones unilaterales y extraterritoriales.

- e) Seguridad y fomento de la confianza

Adoptar medidas conjuntas para el fomento de una cultura de paz y de solución pacífica de controversias, el fomento de la confianza, especialmente en las

zonas fronterizas, la limitación de armamentos y el desarrollo de nuevas concepciones regionales de seguridad democrática.

f) Desarrollo sostenible

Adoptar posiciones conjuntas que permitan impulsar en los ámbitos regional e internacional políticas de desarrollo sostenible que atiendan los intereses subregionales y el seguimiento de los compromisos contraídos internacionalmente, especialmente en materia de preservación del medio ambiente y defensa de la biodiversidad.

g) Drogas

Articular una posición conjunta que, bajo el principio de la responsabilidad compartida, se constituya en la contribución de la Comunidad Andina a la lucha internacional contra el problema mundial de la droga. En ese contexto, realizar acciones conjuntas que, a partir de un enfoque multilateral, promuevan la cooperación internacional en todos los aspectos del problema y, en particular, para el desarrollo de cultivos alternativos.

h) Corrupción

Promover acciones conjuntas que permitan impulsar la adopción de mecanismos de cooperación y de control social, a nivel regional e internacional, dirigidos a la lucha y erradicación de la corrupción en todas sus formas y la eliminación de la impunidad.

i) Terrorismo

Promover consensos subregionales para generar iniciativas comunes encaminadas a la prevención, combate y efectiva eliminación del terrorismo, así como para alcanzar un mayor nivel de cooperación internacional en la materia.

j) Tráfico ilícito de armas

Asumir una posición común andina y desarrollar acciones conjuntas que contribuyan a la prevención, supresión y control del tráfico ilícito de armas.

## **2. Area económica**

a) Integración regional

Impulsar la articulación y convergencia de los esquemas de integración existentes en la región, con miras a la formación de un mercado común latinoamericano.

b) Promoción del libre comercio

Realizar acciones conjuntas con el objeto de promover el libre comercio internacional, asegurando condiciones de transparencia y procurando la eliminación de obstáculos y restricciones al comercio. En este contexto, emprender acciones conjuntas a fin de definir bases conceptuales para el tratamiento de las asimetrías en las relaciones económicas externas de la Comunidad Andina.

c) Acceso preferencial

Realizar acciones conjuntas a fin de preservar y profundizar los mecanismos de acceso preferencial establecidos a favor de los países de la Comunidad Andina.

- d) Cooperación internacional  
Intensificar la cooperación internacional con otros países, grupos de integración, organismos internacionales y entidades privadas, para cuyo efecto se procurará de forma conjunta la definición y el financiamiento de programas de cooperación económica de alcance subregional, así como la presentación y ofrecimiento de cooperación y asistencia técnica en apoyo al desarrollo de países amigos.
- e) Promoción comercial y de las inversiones  
Difundir las oportunidades comerciales y de servicios, así como fomentar la atracción de la inversión extranjera. Para ello, los países andinos desarrollarán programas, proyectos y acciones encaminados a lograr una mayor inserción económica y comercial en los flujos internacionales de bienes, servicios, inversiones y conocimientos.
- f) Comercio de bienes y servicios  
Promover, sobre la base de la normativa comunitaria, la acción conjunta en los foros de negociación multilateral, así como con otros esquemas de integración en la región.
- g) Inversión extranjera  
Establecer una posición conjunta para el tratamiento de este tema en el ámbito regional, hemisférico y multilateral, teniendo en cuenta la necesidad de ejecutar políticas efectivas de atracción de capitales y desarrollar la normativa comunitaria andina.
- h) Financiamiento internacional  
Establecer una posición común sobre las negociaciones en curso sobre la nueva arquitectura del sistema financiero y monetario internacional, con el objeto de fortalecer la estabilidad y crecimiento de los flujos financieros y reducir la vulnerabilidad de las economías de la región frente a desequilibrios externos.
- i) Propiedad Intelectual  
Mantener una posición conjunta con base en la normativa comunitaria andina y teniendo en cuenta los compromisos asumidos internacionalmente.
- j) Agricultura  
Establecer una posición conjunta en función de objetivos de largo plazo consistentes con una política agrícola comunitaria.
- k) Energía  
Emprender acciones conjuntas con el objeto de potenciar el desarrollo de los recursos energéticos subregionales mediante programas de cooperación e integración en este sector con otros países de la región.
- l) Transportes  
Promover, comunitariamente, el fortalecimiento y la diversificación de los servicios de transporte para potenciar las relaciones con los otros esquemas subregionales y regionales, así como los vínculos económicos en el ámbito internacional, con miras a expandir los mercados e incrementar la competitividad económica internacional de los países andinos.

### 3. Area socio-cultural

#### a) Identidad andina

Adoptar acciones conjuntas para fortalecer y promover internacionalmente la identidad andina y contribuir a la consolidación de una identidad latinoamericana. Estrechar vínculos culturales con los países de América Latina y el Caribe, así como con otros países y regiones.

#### b) Desarrollo social

Adoptar acciones conjuntas con el objeto de apoyar la participación y cumplimiento de los programas de acción adoptados en las Cumbres Mundiales sobre Desarrollo Social, Hábitat, Población, Derechos de la mujer y el niño, entre otras. Promover medidas internacionales que fortalezcan el respeto a los derechos de las poblaciones indígenas.

#### c) Patrimonio cultural

Desarrollar acciones conjuntas orientadas a prevenir y combatir el contrabando internacional de piezas y bienes pertenecientes al patrimonio histórico, cultural y arqueológico de los países andinos, así como a promover en otros países y ámbitos el conocimiento y difusión del patrimonio cultural andino.

**Artículo 2.-** Corresponde a los gobiernos de los Países Miembros ejecutar la Política Exterior Común. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores establecerá las prioridades de la Política Exterior Común y coordinará su ejecución a través de la Secretaría Pro Témpace del Consejo y con el apoyo técnico de la Secretaría General.

Dada en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, a los veinticinco días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve.