

Sous la direction de  
**René Schwok**  
**Victoria Curzon-Price**

# Europe : Interactions globales- Global Interactions

Actes de l'Ecole doctorale en études européennes  
des universités de Suisse romande  
1-2004

**eurypa**

Institut européen de l'Université de Genève

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

[www.unige.ch/ieug](http://www.unige.ch/ieug)

Publications euryopa

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

Télécopie/fax +41 22 -379 78 52

euryopa vol. 24-2004  
ISBN 2-940174-27-X  
ISSN 1421-6817

© Institut européen de l'Université de Genève  
Décembre 2004

## Table des matières

René Schwok & Victoria Curzon Price <i>Europe : interactions globales</i>	1
Christophe Bonte <i>La fiscalité de l'épargne dans l'UE: Le coefficient américain dans la dimension externe</i>	5
Timothea Horn <i>Actor Interaction in the Uruguay Round: the European Union and the Cairns Group</i>	29
Antonino Geraci <i>L'Opération Artémis de l'UE en RD du Congo. La naissance d'une Europe de la défense ?</i>	45
Fabien Mangilli  <i>Comparaison des relations commerciales des Etats-Unis et de la Communauté européenne avec les Etats d'Amérique latine</i>	69

II

- Ezio da Rocha-Bittencourt 91  
*Aspects du processus d'eupéanisation  
du Brésil et aperçu de la culture européenne  
dans les théâtres du Rio Grande du Sul*
- Jean-Marc Rickli 117  
*The Western Influence on Swedish  
and Swiss Policies of Armed Neutrality  
during the Early Cold War*
- César Garcia Pérez de Leon 135  
*The Integration Process in Interstate  
Negotiations: Conceptual Analysis and  
Possibilities of Theoretical Generalisation*

# Europe : interactions globales

René Schwok  
Victoria Curzon-Price

Cet ouvrage reproduit les contributions de doctorants de Suisse romande qui ont participé à la première Ecole doctorale organisée par l'Institut européen de l'Université de Genève. Celle-ci a visé à offrir aux étudiants une possibilité d'appréhender leur sujet de thèse dans une perspective interdisciplinaire. Ces étudiants sont en effet confrontés à des problèmes découlant de la multi dimensionnalité de leur objet d'étude, alors que leurs recherches se situent encore trop souvent dans le cadre d'une approche disciplinaire.

Le meilleur moyen de pratiquer l'interdisciplinarité est de prendre un thème commun qui se prête à une telle approche. Pour ce premier module, nous avons demandé à chaque étudiant d'intégrer la dimension *Europe/interactions avec le monde* dans son agenda de recherche. L'objectif étant de l'amener à s'ouvrir à de nouveaux horizons, à d'autres disciplines, à d'autres méthodologies et à d'autres épistémologies, tout en gardant son sujet de thèse.

Concrètement, la méthode de cette école doctorale a été celle de séminaires sur la base de « *short papers* » critiqués par les étudiants et les enseignants. Les dernières versions de ces textes ont été soumises à la critique de professeurs de renommée internationale, tels qu'Alfred Grosser de l'Institut d'études politiques de Paris, Christian Franck de l'Université catholique de Louvain et Constantin Stephanou de l'Université de Panteion d'Athènes.

La première contribution est fournie par M. Christophe Bonte. Ce politologue cherche à démontrer que, plus l'Union européenne touche à des domaines globaux, plus elle doit tenir compte des réactions du monde extérieur. Il s'agit peut-être d'un truisme. Il est pourtant rarement évoqué dans la littérature scientifique sur la prise de décision communautaire. En prenant l'exemple, de la lutte contre

l'évasion fiscale, Christophe Bonte prouve ainsi que cette prise en compte d'acteurs extérieurs à l'Union (Etats-Unis, Suisse) se situe non seulement lors de la formulation, mais aussi de l'adoption et de l'application de ses politiques. Ainsi, en conditionnant l'acquis communautaire dans le domaine de la fiscalité de l'épargne à la conclusion d'accords avec un certain nombre de pays tiers clés, l'UE a offert un droit de veto externe de fait à des pays tiers. Cette inclusion d'acteurs non membres a des répercussions indéniables sur le fonctionnement du processus politique de l'UE.

Mme Timothea Horn analyse pour sa part l'impact de l'irruption du Groupe de Cairns dans la politique commerciale de l'UE au sein du GATT-OMC. Traditionnellement, l'Union européenne définissait sa politique soit, face aux Etats-Unis, soit face aux pays en développement. Pourtant le Groupe de Cairns regroupe aussi bien des pays riches (type Australie), que des pays qui le sont beaucoup moins (type Bolivie). Il représente également des pays très peuplés et d'autres qui le sont très peu. Ce Groupe de Cairns représente donc un nouveau défi pour une UE qui n'était pas habituée à penser dans ces termes. Mme Horn, étudiante en économie, rappelle que l'Union européenne a eu tort de négliger ces pays. En prenant le cas d'étude de l'agriculture, elle démontre que l'apparition du Groupe de Cairns, tous des pays exportateurs, a changé la donne des négociations agricoles dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round, en 1986. L'irruption de ce nouvel acteur international a, entre autres, amené l'Union européenne à repenser son protectionnisme agricole.

M. Antonino Geraci étudie pour sa part l'interaction de l'Union européenne avec le monde en matière militaire. Ce spécialiste des relations internationales analyse ainsi la première intervention militaire de l'UE. Celle-ci s'est produite au Congo en 2003. En effet, les massacres commis par des Seigneurs de la guerre sur des personnes civiles dans la région de l'Ituri, en République démocratique du Congo, ont interpellé la communauté internationale. Le Secrétaire général de l'ONU, ne pouvant renforcer assez rapidement le contingent onusien pour prévenir les tueries, demanda à l'UE d'intervenir dans le cadre de sa nouvelle politique de défense. *L'Opération Artémis*, encadrée par la France,

fut envoyée sur place pour mettre fin aux affrontements. Rapidement, cette mission restaura l'ordre et ce fut une réussite. M. Geraci essaye d'analyser les raisons de ce succès. Il en dégage un certain nombre de leçons pour l'Europe dans le futur. Sa conclusion est claire : face à des massacres, il faut des interventions extérieures, si possible européennes. Le sauvetage de vies humaines vaut bien l'accusation, souvent fallacieuse, de néo-colonialisme.

M. Fabien Mangilli cherche lui à établir les interactions entre l'Union européenne et l'Amérique latine. Ce juriste tente une comparaison entre les politiques commerciales de Etats-Unis et de la Communauté européenne (CE). Il met ainsi en lumière dans les deux cas le passage progressif d'un système multilatéral au régionalisme par l'utilisation de l'article XXIV du GATT. Par contre, M. Mangili souligne que leurs méthodes respectives présentent dans la plupart des cas des divergences importantes. Il montre que cela tient notamment au fait que les Etats-Unis et l'Union européenne ne partagent pas les mêmes objectifs politiques par rapport à l'Amérique latine.

L'Amérique latine, et plus précisément le Brésil, constitue le champ de recherche de M. Ezio da Rocha-Bittencourt. Cet historien culturaliste présente une étude des différentes dimensions du processus d'europanisation du Brésil. Il expose comment celui-ci s'intègre dans le débat sur la formation de la société et de la culture brésilienne. Il cherche surtout à illustrer le rôle joué par les théâtres dans ce processus. Il relève ainsi le type de culture artistique européenne que ces salles de spectacles diffusaient. Il montre ainsi qu'il s'en est suivi un intéressant processus d'acculturation avec le développement culturel parallèle proprement brésilien.

Jean-Marc Rickli examine de son côté l'influence des Etats-Unis et du Royaume-Uni sur les politiques de neutralité armée suédoise et suisse au début de la Guerre Froide. Il présente tout d'abord le modèle de la politique de neutralité armée puis examine l'influence des puissances de l'OTAN sur cette politique. Ce politologue démontre que, bien que la Suède et, dans une moindre mesure la Suisse, aient entretenu des relations militaires étroites avec les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, la crédibilité de leur politique de neutralité ne fut pas affectée. Il esquisse l'hypothèse que cela tint au

grand secret entourant leurs relations, ainsi qu'à l'efficacité de leur système de défense.

Quant à M. César Garcia Pérez de Leon, il cherche à conceptualiser les négociations interétatiques européennes afin d'élaborer des critères pour identifier l'intégration au sein du spectre plus ample des processus de coopération internationale. Plus précisément, ce politologue focalise sa recherche sur la notion de « centralité sémantique » dans la ligne des méthodes d'analyse conceptuelle afin de proposer une « définition explicative » visant à dévoiler la structure logique du concept d'intégration. Il développe la thèse selon laquelle l'intégration serait un processus de révision caractérisé par l'existence d'incertitude et de diverses stratégies en compétition ; ce qui mène à la redéfinition des règles politiques. Les résultats de son analyse indiquent que l'introduction d'un facteur révisionniste implique une reformulation du critère d'optimisation de Pareto, en raison de l'intégration de projets d'efficacité potentiels dans le modèle de décision collective.

## La fiscalité de l'épargne dans l'UE: le coefficient américain dans la dimension externe

Christophe Bonte

### Introduction

La coordination de la fiscalité de l'épargne dans l'Union européenne (UE)<sup>1</sup> constitue un véritable serpent de mer qui relève aussi, à bien des égards, du psychodrame communautaire, pour reprendre les propos d'un commentateur juridique<sup>2</sup>. Après quatorze ans d'âpres négociations, qui ont vu deux projets de directive échoués au Conseil (en 1989 et en 1998), l'UE a finalement adopté, en juin 2003, une directive sur la fiscalité des revenus de l'épargne (appelée ci-après directive sur la fiscalité de l'épargne)<sup>3</sup>.

La directive, qui ne concerne que l'épargne privée transfrontalière, vise à lutter contre l'évasion fiscale des personnes physiques dans l'espace communautaire. Elle prévoit que, à partir

1 Le langage courant préfère le terme "UE" à "CE". D'un point de vue juridique cependant, le terme approprié est celui de "Communauté européenne" dans la mesure où la fiscalité relève du premier pilier, à savoir le pilier communautaire.

2 Dominique BERLIN, "La fiscalité de l'épargne dans l'Union européenne. Histoire d'une harmonisation en voie de disparition", *Journal des tribunaux, Droit européen*, No 100, juin 2003, p. 162. A vrai dire, il ne s'agit pas d'harmonisation au sens entendu dans le cadre du marché intérieur, mais bien plutôt de coordination au sens d'un exercice de convergence des réglementations nationales.

3 Directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003, parue dans le *Journal Officiel de l'UE* L 157 du 26 juin 2003, pp. 38-48.

du 1<sup>er</sup> juillet 2005, les administrations fiscales des Etats membres échangeront, sur une base automatique, les informations qu'elles auront obtenu des établissements financiers concernant les comptes bancaires des ressortissants des autres Etats membres, ce qui aura pour conséquence que les revenus de l'épargne privée seront ainsi taxés dans le pays d'origine, alors qu'ils sont aujourd'hui défiscalisés pour les non-résidents. Cette mesure supprime *de facto* le secret bancaire à l'encontre des non-résidents. Face à cette perspective, trois Etats membres (Luxembourg, Autriche, Belgique) ont choisi d'instaurer, pendant une période transitoire<sup>4</sup>, une retenue à la source sur les revenus de l'épargne<sup>5</sup>. En contrepartie du maintien du secret bancaire, cette retenue à la source augmentera progressivement: de 15% pendant les trois premières années de la période de transition à 20% pendant les trois années suivantes, pour culminer à 35% par la suite (en 2011 si la directive entre en vigueur à la date prévue). Les Etats qui appliqueront une retenue à la source conserveront 25% de leur recette et en transféreront 75% à l'Etat de résidence du bénéficiaire effectif des intérêts.

Les difficultés d'aboutir sur la coordination de la fiscalité de l'épargne dans l'UE découlent de deux facteurs. Le premier facteur est interne. Il est lié au processus décisionnel de la Communauté européenne (CE). Au sens du Traité CE (TCE), la fiscalité directe relève encore largement du domaine régalién de l'Etat. Afin de ne pas porter plus atteinte à la souveraineté nationale, la règle de l'unanimité continue de s'appliquer pour toute intervention de la Communauté dans ce domaine<sup>6</sup>. Le second facteur est externe. Il a trait à la problématique sous-jacente de l'évasion fiscale et au problème d'action collective qui caractérise la lutte contre ce phénomène. Si, s'inspirant des travaux de l'OCDE sur la

4 Voir infra.

5 Au Conseil européen de Feira (Portugal) en juin 2000, les représentants des quinze Etats membres convinrent "qu'aucune dérogation à l'obligation d'échange d'informations ne devait être accordée aux pays candidats à l'adhésion lors des négociations d'élargissement" (Council of the EU, Report from the Council to the European Council on Tax Package, document 9034/00 FISC 75, Santa Maria da Feira, 20 June 2000).

6 Article 94 et 95 (2) TCE.

«concurrence fiscale dommageable »<sup>7</sup>, l'UE désirait mettre à profit son unité pour aller de l'avant dans la lutte contre l'évasion fiscale, montrant ainsi l'exemple, elle ne pouvait pas agir seul, au risque de voir une partie des capitaux européens être transférés hors de l'UE vers des cieux plus cléments. Il était alors indispensable d'inclure un certain nombre de pays tiers clés dans l'initiative communautaire. C'est cet enchevêtrement des facteurs internes et externes qui a rendu l'adoption et rendra l'application de la directive difficile. Nous nous concentrons ici exclusivement sur la *dimension externe* du processus politique communautaire.

Notre article montre que la question de la coordination de la fiscalité de l'épargne offre un cas d'étude nouveau, original et riche en enseignements pour l'analyse du rôle, du poids et de l'influence des acteurs externes dans le *policy-making* de l'UE. Jamais ou presque auparavant, une politique interne n'avait autant dépendu de facteurs externes. En conditionnant de manière formelle l'adoption et l'application de l'acquis communautaire à la conclusion d'accords avec un certain nombre de pays tiers clés et de territoires dépendants ou associés des Etats membres, l'UE a offert ni plus ni moins un *droit de veto externe de fait* à des pays et juridictions non-membres.

Après une brève mise en contexte théorique, nous soulignerons l'importance de la dimension externe dans la dynamique interne du processus politique de l'UE. Nous discuterons ensuite des répercussions externes de la directive sur la fiscalité de l'épargne, autrement dit de l'inclusion des pays tiers dans le schéma communautaire. Par un effet miroir, la dimension externe provoque aussi des répercussions internes, que nous analyserons plus en détail parce qu'elles sont au cœur de notre argumentation. Pour terminer, une attention toute particulière sera accordée au seul pays tiers non-européen impliqué dans le processus de coordination de la fiscalité de l'épargne dans l'UE, à savoir les Etats-Unis. Constituant un cas spécial parmi les pays tiers concernés, les Etats-Unis ont cependant été négligés par les commentateurs. Nous soulignerons

<sup>7</sup> OCDE, *Concurrence fiscale dommageable. Un problème mondial*, Paris, OCDE, 1998.

ici l'importance du coefficient américain dans le processus politique communautaire en matière de fiscalité de l'épargne.

### Contexte théorique

Depuis le début des années 1990, les politiques initiées et adoptées par l'UE sont en constante augmentation. La *production* de ces politiques - ce qu'on appelle communément le *policy-making* dans le langage anglo-saxon de la science politique<sup>8</sup> - s'est accrue tant en terme de degré d'intégration que de nouveaux champs d'intervention<sup>9</sup>. Cette situation se traduit par une augmentation du nombre de contributions scientifiques dédiées exclusivement à l'analyse du *policy-making* dans l'UE<sup>10</sup>. Le *policy-making* n'est pas une théorie en soi, mais plutôt une méthodologie constituée de théories partielles (ou *middle range theories*) qui empruntent à plusieurs champs théoriques et qui se concentrent sur le fonctionnement de l'UE en tant que processus politique, alors que les *grandes* théories (fédéralisme, néofonctionnalisme, intergouvernementalisme) privilégient l'analyse du processus d'intégration dans son ensemble.

8 Les juristes préféreront le terme de law-making à celui de policy-making (voir par exemple Claudio M. RADAELLI, "Governing European Regulation : The Challenges Ahead", *Policy Paper*, No 3, The Robert Schuman Centre, European University Institute, 1998).

9 Svein S. ANDERSEN, Kjell A. ELIASSEN (eds), *Making Policy in Europe*, 2nd edition, London, Sage, 2001, p. 229.

10 Voir par exemple Jeremy RICHARDSON (eds), *European Union: Power and Policy-Making*, London, Routledge, 1996; Laura CRAM, *Policy-Making in the European Union: Conceptual Lenses and the Integration Process*, London, Routledge, 1997; Simon HIX, *the Political System of the European Union*, London, Macmillan, 1999; John PETERSON, Elizabeth BOMBERG, *Decision-Making in the European Union*, Basingstoke, Macmillan Press, 1999; Helen WALLACE, William WALLACE (eds), *Policy-Making in the European Union*, 4th edition, Oxford, Oxford University Press, 2000; Svein S. ANDERSEN, Kjell A. ELIASSEN (eds), *Making Policy in Europe*.

Peterson et Bomberg opposent le processus de *policy-making* au processus d'*history-making*<sup>11</sup>. Ce dernier comprend les décisions politiques majeures, autrement dit celles qui mènent à des changements super-systémiques (révision des traités par exemple). Ces décisions sont les moins fréquentes mais souvent les plus importantes. Le processus de *policy-making* concerne, quant à lui, le grand nombre de décisions prises quotidiennement au niveau systémique et sub-systémique qui complètent ou ouvrent la voie à de nouvelles politiques sectorielles et de nouvelles législations dans différents domaines politiques, y compris dans le domaine fiscal<sup>12</sup>.

Lorsqu'il s'agit d'analyser un domaine d'action politique au niveau de l'UE, la littérature distingue généralement entre différentes phases ou étapes dans le processus politique : la mise sur agenda (*agenda-setting*), la formulation de la politique (*decision-ou policy-shaping*), la décision politique proprement dite (*decision-making ou policy-setting*), la mise en œuvre (*policy implementation*), le contrôle, l'évaluation<sup>13</sup>. Ce faisant, elle s'inspire du cycle généralement utilisé pour l'analyse des politiques publiques au niveau national<sup>14</sup>. Cette division du processus politique est évidemment idéal-typique, au sens wébérien du terme. Elle nous permet cependant de rendre compte de la réalité de manière quelque peu ordonnée et de lui attribuer ainsi une signification<sup>15</sup>.

11 John PETERSON, Elizabeth BOMBERG, *Decision-Making in the European Union*, *op. cit.*

12 Nous utilisons indifféremment le terme de (processus de) *policy-making* ou processus politique. Dans le même ordre d'idées, alors que les politologues parleront de processus politique, les juristes préféreront le terme de processus législatif.

13 Voir par exemple Jeremy RICHARDSON (eds), *European Union: Power and Policy-Making*, *op. cit.*, p. 5.

14 Voir notamment John McCORMICK, *The European Union : Politics and Policies*, Boulder, Westview Press, 1996 ou encore Jeremy RICHARDSON (eds), *European Union: Power and Policy-Making*, *op. cit.*

15 Ben ROSAMOND, *Theories of European Integration*, Basingstoke, Macmillan Press, 2000.

### **L'importance de la dimension externe pour préserver la dynamique interne**

Parmi les nombreuses caractéristiques du *policy-making* dans l'UE, en plus des procédures décisionnelles, la distribution du pouvoir et la profusion des acteurs sont parmi les plus importantes et les plus souvent citées<sup>16</sup>. Or, la littérature tend généralement à ne considérer que les acteurs traditionnels du processus politique (institutions européennes, gouvernements des Etats membres, groupements d'intérêts). A plus forte raison, il est rarement fait mention des acteurs extra-communautaires tels que les pays non-membres de l'UE.

La plupart des politiques communes de l'UE produisent des effets externes, à des degrés divers. En matière communautaire, on pense souvent à la politique de concurrence et à ses implications pour les multinationales par exemple. Quant au second pilier formé par la PESC et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), il est par nature tourné vers l'extérieur. Il faut aussi mentionner les nombreux types d'accords que la CE conclut avec des pays tiers ou des organisations internationales. Mais c'est la politique de l'élargissement qui constitue l'illustration par excellence de la capacité de l'Union à étendre son système de « gouvernance » au delà de ses « frontières » en transformant les « *outsiders* » en « *insiders* » à travers une « logique d'inclusion »<sup>17</sup>.

16 Voir par exemple Neill NUGENT, "Decision-Making", in Laura CRAM, Desmond DINAN and Neill NUGENT (eds), *Developments in the European Union*, Basingstoke, MacMillan, 1999, pp. 130-144.

17 Michael SMITH, "The European Union and a Changing Europe: Establishing the Boundaries of Order", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No 1, March 1996, pp. 5-28; Andrew EVANS, "Voluntary Harmonisation in Integration between the European Community and Eastern Europe", *European Law Review*, No 22, June 1997, pp. 201-21; Lykke FRIIS, Anna MURPHY, "The European Union and Central and Eastern Europe: Governance and Boundaries", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, No 2, 1999, pp. 211-32.

Jusqu'à présent, l'autonomie de décision de l'UE était préservée, surtout en ce qui concerne le marché intérieur, qui est à la base de l'intégration intra-communautaire. Les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) en ont fait l'amère expérience lors des négociations sur l'Espace économique européen (EEE), eux qui souhaitaient obtenir – mais sans succès - un droit de codécision en échange de la reprise quasi-automatique de l'acquis communautaire dans les domaines concernés par l'accord<sup>18</sup>. Une situation presque analogue s'est produite avec la Turquie lors des difficiles pourparlers qui ont mené à l'accord « Berlin plus » (mise à disposition des moyens et capacités de l'OTAN pour la conduite d'opérations militaires sous l'égide de l'UE)<sup>19</sup>. Toujours à propos de la Turquie, nous pouvons encore mentionner le cas de l'union douanière entre la CE et la Turquie où le partenaire turc doit appliquer la nouvelle législation dans les domaines relevant de l'union douanière sans pour autant être associé au *decision-making* de la Communauté<sup>20</sup>.

18 Christophe BONTE, *La Suisse et l'Union européenne. Entre Espace économique européen et Accords bilatéraux*, Euryopa, Articles et conférences, No 10, Institut européen de l'Université de Genève, 1999. Face à l'intransigeance des gardiens du temple communautaire, les Etats AELE/EEE n'ont pu obtenir qu'un droit limité de participation au decision-shaping ainsi qu'un droit de consultation et d'information.

19 La Turquie a longtemps conditionné la mise à disposition des moyens de l'OTAN, dont elle est un membre influent, à sa participation au decision-making de l'UE en matière PESD, en s'appuyant sur son statut de pays candidat à l'adhésion. L'UE s'y étant fermement opposée, un accord a finalement été trouvé (grâce notamment au pouvoir de persuasion des Américains) qui respecte l'autonomie de décision de la CE tout en donnant à la Turquie un droit de consultation suffisamment large.

20 Dans les faits, la Turquie est à peine associée au policy-shaping, à travers un processus de consultation informelle des experts turcs lorsque la Commission européenne avance de nouvelles propositions dans les domaines qui concernent directement le fonctionnement de l'union douanière. Pour la Commission, cette situation inconfortable est temporaire, dans la mesure où la phase finale de l'accord d'association doit naturellement conduire à l'adhésion de la Turquie à l'UE et donc à sa pleine participation au decision-making. Pour plus de détails à ce sujet,

Plus l'intégration communautaire avance, plus elle concerne des domaines où la notion de frontière et d'adhésion (au sens de *membership*) s'efface. Il devient alors de plus en plus difficile pour l'UE de ne pas tenir compte de l'extérieur. Pour être efficace et crédible en effet, ses initiatives et ses politiques doivent progressivement englober des membres qui sont à la lisière du club, autrement dit en marge du processus d'intégration européenne. La PESD ne peut actuellement pas faire l'économie des moyens de l'OTAN, sauf à revoir ses ambitions à la baisse. Il en va de même pour la politique de l'UE en matière d'environnement, d'immigration ou encore de la lutte contre les activités criminelles. Toutes ces questions transfrontalières sont caractérisées par un problème d'action collective qui nécessite la coopération du plus grand nombre et, parmi eux, de pays non-membres. La coordination de la fiscalité de l'épargne suit la même logique puisque, parmi ses principaux objectifs, figure celui de lutter contre le phénomène croissant d'évasion fiscale transnationale.

### **Les répercussions externes de la directive : l'inclusion des pays tiers dans le processus politique UE**

Dans le discours communautaire, la fiscalité de l'épargne est d'abord un enjeu de politique interne à l'UE. Elle procède d'une certaine logique expansive de l'intégration qui se traduit, conformément à l'approche néofonctionnaliste, par un effet de débordement (*spill-over*), ou d'engrenage, issu de l'achèvement du marché intérieur et de l'avènement de la monnaie unique. L'intégration dans un domaine nécessite ou provoque l'intégration dans un autre secteur qui lui est apparenté.

---

voir par exemple Halûk A. KABAALIOGLU, "The Turkish Model of Association: Customs Union before Accession", in Paul DEMARET, Jean-François BELLIS, Gonzalo GARCIA JIMENEZ, *Regionalism and Multilateralism after the Uruguay Round. Convergence, Divergence and Interaction*, Brussels, European Interuniversity Press, 1997, pp. 146-149.

La directive de 1988 sur la libre circulation des capitaux comprenait un article invitant à une coordination dans le domaine de la fiscalité de l'épargne<sup>21</sup>. Dans l'esprit de ses initiateurs, cette coordination était rendue nécessaire par la suppression des contrôles de change et favorisée par l'augmentation de la transparence des marchés financiers suite à l'introduction de l'euro en tant que monnaie unique européenne. A ce titre, la directive sur la fiscalité de l'épargne adoptée par l'UE peut être considérée comme une *mesure d'accompagnement* (ou intégration positive) à la libre circulation des capitaux (ou intégration négative) qui, cumulée à l'existence du secret bancaire dans un certain nombre de pays et à l'absence d'un véritable système d'échange d'informations bancaires à des fins fiscales, portait en elle les germes de l'évasion fiscale.

Dans un contexte précisément caractérisé par la liberté de mouvement des capitaux à l'échelle internationale et la globalisation des marchés financiers, l'efficacité de la directive dépend aussi et surtout de la collaboration d'un certain nombre de pays tiers, sans quoi les capitaux européens iront chercher refuge hors du territoire communautaire une fois la directive appliquée par les Etats membres de l'UE<sup>22</sup>. Dans ces circonstances, si la directive a pour objectif général de lutter contre l'évasion et la fraude fiscale, à travers un discours socio-économique emprunté à l'ère Delors<sup>23</sup>, elle vise aussi et surtout à diminuer les pertes de recettes fiscales des Etats membres (dans un contexte où ils sont tenus de respecter une certaine discipline budgétaire à travers le Pacte de stabilité) tout

21 Art. 6 (5) de la directive 88/361/CEE du 24 juin 1988 parue au JOCE L 178 du 8 juillet 1988.

22 Ce discours repose sur des expériences négatives qui ont vu certains pays instaurer unilatéralement un régime de retenue à la source sur les revenus de l'épargne qui a eu pour conséquence de provoquer une fuite massive de capitaux hors du pays. Nous pouvons citer les cas de l'Allemagne en 1989 et 1993, de la Belgique en 1990, de l'Autriche en 1984 ainsi que le cas des Etats-Unis en 1963 (voir infra note 40).

23 Selon ce discours, il s'agit de rééquilibrer la fiscalité du travail avec celle du capital, afin de favoriser l'emploi, qui reste une priorité de la Commission européenne.

en garantissant la place de l'industrie financière européenne sur le marché mondial des placements.

Cette tentative de *re-régulation supranationale* au niveau de la Communauté associée à cette nécessité de préserver la compétitivité des marchés financiers européens dans un contexte de globalisation s'est traduite par l'inclusion d'une forte dimension externe dans le processus politique de l'UE. Au *spill-over* fonctionnel est ainsi venu s'ajouter un *spill-over* géographique. Le Conseil européen de Feira en juin 2000 a consacré cette inclusion en établissant une liste de pays tiers clés avec lesquels la Commission devait engager des négociations afin qu'ils adoptent des mesures « équivalentes » au contenu de la future directive<sup>24</sup>. Considérés par l'UE comme des partenaires fondamentaux, notamment parce qu'ils sont des places financières de première importance, ces pays sont, dans un premier temps, au nombre de six : Suisse, Etats-Unis, Liechtenstein, Monaco, Andorre, Saint-Marin<sup>25</sup>.

24 Council of the European Union, *Report form the Council to the European Council on Tax package*, 20 June 2000. Le Conseil n'a jamais clairement défini ce qu'il entendait par "équivalent", ce qui laisse aux pays tiers une certaine marge d'interprétation. D'un point de vue juridique, l'utilisation de ce terme par la Communauté découle du fait qu'elle ne peut pas obliger formellement des pays tiers à reprendre une directive communautaire en dehors d'un processus d'adhésion. Le terme "équivalent" s'oppose alors au terme "identique" qui s'applique aux territoires dépendants ou associés qui sont sous le contrôle des Etats membres concernés (en l'occurrence le Royaume-Uni et les Pays-Bas) et qui ont dû s'aligner sur l'objectif ultime de la directive, à savoir l'échange automatique d'informations (ou une retenue à la source pour certains pendant la période transitoire).

25 L'énumération n'est certainement pas innocente. L'importance de sa place financière (la Suisse occupe une position dominante, en détenant un tiers du marché mondial de la gestion d'actifs privés transnationaux, ce qu'on nomme plus communément la gestion de fortune (private banking) offshore), son enclavement au sein de l'UE et son secret bancaire font de la Suisse la cible principale des pays tiers concernés par l'initiative communautaire. L'inclusion des micro-Etats tiers européens est avant tout symbolique, la plupart étant sous la sphère d'influence des Etats membres.

Alors qu'elle ne sert que les intérêts européens et qu'il n'y a pas de réciprocité prévue, ces pays (à l'exception des Etats-Unis) n'ont pas eu d'autre choix que de s'aligner sur la directive. Mais paradoxalement, l'inclusion des pays tiers a permis de préserver *de facto* le modèle de la coexistence au sein de l'UE, dans la mesure où, emmenés par la Suisse, les pays tiers ont refusé de sacrifier leur secret bancaire sur l'autel de la coordination fiscale européenne. Un projet d'accord a été conclu avec la Suisse en mars 2003 et approuvé par le Conseil en juin de la même année<sup>26</sup>. Il porte sur l'introduction d'une retenue à la source et sert de modèle à la Commission européenne pour les négociations qu'elle mène avec les micro-Etats européens. Nous reviendrons par la suite sur le cas américain qui se pose en des termes particuliers.

L'inclusion d'une telle dimension externe – qui n'a été possible que parce qu'il n'existait pas encore de législation communautaire en matière de fiscalité de l'épargne – amène deux questions opposées. La première a trait à l'influence du système de l'UE sur son environnement extérieur : quelles sont les limites à l'extension du régime communautaire hors de ses frontières ? La deuxième question porte sur l'interférence du monde extra-communautaire dans le fonctionnement de l'UE : quelles sont les répercussions internes de l'inclusion d'une telle dimension externe ? Nous nous concentrerons ici plus particulièrement sur cette deuxième question.

---

Pour une analyse plus détaillée du rôle et de l'importance des micro-Etats tiers, voir Christophe BONTE, "Comprendre la logique politique de l'UE pour comprendre les négociations actuelles", dans René SCHWOK (textes réunis par), *Place financière suisse, évasion fiscale et intégration européenne*, Euryopa, Vol. 16, Institut européen de l'Université de Genève, 2002, pp. 57-58.

<sup>26</sup> Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 sur l'imposition des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts et du protocole qui l'accompagne, COM(2004) 75 final, 10 février 2004.

### **Les répercussions internes de la dimension externe : un droit de veto de fait accordé aux pays tiers**

Si cette dimension externe a permis de débloquent le processus en facilitant un compromis politique autour de l'objectif ultime de l'échange automatique d'informations qui soit acceptable et accepté par tous les Etats membres, elle a aussi joué un rôle fédérateur et consensuel parmi les Etats membres. Mais elle est aussi devenue paradoxalement un facteur de blocage, au fil de l'importance qu'elle prenait dans le processus politique<sup>27</sup>.

Dans un premier temps, conformément aux conclusions adoptées à Feira, l'adoption formelle de la directive (qui fait partie d'un « paquet fiscal » contenant deux autres éléments qui lui sont associés)<sup>28</sup> dépendait d'une décision unanime du Conseil quant à l'acceptation, sur base d'un rapport de la Commission européenne<sup>29</sup>, des négociations menées par la Commission et la présidence du Conseil avec les pays tiers concernés.

Dans un deuxième temps, l'application par les Etats membres au 1<sup>er</sup> janvier 2005 des dispositions prévues par la directive dépend de l'application, par les pays tiers (à l'exception des Etats-Unis), des mesures équivalentes, conformément aux accords que ces pays ont conclu avec la CE. Afin de se prémunir contre toute discrimination pouvant résulter de la non-application ou du retard dans l'application de ces mesures équivalentes, le Conseil décidera à l'unanimité des (vingt-cinq) Etats membres, au plus tard le 30 juin 2004, si la condition précitée est remplie<sup>30</sup>.

Finalement, et dans un troisième temps, la fin de la période transitoire dans l'UE, et donc la généralisation du système de

27 Christophe BONTE, "Comprendre la logique politique de l'UE pour comprendre les négociations actuelles".

28 Les deux autres éléments du paquet fiscal sont : un code de conduite sur la fiscalité des entreprises et une directive visant à supprimer les retenues à la source sur les paiements transfrontaliers d'intérêts et de redevances entre sociétés du même groupe.

29 Communication de la Commission au Conseil du 3 décembre 2002, SEC(2002) 1287.

30 Voir art. 17 de la directive sur la fiscalité de l'épargne.

l'échange automatique d'informations, dépend de la conclusion d'accords entre la CE et chacun des pays tiers concernés sur l'échange d'informations *sur demande*, en plus de l'application par ces pays d'une retenue à la source au taux défini pour les périodes correspondantes<sup>31</sup>.

A ce propos, nous pouvons d'ores et déjà émettre des doutes quant au fait de savoir si cette condition sera un jour satisfaite et cela pour deux raisons : premièrement, elle créerait un système à deux vitesses (échange automatique d'informations pour les pays UE et sur demande pour les pays tiers) que les pays de l'UE à secret bancaire ne sont pas prêts d'accepter<sup>32</sup>, à moins qu'ils considèrent à l'avenir que l'échange d'informations sur demande cumulé à une retenue à la source au taux maximal de 35% équivaut finalement à échanger des informations sur une base automatique ; deuxièmement, la Suisse - ensemble avec le Luxembourg, l'Autriche et la Belgique qui ont prétexté la dérogation obtenue au niveau de l'UE - a encore récemment raidi sa position au sein de l'OCDE en s'opposant à toute forme d'échange d'informations, même sur demande, prévue pour 2005 par une recommandation qui fait suite à un rapport du Comité des affaires fiscales relatif à l'accès des autorités fiscales aux informations bancaires<sup>33</sup>.

L'inclusion des pays tiers est donc à double tranchant. D'une part, en étendant avec force son influence au-delà de ses frontières politiques et en exigeant de ses voisins immédiats qu'ils coopèrent dans sa lutte contre l'évasion fiscale, l'UE a été en mesure d'instaurer une sorte de régime paneuropéen en matière de fiscalité de l'épargne, à défaut de pouvoir supprimer définitivement le secret bancaire. Mais d'autre part, contrairement au discours communautaire orthodoxe selon lequel l'intégration européenne suppose l'adaptation par les acteurs extérieurs, le processus politique concernant la fiscalité de l'épargne a vu naître un véritable *mécanisme de conditionnalité externe* qui donne ni plus ni moins un

31 Voir art. 10 (2) de la directive.

32 Le Luxembourg a par exemple toujours affirmé qu'il liait la survie de son secret bancaire à celui de la Suisse (voir infra).

33 La Suisse et le Luxembourg ne participent pas à l'initiative de l'OCDE sur la "concurrence fiscale dommageable".

droit de veto de fait à des pays qui ne sont pas membres de l'UE, ni même d'ailleurs de l'EEE, à l'exception du Liechtenstein.

Cette utilisation du concept de conditionnalité dans le domaine de la *gouvernance fiscale* est nouvelle puisqu'elle se limitait jusqu'à présent au domaine politique, autrement dit à l'incitation à la promotion de la démocratie et au respect des droits de l'homme dans les pays tiers avec qui l'UE a des relations économiques et commerciales privilégiées, à travers la conclusion d'accords d'association et de partenariat.

### **L'inclusion des pays tiers : quels enseignements ?**

Un tel mécanisme souligne le poids décisif des non-acteurs communautaires dans le *policy-making*, et plus particulièrement dans le *decision-making* de l'UE. Jamais auparavant en effet, hormis le cas particulier de la navigation fluviale sur le Rhin<sup>34</sup>, une politique de la Communauté n'a été aussi fortement subordonnée sur le plan politique et juridique à des pays non-membres, qui plus est en l'absence de droit dérivé. Dans le cas de l'institution d'un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure comme dans le cas de la coordination de la fiscalité de l'épargne, l'UE estima que la satisfaction de la condition externe était indispensable pour réaliser sa politique interne. Par conséquent, au lieu d'introduire cette politique de manière autonome pour, dans un deuxième temps, négocier et conclure des accords avec les pays tiers concernés afin d'étendre à ces pays la politique communautaire, le Conseil donna mandat à la Commission de négocier et de conclure des accords avec les pays tiers afin que la législation communautaire entre en vigueur dans l'espace UE *en même temps* que les pays tiers concernés appliquent des mesures identiques à la politique commune. Parallèlement, comme nous venons de le voir, une telle subordination n'est pas sans

34 Voir avis 1/76 de la CJCE concernant le projet d'accord instituant un Fonds européen d'immobilisation de la navigation intérieure, Recueil de jurisprudence de la CJCE, 1977-XXIII, pp. 741- 762.

conséquence sur l'autonomie de décision de l'UE, sachant que cette autonomie est traditionnellement préservée par la méthode communautaire qui s'applique au premier pilier de l'UE.

Les raisons qui amenèrent à une telle situation sont doubles. La première raison est d'ordre fonctionnel, en ce sens que l'action externe complète un objectif de politique interne<sup>35</sup>. La seconde raison répond à un objectif plus rationnel, dans la mesure où ce sont certains Etats membres qui ont fait de la Suisse un élément clé pour protéger leurs intérêts respectifs. Ainsi, face aux pressions de leurs partenaires pour supprimer le secret bancaire (*Voice option*), le Luxembourg et l'Autriche ont systématiquement reporté la résolution du problème au sein de l'UE sur les pays tiers. La dimension externe leur permettait alors de ne pas faire usage de leur droit de veto, conformément à leur accord de principe du 1<sup>er</sup> décembre 1997 sur le paquet fiscal<sup>36</sup>, en même temps qu'elle représentait pour l'UE une forme d'échappatoire pour contourner les difficultés induites par la règle de l'unanimité (*Exit option*). Force est de constater que les deux dimensions (internes et externes) ainsi que les deux dynamiques (fonctionnaliste et rationaliste) sont inextricablement liées, produisant des effets singuliers sur le *policy-making* de l'UE.

La coordination de la fiscalité de l'épargne offre ainsi un nouveau cas d'étude dans l'analyse de la dimension externe du *policy-making* de l'UE. D'une part, les pays tiers concernés par la directive ont participé presque de plein droit à la négociation au sein de l'UE. Ce rôle leur a donné un droit de veto externe de fait, dans la mesure où les décisions en matière de fiscalité sont toujours prises à l'unanimité. Il y a là une différence par rapport aux pays AELE/EEE et aux pays membres de l'OTAN mais pas de l'UE qui

35 "(...) whenever Community law has created for the institutions of the Community powers within its internal system for the purpose of attaining a specific objective, the Community has authority to enter into the international commitments necessary for the attainment of that objective even in the absence of an express provision in that connexion" (Avis 1/76, p. 755). Voir aussi supra la partie concernant les répercussions externes de la directive.

36 JOCE C 2 du 6 janvier 1998.

participent, formellement mais de manière limitée, aux étapes en amont du *decision-making*, c'est-à-dire au processus de *decision-shaping*, malgré leur souhait d'avoir un droit de co-décision.

D'autre part, les pays tiers inclus dans le processus politique européen de coordination de la fiscalité de l'épargne ne sont pas demandeurs en terme de participation au *policy-making* et au *decision-making*, contrairement aux futurs Etats membres qui sont dans une logique d'inclusion dans la perspective de l'élargissement, à la Turquie qui cherche à concrétiser son statut de pays candidat et aux pays AELE/EEE en contrepartie de la reprise quasi automatique de l'acquis communautaire pertinent. Sur la liste de Feira, la Suisse a gelé (à défaut de retirer) sa demande d'adhésion, les micro-pays tiers n'envisagent pas de déposer une telle demande et les Etats-Unis n'ont pas vocation à adhérer.

### **Les Etats-Unis : un « Sonderfall » parmi les pays tiers ?**

Dans les négociations que la Communauté a mené avec les pays tiers, les Etats-Unis sont rapidement apparus comme une catégorie d'acteur externe à part. Indépendamment du fait qu'ils figuraient sur la liste de Feira aux côtés de la Suisse, l'UE n'a pas obtenu des Etats-Unis ce qu'elle a obtenu de la Suisse et ce qu'elle obtiendra vraisemblablement des micro-Etats. Par conséquent, et contrairement à ce qu'exigeait initialement la Suisse, les mesures équivalentes que prendront les différents pays tiers concernés ne seront pas toutes identiques. Cette absence d'égalité dans les règles du jeu (ou *level-playing field*) risque de rendre l'application de la directive plus problématique encore.

Les Etats-Unis se distinguent des autres catégories que sont la Suisse, les micro-Etats européens, les territoires dépendants ou associés et les futurs Etats membres de l'UE sur plusieurs points. Premièrement, les Etats-Unis sont le seul pays non-européen à figurer sur la liste de Feira<sup>37</sup>. Deuxièmement, ils ont un poids

37 Sur l'insistance de la Suisse, l'UE s'est engagée à entamer des discussions avec d'autres centres financiers importants au niveau

politique et économique qui dépasse tous les autres pays tiers et qui limite toute forme de pression de la part de l'UE<sup>38</sup>. Il ne faut pas oublier que les Etats-Unis sont le premier partenaire de l'UE en matière commerciale et d'investissement, et vice-versa<sup>39</sup>. Troisièmement, les Etats-Unis sont farouchement opposés au système de retenue à la source et ne jurent que par l'échange de renseignements<sup>40</sup>. Finalement, ils se caractérisent par un manque d'homogénéité sur le plan domestique. Toutes ces raisons font des Etats-Unis des *partenaires rivaux* des Européens. Cette ambivalence, qui n'existait pas avec la Suisse, a eu pour conséquence que la position américaine sur le projet européen de fiscalité de l'épargne a été caractérisée par une certaine incertitude et ambiguïté, qui s'est retrouvée dans le discours de la Commission européenne sur l'état des discussions avec les Etats-Unis. Mais

---

international. Sans les nommer directement, ces discussions concernent en premier lieu Singapour et Hong Kong. Mais le rattachement de Hong Kong à la Chine et le fait que ce territoire ne soit pas, avec Singapour, membre à part entière de l'OCDE devraient rendre beaucoup plus difficile pour l'UE toute discussion avec ces deux places financières qui, d'après les analystes financiers, seront les grands bénéficiaires de l'entrée en vigueur de la directive communautaire.

38 Voir infra.

39 Matthew BALDWIN, John PETERSON and Bruce STOKES, "Trade and economic relations", in John PETERSON, Mark A. POLLACK (eds), *Europe, America, Bush. Transatlantic Relations in the Twenty-First Century*, London and New York, Routledge, 2003, p. 31.

40 Le spectre de l'expérience négative de 1963 est encore bien présent. A cette date, les Etats-Unis avaient instauré une retenue à la source sur les intérêts des emprunts de capitaux souscrits par des non-résidents. La conséquence de cette décision unilatérale fut de déplacer de New York vers Londres le juteux marché des euro-obligations (voir Claude Emonnot, *Intégration financière européenne et fiscalité des revenus du capital*, Paris, Economica, 1998). L'opposition souvent véhémente du Royaume-Uni à toute tentative d'appliquer, dans le contexte du processus européen de coordination de la fiscalité de l'épargne, une retenue à la source sur ce type d'instrument financier, reposait notamment sur la crainte de l'expérience américaine appliquée à la City, qui détient la plus grande part de ce marché.

cette incertitude et cette ambiguïté ne sont pas nouvelles. Elles proviennent notamment du fait que les relations entre les Etats-Unis et l'UE sont souvent posées en termes de dichotomie entre coopération (ou partenariat) et conflit<sup>41</sup>.

En maintenant les discussions aux aspects purement techniques, la Commission n'a finalement eu d'échange qu'avec le Trésor et le fisc américain, qui étaient tous les deux favorables à l'initiative européenne, contrairement à la plupart des autres acteurs domestiques. Si les discussions avaient atteint le niveau politique, le son de cloche aurait certainement été tout autre, comme le montre les différentes déclarations de plusieurs hauts fonctionnaires de l'Administration Bush et de sénateurs républicains influents<sup>42</sup>, soutenus dans leur démarche par des groupes d'intérêts néo-conservateurs proches du parti républicain et particulièrement hostiles au « cartel fiscal » que représentent l'UE et l'OCDE<sup>43</sup>.

Au final, après avoir vainement espéré l'ouverture de négociations officielles, l'UE devra se contenter de la pratique américaine actuelle en matière de lutte contre l'évasion fiscale des particuliers<sup>44</sup>, qu'elle a d'ailleurs jugé compatible avec sa future législation<sup>45</sup>, même si ce n'est pas le cas, raison pour laquelle les Etats membres continuent d'appeler la Commission à poursuivre les négociations avec les Etats-Unis sur l'objectif ultime de Feira<sup>46</sup>.

41 Voir par exemple René SCHWOK, *Les relations entre les USA et la CE dans l'après-guerre froide. Conflit ou partenariat ?*, Genève, Georg, 1992; Michael CALINGAERT, *European Integration Revisited. Progress, Prospects, and U.S. Interests*, Boulder, Westview Press, 1996; John PETERSON, *Europe and America. The Prospects for Partnership*, 2nd edition, London, New York, Routledge, 1996; John PETERSON, Mark A. POLLACK (eds), *Europe, America, Bush. Transatlantic Relations in the Twenty-First Century*.

42 Voir les dépêches publiées en 2002 sur le site Internet [www.tax-news.com](http://www.tax-news.com).

43 Voir par exemple les prises de position de la Fondation Heritage ou du Center for Prosperity and Freedom.

44 Voir SEC(2002) 1287.

45 Voir Conclusions du Conseil Ecofin du 21 janvier 2003.

46 Voir Conclusions du Conseil Ecofin du 21 janvier et du 3 juin 2003.

Actuellement, les Etats-Unis procèdent à des échanges d'informations *sur demande* dans le cadre des conventions fiscales bilatérales et selon les normes OCDE de 2002<sup>47</sup>.

Le processus politique communautaire n'est ici pas conditionné à un calendrier que les Etats-Unis devraient respecter, à l'instar de la Suisse et des micro-pays tiers<sup>48</sup>. Face à l'absence d'accord avec les Etats-Unis, l'UE a finalement dû se résoudre à les obtenir du groupe des pays tiers directement concernés par l'initiative communautaire et à ne pas interioriser dans son *policy-making* le refus américain de collaborer sur le même plan que les autres pays tiers<sup>49</sup>. Cela lui a permis de ne pas bloquer son processus interne et d'empêcher l'adoption et l'application de la directive, d'autant plus qu'un accord avec la Suisse - qui est, rappelons-le, le pays tiers cible de la directive - avait été conclu.

47 A ce propos, il convient de noter que les Etats-Unis ont un important réseau de conventions fiscales bilatérales et un réseau croissant de relations spécifiques d'échange d'informations fiscales avec plusieurs juridictions des Caraïbes - destinations privilégiées de l'évasion fiscale des ressortissants américains - ou encore avec les îles anglo-normandes et l'île de Man mais aussi avec la Suisse et le Liechtenstein par exemple.

48 Concrètement, l'application de la directive ne dépend plus des Etats-Unis (voir art. 17 directive) et la fin de la période transitoire dans l'UE dépend d'une décision du Conseil prise à l'unanimité mais qui porte seulement sur un "engagement" des Etats-Unis et non pas sur un accord de droit international public qui reste à conclure avec la CE, comme c'est le cas pour les autres pays tiers (voir art. 10 directive). Le degré de contrainte est donc plus faible.

49 Dans le rapport général 2003 sur les activités de l'UE (p. 95), la Commission européenne ne mentionne d'ailleurs plus les Etats-Unis parmi les pays tiers avec lesquels elle doit conclure des accords en vue de l'application par ces derniers de mesures équivalentes. Du coup, pour les lobbies conservateurs américains, "The United States has been completely excused from any requirement to participate in the EU scheme" (voir par exemple le memorandum stratégique du Center for Freedom and Prosperity du 10 octobre 2003 ([www.freedomandprosperity.org](http://www.freedomandprosperity.org))).

### **Le poids du coefficient américain ou les limites de l'influence de l'UE au delà de ses frontières**

De prime abord, nous pouvions naturellement penser que les Etats-Unis n'allaient pas collaborer avec l'UE sur une base multilatérale. Et c'est finalement ce qui s'est produit. Mais pourquoi alors les Etats-Unis ont-ils figuré sur la liste des pays tiers établie à Feira? Et pourquoi la Commission européenne a-t-elle longtemps tenu un discours tendant à affirmer que les Etats-Unis étaient disposés à coopérer?

L'inclusion des Etats-Unis peut s'expliquer de deux manières. D'une part, sur le plan économique, les Etats-Unis dominent les marchés financiers internationaux. L'entrée en vigueur de la directive communautaire dans les Etats membres risquait de voir une partie des capitaux européens converger vers New York, qui reste la première place financière au monde. La crainte des Européens de voir les Etats-Unis servir de refuge fiscal aux résidents de l'UE n'est pas nouvelle<sup>50</sup>. Plus précisément, les Etats-Unis ont été inclus dans le processus politique sous la pression des milieux financiers britanniques qui craignaient un *effet boomerang* de l'expérience américaine de 1963 et qui savaient les Etats-Unis opposés à toute forme de retenue à la source<sup>51</sup>. Dans une optique néoréaliste, les Etats-Unis sont donc des rivaux des Européens dans la course aux parts de marché du secteur financier.

D'autre part, sur le plan politique, les Etats-Unis – et surtout la puissante administration fiscale fédérale (*IRS*) – ont un agenda politique commun avec l'UE puisqu'ils continuent d'être de fervents partisans de la transparence fiscale, surtout lorsqu'il s'agit de leurs propres ressortissants. Leur large soutien à l'initiative de l'OCDE sur la « concurrence fiscale dommageable » ainsi que le système de l'Intermédiaire qualifié (*QI*) illustre cette tendance qui consiste à favoriser le système de l'échange d'informations (mais sur demande uniquement et dans des cas bien précis) au détriment

50 John PETERSON, *Europe and America. The Prospects for Partnership*, *op. cit.*, pp. 41; 108.

51 Voir supra note 40.

du système de retenue à la source. Les événements tragiques du 11 septembre 2001 n'ont fait que consolider cette position. Dans une optique constructiviste, les Etats-Unis sont donc des partenaires ou des alliés des Européens dans la lutte contre l'évasion fiscale des personnes physiques, dans la mesure où leurs intérêts croisent ceux de l'UE et de la majorité de ses Etats membres.

A ce titre, nous pouvons avancer l'hypothèse selon laquelle l'inclusion des Etats-Unis répondait aussi à un objectif stratégique de la Commission européenne. En effet, dans l'esprit des concepteurs de la directive, les Etats-Unis aurait pu servir de locomotive pour les autres pays tiers concernés, et en particulier pour la Suisse. Selon ce raisonnement, l'UE désirait utiliser un accord (même de principe) avec les Etats-Unis pour faire pression sur la Suisse et provoquer ainsi un *effet domino* sur les partisans les plus farouches du secret bancaire.

En dépit d'un objectif commun et d'une méthode quasi similaire à terme, le poids politique des Etats-Unis et la concurrence acharnée que se livrent les Etats-Unis et les Etats membres de l'UE pour obtenir des parts de marché dans le domaine des placements en épargne aura eu raison de la coopération entre les deux blocs. Comment peut-on expliquer ce refus, ou du moins cette fin de non-recevoir, exprimé par les autorités américaines ? Premièrement, la directive communautaire n'a pas d'*effet miroir*. Elle ne sert que les intérêts européens, contrairement à l'OCDE que les Etats-Unis ont utilisée comme plate-forme pour leur politique de lutte contre l'évasion fiscale (dans les centres financiers des Caraïbes surtout) parce qu'elle servait les intérêts américains.

Ensuite, conformément à l'approche réaliste, dans le cas où les politiques font l'objet de dissensions entre les Européens, comme en matière de fiscalité directe et surtout de fiscalité de l'épargne, l'attitude américaine se traduit soit par une indifférence si les Etats-Unis n'ont pas d'intérêts sur la question, soit par une volonté d'exploiter la faiblesse organique des Européens<sup>52</sup>, lorsqu'ils ont

52 Youri DEVUYST, "European Unity in Transatlantic Commercial Diplomacy", in Eric PHILIPPART, Pascaline WINAND (eds), *Ever Closer Partnership. Policy-Making in US-EU Relations*, Brussels, P.I.E.-

des intérêts en jeu. Dans les cas contraires où il existe une véritable politique commune des Européens, comme pour ce qui concerne le noyau dur du marché intérieur (les quatre libertés de circulation) et le reste de l'intégration dite négative, les Américains se trouvent face à un acteur tout aussi puissant qu'eux. Leur stratégie consiste alors à tenter d'influencer le processus de décision de l'UE<sup>53</sup>, afin de préserver au mieux les intérêts américains. La première directive de coordination bancaire illustre cette constatation<sup>54</sup>.

Troisièmement, conformément à leur doctrine politique, les Etats-Unis sont réticents quant à l'intervention d'une autorité publique communautaire (Commission, Conseil) visant à réguler une politique de libéralisation. Ils auront alors tendance à considérer une telle intervention comme une résurgence, au niveau de l'UE, du modèle dirigiste national qui caractérisait certaines nations industrielles en Europe. Si les Etats-Unis ont soutenu la réalisation du marché intérieur, c'est parce qu'elle s'inspirait du modèle anglo-saxon de l'économie libérale de marché<sup>55</sup>. De la même manière, si les Etats-Unis sont des partisans de l'intégration négative, car elle facilite l'accès du marché européen aux entreprises américaines, ils soutiennent rarement l'intégration dite positive.

Finalement, un dernier élément permet d'expliquer l'absence d'accord entre la CE et les Etats-Unis : la réticence des Américains

---

Peter Lang, 2001, p. 283.

53 Ibidem.

54 Suite aux pressions des banques américaines installées dans la CE, qui étaient soutenues par Washington, la Commission européenne n'a pas eu d'autre choix que de reformuler son projet de directive. Voir par exemple à ce sujet René SCHWOK, *Les relations entre les USA et la CE dans l'après-guerre froide. Conflit ou partenariat ?*, op. cit., pp. 58-59; John PETERSON, *Europe and America. The Prospects for Partnership*, pp. 45-46; Desmond DINAN, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, 2nd edition, Lynne Rienner, 1999, p. 535.

55 Anthony Laurence GARDNER, *A New Era in US-EU Relations? The Clinton Administration and the New Transatlantic Agenda*, Aldershot, Avebury, 1997, p. 105.

envers les solutions multilatérales. Que ce soit sur le plan politique, commercial ou fiscal, les Etats-Unis privilégient une approche bilatérale dans laquelle ils peuvent peser de tout leur poids, sans avoir à faire trop de compromis<sup>56</sup>. Leur principe de taxation universelle, qui vise à lutter contre l'évasion fiscale de leurs ressortissants où qu'ils se trouvent dans le monde, trouve par exemple son application à travers le système *QI* et les nombreuses conventions de double imposition que les Etats-Unis ont conclues<sup>57</sup>.

C'est donc surtout un conflit doctrinal associé à la distribution du pouvoir qui explique la difficulté à institutionnaliser la coopération transatlantique dans le domaine de la fiscalité de l'épargne. L'exemple américain souligne aussi les limites de l'extension du *policy* de l'UE au-delà de ses frontières. Si la Suisse n'a pas eu d'autre choix que de collaborer (en imposant sa méthode certes) à l'initiative de l'UE, les Etats-Unis sont en mesure d'ignorer, voire même de s'opposer, à l'initiative communautaire.

De son côté, l'UE n'est pas en mesure de faire pression sur les Etats-Unis, comme elle l'a fait sur la Suisse et les micro-Etats. Pour quelles raisons? Pour des raisons économiques d'abord. Le marché américain des capitaux - le plus important au niveau mondial - est beaucoup trop important pour les banques européennes. Elles ne peuvent envisager des sanctions si les USA ne coopèrent pas.

Pour des raisons politiques ensuite. Il ne vaut la peine de créer un nouveau conflit dans un contexte déjà tendu par les différends commerciaux (OMC), politiques (ONU) et militaires (OTAN)<sup>58</sup>.

56 Pour une discussion plus large sur la question de savoir si les Etats-Unis privilégient l'unilatéralisme au détriment du multilatéralisme, approche soi-disant privilégiée par les Européens, voir par exemple Mark A. POLLACK, "Unilateral America, Multilateral Europe", in John PETERSON, Mark A. POLLACK (eds), *Europe, America, Bush. Transatlantic Relations in the Twenty-First Century*, op. cit., pp. 115-127.

57 Le système *QI* consiste en des accords de droit international privé entre l'IRS et les banques étrangères prises individuellement. Les conventions fiscales que les Etats-Unis concluent avec leurs partenaires contiennent des clauses sur l'échange d'informations qui vont plus loin que les conventions conclues généralement entre Etats (voir supra note 47).

58 Pour une présentation analytique de ces différends, voir par exemple

Troisièmement, il est difficile pour les deux parties de faire des concessions réciproques, comme dans le cas de la Suisse qui est engagée dans un processus de rapprochement à travers des négociations bilatérales. Finalement, il ne faut pas attendre de changement de préférence dans la position américaine, d'une part parce que la réduction de la pression fiscale constitue l'une des priorités de politique intérieure du gouvernement Bush et, d'autre part, parce que les Etats-Unis sont entrés en période électorale et que la fiscalité pourrait y constituer un thème de campagne.

### **Conclusion**

Plus les frontières de l'intégration s'étendent à des domaines de plus en plus internationalisés, plus l'UE devra tenir compte du monde extérieur dans la formulation, l'adoption et l'application de ses politiques. Cette inclusion d'acteurs non-membres a des répercussions indéniables sur le fonctionnement même du processus politique de l'UE. La dimension externe (à travers le mécanisme de conditionnalité externe) - qui constitue l'un des pans de la directive sur la fiscalité de l'épargne - offre un exemple nouveau et original de cette interférence d'acteurs externes qui, s'ils ne prennent pas directement part au processus de décision, n'en pèsent pas moins de tout leur poids sur le résultat final. Mais, cela reste encore un non-dit.

## Actor Interaction in the Uruguay Round: the European Union and the Cairns Group

Timothea Horn

Agriculture in the context of international trade regimes has always been treated as a “special” domain. Under the GATT, the general trade rules either did not apply to the sector or were largely irrelevant because of widespread use of country specific exceptions, leading to the proliferation of “illegal” and “grey area” measures<sup>1</sup>. The 1947 GATT agreement allowed for export subsidies to be applied to agricultural products; however their use was strictly prohibited on industrial products. The successive GATT Rounds did little to alter this state of affairs, given that the outcomes of such negotiations were dependent on agreement between the economic powerhouses, notably the US and the EC, who were opposed to subjecting their domestic agricultural policies to change. The dynamics of these negotiations changed with the Uruguay Round in which the Cairns Group of both developing and developed countries advocating more open, less distorted trade, played an important role<sup>2</sup>.

The emergence of the Cairns Group on the eve of the launch of the Uruguay Round in Punta del Este in 1986 was the result of the international community’s symptomatic inability to incorporate agriculture during previous Rounds of GATT negotiations. The

1 Kym ANDERSEN, “Multilateral trade negotiations, European Integration and Farm Policy Reform” in *Economic Policy*, vol. 9, No. 18, pp. 13-52, April 1994.

2 Ivan ROBERTS, “Rising US agricultural support”, in *Australian Bureau of Agricultural Resource Economics Current Issues*, Oct 2001, vol. 1.7, p. 1.

Tokyo Round (1973-1979) was a case in point, highlighting the risks of leaving agriculture on the sidelines of the main negotiations, where it was the subject of a midnight deal between the two major agricultural trading powers, the US and the EC, in the dying days of the negotiations<sup>3</sup>. Rod Tyers<sup>4</sup> also points to the collapse of food prices in the 1980s and the ensuing trade war between the EEC and the US as a key stimulus to “*overcoming the solidarity barrier of developing countries for the first time*” in the formation of the Cairns Group. Miles Kahler, commenting on international organizations of the 1980’s, remarks that “*where multilateral institutions flourished, they were typically supported by a disguised minilateralism that provided the essential frame for a multilateral order of cooperation among the Atlantic powers*”<sup>5</sup>. This observation can be applied to GATT Rounds leading up to the Uruguay Round, indicative of the frustration experienced by Cairns Group members: although representing one third of world trade in agriculture as a coalition<sup>6</sup>, individual countries did not have the power to act alone.

At its conclusion, the Uruguay Round Agreement on Agriculture (URAA) had a considerable impact on the orientation of domestic agricultural policy, adding an additional layer to a domain already weighed under by complexity: international compliance. Although analysis of the content and the application of the URAA had led academics and researchers to question the perceived gap between the stated objectives of the Agreement on Agriculture and the

3 Mike GIFFORD, “The Unlikely Coalition: Agriculture and Agricultural Policies of the Cairns Group, Ten Years after the Uruguay Round” in *Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading?* June 2003.

4 Rod TYERS, “The Cairns Group and the Uruguay Round of International Trade Negotiations”, *Australian Economic Review*, 1993, 101 (1).

5 Miles KAHLER, “Multilateralism with small and large numbers”, *International Organization*, number 3, Vol. 46.

6 Marcel VAILLANT, Alejandro NIN, *International Coalitions for Agriculture Trade Liberalisation*, Paris, Presses Sciences Po, 2001, p. 306.

results achieved during and since the UR, the inclusion of agriculture was significant in itself.

The working basis of this paper is to analyse the Uruguay Round process seen from the perspectives of the Cairns Group (CG) and the European Community (EC) in order to test our hypothesis that the Uruguay Round process, and the interaction between actors that it entailed, contributed to the progressive emergence of a “third force” in agricultural trade negotiations. The choice of an informed narrative as our methodological approach reflects the complexity of the period to be analysed, as noted by Coleman and Tangermann in their seminal article on the UR<sup>7</sup>.

The EC and the CG, while negotiating as actors on the same level, differed by their internal structures. The constitutive characteristics of domestic agricultural policy seen from the EC and the CG defined the scope of their individual negotiating mandates and their behaviour when faced with a series of potential dead-locks during the UR (i). We will review negotiations during the UR, concentrating on actor interaction and how negotiating positions evolved during the Round (ii). This will then allow us to evaluate the long-term impact of the CG on international trade negotiations (iii).

### **Constitutive characteristics of domestic agricultural policy in the EC and the CG**

#### *CAP: a bone of contention in international trade negotiations*

In 1957, the Treaty of Rome was signed, signalling the beginning of the European Community. Its aims were to phase out and abolish trade barriers and to institute the free movement of labour, services and capital while harmonizing economic policies.

7 “An informed narrative would furnish a better understanding of the ultimate outcomes than any attempt at theorizing the process.” See William D. COLEMAN, and Stefan TANGERMANN, “The 1992 Cap Reform, the UR and the Commission : Conceptualizing Linked Policy Games” in *Journal of Common Market Studies*, vol 37, number 3, pp. 385-405.

Article 33 (ex-art 33) of the Treaty of Rome includes the five objectives of the CAP: increasing agricultural productivity, ensuring a fair standard of living for the agricultural community, stabilizing agricultural markets, ensuring availability of supplies and ensuring reasonable prices for consumers. Implementation of common policies of the CAP occurred from 1962 onwards. By the 1980s, the EC had become a major exporter of agricultural products while maintaining a heavy subsidizing cycle.

As defined in articles 131-134 of the Treaty of Rome (ex. art 110-115), the EC has clear competence in implementing a common commercial policy. The Commission was sole negotiator for the EC on all UR issues. The negotiating mandate is the result of a multi-level process. It is ultimately approved by the General Council after proposition by the Commission. During negotiations, the Commission is the sole spokesperson and negotiator for the EC, acting on the basis of the Council's mandate. The mandate provides the Commission with varying degrees of discretion and flexibility, depending on the issue involved: the UR negotiations sometimes aroused fears in the Council that the Commission was stretching or even exceeding its mandate in order to reach an agreement with its negotiating partners<sup>8</sup>. In its negotiations the Commission is advised by the Article 113 Committee (as defined under art 133), a collegial body of experienced senior officials from member states, who confirm modifications to negotiating mandates on issues considered to be of technical or minor nature. When politically sensitive or significant changes are necessary, these are referred to the COREPER and thence to the Council.

#### *The Cairns Group of comparatively efficient agricultural exporting countries*

The CG<sup>9</sup> was composed of smaller and medium-sized exporting countries, characterised by their comparatively efficient agriculture

<sup>8</sup> Wyn GRANT, *The CAP*, London, MacMillan, 1997.

<sup>9</sup> The Cairns Group was a coalition of developing and developed southern agriculture countries (Argentina, Brazil, Uruguay and Australia and New

sectors. The CG is difficult to classify in terms of traditional geopolitical criteria of North, South, East, and West. What brought the CG together was their stance on agriculture, given the common specificities of their domestic producers. As Higgott and Fenton Cooper put it, the CG can be defined as “*an atypical coalition, a single-issue driven cross-cutting coalition attempting to bring about change in one major area of the international trade regime*”<sup>10</sup>. Diversity helped to ensure that Cairns Group bottom line positions were realistic as well as ambitious<sup>11</sup>. Led by Australia, the group accounted for one third of world farm exports, employing modern, efficient farming techniques, capable of competing well in a completely deregulated international agricultural products market. CG members were bound by a common interest in improving international trading conditions which their agricultural export sectors relied on for growth, convinced that the EC’s agricultural export dumping on the world market negatively influenced prices, preventing them from selling production<sup>12</sup>. For the 14 members of the CG as a whole, their farm income in 1990 is estimated to have been reduced by at least one sixth and their farm exports by one half, because of agricultural protection<sup>13</sup>. Unilateral agricultural reforms were a characteristic of CG countries in an evolution towards a more market-driven economic environment. Once the implementation phase of the UR was reached in 1995, CG

---

Zealand). The basic structure of the CG was a coalition of two regional blocs of developing countries plus some particular members. The regional blocs were: ASEAN(4), Mercosur (without Paraguay plus Chile and Colombia). The southern agriculture countries included Australia and New Zealand. Canada was the only main industrialized country in the coalition and Hungary the unique European country.

10 Richard HIGGOTT, Andrew FENTON COOPER, “Middle Power leadership and coalition building : Australia, the CG and the UR of trade negotiations”, *International Organization*, Autumn 1990, vol. 44, no 4, pp. 589-632.

11 Mike GIFFORD, *The Unlikely Coalition*, *op. cit.*

12 Stephen GEORGE, *Politics and Policy in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 1996 (Third edition).

13 Rod TYERS, “The Cairns Group Perspective”, *op. cit.*

members had already significantly advanced in agricultural and trade policy reform. The consequence of the UR on CG domestic agricultural policy was to, in effect, lock-in unilateral reforms<sup>14</sup>.

The Cairns Group countries, determined to impose their terms of reference for the Uruguay Round agricultural negotiations, realised that they had to become a negotiating third force. The Tokyo Round experience suggested that a fragmented and uncoordinated basis of interests would play against the CG members in dealing with the two agricultural trade superpowers. Comparatively less powerful trading nations such as Australia are better off by embracing “*rule-of-law*” as opposed to “*power-politics-orientated approach*” in the international trade regime<sup>15</sup>. The negotiating leverage of the individual members was enhanced significantly by the disciplines of collective consultation, coordination and action<sup>16</sup>.

### **The Uruguay Round: from Punta del Este to Marrakesh**

#### *Pre-negotiation (1982 ministerial)- Punta del Este*

In 1982, the GATT launched its first ministerial conference since the Tokyo Round, in the context of a slide towards protectionism, where the “*combination of trade war and budgetary costs led countries (...) to seriously consider multilateral negotiations that would change the GATT regime*”<sup>17</sup>. However, an international consensus in favour of launching a new round of negotiations was not reached. Perhaps the most positive result of the ministerial meeting was the widening recognition that the international trading system faced collapse<sup>18</sup>. In July 1985 a special

14 Richard HIGGOTT, Andrew FENTON COOPER, “Middle Power leadership and coalition building”, *op. cit.*

15 Rafiqueel ISLAM, “Parochialism in Agricultural Trade Liberalization Under the World Trade Organisation”, *Journal of World Trade* (36/4) pp. 773-802, 2002.

16 Mike GIFFORD *The Unlikely Coalition*, *op. cit.*

17 SPERO, HART, *The Politics of the International Economic Regime*, New York, St Mary’s Press, 1997, p. 75.

18 *Ibid.*, p. 82.

GATT ministerial meeting was convened to launch a new round and to establish a committee to develop an agenda. Outside pressure from the US and the CG, coupled with pro-reformists in the EC and fears regarding the spill-over effects of agricultural disputes, led the EC to accept multilateral negotiations on agriculture. Yet it remained particularly cautious, issuing a special statement expressing difficulties with meeting any commitment to refrain from introducing trade restrictions. While supporting the establishment of a work programme, the EC insisted, under French pressure, that this did not in any way commit the EC to GATT negotiations on trade liberalisation in this area<sup>19</sup>. This was on condition that the fundamental mechanisms and principles of the CAP would not be called into question and that all trade distortions would be discussed<sup>20</sup>. Following a series of discussions between the Commission and the Council, the Council adopted the Commission's "Overall Approach" policy statement supporting a new trade round in March 1985<sup>21</sup>. The mandate specifically excluded any concession which would undermine the fundamental mechanisms of the CAP. In previous rounds of the GATT, agriculture had been raised as an issue, but had always been eventually left to one side because the participants did not want the overall package to collapse. The EC was, according to Paarlberg<sup>22</sup>, banking on this fact and in fact entered the UR on the expectation that agriculture would once again be sacrificed in order to close off on a final deal. This led to the costly absence of a "sustainable,

19 Stephen GEORGE, *Politics and Policy in the EU*, *op. cit.*

20 Anna MURPHY, "The EC's approach to multilateral trade negotiations" in *The EC and the International Trading System* (vol II): *the EC and the Uruguay Round*, 1990 Centre for European Policy Studies, CEPS paper number 48, Belgium.

21 European Commission, *Press Release P20 Information Note*, March §985 on the Council statement of 19 March 1985, Bulletin of the EC No. 3-1985, Point 2.2.12.

22 Robert PAARLBERG, "Agricultural policy reform and the Uruguay Round: synergistic linkage in a two-level game?" in *International Organization*, Vol. 51, No. 3, Summer 1997.

*coherent position in agriculture*<sup>23</sup>, which allowed negotiating partners to point the finger at the EC when negotiations stagnated.

*From Punta del Este to Brussels: September 1986- April 1989*

Given the increasing complexity of issues, economic activities, and trade relationships in the lead up to the Uruguay Round, new alliances emerged in order to yield greater influence on negotiations. In August 1986, the inaugural ministerial meeting of the Cairns Group was held in Cairns, Australia. Ministers agreed to form an alliance to ensure that agricultural trade issues would be given a high priority in the Multilateral Trade Negotiations. Their *raison d'être* was the inclusion of agriculture in the Round and a firm commitment to liberalisation in agricultural trade.

The UR was launched in September 1986 by the Punta del Este Ministerial Declaration, in which the negotiating objectives of the Round were laid out. An important element of it was an explicit recognition of the effects that domestic agricultural policies have on trade. It was agreed that the Round would concentrate not only on the issue of border protection and export subsidies, but also on a broad range of domestic agricultural policy issues. GATT members agreed to a mandate to negotiate on agriculture in the Uruguay Round, with a Mid-Term Review (MTR) of the Trade Negotiating Committee (TNC) scheduled for November 1988 in order to evaluate progress. The negotiating structure of the UR was headed by the Trade Negotiations Committee, which had overall responsibility for 14 separate groups including agriculture, and was chaperoned by the Secretary-General of the GATT Secretariat.

The CG negotiating ambitions stood in stark opposition, as stated by Bob Friesen, President of the Canadian Federation of Agriculture. *'Farmers support the push for rules-based trade reform. We need to get rid of export subsidies, reduce trade-*

23 RIEGER, "The CAP : External and Internal Dimensions" in WALLACE & WALLACE, *Policy Making in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 113.

*distorting domestic support to the maximum extent and achieve better access for our products, including clean and equitable minimum access commitments. Most of all, everyone – and I mean everyone – has to play by the same rules’.*

In July 1987, the Reagan administration issued its Zero 2000 negotiating proposal: the elimination of all agricultural subsidies by the year 2000. This represented the opposite end of the spectrum in terms of the EEC Commission’s mandate: EEC Members were opposed to any across-the-board reforms, wanting instead to negotiate concessions on a commodity by commodity basis<sup>24</sup>. In July 1988, the CG, under the leadership of Australia came forward with a broadly intermediate proposal calling for substantial and progressive reductions of all forms of agricultural subsidies. The CG position’s position was a feasible working model given the phase-out periods and above all included all forms of subsidies, whereas the US administration’s position singled out export subsidies alone in a bid to protect its industry while fundamentally reforming the element of the CAP which affected its farmers the most. The CG aimed to bridge the US and EC/positions, thus moving from being an agenda moving to a proposal-making and later even to a negotiating coalition<sup>25</sup>.

In response, the Agricultural Council took firm control of the EC position and recommended the adoption of a tough line in the MTR. This led to irreconcilable differences with the CG, who sided with the US, leaving the EEC isolated. The 1988 MTR failed to resolve outstanding disagreements regarding agriculture, with the EC stubbornly resisted efforts to modify its position on the direction of liberalisation in agriculture. Cairns Group members effectively reinforced the pivotal role of agriculture by stressing that there would be no result in the other areas of the negotiation unless there was a meaningful result on agriculture. This time the fate of farmers was so serious that the CG appeared to be prepared to undermine

24 KARP, PERLOFF in GARDNER & RAUSSER (eds.), *Handbook of Agricultural Economics : Volume 2B Agriculture and Food Policy*, Chap 37, p. 1951, Elsevier Science, the Netherlands. 2002.

25 Lucretia LANDMANN, *Coalitions in WTO Negotiations*, IUHEI, 2002, p. 27.

any solution unless it was included, as was clearly shown by the Latin American CG members in Montreal<sup>26</sup>. The MTR served to underline the potential of the CG, showing that efforts would have to be increased to accommodate their interests. Trade negotiations were frozen until a second MTR was held in April 1989. The EC shifted its position in the early months of 1989 when Arthur Dunkel, the GATT Director-General, negotiated compromise wording calling for “substantial, progressive reductions over a specific period of time”, in effect very close to the wording proposed by the CG.

According to the official timetable as decided upon at Punte del Este, the UR was to conclude in December 1990. In the lead-up to the planned final conference to ratify agreement, with the EEC yet to table a firm negotiating proposal, pressure was mounting within the CG. Fearing a repeat of previous rounds, when agriculture had been raised as an issue, but had always been eventually left to one side because the participants did not want the overall package to collapse, the CG reiterated that the Round could not be included without a substantial outcome on agriculture<sup>27</sup>. Convened in September to endorse a draft position paper, the Commission was unable to achieve consensus; internal disputes between traditionally agrarian countries (France, Germany, Ireland and Mediterranean countries) and the more liberal bloc (of which Margaret Thatcher was the most ardent spokesperson) dragged the whole process out. Three weeks before the final negotiations were to begin, a mandate was finally adopted by Agriculture and Foreign ministers<sup>28</sup>, severely limiting the Commission’s room to manoeuvre. During the conference in December 1990, in an attempt to break the log-jam within negotiations, the Commission acted independently of its mandate by making informal offers on reducing agricultural subsidies if partners offered concessions on services, intellectual property and market access<sup>29</sup>. Once national agricultural ministers

26 Mike GIFFORD *The Unlikely Coalition, op. cit.*

27 At the 7th ministerial meeting in Santiago de Chile.

28 Commonly referred to as the ‘Jumbo Council’.

29 Stephen WOOLCOCK, Michael HODGES, “EU policy in the UR” in *Policy Making in the EU* in Wallace and Wallace (eds.), Oxford, Oxford

found out from the Australian delegation about these informal talks, the General Council reprimanded the Commission and insisted on the presence of the president of the General Council during negotiations, thereby undermining the credibility of the Commission. The planned conclusion in the UR resulted in the collapse of negotiations with the negotiating partners walking away from the discussion table.

GATT negotiations restarted in Geneva in December 1991, on the basis of the Dunkel Text, sponsored by Arthur Dunkel, the Director of the GATT secretariat, which proposed separate commitments on three categories of policies: market access, domestic support and export competition. In Geneva, the CG expressed strong support for GATT Director-General Dunkel's efforts to mediate a Uruguay Round agreement<sup>30</sup>. The Draft Text covered the three pillars of agricultural protection, which had been the CG's battle cry since negotiations started and the general approach of a progressive lowering of subsidies reflected to a large extent the CG's initial proposal. After internal in-fighting, the EC finally agreed that the Dunkel Text be used as a basis for negotiating, and in the words of Ingersent, "*constituted a concession by the EC to the (...)CG position*"<sup>31</sup>.

The negotiating gap between the EC and the US/CG dominated the 4-year discussions with the failure to reach an agreement by the initial 1990 deadline<sup>32</sup>, which was reasonably attributed to the fact that *EC Member States were not ready to accept a substantial*

---

University press, 1996, p. 322.

30 12th Cairns Group Ministerial Meeting Geneva, Switzerland.

31 Ken INGERSENT, Andrew RAYNER, *Agricultural Policy in Western Europe and the United States*, 1999, London, Edward Elgar Publishing, p. 329.

32 Pavlos PEZAROS *The EU Approach Concerning Agriculture in the Next WTO Round*, Working Paper 99/September 1999. Discussion paper prepared for the seminar "The European Agenda for the Next WTO Round", organised by European Institute of Public Administration, Maastricht (NL), 1999.

*reform* [of the CAP]<sup>33</sup>. The EC was coming under increasing outside pressure from the US and the CG in particular on reforming the CAP. The EC was increasingly aware that reform was inevitable<sup>34</sup>. Within the EC, there was support for reform because of the enormous cost of existing programs<sup>35</sup>. Antonio Piccini identifies two important constraints on the CAP: budget constraint and pressure for the liberalisation of international trade from non Members<sup>36</sup>. Schwartz points to the importance of the CG, accounting for 9% of EC12 exports in the 1980s, as a strong motive for reform<sup>37</sup>. Indeed, the linkage between reform of the CAP and the GATT negotiations was seen by Delors and the new commissioner for Agriculture Ray MacSharry as a useful way of pressing the necessity for reform on member states<sup>38</sup>.

In May, 1992, political agreement on reforming the CAP was approved by the Council, which involved lowering of agricultural prices (in order to increase competitiveness on internal markets and foreign markets), direct compensation to farmers for loss of income and the extension of land set-aside (*jachère*). These changes provided the basis of the EC's proposals to the UR. The MacSharry reform were perceived as being a consequence of internal constraints (budgetary costs), another factor being to avoid rupture in the international trading system generally<sup>39</sup> under pressure from other agricultural producing countries. Stephen George contends that external pressures proved the most formidable incentive for

33 Pavlos PEZAROS in *Negotiating the Future of Agricultural Policies : Agricultural Trade and the Millennium WTO Round*.

34 TERENCE, Terence STEWN, *The WTO: Multilateral Trade Framework for the 21st Century and US Implementing Legislation*, ABA Publishing, 1996.

35 KARP, PERLOFF, *Handbook of Agricultural Economics*, *op. cit.*

36 Antonio PICCINI, Margaret LOSEBY, *Between Subsidies and the Market*, New York, Palgrave, 2001, p. 268.

37 SCHWARTZ, *States vs Markets : the Emergence of a Global Economy*, London, MacMillan, 2000, p. 267.

38 Stephen GEORGE, *Politics and Policy in the EU*, *op. cit.*

39 D. Gale JOHNSON, *Less Than Meets the Eye: The Modest Impact of the CAP Reform*, London, Centre for Policy Studies, 1995.

change in the CAP, a position which has remained polemical in academic research to date. Several days after the Council approved the Commission's plan for reform, the CG sent a strong message to the G7 on the need to break the deadlock on agriculture, recognising that the moment was well chosen to consolidate on progress made.

*Geneva, 1992- Blair House, 1993*

Simultaneously to the UR, a dispute over oilseeds involving the US and the EEC was underway. It proved to be the window of opportunity necessary to the conclusion of the UR. A GATT panel found in favour of the US in 1989 regarding a complaint over EC oilseed programmes. In response to the GATT action, the EC announced a new oilseed regime in late 1991. This reform replaced a high support price by a lower price and a direct payment to compensate producers for the lower price. The US argued that this reform still discriminated against oilseed imports and asked for GATT review. The GATT review agreed with the US, the EC refused to accept the GATT conclusion and the US threatened retaliation. In Geneva in September 1992, during the 13th CG Ministerial Meeting, the Group insisted that agriculture be part of the final outcome, arguing that any deal done between the majors on agriculture had to take account of CG interests. However, with the original deadlines already well past, the CG was eventually under pressure to consent to bilateral negotiations between the US and the EC on agriculture. Once the EC and other agricultural-protectionist governments accepted liberalization in farm products, the question became one of how much farm policy to include in the Round<sup>40</sup>. The situation in the EC in the past had been simply that politicians wanted to reduce agricultural protection as little as

40 Kym ANDERSEN, "Multilateral trade negotiations", *op. cit.*, pp. 13-52.

necessary to conclude the UR, given the threats of angry farm protests<sup>41</sup>.

In November 1992 the US and the EC reached an agreement on oilseeds. The principle change accepted by the EC was the limitation on the area devoted to oilseed production.

*It was only the last-minute Blair House compromise that ultimately led to the global agreement that both major warring sides could interpret as a victory. The sticking point has been the extent to which the industrialized countries would be permitted to continue subsidizing the production and export of their chronic agricultural surpluses. The Blair House language was sufficiently complex and ambiguous to permit all parties to interpret it to their seeming advantage<sup>42</sup>.*

The Blair House Agreement (BHA) can largely be said to be political in nature, effectively allowing the US and the EC to protect sensitive domestic interests; its focal point was not in any sense the facilitation of trade in agriculture. This begs the question of how the US and the EC obtained the consent of the CG and other GATT contracting parties to the BHA, which was annexed to the final Marrakech Agreement concluding the UR. This they did by holding out the threat of trade chaos if no agreement was reached and by guaranteeing (i) that the BHA provided temporary measures to be submitted to evaluation 12 months prior to the completion of the implementation period; (ii) that the most distorting forms of domestic support (Blue Box measures) would be eliminated from then onwards; and (iii) liberalisation would be further intensified as of 2000<sup>43</sup>. The BHA was offered as a package deal to be accepted or rejected in its entirety, with no freedom of contract. Owing to these conditions the CG accepted unreservedly the BHA and all it entailed, as rejection would have resulted in trade isolation, the loss of whatever benefits and concessions it gained in the UR and trade protectionism and retaliation by others.

41 *Ibid.* pp. 13-52.

42 Centre of Concern Web-site, *Food & Agricultural Trade*, <http://www.coc.org/focus/food/agriculture.html>.

43 Brian GARDNER *European Agriculture : Policies, Production and Trade*, London, Routledge, 1996.

## Conclusion

The outcomes of the UR for the agricultural sector were certainly less dramatic than those proposed in 1987 by the CG. Quantitatively, the benefits may be less than those hoped for but, qualitatively, the new rules represent a long-awaited move in the right direction. The complex nature of trade issues, economic activities, and trade relationships in the lead up to the Uruguay Round, had diminished the ability of the US and the EC to steer the agenda and provide the motor for UR negotiations by themselves<sup>44</sup>. New groups and alliances emerged in order to yield greater influence on negotiations.

The emergence of the Cairns Group represented a departure in the negotiating process of GATT, dominated in the past by the major industrial countries protective of their less competitive farm sectors. The Cairns Group exerted a significant influence on the agricultural negotiations by pushing strongly for a major result.<sup>45</sup> Collective action had more influence and impact on the agriculture negotiations than any individual members could have had independently. In the early stages of negotiations, the CG was prominent as a constructive bridge builder and consensus seeker, significantly facilitating progress in agenda setting and in the negotiating process: neither the consensus agreement for a new round of negotiations that emanated from the 1986 Punta del Este meeting nor the progression of the UR beyond the midpoint of the Geneva meeting of April 1989 can be explained simply in terms of the brute power of the two major actors alone<sup>46</sup>. Throughout the Uruguay Round the EC had opposed attempts at sweeping

44 Richard HIGGOTT, Andrew FENTON COOPER, "Middle Power Leadership and Coalition Building", *op. cit.*

45 William MINER, *The International Policy Environment for Agricultural Trade Negotiations*, Nepean, Ontario Centre for Trade Policy and Law 1997.

46 Richard HIGGOTT, Andrew FENTON COOPER, "Middle Power Leadership and Coalition Building", *op. cit.*

liberalization of agricultural trade. When it turned out that the overall negotiations might fail if the EC were to resist meaningful commitments, in particular on export subsidies, Commissioner MacSharry managed to push through a major reform of the CAP. The BHA reconciled troubled US-EC relations, linking in to CAP reforms, and ultimately led to a conclusion of the UR – through bilateral negotiations, the tried and tested method of previous GATT rounds. What was revolutionary about the UR was the fact that agriculture was included in the Round despite EC resistance and an over-zealous US. The framework of the Agreement on Agriculture were a clear reflection of the CG position, reconciling the Zero 2000 US position with what could be described as the *EC Zero Reform position*. CG consent to a bilateral conclusion to the UR demonstrated pragmatism on the part of CG members; decade-long negotiations in the WTO would show however that the CG was prepared to press for further far-reaching reform. At the conclusion of the Uruguay Round in Marrakech in April 1994, Cairns Group Ministers agreed to maintain the Group and continue to pursue efforts for further agricultural reform. The actual achievement of the UR fell considerably short of the much greater reductions in agricultural support and protection which the CG countries had targeted from the onset. The opposition between the rhetoric and reality of the Uruguay Round has led to outspoken criticism within the Cairns Group itself. Brian Chamberlin, a former trade envoy from New Zealand, is categorical in dismissing the result of the Round: “*The final result is a tinkering with the problems facing agriculture and a ‘slap in the face’ for the majority of the world’s farmers*”<sup>47</sup>.

47 Brian CHAMBERLIN, in *Reason vs Emotion : Requirements for a Successful WTO Round*, 1999, Seattle.

## L'Opération Artémis de l'UE en RD du Congo. La naissance d'une Europe de la défense ?

Antonino Geraci

### **Introduction**

La fin de la guerre froide a vu une augmentation des guerres civiles et ceci plus particulièrement sur le continent africain. Les réactions de la communauté internationale ont oscillé entre l'indifférence, l'intervention militaire et humanitaire et la culpabilité.

Malheureusement, une majorité d'interventions pour « pacifier » ces guerres intra-étatiques déstructurées furent un échec. Le pourquoi de ces échecs nous semble être une question toujours d'actualité et primordiale si nous voulons réagir de façon adéquate à ces guerres sanglantes où les droits de l'Homme sont violés impunément. Par son succès que ce soit dans l'accomplissement de son mandat ou l'arrêt des combats, l'Opération Artémis de l'UE en RD du Congo nous donne plusieurs pistes de réflexions. Cette intervention, tout en étant très limitée dans le temps et dans l'espace, a un double intérêt. En premier lieu, il est intéressant de voir si sa réussite nous permet de tirer des leçons positives pour de futures interventions de maintien de la paix dans des conditions similaires. En deuxième lieu, il est aussi pertinent de se demander si cette Opération de l'UE hors de son champ géographique et sans l'aide de l'OTAN est l'affirmation d'une indépendance européenne en matière de défense et par conséquent la naissance d'une véritable Europe de la défense.

### **La fin de la guerre froide, un nouvel ordre mondial possible!**

Depuis la fin de la guerre froide, les observateurs de la scène internationale s'intéressent de plus en plus aux guerres intra-étatiques. Les tensions Est-Ouest ne monopolisant plus l'attention des politiques, des médias, des universitaires, de l'opinion publique et de la communauté internationale, la problématique des guerres civiles contemporaines fait de plus en plus l'objet d'étude. Ainsi, les recherches qui compilent des données sur cette question montrent bien que la majorité des guerres qui ont lieu sur la planète depuis 1989 sont des guerres intra-étatiques<sup>1</sup>.

Après la chute de l'Empire soviétique, tout semblait possible pour l'ONU qui avait été créée pour assurer la paix et la sécurité mondiale<sup>2</sup>. Le Conseil de sécurité n'étant plus bloqué par le veto des deux grandes puissances, une nouvelle ère semblait s'annoncer pour la sécurité internationale. La libération du Koweït par une force multinationale autorisée par l'ONU semblait un premier pas vers le « Nouvel Ordre Mondial » que le Président américain George Bush préconisait. Finalement le droit international, l'ONU et ses forces de maintien de la paix revenaient sur le devant de la scène internationale. La paix n'était plus soumise à la langue de bois idéologique. Maintenant que les deux grands pouvaient s'entendre, l'optimisme était de rigueur pour la paix et la sécurité internationale. Le maintien de la paix par des casques bleus ou par une force multinationale comme au Koweït ou régionale comme au Libéria par la CEDEAO devenait désormais possible. La Charte de

1 P. WALLENSTEN, M. SOLLENBERG, « Armed Conflict, 1989-98 », *Journal of Peace Research*, vol.36, n.5, 1999, p.593-606. SIPRI Yearbook 2002, *Armaments, Disarmament and International Security*, Oxford, Oxford University Press, 2000. K. J. HOLSTI, *The State, War, and the State of War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

2 Il suffit pour cela de regarder le Chapitre I de la Charte des Nations Unies. Chapitre I, -Buts et Principes, *Article 1*, 1 « Maintenir la paix et la sécurité internationale et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix... » p.3.

l'ONU pourrait s'appliquer, les différents conflits pourraient être réglés dans le cadre du droit international et ceci avec la bonne volonté de toutes les parties en présence. L'un des « mythes » pendant la guerre froide était que l'ONU ne pouvait agir pleinement, surtout pas dans le maintien de la paix, car toutes ses actions étaient bloquées par la rivalité idéologique Est-Ouest. Ceci n'étant plus le cas après 1991 tout semblait donc possible pour que finalement, les guerres et les tensions violentes soient réglées dans le cadre de la Charte des Nations Unies.

### **Guerres civiles, de l'espoir à la désillusion**

Malheureusement, cet enthousiasme fut rapidement déçu. L'échec de l'intervention Onusienne en Somalie, la débandade de l'Opération américaine « Restore Hope » dans le même pays, la paralysie des forces de maintien de la paix de l'ONU devant le génocide rwandais ou devant les horreurs de Srebrenica, l'indifférence américaine ou l'impuissance européenne devant le conflit yougoslave et les multiples guerres civiles africaines furent un choc brutal pour tous ceux qui pensaient qu'avec la fin de « l'Empire du mal » une nouvelle ère de paix débutait. Rapidement la communauté internationale se rendit à l'évidence qu'il ne suffisait pas de parlementer et d'intervenir avec des forces de maintien de la paix, onusiennes ou autres, pour régler ces nouvelles guerres civiles<sup>3</sup> qui se déroulaient à travers la planète et plus particulièrement sur le continent africain.

<sup>3</sup> On utilise ici le terme «nouvelles guerres» dans deux sens. Un premier chronologique, qui prend en compte les guerres civiles d'après la chute du mur. Un deuxième sens qui traite de nouvelles guerres civiles: guerres factionnaires, guerres communautaires, guerres de clans, guerres des seigneurs de la guerre, guerres écologiques, guerres politico-économiques, guerres ethniques et ainsi de suite. Nous retrouvons ici des auteurs comme Robert KAPLAN, *The Ends of the Earth. A Journey to the Frontiers of Anarchy*, New York, Vintage, 1997. Jean François, RUFIN, *Economie des guerres civiles*, Paris Hachette, 1996. M. KALDOR, B. VASHEE, ed. *New Wars : Restructuring the Global Military Sector*, London, Pinter

*Les guerres civiles africaines et la communauté internationale*

Depuis la fin de la guerre froide l'Afrique sub-saharienne est le continent où la majorité des guerres civiles ont lieu. Cette tendance avait commencé dans les années 60 et 70, au moment où les différents pays africains obtenaient leurs indépendances<sup>4</sup>. Le Soudan en 1956, le Congo en 1960 et le Nigeria en 1967 en furent les premières manifestations. L'Angola, le Mozambique, l'Ouganda et plusieurs autres pays du continent connurent les horreurs de la guerre civile. Aujourd'hui il suffit de penser à la Somalie, au Rwanda, au Burundi, au Sierra Leone, au Libéria et à la RD du Congo pour constater que les guerres intra-étatiques semblent avoir un « bel avenir »<sup>5</sup> sur le continent africain. Devant la fréquence de ces guerres et leur niveau de violence qui semble relever d'une autre époque, la communauté internationale se trouve devant un dilemme; intervenir ou non ? Aujourd'hui une des principales questions qui se pose devant ces conflits est: que faire face aux horreurs de ces guerres que nous pouvons voir en direct sur nos petits écrans? Que doit faire la communauté internationale ou une organisation comme l'ONU.

Ainsi malgré les impuissances des Européens, les échecs répétés de l'ONU et l'indifférence des Etats-Unis devant ces guerres qui font énormément de victimes civiles, il est difficile de ne pas se poser la question du besoin ou non d'une intervention extérieure pour arrêter un conflit ou du moins le temporiser. Il suffit de savoir

---

1997. Münkler HERFRIED, *Les Guerres Nouvelles*, Paris, Alvik éditions, 2003.

4 Stephen STEDMAN, « Conflict and Conciliation in Sub-Africa », in Michael BROWN, (ed.) *The International Dimension of Internal Conflict*, Cambridge, MIT Press Cambridge, 1996, p.237. Barbara HARFF, Ted GURR in Francis M. DENG, William ZARTMAN, « Theory of Political Violence and Revolution in the Third World » by *Conflict Resolution in Africa*, Washington D.C., Brooking Institution, 1991, p.153.

5 Nous nous inspirons ici du titre du livre de Phillippe DELMAS, *Le bel avenir de la guerre*, Paris, Gallimard, 1995.

que, dans les années 90, «...Africa was the location of the most deadly conflict in the world...»<sup>6</sup> pour se poser l'éternelle question: « que faire devant tant de souffrance » ?

Ainsi après les espoirs des années post-guerre froide, une période de scepticisme envahit la communauté internationale sur les actions à entreprendre en Afrique pour arrêter, pacifier et régler ces nouvelles guerres, ces massacres et cette violence à première vue irrationnelle. Ce scepticisme se retrouve dans la presse, dans certains milieux académiques et chez certains spécialistes<sup>7</sup>. Les interventions de l'ONU, de l'occident ou de la communauté internationale ont conduit dans la majorité des cas des échecs ou même parfois ont aggravé la situation. Les questions telles que: « Comment intervenir? Par quelles voies? Avec quelles tactiques? Avec quelles organisations et dans quel cadre légal? » Redevennent dès lors de plus en plus d'actualité.

Certains auteurs comme Edward Luttwak répondent de la façon la plus simple à ces questions. Dans un article paru dans la revue *Foreign Affairs*, Luttwak<sup>8</sup> suggère de laisser les guerres civiles suivre leur cours naturel et de laisser une des parties gagner. Ainsi le conflit se terminera par lui-même. Cette thèse semble drastique mais elle a reçu un grand écho chez certains politiques et universitaires<sup>9</sup>. La logique de cette argumentation semble simple mais elle a quand même un certain intérêt. Ainsi, si les populations que l'on veut aider à trouver un accord de paix ne semblent pas en

6 Stephen STEDMAN, « Conflict and Conciliation in Sub-Africa », *op. cit.*, p.235.

7 Plusieurs observateurs extérieurs à l'Afrique, manquant d'outils d'analyses devant ces conflits qui leur semble privés de sens, utilisent peut-être trop rapidement des termes comme tribalisme ou primitivisme pour catégoriser ces guerres qui seraient propres à l'Afrique.

8 Edward LUTTWAK, « Give War a Chance », *Foreign Affairs*, vol. 78, n° 4, 1999.

9 Il ne faut pas oublier qu'avant le 11 septembre le président des Etats-Unis George W. Bush avait comme discours électoral que les Etats-Unis ne s'occuperaient pas de maintien de la paix et encore moins de « *peace building* ».

vouloir, alors pourquoi sacrifier tant d'hommes et des moyens dans des causes perdues d'avance ?

Dès lors que la majorité des interventions de maintien de la paix de la communauté internationale semblent vouées à l'échec, certains auteurs disent de laisser les forces en présence faire l'histoire. L'Europe ne s'est-elle pas formée après une liste sans fin de guerre et des guerres civiles ? N'est-ce pas avec ces guerres que l'administration, l'armée, le territoire, les symboles nationaux, les langues nationales et le sentiment patriotique de ces Etats ont été construits ?<sup>10</sup> Les Etats africains ne seraient-ils pas tout simplement à un stade de consolidation comme l'Europe l'aurait connu jusqu'à tout récemment ? En réalité, ces Etats ne souffriraient-ils pas de ce que l'auteur Bertrand Badie appelle l'Etat importé ?<sup>11</sup>

Toutefois, il nous semble que la question de l'intervention d'une tierce partie dans ces conflits demeure d'actualité, car justement ces conflits font l'actualité. Qu'on le veuille ou non, il est difficile d'accepter la position d'un auteur comme Edward Luttwak quand nous savons, ce qui s'est passé au Rwanda ! De plus, comme nous le savons le conflit du Rwanda n'est pas un cas unique dans l'échelle des horreurs et des violences sur ce continent. Les enfants soldats drogués, les viols, les tortures, les amputations de membres, les massacres de familles entières semblent être le lot des populations civiles innocentes. Horreurs qui sont accompagnées de famine, de déplacement de population, de maladies et de désastres écologiques. Devons-nous rester insensibles devant ces crises humanitaires, les masses de réfugiés et la possibilité de génocides ? Nous sommes ici face à des violences arbitraires commises en général par des acteurs non-étatiques sans morale et sans scrupule,

10 Sur ce thème on peut consulter des auteurs comme TILLY Charles, AMSTRONG J., ANDERSON Benedict, GELLNER Ernest, HOBSAWM Eric et SMITH Anthony.

11 Bertrand BADIE, *L'Etat importé*, Paris, Fayard, 1992. Une des thèses de cet auteur est que les problèmes que l'Afrique vit actuellement seraient dûs à «l'importation» du modèle étatique européen par la colonisation dans cette partie du monde qui connaissait d'autres modes de gestions politiques. Cette importation fut et est évidemment un choc qui crée encore aujourd'hui des tensions violentes.

pour qui le chaos est source de richesse et de pouvoir. Les conséquences négatives de ces guerres d'avidités sont incalculables sur les populations, pour une région ou pour un pays.

Si nous refusons de rester insensibles aux souffrances des populations civiles de ces conflits et que nous prenons l'option de l'intervention, ceci pour des raisons morales ou d'intérêts, nous sommes alors forcés de nous poser la question de savoir comment intervenir pour que l'opération d'une tierce partie dans ces conflits soit un succès.

Dès lors, si l'on décide d'intervenir justement pour éviter les horreurs que nous avons déjà mentionnées, les questions qui en découlent sont, comment intervenir et par quelles voies? Y a-t-il une tactique ou des tactiques de négociations et d'intervention qui ont plus de chance de réussite? Ou, existe-t-il une tierce partie, que ce soit un pays un groupe de pays, une organisation régionale ou internationale, qui aurait plus de savoir-faire pour mettre fin aux hostilités et arriver à un règlement pacifique des guerres civiles africaines? En réalité ce dilemme se résume à une question. Comment cette tierce partie doit-elle intervenir et quel rôle doit-elle jouer dans la fin de la guerre civile? Avec les succès plutôt mitigés ou les échecs des interventions de l'ONU, des puissances régionales, des pays occidentaux au Rwanda, au Libéria, au Sierra Leone, en RD du Congo et en Somalie, ces questions sont toujours pertinentes.

### *Questions de recherches et hypothèses*

A partir du constat précédent, nous essaierons de voir pourquoi il y a autant d'échecs. Est-ce dû: 1) aux types d'interventions? 2) à la nature des guerres intra-étatiques? 3) à ces deux facteurs combinés? 4) ou tout simplement à un manque de volonté politique?

Dans la littérature, la majorité, des guerres africaines post-guerre froide sont identifiées comme des guerres déstructurées qui ont lieu dans des dits Etats faibles. Les acteurs principaux sont des

« seigneurs de la guerre » (ou le terme anglophone *Warlords*) qui se battent entre eux ou contre un pouvoir central très faible.

Une des hypothèses de notre travail est qu'il est presque impossible de faire uniquement du maintien de la paix dans ces guerres déstructurées. Des lors, la partie qui intervient dans ce genre de conflit ne peut se limiter à un maintien de la paix traditionnel comme l'ONU le fait. Ces interventions ont lieu en général sous les auspices du Chapitre VI de la Charte des Nations Unies et leurs caractéristiques sont la neutralité, l'impartialité et le consentement des parties.

L'Opération Artémis en RD Congo rentre dans le cadre de notre deuxième hypothèse. Selon celle-ci, c'est la nature de la guerre qui doit déterminer le genre d'intervention que la communauté internationale veut entreprendre. Ainsi devant une guerre de *Warlords*, la communauté internationale doit faire, selon nous, du « peace enforcement », c'est à dire du maintien de la paix par la force. Dès lors, comme nous voulons rester dans le cadre du droit international, nous disons que dans ce type de guerre, toute intervention d'une tierce partie doit se faire sous le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, chapitre qui autorise l'utilisation de la force si la paix est menacée<sup>12</sup>.

Comme nous nous trouvons devant des acteurs qui n'ont aucun intérêt au bon fonctionnement de l'Etat ou de la société civile, la force ou la menace de la force semble être l'unique langage que ces seigneurs de la guerre respectent. Notons que le but de notre travail est de savoir comment l'on peut arrêter les parties en conflit. Nous partons de la prémisse qu'avant toute reconstruction du pays ou autre processus de paix, il faut mettre fin à la guerre. Ceci peut sembler évident, mais si l'on regarde avec plus d'attention, on observe que la majorité des opérations de maintien de la paix de l'ONU était des missions d'observation d'accords de paix déjà signés par les diverses parties. Ces missions avaient lieu sous les auspices du Chapitre VI de la Charte des Nations Unies, ce qui ne

<sup>12</sup> Chapitre VII: Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression.

leur permettaient pas d'agir avec vigueur quand les accords étaient rompus par une des parties adverses.

### *L'UE et l'Opération Artémis*

Nous allons maintenant nous concentrer ici plus spécifiquement sur l'Opération Artémis de l'UE en RD du Congo.

Rappelons que notre question de base est de savoir pourquoi certaines d'interventions sont des échecs. Est-ce principalement dû au type de guerre, aux types de techniques d'interventions ou à la volonté politique de l'intervenant?

Débutons ainsi par le type de conflit. Comme en Sierra Leone, en Somalie et au Libéria, aujourd'hui les guerres civiles qui ont lieu dans certaines parties de la RD du Congo<sup>13</sup> peuvent être qualifiées de type *Warlords*. Ainsi, selon nous, ce genre de conflits doit être abordé avec la politique du bâton et de la carotte, donc légalement avec le Chapitre VII, ce qui veut dire que la force d'intervention doit avoir les moyens militaires, logistiques et techniques pour faire du « peace enforcement ». Pourquoi ces types de conflits doivent-ils être traités sous cet angle ? Parce que, selon nous, lorsque nous analysons les guerres civiles de type seigneurs de la guerre, une constance semble ressortir. Nous sommes ici devant des acteurs non-étatiques, des « gangsters » qui n'ont aucun intérêt dans l'Etat ou dans la construction future de l'Etat. Ces acteurs peuvent dans leur propagande dire vouloir le bien du pays, comme c'était le cas de Charles Taylor avec le Libéria, mais la réalité est tout autre. Ces acteurs non-étatiques ne font, comme dans beaucoup de conflits africains, que manipuler l'ethnicité ou la religion pour des objectifs d'enrichissement personnel. Nous ne sommes pas dans ces conflits, dans un schéma historique où l'on pourrait se résigner et se dire que

13 La guerre qui a lieu en RD du Congo est un conflit complexe. Nous nous trouvons ici devant presque tous les cas de figure où les intérêts politiques, économiques et stratégiques s'entremêlent. Nous voici devant un Etat faible qui n'a pas le contrôle de certaines parties de son territoire, où des pays voisins utilisent les tensions internes pour leurs intérêts et où des seigneurs de la guerre profitent de l'anarchie et des divisions ethniques pour s'enrichir.

comme l'Etat fait la guerre et la guerre fait l'Etat, les acteurs qui sont devant nous, une fois au pouvoir, essayerons de bâtir un Etat national viable. Tout au contraire nous sommes ici face à des acteurs qui manquent totalement de légitimité et qui recherchent cette dernière dans le chaos, car justement ils n'ont aucune légitimité historique, nationale ou idéologique. Le chaos est leur meilleure alliée, dès lors ils n'ont aucun intérêt à la stabilisation et à la construction du pays.

Nous voilà face à ce que la littérature appelle des acteurs non-étatiques « spoilers »<sup>14</sup>, qui ne pensent qu'à leur propre fortune et à exploiter les territoires où il y a des richesses. Leur parole n'a aucune valeur. L'Etat ou le bien des populations civiles n'est pas leur intérêt. Il suffit pour cela de voir combien d'accords de cessez-le-feu ont été violés dans les conflits, que nous avons cités plus haut, lorsque la menace de la force ou de représailles n'étaient pas présentes. Le consentement, qui est une des bases du maintien de la paix, a peu de poids dans de telles situations et avec de tels acteurs non-étatiques. Il nous semble difficile d'arriver à un consentement ou à un traité de paix avec des parties pour qui la survie dépend de la violence et de la terreur qu'ils exercent sur la population civile.

Ainsi le cas de la Sierra Leone avec l'intervention des forces britanniques de façon active et de l'UE en RD du Congo dans la région de Bunia semble nous indiquer qu'une intervention de type «peace enforcement» donne des bons résultats pour calmer les parties en conflits. Après avoir constaté que le type de guerre et le genre d'intervention sont des variables importantes, pouvons-nous en tirer d'autres conclusions? Nous n'allons pas analyser ici les conflits du Libéria, de la Somalie et de la Sierra Leone, mais nous allons nous attarder sur les éléments qui ont contribué la réussite de l'Opération Artémis de l'UE en RD du Congo. Eléments qui étaient des variables faibles ou inexistantes dans les autres interventions.

Ainsi, dans les autres opérations de maintien de la paix, la tierce partie n'avait pas un intérêt clair, une réelle volonté politique, des moyens militaires appropriés, et finalement une constance, une

14 Stedman STEPHEN, « Spoiler Problems in Peace Processes », *International Security*, Vol. 22, No.2, Fall 1997, pp. 5-53.

cohérence et une unité de commandement militaire, politique ou technique pour accomplir sa mission. Toutes ces données sont, selon nous, la raison du succès, même si limité à la région de Bunia, de l'Opération Artémis.

Pour mieux nous éclairer, regardons maintenant en quoi consiste l'Opération Artémis<sup>15</sup> et dans quel cadre elle s'inscrit dans la politique et l'histoire de l'UE. Cette opération rentre dans le cadre de la PESC (Politique européenne de sécurité commune) approuvée en novembre 2001 par les Ministres de la Défense de l'UE et dans l'idée de « nation cadre ». Alors que la PESC a été institutionnalisée par le traité sur l'Union européenne en 1991, ce n'est qu'avec l'entrée en vigueur de Maastricht le 1<sup>er</sup> novembre 1993 qu'une politique étrangère commune commence à prendre forme. Mais cette mise en place d'une voix européenne sur la scène internationale et des moyens pour pouvoir l'exprimer prendra vraiment forme au Conseil européen de Cologne en juin 1999<sup>16</sup>, et se poursuivra avec le traité d'Amsterdam<sup>17</sup> et avec le traité de Nice entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003<sup>18</sup>. Progressivement, on a vu ainsi naître un corps légal et une volonté politique de l'UE de se doter d'une capacité autonome d'action dans la gestion des crises internationales, si besoin en collaboration avec l'OTAN et des pays

15 L'Opération Artémis a été décidée conformément à la disposition de l'Article 14 du Traité de l'UE. Le Conseil a donc adopté une Action Conjointe pour une opération militaire de l'UE dans la RD du Congo.

16 Le Conseil européen de Cologne a placé au cœur du renforcement de la politique européenne commune de sécurité et de défense les missions de Petersberg. <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=fr>.

17 Les articles 11 à 28 du traité sur l'Union européenne sont expressément consacrés à la PESC. Les missions de Petersberg furent aussi incluses dans le traité d'Amsterdam. Dans les missions de Petersberg, il incombe à l'UE des missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants ; des missions de maintien de la paix ; des missions de force de combats pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix. <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=fr>.

18 Le traité dote aussi l'Union d'une politique commune en matière de sécurité et de défense (PESD), ce qui veut dire que la PESD fait partie de la PESC. <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=fr>.

non-membres de l'UE. Il est par contre clair pour l'UE que sa politique de défense doit respecter des principes de la Charte des Nations Unies, et qu'elle reconnaît les prérogatives du Conseil de sécurité<sup>19</sup>.

Depuis la création des institutions politico-militaires européennes, créées à l'occasion du conseil européen d'Helsinki en décembre 1999, et l'adoption des « Helsinki Headline Goal 2003 »<sup>20</sup>. L'Europe s'est engagée quatre fois dans la gestion de conflits. Trois de ces engagements ont lieu eu dans les Balkans ; deux fois en Macédoine et une fois en Bosnie. Le quatrième engagement est celui en RD du Congo. Cet engagement a eu lieu plus spécifiquement comme nous l'avons déjà mentionné à Bunia en Ituri. Cette région se trouve au Nord-Est de la RD du Congo près de la frontière ougandaise.

19 <http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=fr>.

20 Nous retrouvons dans les « Helsinki Headline Goal » et le « Helsinki Force Catalogue »: -Un déploiement dans les 60 jours, -la possibilité d'être opérationnel pendant un an, -une réponse rapide, -15 brigades entre 50-60 000 hommes, (si l'on compte la logistique et la rotation normale des troupes, ceci veut dire plus de 180 000 hommes) -un élément maritime (100 vaisseaux) et ce qui faisait le plus défaut dans les Balkans, une capacité aérienne de 400 avions. De plus, l'accord envisage la création d'un Quartier général, l'amélioration des capacités stratégiques, le transport par hélicoptères, le ravitaillement de carburant dans les airs et les nouvelles technologies aussi bien pour la cueillette de données que pour remplir les missions définies par l'article 17 de l'Union européenne. Il s'agit de contrer des lacunes, que l'Europe avait constaté lors du conflit yougoslave et plus particulièrement avec celui du Kosovo, conflit aux frontières de l'Europe où la majorité des sorties aériennes étaient exécutées par l'aviation de l'OTAN. Lacunes qui doivent être comblées si l'UE veut avoir une crédibilité et une capacité d'action et militaire hors de l'OTAN. Il est par contre toujours mentionné dans les documents et par les représentants de l'UE que tout ceci doit se faire sans préjudice des actions entreprises par l'OTAN et que le but n'est pas de remplacer l'OTAN ou d'être en compétition avec cette dernière. Ceci permet de mettre d'accord les membres de l'UE qui sont plus atlantistes ceux qui le sont moins.

La RD du Congo est un pays riche en ressources naturelles<sup>21</sup> qui est dévasté depuis plusieurs années par une guerre civile sanglante<sup>22</sup>, où des multiples intérêts sont en jeu. Il y a des tensions internes qui sont dues à des facteurs politiques et économiques. Mais cette guerre n'est pas uniquement civile, une quantité de pays limitrophes voulant profiter des richesses de ce pays. Ce n'est pas pour rien que l'on a souvent cité cette guerre comme étant la première guerre mondiale africaine<sup>23</sup>. Après plusieurs années de négociations, en 2002, un accord de paix fut signé. Cet accord impliquait le retrait des forces étrangères. L'Ouganda qui occupait avec plus 8 000 hommes le Nord-Est du pays, plus précisément la région de l'Ituri, décida pour une multitude de raisons de politique interne et externe de se retirer entre mars et avril 2003. Ce retrait se fit rapidement, ce qui laissa un *vacuum* et permit aux seigneurs de la guerre locaux qui se retrouvaient sans maître de faire ce que bon leur semblait. Ainsi, la guerre par procuration que se menaient le Rwanda et l'Ouganda dans la région, en manipulant les minorités Hema et Lendu, semblait se diriger vers un génocide<sup>24</sup> à la rwandaise<sup>25</sup>. Dès lors, sous des prétextes ethniques, on assista de

21 Le bois, les diamants et le cuivre sont abondants dans la région. Sans oublier de mentionner que cette partie de l'Ituri est une des plus riches réserves d'or au monde.

22 On estime aussi que jusqu'à aujourd'hui, ce conflit a fait entre 3 et 4 millions de morts.

23 Il a eu jusqu'à huit pays africains impliqués dans ce conflit. Ces pays sont le Rwanda, le Burundi, l'Ouganda, le Zimbabwe, le Tchad, le Soudan, la Namibie et l'Angola. De plus, différents mouvements qui venaient du Rwanda, du Burundi, de l'Angola et de l'Ouganda avaient des activités militaires et de pillages en RD du Congo.

24 On estime qu'il y aurait eu dans la région près de 50 000 morts et plus 500 000 déplacés depuis 1999. François MISSER, *Euinfo*, n.280, novembre 2003, p.16. Les Hemas membres de l'UPC, l'Union des patriotes congolais, et les Lendus s'accusent mutuellement d'avoir débuté les carnages après le départ de l'armée ougandaise.

25 Les membres de l'ethnie hema étaient à l'origine une population d'éleveurs, et les membres de l'ethnie lendu une population d'agriculteurs. Lors de la colonisation belge, les Hemas s'identifièrent quelque peu aux Tutsis et avaient ainsi pu grimper dans l'échelle sociale,

plus en plus à des massacres de la population civile<sup>26</sup>. La mission de l'ONU, la MONUC<sup>27</sup>, étant impuissante devant la tragédie qui se déroulait sous ses yeux et ne pouvant être renforcée dans un bref délai, une décision devait être prise rapidement. Voilà qu'une fois de plus, une mission de l'ONU se trouvait face à un changement de situation sur le terrain et face à un défi pour lequel elle n'était pas préparée. Des milliers de personnes fuyaient la campagne et la ville de Bunia pour chercher refuge dans les bâtiments de l'ONU ou devant ses installations. Caralyn McAskie adjointe au département des affaires humanitaires de retour de l'Ituri déclarait que « Bunia est une ville fantôme [...] La ville est vide 15 000 à 20 000 personnes sont massées dans le quartier général de la MONUC, sous des bâches en plastique, par crainte d'être tuées si elles sortent. »<sup>28</sup> Le spectre d'un autre Rwanda ou d'un Srebrenica était bien présent dans l'esprit. L'ONU ne pouvant réagir immédiatement, Kofi Annan demanda par l'intermédiaire de Jean-Marie Guéhenno<sup>29</sup>, le Sous-secrétaire du Département des

---

au détriment des Lendus. Bruno PHILIP, « Les militaires français ont pris position dans l'Est du Congo », *Le Monde*, 12 juin 2003, p.4.

26 Ce massacre se perpétuait comme au Rwanda avec des machettes, mais aussi des armes légères. Il est intéressant de noter qu'une des premières actions des troupes européennes fut de fermer Radio Candip, qui était utilisée par l'UPC, donc les Hema, pour propager de la propagande haineuse. Les ressemblances avec le Rwanda étaient, en effet, préoccupantes.

27 Cette Mission était principalement composée de 750 soldats uruguayens ne parlant pas français et ne connaissant pas le terrain. Leur rôle était principalement de garder les installations de l'ONU. Cette première mission opérait sous le Chapitre VI: Règlement Pacifique des Différents de la Charte. Chapitre, qui comme nous l'avons dit, est très limité lorsque la force doit être utilisée.

28 Corine LESNES, Stephen SMITH, « République démocratique du Congo – Une force sous commandement français va être mandatée par l'ONU pour intervenir au Congo », *Le Monde*, 30 mai 2003, p.3.

29 Jean-Marie Guéhenno est de nationalité française il est diplômé de l'École normale supérieure de Paris et de l'École nationale d'administration. Il a travaillé de 1979 à 1981 au Ministère des Affaires

Opérations de maintien de la Paix qui connaissait le Président Chirac, si l'UE pouvait s'impliquer de façon temporaire pour que la mission de l'ONU puisse se renforcer et ainsi faire face aux nouveaux défis qui se présentaient à elle. Le Président Chirac donna son accord, et ainsi une demande formelle fut faite par l'ONU au Conseil de l'UE. Ces liens personnels permirent au Président Chirac de servir de relais entre l'ONU et les différents pays de l'Union. Il est intéressant de noter que les connections de chacun et la dimension personnelle furent importantes dans la prise de cette décision.

Mais pour revenir à l'UE, tous les Européens n'étaient pas d'accord au début avec une mission européenne en Afrique. Pour leur part, les Etats-Unis étaient favorables à une intervention rapide de l'UE, mais s'opposaient au fait que celle-ci soit hors du cadre de l'OTAN. Malgré cette objection des Etats-Unis, les Européens trouvèrent un accord et le Conseil de sécurité de l'ONU autorisa par la résolution 1484 du 30 mai 2003 un déploiement pour trois mois de la mission Artémis. La mission fut prolongée de quelques semaines, mais cette dernière eu lieu entre juin et septembre 2003<sup>30</sup>. Avec un mandat tiré du Chapitre VII de la Charte et en collaboration avec la MONUC, l'Opération Artémis permit la stabilisation de Bunia et de son aéroport. Rapidement les conditions de sécurité et la situation humanitaire s'améliorèrent. Une fois la zone pacifiée, les ONGs purent travailler pour secourir les populations locales, et les Casques bleus furent en mesure de revenir. Cette Opération a été planifiée comme une mission « d'intérim » qui devait travailler en étroite coordination avec la

---

Etrangères Français. De plus, il était membre de la Commission responsable de la rédaction du « Papier Blanc sur la Défense » en 1994. On constate ici ses liens avec le monde politique français et européen.

30 Ceci donna le temps à la MONUC de se renforcer militairement et de revenir avec un mandat du Chapitre VII. Ainsi, lors du départ de la force de l'UE, 2,500 hommes de l'ONU étaient arrivés. Il est planifié que ce nombre soit de 3,800, mais si besoin, il est prévu que rapidement, le nombre de casques bleus atteigne 10,800. *UN Wire*, « MONUC Takes Over From French-Led Force In Congo », <http://www.unwire.org>

MONUC.<sup>31</sup> Ses objectifs militaires étaient de stabiliser et de sécuriser l'aéroport et la ville pour améliorer la situation humanitaire, protéger les personnes déplacées et ceci en attendant que la MONUC puisse revenir avec plus de moyens et plus d'hommes.

### *Différentes leçons et constatations*

Comme nous pouvons le voir, l'intérêt de cette Opération est multiple pour l'Europe de la Défense et pour des futures opérations de maintien de la paix, que celle-ci soit entreprise à la fois par une force régionale, par une force multilatérale, par l'ONU ou en coopération.

Une des premières constatations intéressantes de cette mission est qu'elle va contre les cris de cressandre de ceux qui prédisaient la faillite ou la paralysie des institutions politico-militaires européennes depuis leur création et l'échec de l'Opération Artémis. Qu'allait faire dans ce borbier africain une si petite force militaire européenne, avec si peu de financement<sup>32</sup>, si loin de son champ opérationnel, alors que jusqu'à récemment elle était impuissante à ses frontières? Ceux qui étaient sceptiques ont finalement été mis en erreur. Cette opération n'est sûrement pas la panacée ou la réponse parfaite de l'UE de la Défense et la de PESC pour les futures missions de maintien de la paix, mais elle est sans doute un premier pas qui démontre que l'UE s'est engagée dans un processus politique et que nous ne sommes pas ici, comme le dit Shepherd Alistair, face à une « policy without true substance »<sup>33</sup>.

31 Un exemple de coopération entre les deux Opérations sont les patrouilles communes mises en place peu avant le retrait de forces de l'UE.

32 L'UE a accordé 7 million d'euro pour les coûts communs. Les autres coûts ont été absorbés principalement par les pays présents dans l'Opération et par l'Angleterre, la Belgique et les pays Nordiques participants.

33 Alistair SHEPHERD, « The European Union's Security and Defence Policy: A Policy without Substance? », *European Security*, Vol. 12, No.1,

Cette mission est, comme nous pouvons le constater, la première mission hors zone européenne de l'UE qui a lieu à plus de 6 500 km du continent européen, ce qui a permis de démontrer que l'Europe était en train de renforcer deux de ses points faibles, qui sont le transport de troupes de façon rapide et ses capacités aériennes<sup>34</sup>. Cependant on relèvera que beaucoup de ces troupes étaient déjà des troupes françaises stationnées en Afrique. Mais comme nous l'avons déjà fait remarquer, il est important de mentionner que cette intervention est une opération qui n'a reçu aucun support de l'OTAN, ni techniquement ni militairement. Cette mission eut lieu hors de tout contrôle politique ou militaire des Etats-Unis. Par contre, même si cette mission était faite sous le chapeau de l'UE et que plusieurs pays ont participé<sup>35</sup>, la France était le réel acteur et coordonnateur de cette opération. La France avait ici la position de la « nation cadre ». Le centre de commandement était à Paris, l'UE « Operation Commander » était le général français Bruno Neveux et l'UE « Force Commander » était le général français Jean-Paul Thonier. De plus, la majorité des troupes et des militaires étaient des Français qui avaient déjà de l'expérience en Afrique<sup>36</sup>. Ainsi rapidement, plusieurs dizaines de commandos des forces spéciales de l'armée française (COS éléments avancés) stationnés au Tchad

---

(Spring 2003, p.40.

34 L'Europe a bien tiré les leçons sur ce point, mais par contre il faut quand même mentionner que dans l'Opération Artémis, une grande partie du pont aérien a été effectué par des C-130s et de C160 canadiens, brésiliens mais aussi belge. Sans l'aide de nations hors de l'UE, la mise en place cette de opération n'aurait donc pas été aussi rapide. Il faut aussi rappeler qu'il est bien mentionné dans les différents Traités qui mettent en place la PESC que l'UE peut collaborer avec d'autres pays et l'OTAN si cela est nécessaire et approprié.

35 Les pays européens comme la Belgique, l'Angleterre, l'Allemagne, la Grèce, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède et le Portugal ont participé à cette mission. Mais des pays non européens comme l'Afrique du Sud, le Brésil et le Canada faisaient partie de cette opération de manière limitée. Au total, plus de 17 pays furent impliqués dans cette mission

36 Entre 1500 et 1800 soldats principalement français mais aussi d'autres pays étaient à Bunia. *Agence France Presse*, 6 juin 2003.

et à Djibouti furent transportés sur place. Il y avait donc une unité de commandement, de technique, de logistique et même linguistique. Cette unité permit une rapidité de déploiement qui est cruciale pour la réussite d'une opération militaire qui se veut crédible et coordonnée. Cette rapidité d'action répond en plus au « Helsinki Headline Goal »<sup>37</sup>. Ceci a eu, selon nous, pour effet de montrer la détermination de l'Opération Artémis devant des acteurs non-étatiques qui sont en réalité très peu organisés, dont les moyens militaires sont faibles et qui utilisent les stratégies des guérillas et de la terre brûlée. Nous ne sommes pas ici devant une guerre conventionnelle limitée par des fronts. Dès lors, l'organisation, la rapidité d'action et un support aérien crédible sont des atouts devant des acteurs aussi mobiles. Une des particularités importantes à noter ici est justement la présence d'avions de combats prêts à supporter les troupes au sol. Ainsi le transfert à Bunia par la France d'avions Mirage 2000 faisant partie de son aviation militaire installée au Tchad était une présence dissuasive qui montrait les capacités et le sérieux de l'engagement de l'Opération Artémis, et cela même si ces avions non pas eu besoin de tirer une fois.

Tout ceci semble confirmer ce que nous avons mentionné plus haut, lorsque nous parlions des facteurs qui sont nécessaires pour que l'intervention d'une tierce partie puisse réussir.

Un des premiers facteurs est l'intérêt ou la volonté politique, intérêt et volonté que la France avaient pour cette opération. De plus avec cette mission, la France et l'Europe pouvaient ici s'affirmer comme acteurs politiques sur la scène internationale dans le domaine des affaires extérieures et de la défense. Ainsi, il nous semble que par cette opération hors du cadre de l'OTAN, la France et l'Europe voulaient démontrer que finalement, elles pouvaient avoir une politique de défense propre avec une capacité de projection et ainsi confirmer une certaine autonomie par rapport aux Etats-Unis. Tout ceci plus particulièrement après les échecs et

37 Même si tous les aspects militaires des « Helsinki Headline Goal » ne sont pas encore prêts et qu'il est impossible pour l'instant à l'UE de mettre sur le terrain 60 000 hommes, nous sommes quand même ici dans une logique qui veut donner une crédibilité et une capacité de projection militaire à l'UE.

l'impuissance que l'Europe avait démontré dans le cas de l'ex-Yougoslavie et tout particulièrement au Kosovo. L'UE a vraiment pris conscience lors de cette guerre de ses lacunes et de la nécessité de construire une vraie capacité militaire si elle voulait avoir un poids dans les affaires de la planète. Dans cette volonté d'affirmation, la France a joué un rôle important pour le succès de cette mission. Cette motivation était de démontrer les nouvelles capacités de l'Europe en matière de défense. Ceci nous donne l'élément central de toutes les interventions, la volonté d'action. Pour être plus précis, cette volonté d'affirmation s'est transformée, selon nous, en intérêt politique. De plus, la France étant la « nation cadre », elle voulait éviter à tout prix l'échec. Cette mission permettait à la France de redorer son blason après les critiques qui lui furent faites lors de la mission Turquoise. La France savait ce qu'elle voulait et elle avait un intérêt politique. Donner un signe aux Européens et aux Etats-Unis que l'Europe de la Défense était maintenant plus que de l'encre sur du papier. Cette opération démontrait qu'en plus des Balkans, l'UE pouvait prendre des risques, agir loin de sa sphère stratégique immédiate et sans l'OTAN. Si l'UE pouvait agir en Afrique dans une partie de ce continent dévasté par la guerre, si loin géographiquement et si peu développé, n'était-ce pas là un premier pas pour démontrer la vocation de l'UE d'intervenir partout sur la planète? Ceci nous semble être très important symboliquement. De plus, si nous remettons cette intervention dans le contexte actuel des tensions internationales à propos de l'Irak, nous pouvons percevoir aussi un message plus politique en direction des Etats-Unis et leur façon unipolaire de voir le monde. Ainsi cette intervention de l'UE, organisée par la France, semble vouloir dire qu'une stratégie multipolaire sous l'égide de l'ONU est envisageable pour gérer les crises internationales.

Par contre, pour ceux qui pensent que l'Europe de la Défense a vraiment vu le jour à ce moment là, il ne faudrait pas oublier que cet éloignement de l'OTAN et des Etats-Unis a été possible, selon nous, parce que cette intervention avait lieu en Afrique et dans une partie d'un pays où pour l'instant les Etats-Unis ont très peu d'intérêts politiques, militaires, économiques ou géostratégiques.

L'UE avait hérité d'une tâche ingrate. Ce n'était pas avec une petite mission en Afrique subsaharienne que l'UE allait rentrer en compétition avec les Etats-Unis. Au contraire, voilà une préoccupation en moins pour eux. Une opération dans cette région du monde n'allait contre aucune grande puissance et contre aucun de leurs intérêts. Il faut se poser la question par contre quels serait la voix et les moyens de l'UE si elle devait aller contre les intérêts des Etats-Unis, de la Russie ou même d'un des ses membres.

Mais revenons à l'Opération Artémis. Ainsi la rapidité de déploiement, la volonté politique, l'unité de commandement, les moyens techniques, légaux et la logistique militaire ont permis d'envoyer un ultimatum aux milices et de déclarer « Bunia, ville sans arme ». Voilà une tierce partie qui avait de la crédibilité et qui pouvait appliquer ce que nous avons appelé la politique du bâton et de la carotte. Les milices ne se privèrent évidemment pas de tester la volonté et l'organisation de la mission Artémis. Mais ayant en main les moyens militaires et opérant sous un mandat du Chapitre VII, les forces de l'UE menèrent des opérations de « reconnaissances offensives » qui ont démontré leur implication et leur sérieux. Comme dit le général Jean-Paul Thonier, chef de la force multinationale, dans une entrevue au journal *Le Monde*: « C'est une vraie mission de soldat. Je me résumerai en deux verbes : rassurer et protéger. Je ne resterai pas l'arme au pied ! »<sup>38</sup> Cette fermeté, qui manque à plusieurs interventions de maintien de la paix, porta ses fruits.

### **Conclusion**

En résumé, le succès de la mission Artémis tient à une série de conditions faciles à identifier: la clarté du mandat, un commandement unifié, des troupes françaises qui connaissent l'Afrique, une mission sous le Chapitre VII, l'intérêt et la volonté politique de la France. Tout ceci donne des buts clairs, dans un

<sup>38</sup> Philippe BRUNO, « Les militaires français ont pris position dans l'Est du Congo », *Le Monde*, 12 juin 2003, p.4.

temps limité, et une armée qui peut se permettre de par sa logistique et la robustesse de son mandat une liberté d'action face à un ennemi qui ne respecte pas le droit de la guerre, le droit international et sa propre parole. Un ennemi qui veut profiter de toutes les occasions pour s'enrichir. Les leçons que nous pouvons retirer de cette Opération Artémis sont multiples. En premier lieu, elle démontre que l'Europe peut avoir une politique de défense indépendante de l'OTAN et des Etats-Unis et qu'elle est sur la bonne voie pour y parvenir. Ceci sans tourner le dos au Pacte Atlantique et à leur principal allié, les Etats-Unis. Comme le dit un diplomate dans le *Financial Time*, cette opération en RD du Congo est un moyen d'aller de l'avant « It's about the EU learning on the ground and moving ahead with capabilities to carry out a range of missions [...] It's also about our long-term strategy<sup>39</sup> ». Nous assistons aux premiers pas d'une nouvelle politique européenne de la défense, à un premier test pour voir si elle peut être effective sur le terrain et de plus sur un terrain complexe et éloigné<sup>40</sup>. Les défis logistiques et de coordination qui étaient les principales préoccupations de l'UE lors des guerres en ex-Yougoslavie, semblent être ici partiellement relevés. Ainsi l'UE a pu agir hors de ses frontières avec une puissance de feu respectable et une précision d'action. De plus, tout ceci a été fait très rapidement car il a seulement fallu 14 jours entre la résolution du Conseil de Sécurité et le déploiement des troupes sur le terrain. Mais ne nous trompons pas, nous ne sommes pas ici devant une armée des Etats-Unis d'Europe, c'est peut-être un premier pas dans la bonne direction, mais il faudrait pour cela savoir si tous les membres de l'UE ont une telle ambition politique. La crise irakienne semble avoir démontré que plusieurs pays de l'UE ne veulent pas prendre leurs distances de l'OTAN et du grand

39 Judy DEMPSEY, « Congo the test for EU's peacekeeping skills: Javier Solana, EU foreign policy chief, will see whether Europe can make a difference », *Financial Times*, 15 July 2003, p.8.

40 Comme le dit le porte-parole du Ministère des Affaires Etrangères Français le 16 septembre 2003: « The EU demonstrated that its political and military decision-making mechanisms, the political and security committee... »

<http://www.france.diplomatie.fr/actu/article.txt.gb.asp?ART=37055>

frère américain. Mais pour l'Opération Artémis, l'UE politique et l'UE de la défense ne furent pas en panne pour une fois ! Ceci est sûrement dû aussi en partie au Président Chirac et à sa volonté de mettre l'UE sur la scène internationale. De plus, ceci a permis à la France de ne pas passer pour une puissance néo-coloniale et d'intégrer ses préoccupations multipolaires, africaines et géostratégiques dans le cadre de l'UE. L'Opération Artémis a aussi permis de démontrer que s'il y a parfois des tensions dans l'UE entre les atlantistes et ceux qui le sont moins, une entente entre ces parties est quand même possible. Nous sommes ici devant un vrai procédé décisionnel indépendant de l'OTAN et des Etats-Unis, devant une réelle voix européenne sur la scène internationale.

La deuxième leçon qui nous semble tout aussi importante sont les facteurs de succès de cette mission. Ces facteurs doivent être pris en cause lorsqu'une tierce partie veut intervenir dans les conflits post-guerre froide et spécifiquement dans les guerres civiles africaines déstructurées, où l'Etat est faible et où les seigneurs de la guerre font la loi. L'intervention de la Grande-Bretagne au Sierra Leone, qui suit plus ou moins le même schéma que l'Opération Artémis est aussi un bon indicateur de la direction que les futures missions de maintien de la paix pourraient prendre. Évidemment nous ne pouvons pas dire que ces deux missions possèdent la recette miracle, mais il ne faut pas négliger leurs apports. Ceci démontre comment des forces hors des structures traditionnelles des opérations de maintien de la paix de l'ONU peuvent être un outil et un complément à ces dernières. Dans ce cas, on a pu voir que la PESC est sur une bonne voie, et ceci dans le cadre du droit international et en coopération avec l'ONU. Cette complémentarité ONU-UE a été efficace, mais est-elle une option pour l'avenir ? Certainement, mais il ne faut pas oublier qu'un des principes de base de la politique de défense de l'Europe est que cette dernière doit se faire dans le cadre de l'ONU et donc avec un mandat du Conseil de Sécurité. Il n'est pas superflu de rappeler que les cinq ont un droit de veto et que dès lors, ils pourront bloquer toutes les opérations qui vont selon contre leurs intérêts. Mais si l'on revient à la réussite de l'Opération Artémis, on voit qu'avec un mandat clair, court, précis et robuste, une force militaire a pu faire ce qui était son

premier rôle, à savoir pacifier une région où nous étions dans une situation de guerre civile et face à un risque de génocide. Voici une mission qui dans une situation d'urgence peut et a les moyens de prendre des décisions rapidement et avec vigueur. Ceci peut sembler simple, mais l'Opération Artémis a joué son rôle de dissuasion sans utiliser à outrance la force, mais seulement par le fait qu'elle pouvait et avait les moyens de le faire. Là où l'Etat est faible ou inexistant et où le droit n'a plus les moyens de se faire respecter, la force semble être le moyen le plus rapide pour stabiliser une région en proie à des seigneurs de la guerre ! Les médias et parfois même une certaine littérature nous présentent les acteurs des ces nouvelles guerres comme des nouveaux barbares sans rationalité, des rebelles tribaux vêtus d'allumettes et assoiffés de sang ! On ne peut que constater que leur supposée irrationalité s'évanouit rapidement devant un interlocuteur sérieux et menaçant.

Même si cette intervention dans le cadre de son mandat fut un succès, une quantité de critiques dans la presse, dans le milieu universitaire, dans les ONG, dans la communauté internationale et même à l'ONU s'élèvent pour dire que finalement l'Opération Artémis, par son coté limité dans le temps et l'espace, n'est qu'un petit pansement dans une guerre civile complexe où des multiples enjeux sont présents. C'est comme si on administrait une aspirine à un patient qui a le choléra. Ceci donc ne représente presque rien selon eux dans un Etat faible et non démocratique. En général, ces critiques s'attaquent à la logique, selon eux, trop simpliste d'une intervention militaire qui serait basée uniquement sur l'arrêt du conflit « stop the killing » et de la violence, et non pas sur les origines du conflit et sur la nécessité de réconciliation des parties, d'aide humanitaire et de reconstruction. Cette critique nous semble fallacieuse. Premièrement parce que ce genre de missions multiples où l'on veut tout faire en même temps semble démontrer qu'en voulant tout faire, finalement on ne fait rien, et que s'il faut commencer par quelque chose, la première étape est justement d'arrêter un conflit où la population civile souffre et où elle est prise en otage par des acteurs non étatiques qui ont peu d'intérêt dans le futur du pays.

De plus, on voit bien que très souvent, les discours sur l'impossibilité de terminer de tels conflits à cause du peu de moyens de la communauté internationale sont parfois rhétoriques. Ici une petite opération bien coordonnée, unifiée avec un mandat clair, une volonté politique, une puissance de feu minime mais visible et avec l'intention de l'utiliser, a pu contrôler quelques combattants, peu entraînés et mal organisés. Chaque mission et chaque guerre civile ont leurs particularités, mais il nous semble que les leçons sont ici multiples.

## Comparaison des relations commerciales des Etats-Unis et de la Communauté européenne avec les Etats d'Amérique latine

Fabien Mangilli

### **Introduction**

Les Etats-Unis et la Communauté européenne (CE)<sup>1</sup> constituent des blocs commerciaux très importants et influents dans le commerce mondial. Chacun entretient des relations commerciales avec les Etats d'Amérique latine<sup>2</sup>. Leurs approches respectives présentent parfois des convergences, mais surtout un grand nombre de divergences. Cette contribution propose de les identifier et d'en déterminer les raisons. Il s'agira donc d'un travail essentiellement comparatif.

Le texte procédera tout d'abord à un compte rendu de l'observation des relations commerciales respectives de la CE et des Etats-Unis avec les Etats d'Amérique latine. Il permettra

1 L'utilisation du terme « Communauté européenne » est volontaire. En effet, à l'heure actuelle et selon la conception classique, l'Union européenne ne possède pas la personnalité juridique. Dans cette mesure, seule la CE est membre de l'OMC et a conclu des accords avec les Etats d'Amérique latine. L'Union européenne en tant que telle n'intervient pas dans le contexte de cet article, raison pour laquelle il semble judicieux d'être précis sur ce point.

2 Dans le cadre de cet article, la notion d'Amérique latine englobera les pays et régions suivants : l'Amérique du Sud avec la Communauté andine (Colombie, Venezuela, Equateur, Bolivie et Pérou), le MERCOSUR (Brésil, Argentine, Paraguay et Uruguay) et le Chili, l'Amérique centrale (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama) et le Mexique.

d'identifier dans les deux cas le passage d'un système multilatéral à un système régionaliste (ou préférentiel réciproque). Dans un deuxième temps, la comparaison entre les relations commerciales respectives sera effectuée à l'aide de trois critères : les facteurs du passage progressif au régionalisme, les aspects institutionnels et formels des relations respectives et enfin leurs aspects matériels. La dernière partie du travail consistera en une synthèse générale. Elle dégagera les principales convergences et divergences et permettra d'identifier plus précisément les influences réciproques entre les deux blocs sur les relations commerciales avec l'Amérique latine.

Auparavant, il semble judicieux de procéder à un rappel de quelques notions de base indispensables à la compréhension de l'analyse. Trois concepts entrent en ligne de compte dans ce cadre: le multilatéralisme, le régionalisme et le système de préférences généralisées (SPG).

En matière commerciale, on parle de multilatéralisme ou de système non-préférentiel réciproque lorsque les relations commerciales d'un membre de l'OMC vis-à-vis d'un autre sont régies par la clause de la nation la plus favorisée (NPF) de l'article I du GATT<sup>3</sup>. La clause NPF est connue en droit international et correspond à un principe de non-discrimination. Elle implique l'octroi automatique à tous les autres membres de l'OMC d'un privilège ou avantage accordé à l'un de ceux-ci. Dans le champ du GATT, la clause NPF concerne les réglementations commerciales des membres, en particulier les tarifs douaniers et les restrictions quantitatives<sup>4</sup>.

Le régionalisme économique ou système préférentiel réciproque s'entend de l'usage de l'article XXIV du GATT<sup>5</sup> pour établir une zone de libre-échange ou une union douanière entre deux ou plusieurs membres de l'OMC. Une zone de libre-échange est un

3 L'article I du GATT s'applique aux échanges de marchandises et l'article II du GATS au commerce des services.

4 Pour plus d'informations sur la clause NPF, cf. Henrik HORN/Petros C. MAVROIDIS, *Economic and Legal Aspects of the Most Favoured Nation Clause*, 2001, disponible sur le site internet du Centre for Economic Policy Research, <http://www.cepr.org/edps/dp2859.PDF> (24 août 2004).

5 Article V du GATS pour les services.

accord commercial régional par lequel les restrictions commerciales sont supprimées sur l'essentiel des échanges de produits originaires des membres de la zone. La détermination de l'origine du produit joue un rôle fondamental. Dans une union douanière, un territoire douanier commun se substitue à ceux des Etats membres. Lorsque l'union douanière est achevée, les membres de celles-ci appliquent un tarif douanier commun et une politique commerciale commune dans leurs échanges avec les pays extérieurs à l'accord régional<sup>6</sup>. La CE constitue l'exemple le plus accompli d'union douanière.

Le système de préférences généralisées (SPG) a été établi dans le cadre de la CNUCED<sup>7</sup> en 1968. Conçu comme une exception à la clause NPF, le SPG invite les Etats industrialisés à accorder des préférences tarifaires non-réciproques et non-discriminatoires en faveur des importations en provenance de pays en développement. Il s'agit donc de mesures de favorisation de l'accès au marché sans contrepartie. Le SPG ne garantit pas le respect de la clause NPF et se révèle ainsi fondamentalement incompatible avec le GATT. Toutefois, au vu de sa finalité et de la nécessité d'intégrer les pays en développement dans le commerce mondial, le SPG a fait l'objet d'une dérogation, décidée en 1971. En 1979, une décision convenue dans le cadre du Tokyo Round a établi la compatibilité permanente des préférences généralisées en faveur des pays en développement avec le GATT<sup>8</sup>.

### **Observation**

#### *La Communauté européenne: du multilatéralisme aux relations préférentielles réciproques*

Les relations commerciales entre la CE et les Etats d'Amérique latine sont caractérisées à l'origine par l'octroi réciproque de la

6 Cf. James H. MATHIS, *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO. Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, The Hague, TMC Asser Press, 2002.

7 Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement.

8 Cette décision est communément appelée « clause d'habilitation » (enabling clause). Document du GATT L/4903.

clause NPF. Ces relations sont prévues par des accords-cadres de coopération renvoyant simplement à l'application de l'article I du GATT<sup>9</sup>. L'objectif de ces accords est d'ailleurs beaucoup plus large que le caractère économique et ces derniers posent surtout le cadre de la coopération au développement. Dans cette mesure, les dispositions régissant les échanges commerciaux présentent un caractère secondaire et l'intérêt de l'analyse de ces accords réside avant tout dans le système de coopération au développement mis en place par la CE.

En vue de compléter ces accords-cadres, la CE institue un schéma périodique de préférences généralisées<sup>10</sup>. Celui-ci prévoit d'abord un régime général en vertu duquel les droits du tarif douanier commun sont totalement suspendus ou réduits, en fonction du pays et du produit considéré. Tous les Etats d'Amérique latine bénéficient du système général. Par ailleurs, certains d'entre-eux reçoivent des préférences additionnelles au titre du régime de lutte contre la production et le trafic de stupéfiants (SPG drogue)<sup>11</sup>. Le SPG drogue a récemment fait l'objet d'un contentieux devant l'Organe de règlement des différends de l'OMC, aboutissant à la constatation de son incompatibilité avec les règles de l'OMC<sup>12</sup>. Dans son rapport, l'Organe d'appel a en effet retenu que dans la

9 Cf. par exemple l'article 4 de l'accord-cadre de coopération avec les Etats membres de la Communauté andine, JO n° L 127 du 29.04.1998, p. 10.

10 Règlement (CE) n° 2501/2001 du Conseil du 10 décembre 2001 portant application d'un schéma de préférences généralisées pour la période du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2004, JO n° L 346 du 21.12.2001, p. 3. Ce règlement a été modifié à trois reprises (JO n° L 116 du 13.05.2003, p. 1, JO n° L 116 du 13.05.2003, p. 3 et JO n° L 240 du 26.09.2003, p. 8). Par ailleurs, l'application du schéma a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2005 (JO n° L 332 du 19.12.2003, p. 1).

11 Art. 10, 25 et annexe I du Règlement CE n° 2501/2001. La Bolivie, la Colombie, le Costa Rica, l'Equateur, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Panama, le Pérou, El Salvador et le Venezuela bénéficient de ce régime additionnel.

12 Rapport de l'Organe d'appel du 7 avril 2004, Communautés européennes - Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement, WT/DS246/AB/R.

mesure où le Règlement 2501/2001 devait être modifié pour élargir le cercle des bénéficiaires du SPG drogue, il constituait une liste fermée ne permettant pas de garantir que le système fût mis à la disposition de tous les bénéficiaires du SPG général souffrant de problèmes de drogue. Par ailleurs, le règlement précité ne contenait pas les critères permettant d'identifier les bénéficiaires du régime spécial en faveur de la lutte contre les stupéfiants. Pour ces raisons, il ne pouvait être justifié par la clause d'habilitation et constituait une violation de la clause NPF. En première instance, le Groupe spécial avait fondamentalement remis en cause le SPG drogue, en retenant qu'il devait s'appliquer à tous les pays en développement, au risque de se révéler discriminatoire<sup>13</sup>. Ces conclusions ont donc été infirmées par l'Organe d'appel et le système devrait ainsi pouvoir être maintenu, moyennant quelques adaptations. Il semble maintenant suffisant que les critères d'octroi des préférences additionnelles soient clairement définis et qu'une procédure permettant à un pays en développement de solliciter le bénéfice du SPG drogue soit mise en place. Le système serait ainsi conforme aux disciplines de l'OMC, sans devoir nécessiter de dérogation, perspective que le rapport du Groupe spécial laissait entrevoir<sup>14</sup>.

13 Rapport du Groupe spécial du 1er décembre 2003, Communautés européennes - Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement, WT/DS246/R.

14 Le 7 juillet 2004, la Commission européenne a présenté une communication relative à la réforme du SPG. Cette dernière devrait entrer en vigueur dès le début de l'année 2006. Par rapport au système actuel, il est prévu l'institution d'un SPG d'encouragement au développement durable et à la bonne gouvernance. Son bénéfice dépend de critères objectifs, notamment le respect de conventions internationales dans le domaine. Les préférences actuelles du SPG drogue seraient englobées dans ce nouveau régime additionnel. A priori, il semble conforme aux conclusions de l'Organe d'appel de l'OMC, bien que tous les détails de ce nouveau régime n'aient pas été définis dans la communication. Cf. *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen – Pays en développement, commerce international et développement soutenable : Le rôle du Système de Préférences Généralisées (SPG) de la Communauté pour la décennie 2006/2015*, COM (2004) 461 final.

La CE a inauguré les rapports commerciaux préférentiels réciproques relativement récemment par deux accords avec le Mexique en décembre 1997<sup>15</sup> et un accord avec le Chili signé à la fin de l'année 2002<sup>16</sup>. Chacun d'eux prévoit la mise en place d'une libéralisation bilatérale des échanges par l'instauration de zones de libre-échange. Un troisième accord de ce type est en préparation avec les Etats membres du MERCOSUR<sup>17</sup>. Par ailleurs, la CE a signé le 15 décembre 2003 deux accords devant conduire à l'ouverture de négociations en vue de l'établissement de deux zones de libre-échange avec les Etats de la Communauté andine<sup>18</sup> d'une part et d'autre part avec les Etats d'Amérique centrale<sup>19</sup>. Il est pour l'heure encore difficile de prévoir quand ces zones de libre-échange seront mises en place. Mais on constate que tous les Etats d'Amérique latine sont maintenant engagés, à plus ou moins long terme, sur la voie des relations préférentielles réciproques avec la CE.

*Les Etats-Unis: de fortes impulsions en faveur du régionalisme dans les Amériques*

Dans leurs relations commerciales avec l'Amérique latine, les Etats-Unis ont appliqué traditionnellement la clause NPF complétée par un SPG. Les critères d'éligibilité aux préférences généralisées semblent plus stricts que la clause d'habilitation. Sous l'angle

15 Accord de partenariat économique, de coordination politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et les Etats-Unis du Mexique, d'autre part, JO n° L 276 du 28.10.2000, p. 44 et Accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement entre la Communauté européenne, d'une part, et les Etats-Unis mexicains, d'autre part, JO n° L 226 du 13.08.1998, p. 24.

16 Accord établissant une association entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République du Chili, d'autre part, JO n° L 352 du 30.12.2002, p. 1.

17 Marché commun du Sud composé du Brésil, de l'Argentine, de l'Uruguay et du Paraguay.

18 COM (2003) 695 final.

19 COM (2003) 677 final.

juridique, ils pourraient donc prêter le flanc à la critique, mais n'ont pas été formellement déclarés incompatibles avec les règles de l'OMC. Par ailleurs, les Etats de la Communauté andine bénéficient d'un système préférentiel additionnel ayant fait l'objet d'une dérogation à l'OMC<sup>20</sup>.

Les Etats-Unis se sont engagés également sur la voie préférentielle réciproque vis-à-vis de l'Amérique latine. Ils sont d'abord à l'origine de l'ALENA<sup>21</sup>, auquel participe le Mexique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1994. L'ALENA constitue une zone de libre-échange au sens de l'article XXIV du GATT. Cependant, son champ est plus vaste que la levée des obstacles tarifaires et des restrictions quantitatives. Il couvre par exemple aussi les marchés publics, les investissements et les droits de propriété intellectuelle.

En juin 2003, les Etats-Unis ont également signé un accord instituant une zone de libre-échange avec le Chili<sup>22</sup> et un autre en décembre 2003 avec le Guatemala, le Salvador, le Nicaragua et le Honduras<sup>23</sup>. Les Etats-Unis ont également entamé des négociations dans le même sens avec la Colombie, le Pérou et l'Equateur<sup>24</sup>. Mais le point culminant de cette politique régionaliste des Etats-Unis réside incontestablement dans l'initiative de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) dont ils sont à l'origine.

20 John H. JACKSON/William J. DAVEY/Alan O. SYKES Jr, *Legal Problems of International Economic Relations. Cases, Materials and Text*, St. Paul, West Group, 2002, 4e éd., p. 1190.

21 Accord de libre-échange nord-américain formé des Etats-Unis, du Mexique et du Canada. Cf. Site internet du Secrétariat de l'ALENA: <http://www.nafta-sec-alena.org/> (24 août 2004).

22 Cf. Site internet officiel: <http://www.chileusafta.com/> (24 août 2004).

23 Cf. Sylvie DUGAS, « Un accord de libre-échange est conclu entre quatre pays d'Amérique centrale et les Etats-Unis, excluant le Costa Rica », *La Chronique des Amériques*, Janvier 2004, accessible sur le site internet du Centre d'Études internationales et Mondialisation de l'Université du Québec à Montréal:

[http://www.ceim.uqam.ca/Obs\\_Amer/pdf/Chro\\_0402\\_aleac.pdf](http://www.ceim.uqam.ca/Obs_Amer/pdf/Chro_0402_aleac.pdf).

24 Pour plus d'informations sur les négociations actuelles, cf. [http://www.portafolio.com.co/proy\\_porta\\_online/tlc/index.html](http://www.portafolio.com.co/proy_porta_online/tlc/index.html) (24 août 2004).

Constituant vraisemblablement une extension de l'ALENA, elle devrait englober les 34 Etats du continent américain à l'exception de Cuba et entrer en vigueur au début de l'année 2005. Les négociations semblent avancées, mais plusieurs points présentent des difficultés, notamment sur les questions agricoles<sup>25</sup>.

### **Comparaison**

#### *Les facteurs du passage progressif aux relations préférentielles réciproques*

Dans ses relations commerciales avec les Etats d'Amérique latine, la CE a utilisé fondamentalement la méthode multilatérale, par l'application de la clause NPF. Elle s'est au surplus largement servie de la faculté offerte par la clause d'habilitation (instrument multilatéral également) afin de mettre en place son système de préférences généralisées. Le passage aux relations préférentielles réciproques est récent et encore relativement limité. Il devrait néanmoins se poursuivre dans les prochaines années, mais il est encore difficile de juger si et quand l'ensemble des relations commerciales avec les Etats d'Amérique latine suivront le mode préférentiel réciproque.

Cette approche traditionnelle peut paraître au premier abord paradoxale, dans la mesure où l'observation de la politique commerciale de la CE dénote une méthode globale axée davantage sur le mode préférentiel réciproque. En effet, elle-même acteur commercial créé par le régionalisme, elle se pousse naturellement dans cette voie avec ses partenaires. Consciente de son succès et des liens intégratifs créés entre ses Etats membres grâce au régionalisme commercial, elle essaie de promouvoir son modèle à l'égard d'autres Etats désireux de s'engager dans l'intégration

25 José Antonio RIVAS-CAMPO/Rafael Tiago JUK BENKE, « FTAA Negotiations : Short Overview », *Journal of International Economic Law*, 2003, p. 661-694 ; Site internet officiel de la ZLEA: <http://www.alca-ftaa.org/> (24 août 2004).

régionale. On peut l'observer très clairement en Amérique latine où certaines entités régionales sont largement bâties sur le modèle de la CE<sup>26</sup>.

En regardant de plus près, le passage récent de la CE aux relations préférentielles réciproques avec l'Amérique latine ne paraît pas tant paradoxal. En effet, jusqu'au début des années 90, le degré de développement des partenaires latino-américains empêchait une suppression réciproque des obstacles aux échanges. Dans cette mesure, leurs économies n'auraient certainement pas supporté l'ouverture des marchés. Il fallait plutôt dans un premier temps les aider par la voie multilatérale et les consolider en vue d'un futur partenariat préférentiel réciproque. La CE semble d'ailleurs appliquer cette politique avec les pays en développement. Ici réside vraisemblablement une raison très importante du passage progressif à la voie préférentielle réciproque. En d'autres termes, il est probable que cette dernière aurait été utilisée plus tôt si les situations des Etats latino-américains l'avaient permis. Or, tel n'était manifestement pas le cas.

Une autre raison réside dans l'utilisation fréquente du cadre commercial pour créer d'autres liens que la simple application de la clause NPF ne pourrait pas tisser. Cette constatation rejoint en partie celle relative à l'exportation de son propre modèle, en alliant les relations commerciales préférentielles à d'autres facteurs intégratifs. Ainsi, les dispositions de libéralisation commerciale sont généralement contenues dans un instrument juridique aux objectifs plus larges. Par exemple, la zone de libre-échange mise en place avec le Chili se situe dans le cadre d'un accord d'association (art. 310 TCE). Or, ce type d'accord couvre un champ très vaste de coopération. Il met également en place un dialogue politique institutionnalisé au plus haut niveau et prévoit une structure institutionnelle très développée et des concertations dans les enceintes internationales. Ce type d'accord ne se limite pas à une

26 Cette constatation est frappante pour la Communauté andine dont le système judiciaire est calqué sur celui de la CE, ou avec le MERCOSUR dont l'union douanière s'inspire largement des principes du marché intérieur de la CE.

application des articles XXIV GATT et V du GATS en vue de la suppression des obstacles aux échanges.

Le quatrième facteur tient aux relations internationales en général et au rôle des Etats-Unis en Amérique latine en particulier. Sur le premier point, il apparaît de plus en plus que certains membres de l'OMC, en particulier la CE et les Etats-Unis, utilisent les accords de libre-échange en vue d'obtenir un effet de levier sur les négociations multilatérales, permettant de faire pression sur ces dernières. Ainsi, le régionalisme peut servir de marchepied au libre-échange global, tout en permettant de tisser autour de soi un réseau d'alliances dont on serait le centre. Quant au rôle des Etats-Unis en Amérique latine, il est évident qu'il constitue un facteur politique très important. Il semble d'ailleurs avoir donné une impulsion déterminante à la mise en route du processus de la CE, après l'entrée du Mexique dans l'ALENA.

Juridiquement, l'influence des Etats-Unis face à la CE en Amérique latine n'est peut-être pas si forte que le bon sens ne le laisserait croire au premier abord. Le mouvement régionaliste, et en particulier la perspective de la ZLEA, évoque *a priori* un risque d'exclusion des producteurs de la CE sur les marchés des Etats latino-américains. Différentes hypothèses doivent être envisagées et il faut d'abord déterminer si cette dernière entretient ou non des relations préférentielles réciproques avec les partenaires latino-américains.

Dans le système traditionnel fondé sur l'octroi de la clause NPF complété du SPG, le risque d'exclusion paraît élevé. En effet, les différentes barrières aux échanges rencontrées par les produits CE, alors que les produits états-uniens circuleraient librement, risquent de les rendre peu compétitifs et le danger de fermeture des marchés semble réel. Il convient toutefois de prendre en considération les mécanismes correcteurs de l'article XXIV § 5 du GATT, en vertu duquel la création de la zone de libre-échange ne doit pas élever de nouveaux obstacles au détriment des entités ou Etats non membres de la zone. Il n'en demeure pas moins que les produits des Etats-Unis seraient vraisemblablement plus compétitifs<sup>27</sup>.

27 Cette constatation semble s'imposer d'autant plus, qu'à l'heure

Si la CE entretient des relations préférentielles réciproques avec des partenaires latino-américains, il est nécessaire de distinguer la nature de l'accord auxquels ces derniers participent. L'existence ou la création d'une zone de libre-échange en Amérique latine ne présente pas un risque élevé. En effet, cette forme préférentielle laisse à ses membres la maîtrise de leur politique commerciale à l'égard des pays tiers. Chaque Etat d'Amérique latine peut ainsi lever ses obstacles aux échanges à la fois avec les Etats-Unis et la CE. Par ailleurs, les mécanismes de protection des disciplines de l'OMC évoqués ci-dessus ainsi que les clauses de la plupart des accords de libre-échange eux-mêmes<sup>28</sup> semblent permettre d'éviter l'exclusion et la fermeture des marchés.

L'éventualité de l'union douanière pourrait se révéler plus problématique. Dans ce cas, un tarif douanier commun et une politique commerciale commune risqueraient d'élever de nouvelles barrières et de vider d'une part de leur substance les accords préférentiels conclus par la CE avec les Etats d'Amérique latine. Cependant, les mécanismes de protection évoqués ci-dessus permettraient d'éviter les risques d'apparition de barrières supplémentaires.

Les risques présentés par le processus régionaliste en Amérique latine sous l'impulsion des Etats-Unis semblent pouvoir être surmontés, mais à la condition que la CE entretienne des relations préférentielles réciproques avec les Etats latino-américains. L'influence de la conclusion par les Etats-Unis d'un accord de libre-échange avec un Etat latino-américain est donc relative. Elle peut être très importante si la CE commerce selon la clause NPF ou très faible si un accord de libre-échange est déjà conclu. Dans le cas du Mexique, elle fut très grande puisqu'il n'existait pas à cette

---

actuelle, les produits des Etats-Unis paraissent globalement plus présents sur les marchés de Etats latino-américains que les produits européens.

28 Art. 56 de l'Accord avec le Chili et art. 23 de la Décision n° 2/2000 du Conseil conjoint CE-Mexique (JO n° L 157 du 30.06.2000, p. 10), prévoyant que le maintien ou la création de zones de libre-échange ou d'unions douanières ne doit pas affecter les droits ou les obligations découlant des accords.

époque d'accord préférentiel réciproque. Pour le Chili, elle se révéla très faible puisqu'un tel accord avait été signé auparavant.

Du point de vue des Etats-Unis, les facteurs du passage progressif aux relations préférentielles réciproques sont quelque peu différents. A la base, les Etats-Unis sont traditionnellement attachés au multilatéralisme, pour des raisons pragmatiques de sécurité économique. En effet, leur prospérité dépend non seulement de leur économie mais surtout des conditions d'ouverture et de stabilité au sein d'une économie mondiale dont ils sont à la fois le centre de gravité et le moteur<sup>29</sup>. Ils ont donc intérêt à favoriser le cadre multilatéral.

Le premier facteur tient certainement à des raisons historiques et géographiques. Il est indéniable que les Etats-Unis sont beaucoup plus proches de l'Amérique latine que l'Europe. Ils en sont même contigus. Dans ce prolongement, les Etats-Unis ont toujours considéré l'Amérique latine comme appartenant à leur sphère d'influence naturelle<sup>30</sup>. Or, cette influence était devenue moins visible depuis l'intensification des relations entre la CE et l'Amérique latine. Assurément, le projet de la ZLEA se situe dans ce contexte et constitue une initiative fondée sur le désir d'assurer la stabilité politique et économique sur le continent, conformément aux bases de la doctrine Monroe.

Le deuxième facteur touche au paradigme états-unien de la « sécurité par le commerce »<sup>31</sup>. Il est assez proche du premier

29 Christian DEBLOCK, « Le libre-échange, les accords de commerce et le combat pour la liberté. Le nouveau paradigme de la politique commerciale des Etats-Unis », 2003, p. 5-6. Cette contribution est publiée sur le site internet du Groupe de recherche sur l'intégration continentale de l'Université du Québec à Montréal :

<http://www.unites.uqam.ca/gric/conference/conf%E9renceTunisDeblock.pdf> (25 août 2004).

30 Selon la doctrine Monroe, les Etats-Unis doivent être les garants de la stabilité du continent américain.

31 Selon le représentant des Etats-Unis au commerce Robert Zoellick, « le terrorisme doit être contré par le commerce ». Cf. Christian DEBLOCK/Gérald CADET, « La Politique commerciale des Etats-Unis et les nouvelles dynamiques régionales », in : Christian DEBLOCK/Sylvain

facteur. Ainsi, les liens commerciaux entretenus par les Etats-Unis avec ses partenaires leur assurent une certaine forme de sécurité. Et il est indéniable que le régionalisme constitue un excellent moyen de créer et d'entretenir des relations commerciales profondes.

Les deux derniers facteurs se situent dans le contexte du commerce mondial et de l'influence de la CE en particulier. Comme cela a été évoqué plus haut, l'utilisation des accords commerciaux régionaux sert parfois de moyen de pression en vue de faire avancer les négociations multilatérales. Il semble à ce propos que les Etats-Unis soient fervents de cette méthode et l'appliquent largement. L'influence de la CE joue également un rôle important dans le passage aux relations préférentielles réciproques avec les Etats d'Amérique latine. La constatation est particulièrement frappante avec le Chili, qui a signé un accord avec la CE à la fin de l'année 2002 et un autre avec les Etats-Unis en juin 2003. L'influence de la CE ne fait aucun doute dans ce cas<sup>32</sup>. Une observation complémentaire est toutefois possible : comme cela a été évoqué, l'influence juridique de la conclusion d'un accord de libre-échange par un partenaire avec lequel on est également lié par des relations préférentielles réciproques est faible. Appliqué au Chili, on remarque que les Etats-Unis devaient se prémunir des conséquences juridiques de l'accord avec la CE, ce qu'ils ont fait.

---

F. TURCOTTE, *Suivre les Etats-Unis ou prendre une autre voie ? Diplomatie commerciale et dynamiques régionales au temps de la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 26.

32 Ana I. EIRAS, « Free Trade with Chile: Advancing U.S. Policy in Latin America », publié sur le site internet de l'Accord de libre-échange Chili-USA:

[http://www.chileusafta.com/press\\_op\\_ed\\_indiv.html?news\\_id=3ec01a767ef4301a\\_32500](http://www.chileusafta.com/press_op_ed_indiv.html?news_id=3ec01a767ef4301a_32500) (25 août 2004): « An FTA between Chile and the European Union has been in effect since February 2003. This means that if the U.S. walks away from the Chilean FTA, it will have abandoned Chile--and potentially the rest of Latin America--to the influence of France, Germany, and the other EU members. Therefore, it is strategically important for President George W. Bush to sign the U.S.-Chile FTA (...) in order to reaffirm the U.S. policy of promoting regional economic and political stability and building friendships with Latin American countries».

Mais il demeure difficile de s'empêcher de penser que cette réaction va beaucoup plus loin que de simples calculs stratégiques de droit économique international. Au contraire, c'était bien le *leadership* politique des Etats-Unis en Amérique latine qui était en jeu et que ceux-ci ont essayé de sauvegarder. Dans cette mesure, l'influence de la CE a joué un rôle considérable.

#### *Les aspects institutionnels et formels des relations préférentielles réciproques*

La CE utilise deux approches institutionnelles distinctes : l'approche bilatérale et l'approche sub-régionale. La première concerne le Mexique et le Chili alors que la seconde se rapporte aux Etats du MERCOSUR, à ceux de la Communauté andine et à ceux d'Amérique centrale. Cette situation semble logique et judicieuse. D'une part, le Chili et le Mexique n'appartiennent pas à une entité d'intégration sub-régionale en Amérique latine. D'autre part, l'un des objectifs de la CE vis-à-vis de l'Amérique latine consiste à promouvoir l'intégration régionale. Elle irait donc à l'encontre de ses propres objectifs en divisant les membres d'un même organisme en plusieurs accords, respectivement à l'heure actuelle en plusieurs négociations distinctes. Au contraire, négocier et conclure le même accord avec tous les Etats composant cet organisme induit une forme de reconnaissance de ce dernier par la CE et renforce le sentiment d'appartenance à un même but. Au surplus, cette situation encourage indéniablement les efforts d'unité en vue de la négociation avec la CE. On peut s'en réjouir, car l'intégration régionale en Amérique latine a souvent été handicapée par un manque de vision et d'action communes.

En principe, le schéma aboutissant aux relations préférentielles réciproques passe par trois étapes : la conclusion d'un accord préparatoire, une phase de négociation et un second accord prévoyant la libéralisation. Ces accords sont appelés « accords mixtes », car ils sont également conclus par les Etats membres de la CE. Ceux-ci interviennent dans la mesure où les domaines couverts dépassent les compétences propres de la CE. Le problème majeur réside dans le fait que chaque Etat membre doit ratifier l'accord

selon ses procédures constitutionnelles et cette opération prend du temps. Dans le cas du Chili, il a été décidé d'une application provisoire des dispositions relevant de la compétence propre de la CE<sup>33</sup>. Pour le Mexique, un accord intérimaire couvrant les domaines exclusifs de la CE a été conclu par cette dernière seule. Les raisons de ces « acrobaties juridiques » tiennent au système complexe de répartition des compétences entre la CE et ses Etats membres dans le domaine des relations extérieures. De plus amples développements sur ces questions dépasseraient toutefois le cadre de cette contribution<sup>34</sup>.

Les accords prévoyant la libéralisation réciproque des échanges mettent également en place un système institutionnel propre aux pouvoirs étendus et un mécanisme de règlement des différends. Le premier se rapporte à l'ensemble de l'accord et des domaines couverts alors que le second est compétent dans le domaine spécifique de la libéralisation des échanges. Par ailleurs, ces accords contiennent tous la « clause démocratique », en vertu de laquelle le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques constitue un élément essentiel de l'accord. Dans cette mesure, la CE serait en mesure de suspendre ou de dénoncer l'accord en vertu du droit international public si le partenaire latino-américain ne respectait plus ces principes<sup>35</sup>. Enfin, ces accords

33 Notamment la mise en œuvre de la libéralisation des échanges de marchandises. Par contre, la libéralisation des services ne relève pas des compétences propres de la CE. Il faudra donc attendre l'entrée en vigueur complète de l'accord.

34 Cf. à ce sujet Catherine FLAESCH-MOUGIN, « L'articulation des compétences entre l'Union européenne et ses Etats membres à l'égard de l'Amérique latine : la question de la mixité des nouveaux accords-cadre de coopération », in Catherine FLAESCH-MOUGIN, Joël LEBULLENGER, *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques : le libre-échange en question*, Rennes, Apogée, 1999, p. 153-178 et Joni HELIKOSKI, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Members States*, The Hague/London/New York, Kluwer law International, 2001.

35 Sur ces questions, cf. : CJCE, *arrêt Portugal c. Conseil du 3 décembre 1996*, aff. C-268/94, Rec. 1996, p. I-6177, § 27.

contiennent une clause selon laquelle l'appartenance ou la création d'une zone de libre-échange ne doit pas porter atteinte à la zone de libre-échange entre la CE et le partenaire en question<sup>36</sup>. Il est évident que de telles clauses trouvent leur source dans le contexte général du mouvement régionaliste en Amérique latine, et en particulier l'éventualité de la ZLEA. Elles paraissent judicieuses, bien que les disciplines de l'OMC prévoient également un mécanisme de protection<sup>37</sup>.

Les Etats-Unis mélangent les approches globales et bilatérales. Par contre, ils ne se soucient guère de la configuration sub-régionale en Amérique latine. En effet, contrairement à la CE, ils ne négocient pas avec les Etats de la Communauté andine ensemble, mais seulement avec trois d'entre eux<sup>38</sup>. On peut le regretter car un risque de division existe<sup>39</sup>. Il semble que l'intégration sub-régionale ne soit pas prioritaire pour eux. Ils préféreraient au contraire une intégration globale au niveau du continent américain, sous l'égide institutionnelle de l'Organisation des Etats américains. Cette situation expliquerait le découpage des négociations et l'approche globale de la ZLEA. Sur ce point, on constate une cohabitation entre les deux modes, dans la mesure où les Etats-Unis négocient à la fois des accords bilatéraux (ou avec un nombre restreint d'Etats) et à la fois dans le contexte global de la ZLEA. A priori contradictoire, cette méthode révèle au contraire une stratégie assez fine : s'il ne fait guère de doute que les Etats-Unis tenteront de mener à bien les négociations globales de la ZLEA, la disparité des Etats du continent ne permettra peut-être pas d'y arriver. La possibilité a donc été donnée de négocier au niveau bilatéral (ou

36 Art. 56 de l'Accord avec le Chili et art. 23 de la Décision n° 2/2000 du Conseil conjoint CE-Mexique.

37 Art. XXIV § 5 du GATT.

38 Colombie, Pérou et Equateur. La Bolivie et le Venezuela ne sont pas inclus dans les négociations.

39 Dans le cas de la Communauté andine, il est inquiétant de constater que sa projection externe est sérieusement compromise par les négociations séparées avec les Etats-Unis. Au vu de cette situation, on peut s'inquiéter de l'avenir de l'intégration andine, malgré les propos rassurants des Chefs d'Etat participant à la négociation.

avec un nombre d'Etats restreint) lorsque les parties s'entendent pour aller plus vite ou plus loin que la ZLEA. Dans les deux hypothèses les Etats-Unis seront gagnants : si la ZLEA voit le jour, ils pourront affirmer leur *leadership* à l'échelle du continent. Si les négociations globales n'arrivent pas à terme, ou selon une formule minimale, ils pourront utiliser la solution de remplacement des accords bilatéraux qu'ils auront conclus. Ils constitueront alors le centre de gravité d'un réseau d'accords de libre-échange leur permettant d'affirmer leur *leadership* en Amérique latine par cet autre moyen.

Les accords conclus, l'ALENA et le projet de la ZLEA prévoient également un appareil institutionnel et un mécanisme de règlement des différends. Par rapport aux systèmes mis en place par les accords avec la CE, il semble que le premier soit moins développé et dispose de compétences moins étendues. Par contre, le second semble aller plus loin et touche des domaines plus étendus. On retrouve enfin dans les accords avec les Etats-Unis des dispositions analogues à l'article 56 de l'accord CE-Chili sur la participation simultanée des Etats latino-américains à plusieurs accords de libre-échange. Ces dispositions s'expliquent également par le fort mouvement régionaliste en Amérique latine.

La question de la clause démocratique est plus délicate. On ne la retrouve pas dans les accords avec le Chili ou dans l'ALENA. Par contre, la participation aux négociations de la ZLEA implique un régime démocratique. Pour cette raison, Cuba en a été exclu. On peut toutefois rester songeur, dans la mesure où tous les Etats du continent ne semblent pas répondre complètement aux critères démocratiques<sup>40</sup>. Il est toutefois difficile d'émettre une opinion péremptoire à ce sujet, qui dépasserait au demeurant le cadre de cette contribution.

40 En particulier en ce qui concerne Haïti, en proie à des troubles civils très graves ayant causé la mort de plusieurs personnes. Or, les opposants au régime du Président Aristide reprochaient justement à ce dernier ses dérives dictatoriales, voire sa participation à des trafics de stupéfiants.

*Les aspects matériels des relations préférentielles réciproques*

Cet aspect de la comparaison reste limité aux accords avec le Chili et le Mexique, dans la mesure où seuls ces deux Etats ont conclu (ou signé) des accords de libre-échange à la fois avec les Etats-Unis et la CE.

Les dispositions commerciales des accords avec la CE mettent en place des zones de libre-échange portant sur les biens et les services. Il n'est donc pas question d'union douanière, avec l'adoption d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune. Cette situation semble logique. D'une part, la CE n'a pas utilisé fréquemment cette méthode<sup>41</sup>. D'autre part, elle impliquerait la reprise du tarif douanier commun et de la politique commerciale commune de la CE. Manifestement, on voit mal le Chili et le Mexique s'orienter dans cette voie, sauf à envisager à terme une adhésion à l'Union européenne. Mais il semble que des motifs juridiques<sup>42</sup> et politiques sérieux s'opposent pour l'heure à cette dernière issue.

Les dispositions sur les investissements demeurent relativement programmatoires et très peu développées, se bornant à mettre en place quelques formes d'encouragement des investissements. On peut le regretter. En effet, le Chili et le Mexique sont à la tête d'un réseau d'accords préférentiels réciproques très dense<sup>43</sup>. Ainsi, une implantation européenne dans l'un de ces deux pays permettrait un

41 Elle l'a fait avec la Turquie et Andorre.

42 Art. 49 du Traité sur l'Union européenne. L'adhésion est possible pour un Etat « européen ». Bien que le terme ne soit pas défini et puisse laisser une certaine marge d'interprétation, il semble difficile de classer le Chili et le Mexique parmi les Etats « européens ».

43 José M. SALAZAR-XIRINACHS, « Proliferation of Sub-Regional Trade Agreements in the Americas: An Assessment of Key Analytical and Policy Issues », *Journal of Asian Economics*, 2002, p. 181-212. La version utilisée en référence a été téléchargée depuis le site internet de l'Organisation des Etats américains (<http://www.oas.org>), mais le lien direct est impossible. Cf. p. 2.

accès privilégié sur les marchés de leurs partenaires préférentiels (avec lesquels l'Union européenne n'a pas encore d'accord de libre-échange), démultipliant ainsi les avantages d'un investissement productif.

L'accord conclu par les Etats-Unis avec le Chili et l'ALENA constitue également une zone de libre-échange au sens des articles XXIV du GATT et V du GATS. La question de l'union douanière semble ne pas se poser non plus. En effet, les Etats-Unis ne paraissent pas disposés à abandonner une part de leur souveraineté dans un tarif commun, et surtout dans une politique commerciale commune. A tout le moins, cette perspective impliquerait la création d'organes communs dotés de compétences beaucoup plus larges que le cadre institutionnel actuel de gestion des accords. Et il paraît peu probable pour l'heure que les Etats-Unis s'orientent dans cette voie.

A la différence de la CE, les Etats-Unis ont réussi à intégrer dans l'accord avec le Chili des dispositions relativement développées sur les investissements. La même remarque s'impose pour l'ALENA. En effet, il ne s'agit plus cette fois d'encourager les investissements, mais d'accorder le traitement national et de protéger contre l'expropriation. Les Etats-Unis semblent donc avoir un avantage sur ce point par rapport à la CE, pour les raisons évoquées ci-dessus.

### **Conclusion**

Les comparaisons développées dans les pages précédentes permettent de mettre en lumière quelques convergences, mais surtout des points de divergence dans les relations commerciales respectives de la CE et des Etats-Unis avec les Etats d'Amérique latine.

L'observation de ces relations laisse apparaître un point de convergence important : la CE et les Etats-Unis ont utilisé traditionnellement le multilatéralisme et passent maintenant progressivement au régionalisme par la création de zones de libre-échange, le modèle de l'union douanière ne paraissant pas réaliste pour l'heure. Ainsi, globalement, tous deux arrivent plus ou moins aux mêmes résultats matériels. Par ailleurs, on constate que ces derniers se situent dans le cadre des disciplines multilatérales, par l'application des articles XXIV du GATT et V du GATS. Cette situation est réjouissante, car il serait inquiétant que les Etats-Unis et la CE partent chacun sur des voies opposées, en dehors de règles de l'OMC.

Les points de convergence sur les facteurs du passage progressif au régionalisme sont peu nombreux : on peut remarquer que tant les Etats-Unis que la CE utilisent le mode préférentiel réciproque comme levier pour les négociations multilatérales. Cette situation démontre d'une autre façon leur attachement au système multilatéral. Ils trouvent incontestablement un intérêt à son développement. Par ailleurs, le passage au régionalisme de l'un des blocs peut s'expliquer également par la conclusion d'accords préférentiels réciproques par l'autre. Ainsi, l'accord CE-Mexique constitue une réaction à l'entrée de ce dernier dans l'ALENA alors que les Etats-Unis ont signé un accord avec le Chili à la suite de l'accord d'association signé par la CE. Comme cela a été évoqué, et malgré les protections offertes par l'article XXIV § 5 du GATT, le maintien de relations non préférentielles est susceptible de présenter un risque d'exclusion.

Pour les autres facteurs du passage au régionalisme, peu de convergences sont identifiables. Cette situation s'explique surtout

par les objectifs différents de chacun des blocs. Ainsi, les Etats-Unis entendent principalement affirmer leur *leadership* en Amérique latine et assurer leur sécurité par le commerce, alors que la CE essaie de promouvoir l'intégration régionale en exportant son modèle.

Les aspects institutionnels du régionalisme laissent apparaître des divergences importantes d'approche. Les convergences sont moins nombreuses ou portent sur des aspects secondaires. La raison principale des divergences tient aux objectifs différents des Etats-Unis et de la CE. Ainsi, les premiers utilisent une approche globale (ZLEA) alliée à un mode bilatéral, en créant un réseau d'accord dont ils seraient le centre de gravité afin d'affirmer leur *leadership*. La CE semble respecter les structures déjà en place en négociant collectivement avec les Etats composant chacune de ces dernières (Communauté andine et MERCOSUR) afin de favoriser l'objectif d'intégration régionale. De même, certaines divergences sont inhérentes à la nature même de la CE, notamment dans le cas de la répartition des compétences avec les Etats membres

Les aspects matériels convergent surtout, hormis pour les investissements. Cette convergence n'est pas étonnante dans la mesure où les règles de l'OMC d'encadrement du régionalisme ne laissent que peu de choix. Les Etats-Unis et la CE restent dans ce cadre, démontrant une fois encore leur attachement à celui-ci. On constate d'ailleurs que la divergence principale touche aux investissements. Or, il s'agit d'un domaine que le cadre multilatéral de l'OMC n'aborde que de façon superficielle.

Finalement, en raisonnant en termes d'influence, et contrairement à ce qu'un jugement hâtif pourrait laisser croire, la politique commerciale de la CE en Amérique latine ne consiste pas à suivre aveuglément les Etats-Unis. De même, elle semble produire certains effets, dans la mesure où l'on constate aussi que ceux-ci agissent dans une large mesure en tenant compte des actions de la CE. Le cas du Chili est éloquent. La CE semble donc avoir pris pied dans ce que les Etats-Unis considéraient traditionnellement comme leur sphère d'influence exclusive. Dans cette mesure, le jeu des influences va en s'équilibrant et le rôle de la CE en s'accroissant. Il convient toutefois de rester réaliste et de

concéder qu'il reste encore du chemin à parcourir. Mais ces perspectives sont encourageantes sous deux aspects : d'une part, elles devraient permettre à la CE de développer encore ses objectifs par ses propres méthodes et s'affirmer comme un partenaire sérieux. D'autre part, elles permettront d'offrir aux Etats d'Amérique latine une alternative au partenariat exclusif et à l'influence unilatérale des Etats-Unis.

## Aspects du processus d'européanisation du Brésil et aperçu de la culture européenne dans les théâtres du Rio Grande du Sul (XIX<sup>ème</sup> siècle-1940)

Ezio da Rocha-Bittencourt

Produit du grand mouvement migratoire d'hommes, d'idées et d'institutions à la suite des découvertes maritimes, le Brésil a développé depuis le XVI<sup>e</sup> siècle de nouvelles formes de vie, de nouvelles institutions sociales, des attitudes, comportements et manières de penser qui ont entraîné un profond changement des modèles d'existence par rapport à l'Europe. La société et la culture brésiliennes sont alors le fruit d'un long et riche processus d'absorption de nuances de diverses cultures et reflètent l'hétérogénéité de la formation ethnique et sociale du pays. Au Brésil, la tradition portugaise héritée de la période coloniale et la modernité européenne importée se sont amalgamées principalement avec les cultures africaines et indigènes. Le résultat est une mosaïque immense, un « patchwork », un ensemble aux multiples facettes.

Les idées et les sentiments nés au Brésil, résultat de l'impact de la culture européenne, ont toujours été une constante dans la vie du pays. De fait, l'influence européenne a touché la vie brésilienne dans toutes ses phases, agissant au travers de divers canaux : par le colon et ensuite par l'immigrant, par l'importation d'idées, par l'imitation de l'Europe<sup>1</sup>.

Si les Croisades sont considérées par de nombreux auteurs comme la première aventure impérialiste de l'Europe, les voyages

1 Afrânio, COUTINHO, *Introdução à literatura no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Distribuidora de Livros Escolares, 1972, pp. 53-54.

outrémer se présentent quant à eux comme l'apogée de l'europanisation. C'était le mouvement « d'occidentalisation » du monde, la civilisation européenne provoquant un choc gigantesque sur les peuples « découverts ». Ce mouvement a perduré pendant des siècles, se consolidant avec la Révolution industrielle, lorsque les idéologies capitalistes ont intensifié le processus.

Ainsi, j'entends par europanisation l'effet de l'ensemble des influences que le Brésil a reçu de l'Europe à partir du XVI<sup>e</sup> siècle jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, période pendant laquelle l'ascendance européenne sur le pays était presque hégémonique<sup>2</sup>. Si l'europanisation a été un processus continu, quelques spécialistes préfèrent utiliser le terme europanisation pour nommer les influences européennes que le pays a reçu du Portugal pendant la période coloniale et ré-europanisation ou européisme pour désigner les échanges établis avec l'Europe occidentale non ibérique, bourgeoise et industrielle, du XIX<sup>e</sup> siècle au début du XX<sup>e</sup> siècle. Dans la présente étude, je comprends le phénomène dans son intégralité en retenant le terme europanisation pour les deux étapes, indépendamment de leur caractère lusitanien ou européen du Nord. Toutefois, je dois souligner que mon intérêt porte plus précisément sur l'europanisation dans le sens non ibérique de la société et de la culture brésiliennes. Ceci dit, je vais à présent analyser de façon plus détaillée la formation de la société et de la culture brésiliennes.

Pendant la période coloniale s'est développée au Brésil une culture ibérique acclimatée, enrichie par d'innombrables éléments indigènes, africains et même orientaux. Ainsi, l'élément décisif dans la formation et la caractérisation de la société et de la culture brésiliennes qui ont commencé à se constituer à partir du XVI<sup>e</sup> siècle a été, sans aucun doute, la minorité portugaise et, par la suite, la minorité d'origine portugaise en particulier ou européenne en général. Le processus civilisateur et le tronc culturel brésiliens sont donc lusitaniens. Bien que la matrice anthropologique brésilienne

<sup>2</sup> La décennie de 1940 a marqué la fin de la suprématie du Vieux Monde et l'ascension progressive de l'influence nord-américaine sur la vie brésilienne.

soit portugaise, il ne faut pas oublier qu'aucune civilisation ne peut être transplantée entièrement dans un environnement écologique et ethnique si différent sans subir des modifications naturelles substantielles.

Le Brésil de l'époque coloniale ressemblait à un immense archipel formé par divers noyaux d'occupation humaine, de zones de production, sur lesquels régnait un isolement quasi total qui découlait du régime de monopole commercial imposé par la métropole portugaise. Ainsi, la colonie portugaise en Amérique entretenait presque exclusivement des rapports avec le Portugal et les colonies portugaises d'Afrique et d'Orient<sup>3</sup>.

A cause de cet isolement, la colonie sud-américaine a développé des qualités et conditions de vie propres et si exotiques – du point de vue européen – qu'au XIXe siècle, quand le pays a établi des contacts avec l'extérieur, ou plus précisément avec l'Europe non ibérique, bourgeoise, industrielle, le pays a subi un processus de « ré-européanisation », pour reprendre l'expression du sociologue Gilberto Freyre. Selon lui, il s'est agi « dans un certain sens, d'une reconquête. Ou d'une renaissance – comme ce qui s'est passé avec l'Europe imprégnée du Moyen Âge par rapport à l'ancienne culture gréco-romaine. Simplement en d'autres termes et dans une moindre mesure »<sup>4</sup>. En fait, le Brésil ignorait pratiquement l'Europe occidentale non ibérique et sa culture. A cause des siècles d'isolement, des contacts étroits avec l'Orient et l'Afrique, du patriarcat rural qui s'était constitué dans le pays et qui se rapprochait du despotisme oriental, du développement de modes de vie adaptés au climat tropical et très proches de ceux de l'Afrique et

3 L'isolement auquel le Brésil a été soumis pendant ses trois premiers siècles de colonisation dérivait partiellement de la ségrégation que la métropole s'est elle-même imposée pendant la grande effervescence de l'installation de la Modernité occidentale. Que ce soit par le système de colonisation répressive découlant du Pacte Colonial ou par l'enseignement et l'éducation moyenâgeuse et aliénante appliquée par les jésuites, cette situation est restée inchangée pratiquement jusqu'au XIXème siècle. Régis de MORAIS, *Cultura brasileira e educação*, São Paulo, Papirus, p. 69.

4 Gilberto FREYRE, *Sobrados & mucambos*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1944, Vol.I, p.309.

de l'Asie, la société et la culture formées au Brésil s'éloignaient considérablement de celles qui s'étaient constituées en Europe occidentale.

Ainsi, durant les trois premiers siècles de colonisation s'est constitué dans le pays et surtout dans la région du « Nordeste » - première zone de colonisation - un environnement social et culturel riche en éléments africains, indigènes mais aussi asiatiques, mauresques et qui avait déjà acquis une certaine stabilité. Quand le XVIII<sup>e</sup> siècle a touché à sa fin, dans aucune région des Amériques la présence de l'Orient n'était aussi forte qu'au Brésil<sup>5</sup>.

Pendant la période coloniale est né, principalement parmi les membres de l'élite, un goût marqué pour une série d'articles orientaux adaptés au mode de vie et aux styles de culture locaux imprégnés de patriarcat et de mysticisme, comme en Orient. Si les contenus étaient certainement différents, les deux systèmes de vie, l'oriental et le Brésilien, présentaient de nombreuses similitudes.

En fait, la présence de la culture matérielle orientale au Brésil a commencé à décliner en 1808 avec la fin du Pacte Colonial et l'ouverture de véritables contacts avec l'Europe non ibérique, bourgeoise et industrielle. Une fois déclenchée la conquête du Brésil par l'Europe capitaliste, beaucoup d'aspects du pays ont changé considérablement. Il s'est européanisé dans la mesure du possible. Ce processus a commencé à faire pâlir beaucoup des caractéristiques orientales, africaines et indigènes de la vie quotidienne brésilienne.

5 Freyre souligne la similitude des traits culturels entre les habitudes de la société patriarcale brésilienne apparue dans le nord-est du pays et ceux formés dans l'Inde occupée par les Portugais. Les descriptions que certains voyageurs européens font de l'Inde portugaise pendant les XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles ressemblent parfois au Brésil de la période coloniale. On sait que la politique portugaise d'expansion a toujours été dans le sens de la conciliation des valeurs orientales avec les valeurs occidentales. Au lieu de tenter d'occidentaliser brusquement et complètement l'Asie conquise, les Portugais en ont adopté de nombreux usages et coutumes. En outre, nombre de coutumes ont peut-être été transmises directement de l'Orient au Brésil.

Au début du XIXe siècle et sous la politique du Roi D. João VI, le Brésil s'est transformé en terrain fertile pour les produits les plus variés de l'industrie européenne, notamment anglaise. Mais c'est à partir du milieu du siècle que les produits européens se sont généralisés et ont supplanté les articles asiatiques. Peu à peu, l'Orient s'est affaibli dans les établissements commerciaux, tout comme dans les vêtements, l'intérieur des résidences, les rapports et pratiques sociaux.

Le transfert de la Cour et de l'administration portugaises dans la ville de Rio de Janeiro en 1808 suite à l'invasion et à l'occupation du Portugal par les troupes napoléoniennes a modifié la physionomie de la société coloniale brésilienne. Cette période a marqué le début de la désintégration du patriarcat rural dans les principales régions du pays. La cour de D. João VI a rompu le rythme séculaire du Brésil ancré dans les traditions rurales et patriarcales, modifiant de façon abrupte les mœurs formées au sein de la culture coloniale pendant trois siècles. Cet événement politique a exigé l'introduction de changements administratifs et d'améliorations techniques qui ont eu des répercussions sur la société dans son ensemble. Dans le domaine culturel, des conséquences immédiates ont pu être observées dans l'espace urbain où se sont introduites des habitudes modernes originaires de grands centres internationaux : Londres et Paris notamment. Rio de Janeiro, scène des transformations urbaines les plus visibles, est devenu le principal modèle des mœurs et coutumes, les diffusant dans les autres régions.

La Cour portugaise était elle-même déjà fortement influencée par la culture française et dominée par les Anglais. Ainsi, avec son installation à Rio, l'Europe occidentale non ibérique a gagné un nouvel élan dans le pays en tant que modèle de la « civilisation parfaite » à laquelle tous devaient aspirer. De fait, dès le début du XIIIe siècle, aussi bien le Portugal que l'Espagne se trouvaient relégués à la périphérie du monde européen. Les nations ibériques avaient perdu la voie de l'histoire de l'Occident, qui avançait sous l'impulsion des Etats capitalistes centraux : l'Angleterre et la France. Le monde luso-hispanique agonisait. Se libérant du Portugal, le Brésil est devenu une colonie non seulement

économique mais aussi politique et culturelle de l'Europe occidentale triomphalement bourgeoise.

Au moment où ont eu lieu de grandes mutations politiques et sociales, le XIXe siècle brésilien a inauguré une nouvelle manière de penser et d'inscrire le pays dans la modernité occidentale. L'idée de la modernité sera une constante dans l'histoire, non seulement du Brésil, mais de toute l'Amérique latine, comme un instrument pour mener le Nouveau Monde au niveau de développement conquis par l'Europe.

Ainsi, les sociétés périphériques aux grands centres capitalistes européens sont nées, en Amérique latine, suite à la conquête de ces centres sur les décadents empires coloniaux ibériques. Sur les restes du vieil ordre colonial se sont formés, à partir du début du XIXe siècle, des sociétés organisées selon les besoins de l'expansion économique des nouvelles métropoles hégémoniques, notamment l'Angleterre et la France.

Je pars du principe qu'après la défaite des empires ibériques en Amérique se sont organisées dans cet espace des sociétés périphériques et dépendantes des grands centres capitalistes européens, fortement caractérisés par une « culture de prolongement » des nouvelles métropoles, dont la spécificité ontologique-historique était la dépendance culturelle. Cette situation dérivait de l'absence de correspondance entre la superstructure idéologique et culturelle européenne et le tissu de relations sociales et historiques latino-américain sur lequel elle reposait. La superstructure idéologique et culturelle ne naissait pas des relations sociales ; elle était imposée de l'extérieur, autrement dit de l'Europe. Cette imposition, toutefois, était acceptée et légitimée de l'intérieur des sociétés périphériques.

Il ne faut pas oublier que l'intégration du Brésil à la périphérie du capitalisme central correspondait également aux intérêts des élites nationales dirigeantes. Il existait donc de la part de ces élites des affinités avec ce qui a été nommé « idéologie du colonialisme ». Ce système de pensée ne visait pas simplement à justifier l'expansion et l'exploitation impérialiste, mais la domination, dans les zones « néocoloniales » ou dépendantes du capitalisme central, comme le Brésil, de la classe qui prenait pour modèle la

bourgeoisie de l'Occident européen. La même idéologie servait alors à la domination de classe en Europe et au Brésil et à la domination nationale, dans les domaines matériel et culturel, de la classe dominante en Europe sur la classe dominante brésilienne. Cette dernière, bien que « représentante » de la première, reproduisait ses schémas et acceptait volontiers la subordination matérielle et culturelle imposée<sup>6</sup>.

Cette dépendance ne se limitait pas au commerce et à l'industrie de l'Atlantique Nord ; elle s'étendait à sa culture. Les paradigmes culturels dérivés de la bourgeoisie européenne ont été ainsi adaptés à l'environnement brésilien. La culture et la société d'élite, fortement marquées par ces modèles, servaient à maintenir et promouvoir les intérêts et la vision de cette minorité privilégiée sur le reste de la population. Les systèmes de pensée européens ont été alors incorporés de façon critique et sélective, conformément aux intérêts politiques et culturels des élites dirigeantes qui essayaient de concilier apports locaux et étrangers par un genre d'adaptation des importations idéologiques du Vieux Monde.

Tout comme sur le plan économique le Brésil exportait des matières premières et importait des produits finis, sur le plan culturel il vivait de l'importation des produits culturels fabriqués à l'étranger. Ainsi, la société brésilienne s'est développée en rapport étroit avec les matrices européennes, fréquemment en répétant leurs formes soit en les réinterprétant et les adaptant aux réalités locales, soit en les refusant avec le désir de créer une tradition propre, dans une véritable dialectique du local avec l'universel. Mais la persistance et la force des influences européennes, l'habitude de regarder vers l'Europe à la recherche d'inspiration et de modèles sont devenues la base de la vie culturelle nationale, marquée par l'extraordinaire capacité d'assimilation des valeurs étrangères.

De ce fait, l'évolution de la culture brésilienne a été pour une bonne part le reflet des mouvements européens. Pour les Brésiliens du XIXe et du début du XXe siècle, l'Europe avait pour tâche de leur fournir et de confirmer les valeurs et modèles à suivre.

6 Nelson Werneck SODRÉ, *Síntese da história da cultura brasileira*, São Paulo, Difel, 1983, p. 49.

L'histoire de la longue importation d'idées et de doctrines qui s'est faite tout au long du XIXe siècle a été une curieuse série de contradictions et, en même temps, d'un effort incessant de la part de l'intelligentsia brésilienne pour trouver le sens de ses propres idées. Marqués par l'eupéanisation, les intellectuels du pays se tournaient vers les différents marchés de l'Europe où ils se fournissaient. La réalité nationale était oubliée par la majorité des lettrés, pour lesquels les moules littéraires, artistiques et philosophiques européens paraissaient parfaits pour le Brésil. De France, ou à travers elle, sont arrivés les modèles artistiques et littéraires et les idées philosophiques ; d'Angleterre le parlementarisme ; d'Allemagne, la musique érudite, la métaphysique classique et de nouvelles orientations scientifiques. Après l'Indépendance, les doctrines européennes les plus variées ont commencé à circuler au Brésil<sup>7</sup>.

Au cours du XIXe siècle, on a assisté également à l'étiement progressif des valeurs et modèles lusitaniens : « tout ce qui était portugais est devenu de 'mauvais goût', tout ce qui était français ou anglais, mais aussi italien ou allemand est devenu de 'bon goût' »<sup>8</sup>. Le pays s'est eupéanisé presque dans un sens « antiportugais », comme si, pour les anglophiles et les francophiles les plus extrémistes, la tradition portugaise n'était européenne qu'en apparence<sup>9</sup>.

Les relations du Brésil avec les nations nord européennes, qui se sont intensifiées pendant la deuxième moitié du XIXe siècle, ont été fondamentales dans la sédimentation du modèle de civilisation importé de ce continent. Elles sont à la base de l'adoption de comportements bourgeois, notamment franco-anglais, par l'élite

7 João CRUZ COSTA, *Contribuição à história das idéias no Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1956, p. 81.

8 Gilberto FREYRE, *Sobrados & mucambos*, p. 311, 336.

9 Cette pensée dérivait du fait qu'au Portugal de nombreux traits culturels mauresques et orientaux sont parvenus jusqu'au XIXème siècle avec une vivacité qui n'a peut-être été surpassée en Europe que dans le sud de l'Espagne, en Turquie ou dans la partie asiatique de la Russie, ce qui a imprimé au petit royaume portugais un contraste marqué par rapport à l'Europe occidentale proprement dite.

brésilienne, utilisés pour renforcer et légitimer sa distinction et sa supériorité en tant que classe dirigeante. Les bourgeoisies urbaines, en pleine ascension sociale, ont imprimé leur style de vie européenisé aux relations sociales et à la physionomie des villes. La fréquentation de salles de spectacles, théâtres, opéras, salles de concerts et autres était comprise comme une condition *sine qua non* de la vie civilisée que l'on prétendait atteindre et dont les références renvoyaient au Vieux Monde. Autant que synonyme de progrès, de culture et de loisirs instructifs, la fréquentation de ces lieux constituait aussi un signe de bon goût et de statut social élevé. Puissants moyens de communication à l'époque, les espaces théâtraux ont donc joué un rôle décisif dans le rayonnement de la culture artistique européenne auprès des populations brésiliennes.

Au cours de cette deuxième moitié du siècle, les modes de vie autrefois rustiques et patriarcaux se sont urbanisés. L'habillement a lui aussi subi une influence européenne croissante avec la généralisation d'une mode bourgeoise et raffinée. Vêtements, chapeaux, chaussures et petits accessoires ont été importés par un nombre croissant de Brésiliens européenisés. Si Paris s'est imposé dans la mode féminine, Londres dictait les tendances masculines.

Si les premières décennies du XIXe siècle ont été témoins de l'ébauche du phénomène urbain dans certaines villes du Brésil, c'est pendant la deuxième partie du siècle que s'est développée l'idée de la ville comme style de vie lié à la modernité. On a assisté à l'implantation de modèles culturels citadins influencés par les images du Vieux Monde. Accompagnant l'internationalisation d'un ordre bourgeois européen, la ville est devenue « l'endroit où les choses se passent » et le rapport ville/campagne s'est inversé. Présent dans le processus de modernisation de la ville, l'élément étranger a joué le rôle de référence d'urbanité dans une société avide « d'europanisation », où « s'europaniser » fonctionnait comme un mécanisme pour se différencier du milieu rustique et rural.

D'ailleurs, les immigrants et les colons européens ont joué un rôle éminent dans la formation de la société et de la culture brésiliennes dans un sens autre que portugais. Le XIXe siècle a marqué le début de la colonisation et de l'immigration urbaine

européenne non ibérique. Des contingents de Suisses, Allemands, Autrichiens, Italiens, Polonais, Français, Anglais et autres ont commencé à entrer dans le pays. Avec ces nouveaux éléments ethniques qui sont arrivés munis de différents bagages culturels, on a assisté à la transformation d'un paysage dominé jusque là par les traditions de l'élément luso-brésilien<sup>10</sup>.

Sous un nouveau colonialisme s'est propagée « la fantaisie d'une culture franco-anglaise universelle, la fantaisie de la civilisation », selon Needell<sup>11</sup>. Le Brésil devrait s'intégrer au « Monde Civilisé », à la « modernité » en d'autres termes à l'Europe. La réalité nationale devrait être un dédoublement de la Civilisation et du Progrès. Et suivre le Progrès signifiait s'aligner sur les modèles et le rythme de développement de l'économie européenne. L'image du progrès – version pratique du concept homologue de Civilisation – s'est transformée en obsession collective et schizophrène de l'élite dirigeante brésilienne. Conceptuellement, modernité et Civilisation entrent en communion quant elles expriment ensemble l'idée qu'il existe des modèles techniques, scientifiques et culturels qui doivent être diffusés parce qu'ils sont considérés comme une vérité absolue. Dans un processus centrifuge, commencé en Europe, l'Occident se sentait

10 A partir de l'indépendance (1822), le gouvernement brésilien, poursuivant la politique de peuplement commencée par l'ancienne métropole mais suivant des critères ethniques différents, a envoyé des immigrants au sud du pays, dont le climat froid était proche du climat européen. De cette façon, pour contrebalancer « l'inertie du Portugais » qualifiée de mollesse ou de paresse, on a tenté d'injecter dans les veines du Brésilien un peu de sang nordique. L'immigration germanique allait s'accroître au cours du XIX<sup>e</sup> siècle avec l'apparition du « racisme scientifique » et les discussions autour de la supériorité des Anglo-Saxons sur les Latins, des protestants, plus progressistes, sur les catholiques, plus conservateurs. C'est ainsi que se reflétait dans le pays le dogme de l'avantage de l'aryen blond aux yeux bleus. A la fin du siècle, le processus de colonisation de cette région allait gagner un nouvel élan avec l'introduction de colons du nord de l'Italie.

11 Jeffrey NEEDELL, *Belle Époque tropical : sociedade e cultura de elite no Rio de Janeiro na virada do século*, São Paulo, Companhia das letras, 1993, p. 72.

capable et responsable de transmettre ces modèles à d'autres peuples.

Ainsi, la nécessité de lancer et d'implanter un processus civilisateur pour la société brésilienne encore en formation a été un sujet récurrent au sein de l'intelligentsia du pays pendant tout le XIXe siècle. Le Brésil était considéré comme une nation jeune et prometteuse, un pays du Nouveau Monde tourné vers l'avenir et qui pourrait, avec des efforts, modeler son histoire et occuper une place de choix parmi les nations civilisées de l'époque<sup>12</sup>.

Malgré la suprématie économique de l'Angleterre, la France, au cours du XIXe siècle, était considérée comme le centre de diffusion de la culture occidentale, assumant le rôle de pays médiateur entre la pensée britannique et l'allemande et celle des autres pays latins du sud du continent européen et les pays américains familiarisés avec la langue française. Conciliant l'expansion économique britannique et la prétention d'hégémonie culturelle française, les intellectuels brésiliens adaptaient toutes les tendances idéologiques émergentes aux intérêts locaux.

Si, dans la présente étude, l'influence de la culture européenne sur la formation du Brésil occupe une position centrale, le pays ne peut être appréhendé comme un simple écho colonial du Vieux Monde dépourvu de toute originalité, où rien ne se créait et tout se copiait. S'il est juste qu'il a grandi à l'ombre de modèles européens, la culture produite au Brésil possède de nombreuses singularités. Les « importations » de l'Europe se sont modelées au contexte culturel de la société brésilienne, perdant leurs formes originales et en acquérant d'autres.

En réalité, s'il était possible d'établir une loi de l'évolution de la vie culturelle et spirituelle brésilienne, on pourrait peut-être dire

12 Depuis le temps des grandes découvertes maritimes, la relation entre l'Europe et l'Amérique avait été forgée en termes de « Vieux » et « Nouveau » Mondes. A ce tableau, le Siècle des Lumières s'était chargé d'ajouter la trajectoire de l'évolution de l'humanité selon des paramètres de la vie biologique : de l'enfance – dont le Nouveau Monde était un excellent exemple – jusqu'à l'âge adulte, incarné par les nations civilisées du continent européen. L'objectif à suivre était donc la Civilisation, l'âge adulte, en d'autres termes arriver au niveau de l'Europe.

qu'elle a été régie par la dialectique constante qui existe entre le localisme et le cosmopolitisme, manifestée par les modes les plus divers. La production culturelle, artistique et littéraire au Brésil est le résultat d'un compromis de l'expression locale avec le modèle « universel » européen. Un processus véritablement dialectique qui a consisté en l'intégration progressive de l'expérience européenne dans la réalité brésilienne. Cette dialectique, et ainsi une grande partie de la dynamique culturelle et spirituelle brésilienne, s'est nourrie de ce fossé.

Dans l'histoire de cette dialectique du local avec l'universel, on retiendra certains moments saillants qui ont changé le cours de la culture nationale et stimulé l'intelligence du pays : le Romantisme qui a dominé les lettres et les arts, le Naturalisme et le Modernisme qui non seulement ont influencé les lettres et les arts mais qui ont aussi eu une grande importance dans la formation et le développement de la pensée sociale brésilienne.

Du point de vue culturel, il convient de souligner que c'est sous le signe du Romantisme que s'est développé une bonne partie du XIXe siècle brésilien. Dans la première partie du siècle, l'identité nationale était ancrée dans les notions de patrie, peuple, langue et territoire comme elles avaient été construites par la littérature romantique et par les discours sociaux qui circulaient à l'époque. S'inspirant de modèles européens, notamment français, le Romantisme au Brésil (1836-1870) a tenté de surmonter l'influence portugaise en s'affirmant contre elle et en recherchant une autonomie artistique et littéraire.

Durant les dernières décennies du siècle, le Positivisme, le Naturalisme, l'Évolutionnisme, bref les modalités de la philosophie européenne du XIXe siècle ont commencé à se manifester avec plus de vigueur dans la pensée brésilienne. Le racisme scientifique diffusé dans les milieux intellectuels brésiliens est devenu un sujet fréquent des débats politiques et culturels et presque incorporé à l'identité des élites locales. Le milieu naturel et la race expliquaient le Brésil et les Brésiliens. Autrement dit, le climat et le métissage étaient considérés comme des expressions de la spécificité nationale. Autant ils justifiaient le « retard brésilien » par rapport à l'Europe et à l'Amérique du Nord qu'ils montraient la perspective

future du pays de devenir une nation. Le concept de « peuple » s'est mêlé à celui « d'ethnie », tout comme les théories racistes qui justifiaient la supériorité raciale des blancs au mépris des indigènes et des noirs. Ces deux races tenues pour « inférieures » se présentaient comme des entraves au plein développement de la Civilisation au Brésil. Le métissage, tout en permettant d'envisager une éventuelle identité nationale, permettait aussi de faire sortir le pays du retard dans lequel il vivait et d'échapper à un avenir malheureux plongé dans la barbarie. C'est ainsi qu'est né le « Mythe des trois races ». L'unité raciale et culturelle brésilienne se produirait par le croisement des ethnies fondatrices du pays : la blanche (représentée par le Portugais), l'indigène et la noire, vers un « blanchissement » progressif de la population.

La question raciale a donc été le langage par lequel la réalité sociale brésilienne a été appréhendée. Elle reflétait l'impasse de la construction d'un État national qui n'était pas encore consolidé. Ainsi, ces théories racistes importées possédaient une haute fonction légitimatrice et cognitive de la réalité du pays. En même temps, elles servaient les intérêts impérialistes en soutenant l'image incontestée de la supériorité des Européens sur les autres ethnies ou nations.

Ainsi, il est extrêmement important de garder présent à l'esprit que cette phase de nationalisme présentait une forte composante européocentrique, malgré l'autonomie et l'originalité qu'elle revendiquait. L'incorporation de l'idéologie civilisatrice et de théories climatiques et raciales a conduit à un rapport européocentrique avec le milieu naturel local et les cultures indigènes, africaines et métisses du pays.

Au Brésil, le passé colonial et le sentiment d'infériorité face à la métropole ont préparé le terrain où les théories racistes et climatiques européennes ont germé jusqu'à la décennie de 1930, malgré les attaques subies. Tourmentés par ces idées, les Brésiliens de la Belle Époque vivaient très opprimés par des complexes coloniaux d'infériorité par rapport à l'Europe<sup>13</sup>. Ce sentiment était

13 Comme le rappelle Roland Corbisier, le « complexe d'infériorité » est un problème typique de la psychologie des peuples colonisés, suscité en

étroitement lié à « l'idéologie du colonialisme » : un ensemble de préjugés qui, justifiant la domination et l'exploitation coloniale et néocoloniale du XIXe siècle, visaient à constituer les bases scientifiques de cette domination et de cette exploitation.

Les dernières décennies du XIXe siècle ont apporté à la société brésilienne de profondes transformations. Il s'est produit le passage d'une organisation monarchique à une organisation républicaine, d'une économie esclavagiste à une économie de type capitaliste qui essayait, par exemple, de résoudre le problème de la main d'œuvre en encourageant l'immigration européenne. A partir des premières décennies du XXe siècle, le processus d'urbanisation s'est accéléré, produisant une classe moyenne plus représentative ; le développement industriel a créé un prolétariat urbain nombreux.

Avec la République (1889) sont apparus de grands projets qui visaient la modernisation de l'économie et de la société brésiliennes. L'idéal positiviste moralisateur-hygiéniste républicain a donné lieu à diverses pratiques interventionnistes dans le milieu urbain qui ont déclenché le réaménagement de nombreuses villes.

Sous le signe de la modernité, Belo Horizonte s'est érigée (de 1894 à 1897), ville planifiée et construite pour être la capitale de l'État de Minas Gerais, fortement influencée par l'architecture française. Entre 1902 et 1906, le modèle de ville européenne auquel Rio de Janeiro aspirait pour son développement tout au long du XIXe siècle s'est finalement réalisé avec les réformes du préfet Pereira Passos qui a radicalement modifié le centre de la ville. On a ouvert de grandes avenues inspirées des boulevards parisiens, construit des places et des jardins à la française, modernisé le port... « Rio se civilise » s'enorgueillissaient les journaux de l'époque. Rio est devenu le « Paris des tropiques », ou du moins le centre ville. Selon Jeffrey Needell, les réformes entreprises à Rio « dans leur condamnation explicite de l'apparence et de la culture urbaines associées aux traditions considérées comme rétrogrades, barbares et coloniales avaient pour but de revendiquer un statut

---

eux par le projet de domination impérialiste dont l'idéologie implique la thèse de la supériorité raciale et culturelle. Roland CORBISIER, *Formação e problema da cultura brasileira*, Rio de Janeiro, ISEB, 1958.

« européen » - de Civilisation – en partie au moyen d’attaques explicites à un Brésil ancien et singulier. »<sup>14</sup>. Suivant l’exemple de la capitale fédérale qui, avec sa réforme est devenue la vitrine urbaine et moderne du pays, dans les principaux centres de population les derniers vestiges de l’architecture luso-brésilienne des périodes coloniale et monarchique ont été progressivement démolis au profit de villes d’allure nettement européenne. Progressivement, l’Eclectisme, avec ses multiples combinaisons stylistiques européennes et le modèle français de modernisation se sont mis à circuler dans tout le pays, inspirant les réformes urbanistiques de nombreuses villes<sup>15</sup>.

Les dirigeants du pays désiraient ardemment la Civilisation qui devrait être atteinte par des changements concrets et conformément aux modèles européens modernes, principalement français. La ville cosmopolite est devenue le symbole de la rupture avec l’ordre ancien et de l’avenir civilisé qui s’annonçait au Brésil. Le chemin de la civilisation, par le raccourci de l’eupéanisation, signifiait nécessairement le refus de beaucoup de ce qui était effectivement brésilien. Entrer dans la civilisation signifiait abandonner définitivement le passé colonial rétrograde, condamner maints aspects raciaux et culturels de la réalité brésilienne que l’élite associait à ce passé, à savoir la culture afro-brésilienne et les mœurs rurales qui gênaient l’élite acquise aux modèles européens et qui compromettaient les prétentions civilisatrices.

Le processus de modernisation par lequel est passé le Brésil à partir du milieu du XIXe siècle se confond avec son eupéanisation concomitante et est souvent identifié à cette dernière. En outre, la fétichisation des valeurs bourgeoises franco-anglaises était, en réalité, une fantaisie europhile si bien cousue dans le tissu de l’élite brésilienne qu’elle ne pouvait absolument pas en être séparée sans menacer l’ensemble. De fait, ce mouvement

14 Jeffrey NEEDELL, *Belle Époque tropical*, *op. cit.*, p.72.

15 Pendant le Second Empire français (1852-1870), le préfet de Paris, le baron Georges-Eugène Haussmann, a entrepris d’innombrables interventions visant à moderniser la ville. Diffusé dans le monde entier, l’esprit de l’oeuvre haussmannienne a influencé le réaménagement de nombreuses villes.

n'était pas une singularité nationale. La modernisation croissante, l'urbanisation et l'internationalisation des sociétés traditionnelles au niveau mondial, qui se sont intensifiées pendant la Belle Époque, ont transformé les capitales de ces sociétés en centres cosmopolites alimentés par la production culturelle et éditoriale des métropoles européennes. L'art et la culture européens se sont propagés de façon vertigineuse pendant cette période. Le mode de vie, la manière de penser et de représenter le monde européen deviennent la norme internationale. Cette influence a profondément pénétré les sociétés dites « traditionnelles », se manifestant dans les usages, coutumes, parlers, esprits, vêtements, logements, rues et places, salons et théâtres...<sup>16</sup>

L'élite des principales villes brésiliennes, imitant le mode et le style de vie européens, essayait de suivre les moindres détails du quotidien du Vieux Monde. Les nouveautés de l'étranger, principalement de France, étaient adoptées sous la forme de pièces de théâtre, livres et revues en vogue dans les pays modèles de progrès et de civilisation. Le goût pour le théâtre, l'opéra, l'opérette et les concerts influencés par la culture européenne se sont adaptés aux conditions locales de production et de consommation. Si l'élite brésilienne vivait alors son âge d'or de l'influence européenne sur le pays, les couches plus modestes des populations urbaine et rurale étaient éloignées de ce processus, restant attachées à des vestiges de la culture luso-brésilienne dont les racines remontaient à la période coloniale et aux traditions extra européennes, notamment africaines.

Ainsi, le Brésil urbain de la Belle Époque s'efforçait de paraître le plus européen possible. Il étouffait les complexes sociaux, ethniques et historiques ; niait son passé colonial ; vivait entouré de préjugés climatiques et racistes ; considérait avec mépris son monde

16 Grand théoricien de la modernité, Jean Baudrillard la définit comme «un mode de civilisation caractéristique qui s'oppose au mode de la tradition, c'est-à-dire à toutes les autres cultures antérieures ou traditionnelles: face à la diversité géographique et symbolique de ces autres cultures, la modernité s'impose comme une, homogène, rayonnant dans le monde à partir de l'Occident». Jean BAUDRILLARD, « Modernité », *Biennale de Paris. La modernité ou l'esprit du temps*, Paris, Editions L'Equerre, 1982, p. 28.

rural, qu'il ridiculisait dans la littérature et le théâtre ; riait de lui-même ; rêvait de Progrès et de Civilisation avec pour unique modèle l'Europe bourgeoise.

Toutefois, la Première Guerre mondiale a déclenché la première attaque contre la croyance en la supériorité des modèles et valeurs européens que les idéologies évolutionnistes du XIXe siècle avaient fortement mise en avant. Les anciennes oppressions établies depuis des siècles ont commencé à se fissurer. Ces événements ont provoqué une inversion progressive de l'image négative du Nouveau Monde qui devenait un nouvel espoir. La voie s'ouvrait de la découverte et réévaluation du « Brésil authentique », pour reprendre une expression typiquement moderniste.

En réalité, c'est l'Europe elle-même qui a donné l'exemple et fait le premier pas. Désenchantée par la Civilisation modèle dont elle se glorifiait et qui avait engendré la Première Guerre mondiale, elle est partie à la découverte de nouveaux horizons. Les arts premiers (notamment africains), le folklore et l'ethnographie étaient à la base des courants esthétiques modernes et ont commencé à être au centre de l'intérêt des avant-gardes européennes de l'époque. Ainsi, la « découverte » du « Brésil authentique » évoquée plus haut a subi elle aussi des influences d'outre-Atlantique. Les mouvements artistiques de caractère nationaliste et nativiste n'ont pas été observés qu'au Brésil ; on les a aussi remarqués dans plusieurs parties de l'Amérique espagnole. Le phénomène était ample et international. Toutefois, on ne peut pas nier que ce fut en Europe, ou du moins grâce à l'influence européenne, que nombre d'artistes et intellectuels américains ont découvert leur continent. Selon Sevcenko, « la francophilie débridée de l'élite latino-américaine, la poussée croissante de l'exotisme en Europe, le penchant pour les cultures nègres [...] et indigènes [...] convergeaient vers cette fureur subite de la 'récupération' nativiste et de la 'redécouverte' des racines américaines »<sup>17</sup>. Les avant-gardes artistiques et littéraires d'Europe découvraient dans le monde et surtout en

17 Nicolau SEVCENKO, *Orfeu estático na metrópole : São Paulo, sociedade e cultura nos fremente Anos 20*, São Paulo, Companhia das letras, 1992, p. 217.

Afrique des éléments primitifs et populaires étouffés par l'Académisme. Or, au Brésil les cultures primitives ou archaïques<sup>18</sup> se mêlaient à la vie quotidienne ou étaient des réminiscences encore vivantes d'un passé peu distant.

Ainsi, à l'occasion de la Semaine de l'art moderne (Teatro Municipal de São Paulo, 1922), on s'est opposé à la présence massive de la culture européenne au Brésil, à l'Académisme qui s'était consolidé pendant le premier quart du XXe siècle, aux modèles universels de la Belle Époque européenne. Cette manifestation a été une tentative d'exprimer *l'éthos* brésilien et, jusqu'à un certain point, de réfléchir aux conditions sociales et ethniques extra européennes de l'Amérique portugaise. La rencontre a été un véritable catalyseur, coordonnant, grâce à son dynamisme et à l'audace de ses protagonistes, les tendances les plus fertiles de renouvellement en littérature, en essai littéraire, en musique et en arts plastiques nationaux. Si ce mouvement a aussi subi une influence européenne, il a inauguré pour le Brésil une nouvelle phase marquée par la recherche de la « brésilianité » et de l'affirmation du pays en tant que nation.

Les modernistes luttèrent en faveur d'une manière authentique de vivre la réalité nationale qui ne se fondait pas sur une tradition unique et « excluante » : celle de l'Europe. S'opposant au mépris dominant et à la honte des Brésiliens raffinés du XIXe et du début du XXe siècles au sujet des traditions extra européennes, ils affirmaient que « le Brésil devait garder et développer les valeurs tropicales et les conditions de vie métisses plutôt que de les oublier ou les abandonner pour réduire l'Amérique portugaise à une simple et passive province culturelle de l'Europe ou des Etats-Unis »<sup>19</sup>.

18 Le terme archaïque est compris ici comme synonyme de traditionnel. Il est employé dans la présente étude comme qualificatif pour désigner les noyaux et les cultures qui, notamment à l'intérieur du pays, ont connu un processus d'involution (ou déphasage) historico-culturel. Ainsi, le « Brésil archaïque » de l'intérieur du pays s'opposait au « Brésil européenisé » de la côte qui maintenait des relations étroites avec le monde européen.

19 Gilberto FREYRE, *Interpretação do Brasil : aspectos da formação social brasileira como processo de amalgamento de raças e culturas*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1947, p.311.

Il convient de mentionner ici le nationalisme affirmé de cette génération novatrice qui échappait au patriotisme ornemental observé chez nombre d'artistes des périodes antérieures. Elle glorifiait l'exotique découvert au sein de son propre pays enfin libéré des attaches de l'Académisme. Le mouvement condamnait aussi le cosmopolitisme comme il était interprété par les élites sociales du pays : assimilation pure et inconditionnelle de tous les usages, mœurs et idées en vogue en Europe.

Si le mouvement lancé par la Semaine de l'art moderne s'est penché sur les racines culturelles brésiliennes en recherchant une « identité nationale » c'est lors de la décennie suivante que le débat a pris une dimension nouvelle et a reçu un appui politique. De fait, le Modernisme a fait le premier pas vers le dépassement des théories racistes en stimulant la libération de nombreuses oppressions coloniales. La première bataille était gagnée, mais la guerre continuait.

Ce n'est qu'après la Révolution de 1930 qui a mis fin à la Vieille République (1898-1930) dominée par l'ancienne couche seigneuriale que cette situation a été surmontée, permettant de dépasser les relations fondées sur la race – un des piliers de l'organisation sociale héritée de la période coloniale et encore solidement ancrée dans le pays. Avec l'achèvement de cette époque et l'établissement d'une société de classes, les théories racistes devenaient obsolètes. Il fallait les dépasser car la réalité sociale imposait un autre type d'interprétation du pays. Ainsi, selon Renato Ortiz à propos de la formation de l'identité nationale brésilienne, les études sociologiques de Freyre correspondaient à une « demande sociale »<sup>20</sup>. Elles doivent être aussi envisagées dans l'ensemble de la vague nationaliste qui inondait le monde et se répercutait au Brésil.

Publiée en 1933, *Casa-grande & senzala* – chef d'œuvre de l'auteur – est une réinterprétation de l'ancienne thématique du métissage héritée du XIXe siècle<sup>21</sup>. En remplaçant les théories

20 Renato ORTIZ, *Cultura brasileira e identidade nacional*, São Paulo, Brasiliense, 1994, p.40.

21 Gilberto FREYRE, *Casa – grande & senzala*, Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 1963.

racistes obsolètes par la théorie culturaliste de l'école nord-américaine créée par l'anthropologue Franz Boas, Freyre s'est plongé dans l'histoire brésilienne, mettant en valeur le passé colonial du pays et le patrimoine culturel des indigènes, Africains et Portugais dans la genèse de la culture brésilienne. L'œuvre de Freyre a ainsi inauguré la modernité dans la pensée sociale brésilienne. Elle est devenue une des matrices de pensée les plus significatives et répandues dans le pays pour penser la réalité brésilienne et à l'étranger la référence majeure pour comprendre le pays.

Si, pendant le XIXe siècle et le début du XXe siècle, la mise en valeur des aspects ethniques, biologiques et climatiques a donné naissance à « l'idéologie du blanchissement » comme forme d'adéquation du racisme européen aux conditions brésiennes, à partir de 1933, avec l'accent mis sur le social, le culturel et l'économique, la « théorie du métissage » est devenue le *melting pot*, le creuset des races d'une société multiraciale. L'interprétation du pays a commencé à être modelée non plus par les concepts de race et de nature mais par ceux de culture. De cette veine a dérivé la « démocratie raciale » de Freyre, élément fondamental du « nouveau monde des tropiques ». Le mythe de la démocratie raciale a permis de surmonter le pessimisme des théories déterministes européennes dix-neuviémiste qui entravaient le progrès de la nation brésilienne. Il a conduit au chauvinisme de la « civilisation tropicale » qui perfectionnerait l'héritage occidental<sup>22</sup>. L'œuvre de Freyre ainsi créé la possibilité d'affirmation d'un peuple qui, depuis le XIXe siècle, se débattait avec sa crise d'identité. Elle a permis au Brésilien de se penser positivement.

C'est alors, à partir de la décennie de 1930 et avec la politique gouvernementale de rapprochement des couches sociales populaires, que la culture officielle s'est appropriée de nombreuses manifestations typiquement afro-brésiennes et les a intégrées au discours univoque national. Cette période a marqué l'enterrement

22 Roberto, VENTURA, *Estilo tropical : história cultural e polêmicas literárias no Brasil (1870-1914)*, São Paulo, Companhia das letras, 1991, pp. 66-67.

des théories racistes dans la pensée sociale brésilienne. Elle a installé une nouvelle phase de nationalisme et de valorisation des valeurs extra européennes présentes dans la société et la culture brésiennes et où l'eupéanisation orthodoxe et incontestée du pays soutenue par la bourgeoisie nationale n'avait plus sa place.

Jusqu'à présent, j'ai tenté de répondre à deux questions fondamentales, à savoir : quel fut le rôle de l'Europe occidentale non ibérique, bourgeoise et industrielle dans la formation de la société et de la culture brésiennes édifiées au cours du XIXe siècle et des premières décennies du XXe siècle ? Comment s'est déroulé le dédoublement de la culture bourgeoise européenne au Brésil ? Désormais je vais m'efforcer, par le biais d'une nouvelle approche du concept de culture moins anthropologique et sociologique et plus ancrée dans les arts et lettres, de répondre à d'autres questions qui restent liées aux premières, à savoir : quelle a été la participation des théâtres au processus d'eupéanisation du pays ? Avec quel type de culture théâtrale européenne les populations des villes brésiennes sont-elles entrées en contact à ces époques ? Quelles étaient les manifestations culturelles brésiennes observées ?

Les espaces théâtraux ont participé au processus d'alignement de la société brésilienne à l'Univers Européen. Ils ont joué un rôle extrêmement important dans la révélation, la diffusion et la consolidation de la culture importée de ce continent. Ils ont aussi participé à la formation de nouveaux comportements et pratiques sociales urbaines liées aux modèles bourgeois européens de vivre la ville et la collectivité. Face à l'isolement imposé par la précarité des moyens de communication et de transport, les théâtres ont permis et stimulé une forme de contact des villes avec le monde au-delà des limites municipales, révélé à travers la scène par le moyen des spectacles. Ainsi, les villes prisonnières de leurs propres cycles culturels et de développement se sont universalisées.

Tout au long du XIXe siècle et surtout pendant la Belle Époque, le processus d'identification du Brésil avec la société et la culture bourgeoises d'Europe occidentale s'est intensifié. Cette référence de civilisation était la seule retenue par les élites nationales. Les classes dirigeantes de toutes les régions du pays cherchaient à se moderniser et la modernisation était vue à travers le prisme

européen, notamment français, et impliquait l'adoption des modes, mœurs et coutumes européennes tout comme la reproduction dans le milieu urbain brésilien de cadres élaborés à l'origine de l'autre côté de l'Atlantique Nord. Les théâtres n'ont pas échappé à cette tendance ; bien au contraire. En tant que *locus* privilégiés de la bourgeoisie, ils s'offraient à leurs délires européanisants. La première décennie du XXe siècle a connu une phase exceptionnelle de construction de grands théâtres au Brésil et dans la région de Rio de la Plata. C'est à cette époque que les métropoles d'Amérique du Sud, notamment Rio de Janeiro, São Paulo et Buenos Aires ont édifié leurs salles de théâtre les plus importantes et emblématiques. Ces édifices monumentaux, fastueux et ostensibles construits selon le goût européen de l'époque montrent bien l'importance donnée à la culture d'élite de cette période. Ils fonctionnaient en réalité comme des caisses de résonance de symboles bourgeois pour les différentes couches de la société. L'effet symbolique architectural et urbanistique extérieur qui émanait des théâtres était équivalent au pouvoir de rayonnement culturel qui se dégageait de l'intérieur, de la scène. Le goût de la bourgeoisie brésilienne pour le théâtre, l'opéra, l'opérette, la musique, le ballet, influencé par la culture européenne, s'est adapté aux conditions locales de consommation et de production dans la recherche de la satisfaction de l'esprit. Les théâtres se sont aussi adaptés aux besoins de la vie sociale en accord avec les pratiques élégantes venant du Vieux Monde.

Dans l'impossibilité d'étudier le mouvement théâtral brésilien dans son intégralité pour des raisons diverses, je limite mon champ d'investigation aux principales salles de spectacle du genre, observées à l'extrême sud du Brésil, c'est-à-dire dans l'État du Rio Grande do Sul (RGS), en fonction des sources disponibles.

Je pars de l'hypothèse que la présence de la culture artistique européenne constatée dans les théâtres du RGS est extrêmement révélatrice du processus d'européanisation par lequel sont passées la société et la culture brésiliennes à partir du début du XIXème siècle. La proposition de réfléchir aux manifestations européennes observées sur les scènes doit être incluse dans le riche et ample processus d'européanisation du Brésil. Elle se présente sous la

forme d'une étude de relations interculturelles fondamentale pour comprendre la formation culturelle du pays.

Depuis le Second Empire, le RGS était devenu un marché attrayant pour les spectacles en raison de l'importance économique de la région et de sa croissance démographique, sans oublier sa position géographique privilégiée entre les deux principaux pôles culturels d'Amérique latine : Buenos Aires et Rio de Janeiro. Ainsi, il profitait de la présence de nombreuses compagnies artistiques nationales et internationales, notamment européennes, qui tournaient fréquemment dans le sous-continent américain. Avec le développement de la vie culturelle, les activités théâtrales sont devenues quotidiennes. La forte fréquentation du public a fait de ces salles de spectacle un espace privilégié de la société locale; un des plus grands plaisirs offerts par la vie « civilisée » urbaine.

Le regard que je pose sur le mouvement théâtral au Rio Grande do Sul pendant les XIXe et XXe siècles (jusqu'en 1940), que j'ai reconstitué à partir de sources de l'époque (journaux et collections de programmes de théâtre) montre une suprématie de la culture artistique européenne dans plusieurs genres.<sup>23</sup> Ce constat est plus fondé pour le XIXe siècle. Il faut savoir que la vie culturelle brésilienne, y compris au sud du pays, a commencé à être vraiment structurée à partir de ce siècle. Ainsi, il est compréhensible que l'on constate la présence massive de la culture artistique européenne sur les scènes du pays pendant une période fortement marquée par la mise en valeur et l'appropriation de modèles européens.

Au cours de ce siècle, j'observe dans le domaine du théâtre déclamé une prédominance de traductions du théâtre romantique et

23 Je me consacre à l'étude spécifique des activités théâtrales des théâtres Sete de Setembro et Politeama Rio-Grandense de la ville de Rio Grande ; Sete de Abril de la ville de Pelotas et São Pedro de la ville de Porto Alegre. La programmation présentée par ces théâtres est organisée sous la forme d'une banque de données qui est la principale source pour cette partie de la recherche. Ezio BITTENCOURT. "Subsídios para o estudo da movimentação teatral no Estado do Rio Grande do Sul", In *Sob um olhar urbano, sociabilidade, cultura e teatro no Brasil Meridional, Porto Alegre*, PUCRS, 1998, V. 2, 202 p. (Deuxième volume du Mémoire de Diplôme d'études supérieures en Histoire).

notamment réaliste français, suivi du théâtre portugais. La dramaturgie nationale se distinguait par des comédies de mœurs. Dans le théâtre léger, les zarzuelas espagnoles, les opérettes françaises et, vers la fin du siècle, les opérettes viennoises jouissaient d'un grand prestige. Les parodies brésiliennes d'opérettes françaises et les revues écrites par des auteurs nationaux rencontraient aussi un grand succès. Le théâtre lyrique était presque exclusivement italien et focalisé sur le répertoire romantique. Le seul compositeur national d'opéra méritant d'être distingué pendant ce siècle a été Carlos Gomes. Dans les concerts et récitals de musique érudite, j'observe un répertoire européen éclectique avec des compositeurs de différentes périodes, écoles et nationalités, toutefois avec un accent sur les romantiques allemands, suivis des français. Rares ont été les créations musicales brésiliennes exécutées. La danse scénique consistait en quelques rares présentations de pièces musicales érudites et folkloriques de compositeurs européens mises en danse. A l'ombre de ce tableau, la production artistique brésilienne grandissait sous l'influence de modèles européens.

Pendant les deux premières décennies du XXe siècle, je constate que le théâtre déclamé continuait à se concentrer sur la production française et portugaise dix-neuviémiste, tout en commençant à s'ouvrir à d'autres dramaturgies européennes, surtout anglaise, italienne et allemande. Dans le théâtre comique, les comédies de mœurs brésiliennes dominaient les scènes. Le genre léger a connu une forte croissance de l'opérette viennoise, notamment avec les créations de Franz Lehar et une décadence progressive de l'opérette française. A cette période, les revues brésiliennes se sont affirmées dans le goût du public. Le théâtre lyrique italien continuait à triompher, en particulier avec Verdi et les auteurs veristes, mais l'opéra français a lui aussi pris une place plus importante. Le répertoire brésilien restait encore largement limité à l'œuvre de Carlos Gomes, toutefois la décennie de 1900 a été singulièrement marquée par la création de quelques auteurs d'opéra nés au RGS. Dans la musique érudite, les compositeurs romantiques européens continuaient à représenter la plus grande partie des répertoires exécutés. Les pages brésiliennes jouées dans les concerts et récitals

qui avaient lieu dans les théâtres étudiés étaient à cette période encore inexpressives mais numériquement supérieures par rapport au siècle précédent. La danse restait un genre de spectacle scénique considéré comme secondaire, dont la qualité était douteuse et qui se présentait principalement sous forme de chorégraphies de pièces musicales érudites et folkloriques de l'univers européen.

Les décennies de 1920 et 1930 ont été marquées dans le pays par une phase de découverte et de valorisation de la culture nationale, fortement stimulée par le mouvement Moderniste. Pendant cette période, on observe une affirmation des arts scéniques brésiliens, plus précisément du théâtre déclamé, du théâtre léger et de la musique érudite qui, à travers un optimisme d'inspiration nationaliste, essayait de traduire plus fidèlement les atmosphères et la société du pays. Le théâtre déclamé brésilien, notamment le comique, s'est rénové à travers un nouveau genre de comédies de mœurs qui ont supplanté les drames réalistes européens du XIXe siècle et vont devenir prépondérantes. La situation observée pendant des périodes antérieures s'est inversée et les dramaturges européens sont devenus minoritaires. Dans le théâtre léger les revues musicales nationales ont dépassé les opérettes viennoises en nombre de représentations tout en gagnant la préférence du public. L'analyse des répertoires exécutés dans les spectacles de musique érudite dans les théâtres du sud révèle que c'est au cours de ces deux décennies que les compositeurs brésiliens se sont vraiment distingués ; même si, depuis les dernières décennies du XIXe siècle, la musique sérieuse brésilienne commençait à connaître des progrès sensibles avec l'explosion des tendances nationalistes. Les récitals et même les concerts qui consacraient un espace significatif aux œuvres de compositeurs du pays devenaient fréquents. Toutefois, on ne peut nier que la musique européenne, à ce moment-là déjà largement diversifiée au Brésil, restait majoritaire dans les programmes exécutés. Les manifestations lyriques, à leur tour, gardaient pratiquement les mêmes caractéristiques qu'au cours de la période précédente, c'est-à-dire qu'elles privilégiaient l'univers italien, à l'ombre duquel gravitaient quelques pièces françaises et de rares créations brésiliennes. La danse scénique a connu une phase d'expansion dans les théâtres du sud entre-deux-guerres. À

côté des chorégraphies de pages musicales de plusieurs compositeurs européens, des danses folkloriques, régionales, nationales, stylisées et expressionnistes, j'observe la mise en scène de quelques ballets romantiques, classiques et même modernes appartenant au patrimoine culturel du Vieux Monde.

La Seconde Guerre mondiale et la décennie de 1940 ont provoqué de profonds changements dans les relations entre l'Europe et le Brésil. Celles-ci ont aussi inauguré une nouvelle phase du processus d'affirmation culturelle du pays et de la notion de brésilianité. Dans les théâtres du RGS, l'importance des manifestations artistiques brésiliennes ne cessait pas de croître.

## The Western Influence on Swedish and Swiss Policies of Armed Neutrality during the Early Cold War

Jean-Marc Rickli

### **Introduction**

This paper explores Western influence on two neutral European states namely Sweden and Switzerland during the early Cold War. In particular, it answers the following questions: how did the United States and Great Britain influence Swedish and Swiss policy of armed neutrality during the early Cold War? To what extent did Swedish and Swiss relations with the United States and Great-Britain jeopardise the credibility of the policy of armed neutrality?

This article highlights the extent of Western influence on the shaping of defence policies of the two aforementioned neutrals during the early Cold War. The paper focuses on this period because it is the best documented period of the Cold War. Secret information on the relations of neutrals with the US and other NATO powers have only started being recently disclosed. This paper argues that although Sweden and to a lesser extent Switzerland maintained close economic and military relations with the US and the UK, the credibility of their policies of armed neutrality was not affected because of the great secrecy surrounding their relationships and their effective defence systems.

In order to carry out this analysis, this paper is divided into five parts. The first part defines the characteristics of the policy of armed neutrality. It is followed by a presentation of the strategic importance of the two neutrals for the Western and Eastern blocs. The third part reviews the strategic relationship between the Anglo-Saxon powers and the neutrals in the economic sphere and the fourth in the military sphere. Finally, the last part draws conclusions on the relevance of the policy of armed neutrality with regard to Swiss and Swedish behaviours vis-à-vis NATO powers.

### **Defining the policy of armed neutrality**

Neutrality can be defined as a foreign policy principle whose purpose is the preservation of the independence and sovereignty of small states through non-participation and impartiality in international conflict. The measure of its effectiveness relies on the degree to which it can keep the neutrals out of the wars of others. The laws of neutrality that have been codified in the Hague Conventions of 1907 recognise certain obligations for the neutral solely during wartime. Thus, neutral states must not provide military support to the belligerents. The neutrals are obliged to maintain their territorial integrity and defend their sovereignty by any means at their disposal. They must treat the belligerents impartially. Finally, they must tolerate inspection of their properties in the context of naval warfare<sup>1</sup>. A state that pursues a policy which makes certain preparations in peacetime that aim at bolstering neutrality in wartime acquires the status of permanent neutral. Yet contrary to the neutral wartime requirements, the peacetime neutral policy is not subjected to any legal constraints. Every neutral is therefore free to determine the content of its policy.

For the two countries considered in this paper, armed neutrality was considered as the corollary of neutrality in foreign policy during the Cold War, namely the guiding principle of their security and defence policy. In this study the policy of armed neutrality is defined by an external and an internal dimension each comprising two elements. The external dimension is composed of measures that relate to the use of force outside the neutral's own territory and the internal dimension to the use of force within its territory.

The first element of the external dimension of the policy of armed neutrality derives from the legal definition of neutrality. Since neutrals should not support or favour parties with military forces, their policy is marked by the impossibility to take part in

<sup>1</sup> See Harto HAKOVIRTA, *East-West Conflict and European Neutrality*, Oxford, Clarendon Press, 1988 and Stephan KUX, *Europe's Neutral States: Partners or Profiteers in Western Security?*, London, Institute for European Defence and Strategic Studies, 1986.

any military alliance or any collective defence agreement. The choice of neutrality also implies that the neutral state acknowledges that greater security cannot be guaranteed by joining a defence alliance or a collective security organisation that obliges its members to adopt military sanctions<sup>2</sup>.

The second element is characterised by an aversion to use force outside one's own territory. Hence, these states must adopt a defensive attitude, which justifies the use of force only for the preservation of national territory<sup>3</sup>. Although all European neutrals except Switzerland contributed to peacekeeping operations during the Cold War, they did not conceive their participation as a military contribution to international security. Rather, Cold War peacekeeping, nowadays called traditional peacekeeping<sup>4</sup>, was considered a political practice, rather than a military one, undertaken by the UN as the neutral third party, to prevent conflict escalation. As Mackinlay puts it, "the importance of the military factor in the equation of success [of traditional peacekeeping] is considerably less than the political factor"<sup>5</sup>. The role of military forces was only conceived as the enabler of the peace-oriented process. As former UN General Secretary Dag Hammarskjöld stated : "Peacekeeping is not a job for a soldier. But only a soldier can do it"<sup>6</sup>. Consequently, the neutral ethos of these operations did not jeopardise the core of the neutrals' conception of the use of force which relies on the aversion of force projection.

2 The United Nations does not fall into this category since articles 43 and 45 of the UN Charter require specific agreements between the Security Council and the individual member state to oblige it to participate in coercive measures.

3 Risto PENTILLA, *Finland's Security in a Changing Europe*, Helsinki, National Defence College, 1994, p. 65.

4 Traditional peacekeeping was based on the "holy trinity" of consent, impartiality and the minimum use of force. An exception to this rule during the Cold War is the UN operation in Congo (1960-1964) which clearly falls into the category of peace enforcement.

5 Quoted in Alex BELLAMY, Paul WILLIAMS, Stuart GRIFFIN, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge: Polity Press 2004, p. 101.

6 Quoted in PENTILLA, op. cit., p. 65.

The first element of the internal dimension, namely defensive defence, is a consequence of the former characteristics. Since the neutrals are prevented from entering military alliances, allowing foreign powers to establish military bases on their territory and using force abroad, they must demonstrate their ability to defend themselves against violation of their neutrality. Moreover their neutral status imposes that they achieve this by conducting a non-aggressive policy. To this end, they must adopt an independent and comprehensive conception of defence: total defence. Total defence refers to a “security and defence policy, which combines military forces with, usually, a well-developed civil defence structure and an attempt to “link” the civilian economy and political infrastructure explicitly in defence planning”<sup>7</sup>. Militarily, total defence relies on a two-tier strategy composed of dissuasion and territorial defence. Dissuasion can be defined as “the ability to deter the belligerents from violating neutrality by way of denial”<sup>8</sup>. The basic assumption on which the armed neutrals’ strategy of dissuasion relies is that the military cost the aggressor will be prepared to risk in fighting will be relatively low because of the marginal strategic value of the small neutral states<sup>9</sup>. It follows that dissuasion is achieved by neutral states by maximising their internal strength in order to indicate to the potential aggressor the high direct cost of violating neutrality<sup>10</sup>. At the operational level, this translates into the adoption of a strategy of territorial defence whose main emphasis is either on defence in depth or on frontal defence. Roberts defines territorial defence as a system of defence mainly in depth in which

7 Georges J. STEIN, “Total Defence: a Comparative Overview of the Security Policies of Switzerland and Austria“, *Defence Analysis*, Vol. 6, No. 1, 1990, p. 17. During the Cold War, in addition to Sweden and Switzerland, three others states namely Austria, Finland and Yugoslavia, adopted some variant of total defence as the foundation of their national security and defence policies.

8 Efraim KARSH, *Neutrality and Small States*, London, Routledge, 1988, p. 63.

9 *Ibid.*, p. 64.

10 *Ibid.*, p. 63.

guerrilla methods play a significant part<sup>11</sup>. For armed neutrals, this view is too restricted. Indeed, for these countries, territorial defence may take different forms as long as it upholds a non-aggressive policy that deters any potential adversary. Yet, central to Roberts' conception and in line with the neutrals' ethos is the fact that it is a system of defence which is not adapted to the conduct of foreign adventure and therefore lacks a comprehensive system of mobile forces<sup>12</sup>.

The second element of the internal dimension refers to the armed neutral's obligation to maintain adequate defence capabilities. Since the armed neutrals' security doctrine relies on autonomous defence and dissuasion they should, on the one hand, develop an independent defence industry, and on the other maintain a sufficient number of troops. In line with the requirement of permanent neutrality, armed neutrals should "try to reduce the necessity for relying on foreign military hardware by maintaining domestic defence industries"<sup>13</sup>. Moreover, since these states are prevented from cooperating militarily with other powers they should rely on their own population to guarantee the implementation of an autonomous territorial defence through conscription. Hence, the force structure of this strategy should be composed of active forces augmented by large and numerous reserve formation<sup>14</sup>. Adopting a militia system not only provides the required amount of soldiers to maintain credible dissuasion but it also fosters psychological defence. Indeed, conscription fosters increasing public awareness of the duty of neutrality, thus reinforcing the credibility of the latter.

In this paper, NATO powers' influence on Swedish and Swiss armed neutrality policy will be assessed primarily by focusing on

11 Adam ROBERTS, *Nations in Arms: the Theory and Practice of Territorial Defence*, London, Macmillan (2nd edition), 1986, p. 35.

12 *Ibid.*, p. 43.

13 Heinz VETSCHERA, "Neutrality and Defense: Legal Theory and Military Practice in the European Neutral's Defense Policies", *Defence Analysis*, vol. 2., no. 1, 1985, p. 63.

14 John L. CLARKE, "Neutrals and National Defense", *Survival*, vol. XXIV, no. 6, November-December, 1982, p. 262.

two elements namely the maintenance of an adequate defence system through a comprehensive and independent conception of defence and their aversion to military alliance. Yet, before carrying out this analysis, the strategic importance of both neutrals to the Western and Eastern blocs must be highlighted.

### **The strategic importance of Sweden and Switzerland**

During all the Cold War the most important strategic region in Europe for the United States was Germany. On the one hand, the Americans had to keep the Federal Republic of Germany within the Western camp. On the other hand, the main thrust of a Soviet attack in Europe would most likely unfold through the flat plains of Germany. Within this overall framework, Switzerland's position was of marginal strategic importance to the United States whereas Sweden played a more important role by covering the Northern flank of NATO's borders.

Switzerland did not raise many strategic concerns for the United States for two reasons. Firstly, Switzerland's tradition of strong military defence and its asserted anticommunist orientation made it very likely that the Swiss would combat any Soviet attack effectively. Secondly, Switzerland's relatively secure geopolitical position which was enhanced after 1955 by the declaration of Austrian neutrality made it very unlikely that it would be attacked first in case of a Soviet offensive. Consequently, there was no strategic reason from the perspective of the United States for Switzerland to become officially linked to NATO since the Alliance could benefit from the Swiss extensive military preparedness "for free"<sup>15</sup>.

The Swedish case was a very different matter for two reasons. Firstly, Sweden's geopolitical situation was more vulnerable than that of Switzerland. Indeed, with the neutralisation of Finland by

15 Jussi HANHIMAKI, "The First Line of Defence or a Springboard for Disintegration? European Neutrals in American Foreign and Security Policy", *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 7, No. 2, July, 1996, p. 385.

the Soviet Union, the United States would be able to do very little in case of a Soviet offensive through Finland<sup>16</sup>. The weak strategic leverage of the United States was worsened by the fact that both NATO member states in Scandinavia namely Denmark and Norway refused the stationing of foreign troops and foreign bases on their soil in peacetime. Secondly, Swedish ability to resist Soviet pressures was seriously questioned by the United States<sup>17</sup>. Indeed, during the Second World War, the Swedes undermined the credibility of their neutrality when they authorised the transit through their territory of German troops and equipment from Norway to Germany. All this led to the conclusions for post-war American national security planners that Sweden had to be harnessed formally or informally to the Western bloc and its defence strengthened accordingly. Since Sweden rejected any military alliance, the United States had to develop a comprehensive range of unofficial relationships with Sweden to guarantee the defence of the Northern flank.

The American attitude and by extension the Western attitude towards Sweden and Switzerland was also influenced by the Soviet policy towards the European neutrals. After initial concerns that they could fall within the Western bloc, the Soviets conducted a policy encouraging neutrality from the mid 1950s to the early 1960s so as to gain strategic advantages. From a Soviet military viewpoint, promoting neutrality in Western Europe would considerably strengthen the Soviet position by denying important territories to NATO<sup>18</sup>. This led to the creation of a neutral Austria in 1955 and the abandonment of the Soviet naval base of Porkkala near Helsinki at the turn of that year. This policy was geared on the one hand, towards encouraging European neutral states to continue their policy of non-alliance and on the other, towards attracting

16 *Ibid.*, p. 386.

17 *Ibid.*, p. 386.

18 See Harto HAKOVIRTA, "The Soviet Union and the Varieties of Neutrality in Western Europe", *World Politics*, Vol. XXXV, No. 4, July 1983, pp. 563-585 and P. H. VIGOR, *The Soviet View of War, Peace and Neutrality*, London and Boston, Routledge & Kegan Paul, 1975.

non-neutral Western states to neutrality<sup>19</sup>. Of special interest for the Soviets were the growing Danish and Norwegian neutralist attitudes which contributed to weaken NATO in the North. Yet the violent Soviet repression in Hungary in 1956 did not lure these states away from NATO for very long. Thus, throughout the late 1950s and early 1960s, neutrals states were taken very seriously by the Americans since Soviet enthusiasm towards neutrality could undermine the Western alliance. Moreover, “neutrality though still Western could no longer be seen as just an extension of the Western Alliance”<sup>20</sup>. In this context and throughout the Cold War, the Western bloc and especially the United States had to guarantee that the European neutrals, except for Finland, remained pro-Western and that they did not contribute directly or indirectly to the Soviet military build-up. The Americans did this by taking appropriate measures in the economic and military areas towards the European neutral states.

### **Participation to economic embargo against the Soviet Union**

In 1947, both Sweden and Switzerland were invited to join the Marshall Plan. Despite original hesitation, both countries accepted to be associated with this economic recovery scheme. The essence of neutrality was not impeded. That would not be the case with the economic embargo against the Soviet Union in which they took part from the early 1950s.

In 1948, the United States set up an export control regime against the Soviet bloc. Export of items of highest strategic importance – such as specialised machine tools or petroleum equipment – and of strategic importance if shipped in large quantities – such as copper or zinc – were to be drastically reduced or ceased. The neutrals posed a problem to Washington since not

19 Harti HAKOVIRTA, “East-West Tensions and Soviet Policies on European Neutrality” in Bengt SUNDELIUS (ed.), *The Neutral Democracies and the New Cold War*, Boulder and London, Westview Press 1987, p. 211.

20 HANHIMAKI, *op. cit.*, p. 380.

only did they refuse to compromise their neutrality but they also contributed to transferring American and Western technology towards the Soviet bloc.

The United States held secret discussions with Sweden and Switzerland since both of them were unwilling to compromise their neutrality with official negotiations. By 1951, the Swedes had agreed to cooperate informally with parts of the international exports lists and to completely cease the exportation of nickel, steel wire and rods to Eastern Europe<sup>21</sup>. In July 1951, the United States and Switzerland concluded the *Hotz-Linder Agreement*. Although this agreement had not been written, it led to the establishment by Switzerland of a new export control<sup>22</sup>. Thus, the re-exportation of strategic materials was rendered impossible because any exportation required now a certificate of Swiss origin, excluding therefore foreign strategic materials.

These negotiations were not followed by official treaties but were considered as gentlemen's agreements. In essence, that meant that both Sweden and Switzerland had been forced by the United States to become informal participants in Western economic warfare<sup>23</sup>.

Although Switzerland and Sweden were forced to participate in an economic embargo, the perception of their neutrality was not affected in any significant manner since these negotiations

21 *Ibid.*, p. 384.

22 Mauro CERUTTI, "La Suisse dans la Guerre froide: la neutralité Suisse face aux pressions américaines à l'époque de la guerre de Corée", in Michel PORRET, Jean-François FAYET, Carine FLUCKIGER, (sous la direction de). *Guerre et Paix*, Genève, Georg, 2000, p. 330.

23 The strategy of constraining the re-export of certain sensitive technologies towards the Eastern bloc was re-implemented from 1983 with Austria, Finland and Sweden. Although the Swiss refused to adhere formally they nonetheless limited the exports of the majority of high technology products towards the communist countries. See Ingemar DOERFER, "The European Neutrals in the Strategy of the Reagan Administration", in Bengt SUNDELIUS (ed.), *The Neutral Democracies and the New Cold War*, Boulder and London, Westview Press, 1987, p. 194.

remained secret. The policy of armed neutrality was also not directly affected since these informal agreements did not affect the core of these policy principles. In order to assess the influence of the Western powers on Swedish and Swiss conception of armed neutrality, the extent of the collaboration and the influence in the military area must be analysed.

### **The Western influence on armed neutrals in military affairs**

Western influence on the very core of armed neutrality principles took many forms: provision of strategic material, information and intelligence sharing, visits and military exchange, and finally joint strategic coordination and planning.

The collaboration in military affairs between the United States and Sweden peaked under the Eisenhower administration (1953-1961). Indeed, the strategy of the American administration which put greater emphasis on the use of nuclear weapons increased the importance of the Northern Flank. Eisenhower's experience as former commander of NATO had taught him that a strong Swedish defence was necessary in order to compensate for the weaker Danish and Norwegian defence posture<sup>24</sup>. In August 1953, the National Security Council (NSC) resolution 121 was taken and aimed at "strengthening Sweden's resolve in the face of possible Soviet aggression, whilst increasing its military capabilities"<sup>25</sup>. The United States and Sweden took many initiatives in order to strengthen Sweden's ability to defend its territory.

The most straightforward contribution by the United States to enhance Swedish defence was the provision of strategic material. After the Swedish government secretly concurred with the American embargo against the Soviet Union, Sweden became eligible, under the Mutual Defence Assistance Act of 1949, to

24 Simon MOORE, "Neutral on our Side: US Policy towards Sweden during the Eisenhower Administration", *Cold War History*, Vol. 2, No. 3, April, 2002, p. 32.

25 Quoted in *Ibid.*, p. 46.

acquire American military equipment without too many restrictions. By mid-1953, "Swedish requests for military equipment were approved routinely, as if Sweden had been a member of NATO"<sup>26</sup>. Thus, for instance, the Commander in Chief of the Swedish Navy requested and got equipment to enhance the navy capabilities in carrying out anti-submarine work<sup>27</sup>. Similarly, the Swedish Air Force was given access to the latest American technology regarding missile systems. The Swedes got access to information classified as confidential. In the end, "Washington agreed to the Swedes purchasing both Hawk and Sidewinder missiles"<sup>28</sup>.

Another way for Washington in helping Sweden was through military exchange and visits. Swedish high-ranking military officials went to the United States and met Deputy Secretary of Defence Ruben Robertson and even visited a Nike missile launch pad in the autumn 1955<sup>29</sup>. In return, Sweden welcomed 40 military students from the US War College who visited Stockholm and a nearby naval base in May 1956.

Both countries exchanged intelligence information. Thus, the Chief of the US Naval Intelligence was allowed to visit Sweden's most secret installation in the Stockholm Archipelago. The latter comprised a naval base hollowed out in the cliff side and was designed to withstand a nuclear blast. Moreover, the Americans were allowed to take pictures from their DC-3 planes of Soviet ships anchored in Stockholm harbour<sup>30</sup>. Similarly, the CIA was allowed by the Swedes to conduct intelligence activities from the American embassy. Finally, pictures of Soviet naval ships taken by Swedish Air Force reconnaissance aircrafts were provided to the US Naval intelligence<sup>31</sup>.

The most sensitive activity with regard to armed neutrality was joint strategic cooperation and planning between Swedish and NATO states' services. In the 1950s, the United States considered

26 HANHIMAKI, *op. cit.*, p. 388.

27 MOORE, *op. cit.*, p. 40.

28 *Ibid.*, p. 49.

29 *Ibid.*, p. 41.

30 *Ibid.*, p. 40.

31 *Ibid.*, p. 47.

the Swedish Air Forces as a formidable obstacle to the Soviet's military plans for Scandinavia<sup>32</sup>. Therefore the Americans encouraged the "highest degree of interdependence in terms of equipment, force posture and planning between Norway and Sweden"<sup>33</sup>. That was reflected after 1955 when the focus of the Norwegian defence planning shifted towards northern Norway on the assumption that southern and central Norway represented Swedish rear cover<sup>34</sup>. The Swedish Air Force also relied on the assumption of informal joint cooperation and planning with the US Air Force. Thus, in 1951, the Chief of the Swedish Air Force, General Nordenskjold, informed US Air Force Colonel Bernt Balchen that "in the event of an immediate emergency, seven Swedish airfields could be made available to NATO"<sup>35</sup>. Similarly, Nordenskjold's successor, General Ljungdahl, indicated during a dinner with the Commander of the USAF Air Development Division Thomas White that "Sweden's best national interest would be served by their understanding and endorsement of US Air Force efforts"<sup>36</sup>. This thinking lasted during the entire duration of the Cold War. Thus, in 1982 a commander of an Air Force wing in northern Sweden was reported as saying that "the problem of Swedish defence against the Warsaw Pact was just a question of holding out for seven days; by then NATO would have sufficient reinforcements in place to make the outcome of the whole enterprise too uncertain for the Soviet Union"<sup>37</sup>.

As mentioned above, Switzerland was of marginal importance to the United States in the immediate post-war period. The lack of American enthusiasm to collaborate with the Swiss was heightened by their contempt for the Swiss collaboration in the financial and economic field with Nazi Germany during World War II. On the

32 In 1955, the Swedish Air Forces were the fourth largest in the world with a strength of 1200 fighting aircrafts. Karsh *op. cit.* 151, 157.

33 Mats BERDAL, *The United States, Norway and the Cold War, 1954-60*, London and St Antony's College Oxford, MacMillan, 1997, p. 137.

34 *Ibid.*, p. 138.

35 Quoted in *Ibid.*, p. 138.

36 Quoted in *Ibid.*, p. 139.

37 Quoted in HAKOVIRTA, 1988, *op. cit.*, p. 51.

contrary, due to its commitment in continental Europe, Great Britain was interested in cooperating with Switzerland so as to cover the southern flank of its defence perimeter and also to strengthen NATO's strategy of holding the Rhine river. British General Montgomery personally developed contacts with the Swiss General Staff and especially its Chief, Colonel de Montmollin. Thus from 1949 onwards, Montgomery questioned the relevance of the Redoubt strategy<sup>38</sup> and argued that the Swiss should defend the Swiss Plateau and their northern borders in order to avoid a Soviet outflanking. Colonel de Montmollin and the Swiss General Staff had reached the same conclusions and they abandoned the redoubt strategy to officially commit Switzerland to frontier defence in 1950<sup>39</sup>. In 1951, under growing British criticisms of its defence conception – notably that the Swiss layout did not correspond to the new operational doctrine of frontier defence – the Swiss General staff studied for the first time the strategic implications of cooperating with a NATO's power<sup>40</sup>. During the same year the British military attaché was presented with the threat assessment of the Swiss General Staff and the main axis that would be defended by the Swiss Army<sup>41</sup>. Moreover, the British Air Attaché, in a secret memo, revealed the Swiss Air Force plans in the event of a Soviet

38 The Redoubt strategy consisted in the retreat of the Swiss army in the Alps to defend the country.

39 Frey argues that the Swiss General Staff took this decision independently. See Stefanie FREY, *Switzerland's Defense and Security Policy during the Cold War (1945-1973)*, Lenzburg, Verlag Merker in Effingerberg, 2003, pp. 109, 160 and 272. For an argument on the decisive influence of Montgomery on the Swiss doctrinal change, see Mauro MANTOVANI, *Schweizerische Sicherheitspolitik im Kalten Krieg (1947-1963)*, Zürich: Orell Füssli, 1999a, pp. 107-113.

40 Mauro MANTOVANI, "Another Special Relationship: the British-Swiss Early Cold War Coordination of Defence (1947-53)", *Diplomacy and Statecraft*, Vol. 10, No. 1, March, 1999, p. 135.

41 Jürg STUSSI-LAUTERBURG, Stephanie FREY, Dominic PEDRAZINI, "La guerre froide vue de l'Ouest 1944-1975", in Hervé DE WECK, *1950-1990, La Suisse et la guerre froide* Bern, Association suisse d'histoire et de sciences militaire, 2003, p. 113.

attack on Switzerland. Thus, the Swiss Air Force would fight until it was no longer an effective force and then fly out of Switzerland to “form the Free Swiss Air Force with the Allies”<sup>42</sup>. By 1952, the Swiss had concluded a tactical agreement with Great Britain in which they vowed to defend the north of their territory along the Rhine River and to hook on to NATO forces in the Schaffhausen Canton. In return, NATO would provide relief to the Swiss on their southern front by changing their contingency plans in Northern Italy<sup>43</sup>. It is worth noting that the Swiss military were careful not to have anything written on the different relations they maintained with their British counterparts. The Swiss attitude to keep the utmost secrecy about their collaboration was a result of the Charité-sur-Loire syndrome<sup>44</sup>.

Besides joint strategic planning, there was also inter-service cooperation between the Swiss and the British Air Forces. From October 1950 an exchange scheme was set up. The purpose of the latter was to instruct the Swiss in the modern role of aircraft at the tactical level. From a British standpoint, the scheme also aimed at promoting a more active collaboration between Switzerland and NATO<sup>45</sup>.

From 1951, Swiss American relations improved. After having approved a new weapons procurement programme, the Swiss tried to buy American material. This forced the Americans to reappraise their policy towards Switzerland. In December 1951, President Truman granted Switzerland, like Sweden, the Mutual Defence Assistance Act. That was largely due to the lessening of Swiss neutrality policy inflexibility – which led to the signing of the Hotz-Linder agreement – and its strong anti-communist position.

42 FREY, *op. cit.*, p. 192.

43 MANTOVANI 1999b, *op. cit.*, p. 138.

44 During World War II, the Swiss Supreme Commander, General Henri Guisan, had agreed “to coordinate defence plans with France, in case Germany tried to outflank the Maginot line south of the Rhine”. Yet, the unfortunate discovery of these secret documents in La Charité-sur-Loire by the German Army after it had invaded France potentially utterly compromised Swiss neutrality. *Ibid.*, p. 128.

45 *Ibid.*, p. 138.

Although not communicated to the Swiss, the Americans also took the decision to “invite an exchange of views and information through appropriate channels with the Swiss General Staff with the purpose, ultimately of coordinating defence plans which would become effective if Swiss territory is violated by the Soviets or the Swiss determine that an attack is imminent”<sup>46</sup>. Yet unlike Sweden, Switzerland did not reciprocate.

### **Impact of Swedish and Swiss military behaviours on the policy of armed neutrality**

As has been demonstrated, the policy of armed neutrality pursued by Sweden and Switzerland in the early Cold War years was constrained by American and to a lesser extent British pressures. Both neutrals’ trade relationships were Western oriented and secretly contributed to the American economic warfare against the Soviet Union.

In the case of Sweden, the principle of non-participation in a military alliance had been stretched to its limit. During the 1950s, Sweden pursued a double track policy with the official policy of armed neutrality and an unofficial policy of strong functional cooperation with the United States<sup>47</sup>. As Hanhimäki puts it, by 1953 “Sweden effectively became a secret ally of the United States”<sup>48</sup>. That was confirmed by the adoption in April 1960 of NSC 6006 which replaced NSC 121. Thus American policy towards Sweden became the following:

In the event of general war with the Soviet Blocs (a) seek to prevent Sweden, as long as it remains neutral, from giving any assistance to the Soviet Bloc, and (b) encourage and assist Sweden, without prejudice to US commitments to NATO to resist Soviet Bloc attack. In the event of Soviet Bloc aggression against Sweden alone, be prepared to come to the assistance of Sweden as part of a

46 US National Security Council quoted in CERUTTI, *op. cit.*, p. 335.

47 BERDAL, *op. cit.*, 140.

48 HANHIMAKI, *op. cit.*, p. 388.

NATO or UN response to the aggression. In the event of Communist domination of Finland, consider promoting Sweden's membership in NATO. Maintain and encourage discreet liaison with the Swedish military establishment as the basis for possible future active military cooperation<sup>49</sup>.

To a lesser degree, the policy of Switzerland bore some similarities to the one pursued by Sweden. Under British influence notably, the Swiss abandoned their World War II strategy of Redoubt for a defence with a main emphasis on Eastern Switzerland. For the Allies and especially for the United States and Great Britain, it was clear that once Switzerland were attacked by the Soviets, the Swiss would align with NATO. Yet although the Swiss Air Force was at the forefront of such a concept, the official defence policy followed by the Swiss armed forces and the Swiss government was one of complete independence.

The legitimate question to raise is therefore to what extent does independence matter for the credibility of Swedish and Swiss neutrality and for the policy of armed neutrality in general. From a legal viewpoint, neutrality was not compromised because the law of neutrality solely applies in wartime and since the Cold War was not considered to be a war, Swedish and Swiss relations with NATO members did not violate neutrality. Yet, ultimately, the credibility of both neutrality and the policy of armed neutrality depended on the perceptions of both the people of the neutral state and their potential adversaries. Since the beginning of the Cold War the Soviet Union was considered by both Swedish and Swiss as the sole potential enemy<sup>50</sup>.

With regard to domestic credibility, the secrecy surrounding these issues never reached public debate and therefore did not

49 Quoted in MOORE, *op. cit.*, p. 50.

50 See MOORE 2002, FREY, *op. cit.* and CERUTTI, "La politique de défense de la Suisse pendant les premières années de la guerre froide (1945-1950); entre neutralité armée et solidarité avec les Occidentaux", in Georg KREIS (ed.), *La Suisse dans le système international de l'après-guerre 1943-1950*, Basel, Société générale Suisse d'histoire, 1996, pp. 98-178.

diminish the appeal of this policy. Up until 1994 and the publication of an official report by the Swedish government<sup>51</sup>, Swedish practice was considered as a model. Indeed, the great secrecy surrounding Swedish American informal relations prevented from harming the credibility of Swedish neutrality since this collaboration was unknown. The extent of this lack of knowledge is reflected by the fact that documents on Swedish military collaboration are still classified and therefore continue to contribute to the myth of neutrality domestically and abroad<sup>52</sup>. This argument is even stronger for Switzerland since not only no documents can be retrieved from the archives because of the Charité-sur-Loire syndrome but also because no official report has been written on the policy of neutrality during the Cold War. Consequently, more than ten years after the fall of the Berlin Wall, armed neutrality remains an important feature of security and defence policy for the Swiss population. Thus, in 2003, 53% of the Swiss population believed that the policy of armed neutrality could contribute to stability in Europe and 61% thought that Switzerland would not be drawn into international conflicts thanks to its neutrality<sup>53</sup>.

The credibility of the Swiss and the Swedish neutrality was also enhanced by their official military behaviour which was geared towards upholding autonomous defence through dissuasion. Indeed, although there may have been infringements to the political conception of neutrality, the bulk of the effective behaviour and organisation of the Swiss and Swedish armed forces during the Cold War had to live up to the principles of armed neutrality if this

51 *Had there Been a War ... Preparations for the Reception of Military Assistance 1949-1969* Report of the Commission of Neutrality Policy, Stockholm, Statens Offentliga Utredningar, 1994, p. 11.

52 This situation is similar in Switzerland where documents on Swiss neutrality during the 1970s and 1980s are still classified because of the 30 years disclosure ban rule.

53 Karl W. HALTINER and Andreas WENGER (eds.), *Sicherheit 2003: Aussen- Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend*, Zurich, Forschungsstelle für Sicherheitspolitik and Militärakademie an der ETH, 2003, p. 110.

policy was to be taken seriously by foreign powers. Thus, the fact that both countries went through extensive debates on acquiring tactical nuclear weapons during the 1950s contributed to demonstrate their willingness to uphold their independence by enhancing their strategy of dissuasion<sup>54</sup>. The credibility of the policy of armed neutrality was directly acknowledged by the Soviet Union since it urged, Austria through the 1955 State Treaty, to adopt the Swiss model of neutrality.

To conclude, as the Soviet threat was perceived to be grave enough in the 1950s, Switzerland and Sweden deemed necessary to uphold their policy of armed neutrality with military arrangements with the Allies. Swedish and to a lesser extent Swiss defence policies have been influenced in the military spheres and constrained in the economic sphere by their relations with NATO powers. As odd as it might appear, these relations gave an impetus to adapt Swedish and Swiss defence systems to the requirement of the policy of armed neutrality in the post-war period. In the tense European environment of the 1950's, Swedish and Swiss behaviours may have jeopardised their neutral stance in the eyes of the Soviets. Yet both neutrals managed to maintain the credibility of their policy of armed neutrality by keeping the secrecy concerning their relationships with non-neutral states and a coherent defence system. In the end, although both countries moved away from the ideal-type model of armed neutrality policy, they both managed to go through the entire Cold War by maintaining the credibility of their policy of armed neutrality.

54 For instance, in July 1958, the Swiss Government declared that "our army must be provided with the most effective weapons for the preservation of our independence and the protection of our neutrality. Among these are atomic weapons". Quoted in KARSH, *op. cit.*, p. 179. For a similar argument, see Gustav DAENIKER, *Strategie des Kleinstaates*, Frauenfeld, Huber, 1966. For the Swedish nuclear debate, see Nordal AKERMAN (ed.), *Sverige och Kärnvapenfrågan (Sweden and the Nuclear Issue)*, Stockholm, Raben & Sjögren, 1964.

## The Integration Process in International Negotiations: Conceptual Analysis and Possibilities of Theoretical Generalisation

César García Pérez de León

A study of theoretical generalisation relating to the international integration process should start by stating what aspects are *central* in defining the field of inquiry. This will give us criteria for deciding the relative comparability of events in the history of European integration, more precisely, for deciding whether the explanatory frameworks by which we understand those events can be applied to other examples of international cooperation elsewhere. If it is the case, the study of European process should allow us to improve our understanding of other forms of international cooperation, and to clarify to what extent they are integration processes.

This paper is a study of theoretical politics. By means of conceptual analysis, it deals with the reformulation of explanatory concepts in order to understand what is central in the process of integration. It aims at gaining a level of precision that will be useful for political science.

I argue that integration is an uncertain searching process leading to redefinition of political rules. Integration is not the mere manifest identification of shared interests or a process of cooperation or coordination. Projects with increased collective value *not already known* have to be discovered. This implies that *individual* actors involved in the process develop revisionist strategies based on *expectations* of benefits in the new *collective* outcome.

“Centrality” is, in Philosophy of Science, a criterion for semantic classification. Peter Achinstein defines it in the following manner:

With respect to two properties that are semantically relevant for X, to claim that one is more central for X than other is to claim that the possession (or lack) of the one by an actual or hypothetical item tends to count more in favour of (or against) classifying that item as an X than does the possession (or lack) of the second property by an item<sup>1</sup>.

In the case of regional integration, deciding about centrality is controversial. Ernst B. Haas<sup>2</sup> addresses the issue by presenting a concept—“*authority-legitimacy transfer*”—which captures the inherent ambiguity between *process* and *outcome* in the field. *Process* refers to how a system changes. Focusing on process means to explain the behaviour of the system over time. *Outcome* refers to a static state. Focusing on outcome means to assess the specific state of the system at one point in time. The issue that Haas raises is the difficulty of explaining a process towards an outcome of integration, which, itself, remains unspecified. The strategy of Haas is to use his concept of “*authority-legitimacy transfer*” as an evaluative concept, in order to check the state of integration at any given point of the development of the system. The concepts of authority and legitimacy are central because they indicate that a given system has reached a level of political integration. At the same time, they are not necessarily related to the formation of a state.

However, Haas goes further by proposing, as dependent variables, *putative outcomes*—i.e., hypothetical descriptions of the nature of the polity. This focus on possible outcomes places an

1 Peter ACHINSTEIN, *Concepts of Science. A Philosophical Analysis*, Baltimore, Mar., The Johns Hopkins Press, 1968, p.20.

2 Ernst B. HAAS, “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing”, in Leon LINDBERG and Stuart SCHEINGOLD (eds.), *Regional Integration. Theory and Research*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1971, pp. 3-45.

emphasis on prediction even before discussing process, hence presenting an epistemological conundrum: How to discuss an outcome which does not yet exist?

Haas's conundrum has been revised in different ways, beginning with Haas's own revision directed to limit the scope of the field of regional integration to "institutionalisation", as a subset of a broader problematic of "managing interdependence"<sup>3</sup>. The search for conceptualisations of the integration in terms of transfer of authority and legitimacy continues to be a central part of European studies, including the literature on "modes of governance"<sup>4</sup>. But there is clearly no conclusive answer to the question of what is the outcome of integration, precisely because the form and content of the politics of the EU are in flux. No "logic of appropriateness"<sup>5</sup>, by which actors would behave according to recognised rules, is sufficiently established.

My position is that the conundrum should be addressed from a different perspective which focuses on the process leading to integration. I shift then from outcome to process, keeping Haas' concept of "transfer", but avoiding any specific conceptualisation of the outcome. "Institutionalisation" will remain the integrative outcome of the process of decision-making. But if we qualify the

3 Ernst B. HAAS, "Turbulent Fields and the Theory of Regional Integration", *International Organization*, Vol. 30, No. 2, 1976, pp. 173-212.

4 For conceptualisations of the nature of the polity, see James CAPORASO, "The European Union and Forms of State: Westfalian, Regulatory or Post-modern?", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, No. 1, 1996, pp. 29-52; Philippe SCHMITTER, "Imagining the future of the Euro-polity with the help of new concepts", in Gary MARKS, Fritz SCHARPF, Philippe SCHMITTER and Wolfand STREECK (eds.), *Governance in the European Union*, London, Sage, 1996, pp. 121-150. For "modes of governance" in the European Union, see Beate KOHLER-KOCH and Rainer EISING (eds.), *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, 2002; Fritz SCHARPF, Notes toward a Theory of Multilevel Governing in Europe, *MPFIG Discussion Paper 00/5*, 2000.

5 James G. MARCH and Jonas P. OLSEN, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

outcomes resulting from this process as “integration”, it is because the European Union is not a system of governance that has reached a “steady-state”<sup>6</sup>. Not only the EU is in a state of flux, but the rules by which the process of integration occurs, also change. My objective is to examine this process.

I will start my analysis by proposing an *explicative definition* which reveals the logical structure of the concept of integration. I then proceed to the reconstruction of the concept, by analysis of its terms. This reconstruction will provide a new meaning of the concept through rational arguments. I compare and contrast propositions of various authors from the fields of European studies and negotiation analysis. The propositions of these authors do not refer to the concept of integration, but to the different terms included in my definition. Revising these terms allows us to examine the range of significance of the concept of integration<sup>7</sup>. My proposed definition is the following:

A political integrative process involves *actors* in situations where *uncertainty* prevails and where *interests conflict*; the actors, however, are *interdependent*, as they need to cooperate with others to achieve *welfare improving projects*. Therefore, actors will enter *negotiations* where they will need to use cooperative strategies in order to regulate and resolve those conflicts of interest. But the *integrative-upgrading character* of this cooperation will depend on the fact that actors remain *independent in the formation of their preferences*, and therefore, remain conflictive in the *search for new solutions to common objectives*.

6 See Jon ELSTER, *Explaining Technical Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. 43-44.

7 For the concept of “explicative definition”, see Carl. G. HEMPEL, *Fundamentals of Concept formation in Empirical Science*, Chicago, The University of Chicago Press, 1972, and Felix OPPENHEIM, *Political Concepts. A reconstruction*, Chicago, University of Chicago Press, 1965. For conceptual analysis in Political Science, see equally OPPENHEIM, *Political Concepts*, and Giovanni SARTORI (ed.), *Social Science Concepts. A Systematic Analysis*, Beverly Hills, Cal, Sage, 1984.

This definition is naturally related to “mixed-motives games” of strategic interaction that link common interests with distributional issues<sup>8</sup>. However, it includes two basic variables pointed out by neo-functionalists: *uncertainty* and *revision of common objectives*<sup>9</sup>. I will argue that these two variables are logically necessary for the existence of an integrative process, as defined here.

In terms of causal explanation, my model takes inspiration from the neofunctionalist thesis of “dissatisfaction leading to revision”<sup>10</sup>, but it strongly emphasises the logical necessity of uncertainty, which is not conceived of by neofunctionalist authors as a driving factor.

A sense of what it is meant here by integrative process can be gained by representing two classical Prisoner’s Dilemma matrixes with different payoffs<sup>11</sup>:

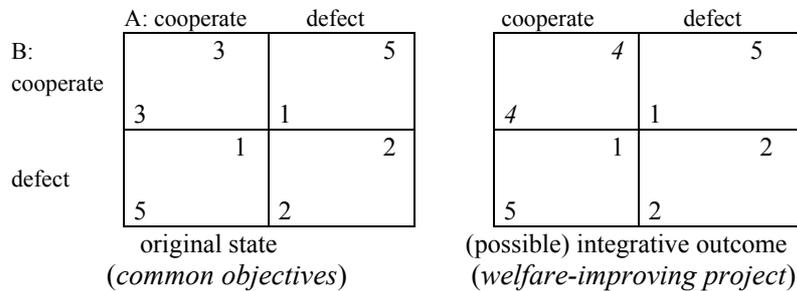


Figure. 1.

8 See Thomas. C. SCHELLING, *The Strategy of conflict*, Cambridge, Harvard University Press, 1960.

9 Ernst B. HAAS, “Turbulent Fields”, *op.cit.*; Philippe SCHMITTER, “A Revised Theory of Regional Integration”, in Leon LINDBERG and Stuart SCHEINGOLD (eds.), *Regional Integration. Theory and Research*, Cambridge, Mass, Harvard University Press, 1971, pp. 232-265.

10 See Philippe SCHMITTER, “A Revised Theory”, *op.cit.*,p. 243.

11 Note that the PD’ matrixes are used here as a graphic representation of the concept of integration developed in the article. They should not be interpreted as the application of a game-theoretical model.

A political integrative process implies a search for an outcome with an increased collective value. However, the absence of such an outcome in a concrete negotiation does not mean that the process of integration is not present. Yet, the notion institutionalisation logically implies some conception of *build-up*, i.e., a cumulative pattern of integrative decisions over time.

Following the analytical method, we can now examine separately each of the variables of the definition, pointing to how they relate to the question of integration.

*Actors.* The proposed definition reveals, in the first place, that “political integration process” is a relational concept. We will need to specify the *unit of analysis*, i.e., what type of *actors* enter this relationship. Since we are dealing with Integration and International Relations Theory, states’ governments are the units of analysis considered.

However, the proposed definition also applies to other modes of the EU decision-making process which include a diversity of actors: European agencies and committees within the Commission, the Councils of Ministers and the European Parliament; and social and economic groups interacting with the European institutions<sup>12</sup>. Yet, the mechanisms of decision-making involving these other actors vary considerably from those occurring in the small set of actors in an intergovernmental conference. The conceptual analysis varies as well, i.e., the concepts of “strategy”, “negotiation” or “preference formation” acquire another meaning when we treat organisational settings and when we focus on intermediation of interest groups. The inclusion of these non-state actors would be necessary to examine the international negotiations occurring in the EU Councils of Ministers everyday legislative process.

<sup>12</sup> We should note that further theoretical systematisation could be attempted by categorising actors as “system-actors” and “member-actors”, as suggested by Amitai ETZIONI, *Political Unification*, New York, Holt, Reinhart and Wiston, 1965). However, this option presents serious problems of interpretation when confronted with empirical realities of the European process that I will not discuss here. I prefer, therefore, to keep the referential indexes as referring to “real actors”.

Despite the limitations, we confine ourselves to intergovernmental negotiations in order to contrast the EU with other international contexts. On the other hand, the subject of this paper is the *integrative dimension* of such negotiations. In this respect, the focus on a small set of actors, because of its simplicity, offers a conceptual representation of the integration process. The scheme can hence be extended to other modes of integrative decision-making.

*Interdependence.* Interdependence is a necessary condition for integration. It can be related to the notion of “externalities” from economic theory. Mattly<sup>13</sup> and Moravcsik<sup>14</sup> consider the elimination of negative externalities a fundamental reason for policy coordination between states. It would be confusing, however, to relate the notion of externalities directly to the outcome of integration. Keeping its conditional value, interdependence signifying externalities implies *potential exchange*. With regard to institutionalisation, as Coleman notes, demand for norms arises whenever actors cannot engage in an exchange to gain the control of rights over actions that affect them<sup>15</sup>. In international negotiations, decisions involve taking into account other actors’ strategies. Interdependence, thus, distinguishes this kind of decision-making from individual decision-making.

In terms of strategy for integration, we need to further qualify the notion of interdependence with regard to *conflict of interests*:

Interdependent relations will always involve costs, since interdependence reduces autonomy. But it is impossible to specify a priori whether the benefits of the relationship will exceed the

13 Walter MATTLI, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

14 Andrew MORAVCSIK, “Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, No. 4, pp. 473-524, 1993; Idem, *The Choice for Europe*, Ithaca, Cornell University Press, pp. 35-50.

15 James S. COLEMAN, *Foundations of Social Theory*, Cambridge, Mass, Belknap Press of Harvard University Press, 1990, pp. 250-1

costs. This will depend on the values of the actors as well as on the nature of the relationship<sup>16</sup>.

Keohane and Nye point to the notion of “vulnerability”—“the relative availability and costliness of alternatives that various actors face”<sup>17</sup>—to determine actors’ comparative abilities to change outcomes. However, following Keohane and Nye, actors are vulnerable to external events, not to behaviour of other actors. Thus, as it refers to actors’ positions in the international system, this interdependence is “structural”.

For the integration process, what matters is how vulnerability affects actors’ strategies in their negotiations:

Interdependence is asymmetrical whenever actors have different *preference intensities*. In international negotiations, asymmetrical interdependence will be part of the pre-negotiation stages. I will explain the relative value actors place on an agreement compared with their “best alternative to a negotiated agreement”<sup>18</sup>, according to their preference intensities. This will be strictly linked to actors’ initial positions, before any strategic interaction occurs. However, the sequence of a substantive negotiation transforms “structural” into “behavioural interdependence”, which implies that expectations about consequences of others’ actions are evaluated in learning processes.<sup>19</sup> Behavioural interdependence is then related to the strategic interaction between actors in the integration process.

16 Robert O. KEOHANE and Joseph NYE, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Mass, Little Brown, 1989, p.9

17 Ibid., p.13

18 Ralf KEENEY and Howard RAIFFA, “Structuring and Analysing Values For Multiple-issues Negotiations”, in Peyton YOUNG (ed.), *Negotiation Analysis*, Ann Arbor, Mich, University of Michigan Press, 1991, p. 131.

19 The terms for these forms of interdependence—“structural” and “behavioural”—are Friedman’s (James W. FRIEDMAN, *Oligopoly and the Theory of Games*, Amsterdam, North-Holland, 1977, quoted by James S. COLEMAN, *op.cit.*, pp. 29-31.). Friedman conceives a third form, “evolutionary interdependence”, which entails a stabilisation of behavioural interdependence occurred over a long period of time. This last

*Common Objectives.* Common objectives represent initial commitments to subjects-areas that collectively are vaguely defined or which are acknowledged to be subject to revision. The evaluation of these objectives is considered separately by each state in stages preceding substantive negotiations. This evaluation means that states define a position through a consistent ordering of issues to be discussed and an estimation of the potential agreements. Therefore, this *individual rationality* for assessing common objectives involves that states *remain independent in the formation of their preferences*, which is, according to the proposed definitional scheme, a requirement for the subsequent searching for alternative

---

form is conceptually very close to the notion of institutionalisation. From the perspective of international negotiations, this last form of interdependence constitutes an end result. Its relevance for the integrative process will consist in its change. Therefore, we should be careful to keep “interdependence” as a condition. As Teune notes, integration is a logical concept “in the way that adding and subtracting are logical operations”, and in this sense, it “can refer to both a static state and to a process by which things come together, or indeed, are taken apart” (Henry TEUNE, “Integration”, in Giovanni SARTORI, *Social Science Concepts, op.cit.*, p. 238). Yet, to assimilate interdependence to integration carries the implication of “static state”. This is indeed a thesis often defended which finds its paradigmatic case in Puchala’s “concordance system” Donald PUCHALA, “On Blind Men, Elephants and International Integration”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 10, No. 3, 1972, pp. 267-284). From the perspective of a political process, I consider this view unsatisfactory, since we must assume the existence of incentives for changing institutional equilibria. Therefore, in terms of the actors’ strategies, the stabilisation referred to in an “evolutionary interdependence” must stand for sunk costs in the collective decision-making process. An ever-increasing “engrenage”—i.e., “impossibility of maintaining prolonged separability of different issue areas in a complex, interdependent policy matrix” (Philippe SCHMITTER, “A Revised Theory”, *op.cit.*, p. 236, see equally Schmitter’s evaluation of Maastricht IGC in Idem, “Imagining the future of the Euro-polity”, *op. cit.*, pp. 121-124)—reinforces endogenous patterns of change. But in an ongoing political process, these changes are oscillatory and not steady.

formulations of the agreed-upon objectives. The process of preference formation in each state would consist of intrastate negotiations between governments and social and economic groups.

In the specific context of the Intergovernmental Conferences (IGCs), the common objectives are simply the proposed items of the agenda. These first proposals can be considered the *status quo* within the welfare-boundaries of a set of feasible agreements. In reality, we should consider two levels of the *status quo*. In the first place, it would be a sub-optimal solution, i.e., the potential no-agreement, a minimum threshold that would signify the failure of negotiations. Since the basic purpose of IGCs is to modify existing rules and procedures, this level of the *status quo* is the extant collective institutional equilibrium. On the other hand, the *status quo* is the proposed set of “better compromises” in terms of collective welfare-efficiency, i.e., a set of proposals indicating one of various *Pareto-optimal equilibrium outcomes*. The process by which proposals have been configured in the past IGCs is an empirical puzzle difficult to resolve theoretically. It is a question of distinguishing between stages of the process<sup>20</sup>. Since we are dealing with intergovernmental negotiations, we can consider the agenda “as given”. The issue here is how this agenda is evaluated by governments in relation to their respective national interests.

20 The institutional path-dependency thesis that states that there is the regular EU’ legislative process of reforms that shapes the context in which proposals for IGCs are finally drafted (Paul PIERSON, “The Path of European Integration: A Historical Institutionalist Analysis”, *Comparative Political Studies*, Vol. 29, No. 2, 1996, pp.123-163), or the thesis focusing on the role of “supranational entrepreneurs”(Wayne SANDHOLTZ and John ZYSMAN, “1992: Recasting the European Bargain”, *World Politics*, No. 42, 1989, pp. 95-128) , seem as plausible as those that privilege the protracted diplomatic contacts between government leaders (Andrew MORAVCSIK, *The Choice for Europe, op.cit.*). In the 2004-IGC, the mandate of the Draft Constitution was formally given to the European Convention. This, however, is far from solving the puzzle, as it simply transfers the same questions about the influence of institutions on decisional outcomes to another institutional context.

The definition of common objectives includes identifying common problems. Negotiation analysts characterise this process of identification as “integrative bargaining”<sup>21</sup> or “creating value”<sup>22</sup>. In this respect, in their classical study of labour negotiations, Walton and McKersie distinguish between “issues” and “problems”:

Issues involve a fixed total objective value which can be allocated between the parties in various shares or proportions. Problems, on the other hand, are agenda items which contain possibilities for greater or lesser amounts of value which can be made available to the two parties<sup>23</sup>.

This is a useful distinction in terms of my definition of integration. It becomes a process by which issues are transformed into problems. Yet, the authors’ definition of “integrative bargaining” fundamentally differs from my definition of “integrative process”: for an integrative process to take place, conflict of interests is necessary. It forces the search for new solutions. By contrast, Walton and MacKersie deem as integrative those activities which are “instrumental to the attainment of objectives which are *not* in fundamental conflict with those of the other party and that can be integrated to some degree”<sup>24</sup>. This implies that each party envisages some collective gains to be reached through mutual sacrifice, and that the pay-off matrix is more or less known. Therefore, Walton and McKersie’s conception of “integration” is rather close to my variable of “common objectives”.

21 Richard E. WALTON and Robert B. McKERSIE, *A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An Analysis of a Social Interaction System*, Ithaca, N. Y., ILR Press, 1965.

22 James K. SEBENIUS, “Challenging conventional explanations of international cooperation: negotiation analysis and the case of epistemic communities”, *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992, pp. 323-365.

23 Richard E. WALTON and Robert B. McKERSIE, *A Behavioral Theory*, *op.cit.*, p.127.

24 *Ibid.*, p. 5.

*Welfare-improving Projects.* It is the change of the hypothetical pay-off matrix which, I argue, will lead to integrative outcomes. Pareto-improving solutions *previously* conceived as the realisation of joint interests ( i.e., common objectives) do not imply reaching *new* levels of welfare-efficiency. Moreover, to stick to a given Pareto-boundary as the *joint utility function* might preclude the possibility of discovering a new joint utility function. This process of discovering, as conceived here, would imply the seeming paradox of keeping *independent preferences* which are not necessarily related to issues presented in the negotiation, but which could be disclosed if, through the process of negotiation, they turn out to be relevant to an improved joint utility function<sup>25</sup>. I will illustrate this fundamental point by the following paragraph from Keeney and Raiffa, where they discuss how to go beyond a given “point T” that they place outside a graphic representation of a Pareto frontier:

It is not mathematically possible to achieve an outcome such a point T [...], given the configuration of issues being negotiated. But it may be possible to extend the frontier outward by creatively adding new issues to the negotiation or by linking two separate negotiations. *In order to devise such creative opportunities, it is crucial to understand your own and the other side’s fundamental interests as well as how these interests relate to the new issues to be introduced*<sup>26</sup>.

Welfare-improving projects are, then, the creation of a joint utility function “on the Pareto frontier” or “beyond the Pareto frontier”. Strictly speaking, we cannot consider “the selection of a

<sup>25</sup> Note that the notion of *independent preferences* is necessary for integration *during* the negotiation process, but not necessarily in the final collective decision, where individual actors may join a *collective preference*.

<sup>26</sup> Ralf KEENEY and Howard RAIFFA, “Structuring and Analysing Values”, *op.cit.*, p. 146. Emphasis added.

point on the Pareto frontier<sup>27</sup> an integrative outcome. This will be a “Nash solution”, i.e., an agreement accepted as one of greater value relative to no agreement. But it would imply that efficiency problems have been solved and only distributive claims remain as the object of negotiation. If efficiency problems are no longer an issue, this would mean, in terms of my definition of integration, that the definition of a *welfare-improving project* preceded the intergovernmental negotiations, and that the “known” cooperative outcome was already attractive. The intergovernmental agreement will then be a compromise, but not necessarily an improved outcome from a fully integrative process.

In European Intergovernmental Conferences, the notion of *welfare-improving projects* relates to the decision of member states to increase *group decisiveness* by *pooling* and *delegating* sovereignty. By the choice of European states to *pool* sovereignty through voting procedures other than unanimity and to *delegate* sovereignty to third-party institutions with autonomy to take certain decisions, they thus bring about a *transfer of authority and legitimacy*. They decide according to *collective rationality*, entailing that “the average benefits of a group are bigger than the costs of the group, no matter how the benefits and costs are ultimately distributed onto the members<sup>28</sup>”. By pooling sovereignty, states abdicate *power to block* decisions in subsequent legislative procedures. By delegating sovereignty, supranational institutional centralization increases.

Consequently, the decisions of pooling and delegating are altogether distinct from those that decide upon the distribution of gains and losses<sup>29</sup>. They require a *convergence of the perception of*

27 Stephen KRASNER, “Global Communications and National Power. Life on the Pareto Frontier,” *World Politics*, No. 43, pp. 336-366.

28 Jan-Erik LANE and Reinert MAELAND, “Enlargement and the Council of Ministers”, in Bernard STEUNENBERG (ed.), *Widening the European Union. The Politics of Institutional Change and Reform*, London and New York, Routledge, 2002 p. 125

29 In *The Choice for Europe* ( Andrew MORAVCSIK, *The choice of Europe, op.cit.*) Moravcsik claims that there are no fundamental efficiency issues to be resolved at IGCs. This thesis would destroy the notion of

*the value of the outcome.* Under the unanimity rule, an efficient outcome requires agreement of all actors of with a right to decide about the outcome. A “joint-decision trap”<sup>30</sup> is highly probable, obstructing any integrative outcome. Convergence then will require a *consensual decision* determined by influence factors other than the vote. The vote is a form of “constitutional power”<sup>31</sup>, and we can conceive “consensus” in opposite terms to power. However, I do not consider this semantic opposition necessary at all, as other authors do<sup>32</sup>. For my definition of integration, it is of special interest to keep a meaning of consensus which does not rule out the notion of power, since the actors’ relative capacity to advance their preferences in a context of conflict of interests is determinant for the outcome of the negotiation process. Coleman provides a definition of consensus in this sense: It is defined in terms of the perception that all actors have of their power-weighted interests, so that an outcome would be favoured in spite of particular preferences if it is recognised that this outcome will be backed by

---

integration from intergovernmental agreements, as it implies that states maintain fixed independent positions regarding efficiency and that the substantive negotiations simply accommodate independent preferences. Note, however, that Moravcsik himself introduces the outcomes of pooling and delegating. As we have seen in the analysis here, these outcomes involve collective decisiveness. The concept of “accommodation independent preferences” implies a compromise without sacrifice of individual interests in favour of group decisiveness. Therefore, to link such a concept to “pooling and delegating” appears to be a contradiction in terms.

30 Fritz SCHARPF, “The Joint-Decision Trap: Lessons From German Federalism and European Integration”, *Public Administration*, No. 66, 1988, pp. 239-278.

31 I am using here Coleman’s terminology: The vote is “constitutional power” because it is a power of decision given to an actor according to a norm. (See James COLEMAN, *Foundations of Social Theory*, *op.cit.* )

32 Jürgen HABERMAS, *Conciencia Moral y Acción Comunicativa*, trans. Ramon GARCÍA COTARELO, Barcelona, Ediciones Península, 1985, p. 127.

sufficient power to defeat other possible outcomes<sup>33</sup>. In case of conflict of interests in the IGCs, since the rule of decision is unanimity, efficient integrative outcomes will depend on “actors being able to bring to bear power [...] from outside the body to which decision-making rights with respect to events in question have been constitutionally allocated”<sup>34</sup>. Regarding this outside-power, a great divide of theoretical interpretation could arise here, as it would make a great difference if asymmetric interdependent power is determinatively acknowledged by member states or not. In the latter case, if actors perceive that power has little fungibility, transaction costs will soar.

*Conflict-resolution mechanisms* will include tactics to make and extract *concessions* over issues, thus implying taking steps towards discovering each parties’ underlying fundamental interests, which we have characterised as *independent preferences*. Thus, expressed schematically, “concession”, in the integrative sense we are analysing, means that a government proposes an alternative trade “having a component product [...] at least as large as the component product of his opponent’s demands, and larger if possible”<sup>35</sup>. Consequently, competitive distributive demands may be functional to integration. Sebenius, in contrast, asserts that “competitive moves to claim value tend to drive out cooperative moves to create it jointly, often leading to Pareto-inferior agreements, deadlocks, and conflict spirals”<sup>36</sup>. While this argument seems correct in terms of cooperation within a given payoff-matrix, I contend that the improvement of payoff-structures logically demands “competitive moves”, since they trigger *revisionist strategies* that need to be taken into account to reach a convergent value. Concessions, hence, increase the attractiveness of the joint-solution relative to unilateral options. The latter, conversely, would

33 James S. COLEMAN, *Foundations of Social Theory*, *op.cit.*, p. 858

34 *Ibid.*, p. 861.

35 R. Duncan LUCE and Howard RAIFFA, *Games and Decisions*, New York, John Wiley and Sons., 1957, p. 135.

36 James K. SEBENIUS, “Challenging Conventional explanations”, *op.cit.*, p. 136.

still be viable, but their value relative to the joint-solution would have been reduced.

*Uncertainty and search for new solutions.* Uncertainty, like interdependence, is a necessary condition. In my conception of integration, it is the essential condition for searching and revising within the very negotiations. Steinbruner defines uncertainty as “imperfect correspondence between information and the environment”<sup>37</sup>. In situations of strategic interdependence, this environment comprises consequences of the actions, other actors’ preferences and choices.

Actors’ perception of the prevailing uncertainty determines their strategies in negotiations. Since no actor can impose their preferred project, uncertainty leaves room for experimentation. In a context of unpredictability and imperfect (or too novel for adequate evaluation) information, reservations regarding possible outcomes will entail the search for guarantees to protect fundamental interests. In the absence of contract but under pressure to obtain a contract, this leads to *flexible forms of compromise* that will define the institutional designs. The present configuration of the EU institutions, with its fragmented forms of governance, safeguard clauses, derogations, and voluntary exclusions reflects this “institutionalisation of the diversity”<sup>38</sup>.

The link between uncertainty and flexibility seems clear<sup>39</sup>. It highlights that we are not dealing with the search for a cooperative outcome, i.e., one that is said to be jointly efficient, but with a outcome involving *transfer of sovereignty and legitimacy*. In this latter case, when making decisions about rules, actors will take into account the possibility of *upgrading* collective-efficiency on future occasions. At this level, an institutionalised form which is collectively rewarding in terms of *decisiveness* will imply an

37 John D. STEINBRUNER, *The Cybernetic Theory of Decision*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2002, p. 16.

38 Philippe SCHMITTER, “Imagining the future of the Euro-polity”, *op.cit.*, p. 127.

39 Cf. Barbara KOREMENOS, Charles LIPSON and Duncan SNIDAL, “Rational Institutional Design”, *International Organization*, Vol. 55, No 4, 2001, pp. 793-794

arrangement flexible enough to permit, on the one hand, individual proposals to “pass” (*power to change*), and on the other hand, protection individual interests (*Power to block*)<sup>40</sup>.

However, flexibility is also part of the searching/revising process itself. For negotiators’ positions to change, a space of flexibility is needed. *The main point in introducing uncertainty into the model of integration proposed here is that, under uncertainty,*

40 Cf. Jan-Erik LANE and Reinert MAELAND, “Enlargement and the Council of Ministers”, *op.cit.* There is, however, no easy answer to what would be “optimal flexibility”. An option is to consider “institutionalised reciprocity” based on a balance of the costs and benefits between change and blocking, i.e., an actor would withdraw autonomy of decision within a group, taking into account that some of their interests are not fully protected, in exchange for being able to advance reforms preferred by her/him in some other areas (cf. the notion of “diffuse reciprocity” in Robert O. KEOHANE, “Reciprocity in International Relations”, *International Organization*, Vol. 40, No. 1, 1986, pp. 1-27; and Lisa MARTIN, “Heterogeneity, Linkage, and Common Problems”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 6, No. 3, 1994, pp. 473-493). But since the cost-benefits calculation will be variable in time, envisaging a definite institutional form of the agreement would be too schematic. Individual legal protections (judicial review) at the level of secondary legislation, provide an intermediate answer. As Joseph Weiler asserts in the case of human rights protection, the balancing between general and individual interests in these cases depends, in part, on judicial praxis, i.e. on the European Court of Justice jurisdictionally applying a “rule of reason” in concrete cases (Joseph H. H. WEILER, “Human and Rights the European Community: Methods of Protection-Towards a Second and a Third Generation of Protection”, Antonio CASSESE, Andrew CLAPHAM and Joseph H. H. WEILER (eds.), *European Union-The Human Rights Challenge*, Vol. II, Baden-Baden, nomos, 1991, pp. 555-643; see equally Joxerramon BENGOCHEA, Neil McCORMICK and Leonor MORAL SORIANO, “Integration and Integrity in the Legal Reasoning of the European Court of Justice”, in Gráine BÚRCA and Joseph H. H. WEILER (eds.), *The European Court of Justice*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 43-85). Regarding integration, however, the question would be whether there is a cumulative and consistent pattern of such applications, i.e., a process of “constitutionalisation” (Joseph H. H. WEILER, *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999).

*calculated decisions are to be based on expectations. From these expectations, opportunities for change are considered because options are kept open.*

At the strategic level, expectations provide incentives/opportunities for revisions of existent rules based on the calculus of anticipated political returns. However, the transformation of these opportunities into actual choices is more likely to be found at the tactical level: actors will reveal information selectively and will in turn select information to be re-integrated into their strategic model<sup>41</sup>.

Not having adequate knowledge in order to bring about revisions, actors are pushed to “learn” about others’ priorities in order to achieve mutual beneficial projects. For this learning to be integrative, we cannot associate it with open communication, a factor that is considered crucial to favouring cooperation<sup>42</sup>. In the first place, as we have already noted, coming to know all possible options in the manner presented by each of the actors, provides a given set of mutual beneficial arrangements (*common objectives*), *but not a way to transform them if actors are dissatisfied*. In the

<sup>41</sup>This is well captured by Harsanyi’s Bayesian models: Assuming rationality, expected utility functions are based on subjective estimates of the probability of occurrence of events. Subjective estimates are treated “as if” objective in terms of calculating the optimal choice, and these estimates will be updated with upcoming information in the course of the bargaining. Choice-strategies will be based on comparison of such subjective probabilities. Moreover, the choices will be related to the variable of independent preferences of my definitional scheme. Harsanyi’s model of bargaining refers precisely to this last point: “the set of ‘relevant’ variables [is restricted] to those relevant variables that directly enter into rational choice based on expected-utility maximisation”, John C. HARSANYI, *Rational Behavior and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1977, p. 161.

<sup>42</sup>The communication factor is considered by Lax and Sebenius in their exposition of the Negotiators’ Dilemma. (Lax and Sebenius, *The Manager as Negotiator*, New York, Free Press, 1986). Cf. below, Scharpf’s application of the concept to joint-decision systems.

second place, to exchange information freely will mean facing the “Negotiator’s Dilemma in joint-decision systems”<sup>43</sup>: Actors will not only be vulnerable to exploitation, but even more, “any communication among them would also be suspected of being self-serving and disingenuous”<sup>44</sup>. Certainly, this would be the expected case. However, from assuming self-interest and restricted (but not completely absent) communication, it does not follow that states, individually or collectively, cannot discover a collective outcome. What does follow is that this outcome has to be discovered.

Under uncertainty, assuming that an agreement is preferred to no agreement at all, *there must be a gradual passage from disclosing information deemed useful only in providing self-rewarding benefits to disclosing new information deemed to be also useful collectively*. The new information disclosed would contain a reformulation of the actor’s own preferences, by means of the matching of issues which appear in the negotiation with the actor’s underlying fundamental interests<sup>45</sup>. In this respect, Steinbruner describes two analytical sub-processes of “causal learning” in which information is integrated into an individual utility function: “lateral expansion”, by which the decision-maker includes new critical data which affect the outcome and that was previously excluded; and “upward expansion”, by which separate objectives are integrated progressively into a high-order value. The author concludes that:

Such developments proceed not only by using new information to get better estimations of critical parameters, but also by arriving at *new conceptions of the decision problem itself* and new alternatives<sup>46</sup>.

43 Fritz SCHARPF, *Games Real Actors Play. Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Co, Westview Press, 1997.

44 Ibid., p 145.

45 Cf. Ralf KENNEY and Howard RAIFFA, “Structuring and Analysing Values”, *op.cit.*, see quote above here, p. 144.

46 John STEINBRUNER., *The Cybernetic Theory of Decision*, *op.cit.*, p. 43. Emphasis added.

Adapting Steinbruner's argument to the issue of solving interactive common problems, these cycles of analytically overcoming uncertainty can be directed to the achievement of a common utility-function that individually and collectively would mean "*new conceptions of the decision problem itself*".

Thus, I treat uncertainty as a necessary condition for integration. However, this does not mean that, under uncertainty, agreements are necessarily to be reached. Plausibly, effects of information-concealing can lead to outcomes that are not welfare-improving, such as Schmitter's "encapsulation", where actors may prefer to resolve crises by trying marginal modifications of established courses of action and reasserting previous strategies<sup>47</sup>. This indicates that we should envisage a gradation of outcomes from more to less integrative. The concept of "political integrative process" should help equally to explain disintegrative outcomes if we actually find the defining characteristics of the process.

The last variable of the definition, *the search for new solutions*, implies that potential for integration can be identified in various *possible* payoff-matrixes, and that in these matrixes individual gains can be evaluated differently. This is what is graphically represented in Figure. 1<sup>48</sup>. In Figure .2., the matrixes are reproduced again, but modified with an asymmetric distribution of benefits in the integrative collective outcome.

	A: cooperate    defect	
B:		
cooperate	3      3	1      1
defect	5      1	2      °      2

*common objectives matrix*

	cooperate    defect	
	*      4	1      1
	3      3	°      2
	5      5	2      2

*welfare-improving project matrix*

°Original state

\*(possible) integrative outcome

47 Philippe SCHMITTER, "A Revised Theory", *op.cit.*, p. 240.

48 See page 137 above.

Figure. 2.

The assumption of the possible existence of at least two matrixes introduced here, involves a reformulation of the Pareto-optimality concept: The Pareto criterion of optimality requires that one increases its benefits (or payoffs) hurting no one else. In a move from an original state of events to another state, benefits are considered individually. However, nothing in the concept of Pareto-optimality indicates that there can be a revisionist strategy to change the benefits held individually when the outcome is one in which no one is worse-off relative to the original state. It is this comparative evaluation of benefits that may change when we consider two payoff-matrixes, even if the Pareto-optimality criterion is maintained in both matrixes. What is compared in a revisionist strategy—with the purpose of evaluating a projected improved situation—are the payoff-matrixes.

Accordingly, an integrative outcome by revision would mean that a contract in which a collective outcome is better relative to an original state (even if there is an unequal distribution of benefits), is changed to another contract in which the collective outcome is considered more attractive, so as to overcome, to some (variable) extent, the dissatisfaction about the benefits held individually in the first contract<sup>49</sup>. The last contract would be a “transfer outcome”, i.e., a political decision upgrading collective efficiency<sup>50</sup>.

49 Cf. Figure. 1.: In the two Prisoner’s Dilemma matrixes of Figure. 1., we can graphically symbolize a “measure of dissatisfaction” by the relative differential between the value-benefits obtained collectively and the maximum value-benefits that an actor would envisage in each matrix. This differential varies from  $3 - 5 = 2$  in the first matrix, to  $4 - 5 = 1$  in the second matrix. When we take into account the distributional asymmetry of benefits of Figure. 2., we can see how this measure only applies to the “dissatisfied actor”. This merely points to the assumption of the Pareto-criterion that the standards of “fairness” of the collective agreement do not involve comparison of individual benefits. Thus, both matrixes represent, in the upper-left cell, a Pareto-efficient collective outcome relative to the original state of the lower-right cell. However, the passage to the second matrix represents that, in the process of negotiation, there have been revised

### International Relations Theory and Integration

Having analysed the concept, we can approach the issue of its application in other international contexts. As a starting point, our concept has treated the case of the European process. In this sense, the reconstruction analysis can be considered an exercise in theoretical induction; not just induction from an empirical case, but from causal explanations given to the phenomenon<sup>51</sup>. Yet, in the reconstruction carried out here, the concept is kept in a general dimension.

We can generalise by means of a typology in which the whole decision-making processes of the EU is disaggregated in three modes of decision-making. We can find each mode, in its general form, in other cases of national or international governance. The dimensions used in the following framework are the *type of actors* and *the modes of decision-making process*. European IGCs and International regimes are cases of international governance in which the relevant actors are the executives of states, and the mode of decision-making process is negotiations between states (i.e., international negotiations):

---

strategies on the part of the dissatisfied actor.

50 “Transfer”, obviously, refers to the Haas’ s evaluative concept of “authority-legitimacy transfer”. However, I do not want to associate it with the increased competences of central institutions that was primary for Haas in his early works (see, specially, Ernst B. HAAS, *The Uniting Europe*, London, Stevens, 1958 pp. 283-318). I thus use the term “transfer” as referring to any political decision upgrading collective efficiency, such as the change of a decision rule in the Council that decreases the decision quota (i.e., the vote share required for a policy-proposal to pass) or the creation of decentralised agencies to accomplish more effectively implementation of Community legislation.

51 See in this point, Irme LAKATOS, “La Historia de la Ciencia y sus Reconstrucciones Racionales”, in Irme LAKATOS, *La Metodología de los Programas de Investigación Científica*, trans. Juan Carlos ZAPATERO, Madrid, Alianza Universidad, 1998, p.137

*Modes of Decision-making process*

<i>Type of Actor</i>	<b>Organisational/ Bureaucratic</b>	<b>International negotiations</b>	<b>Interorganisational/ networks</b>
<b>Institutions</b>	<i>Europolity</i> Federal states		
<b>Executives of states</b>		<i>European IGCs</i> Regimes	
<b>Meso-level actors</b>			<i>Comitology</i> Policy networks

Figure.3. Typology of decision-making process, showing generalisation of the European case with other cases<sup>52</sup>.

The question which arises is if international regimes are *political integrative processes*. If we take into account the dependent variable “institutionalisation”, answering this question involves examining the variable in other international contexts. The conceptualisations of “institution”, however, are extremely variable,

<sup>52</sup> The framework shows that governance in the EU involves three modes of decision-making processes, and that in each mode the relevant actors differ. Therefore, although we cannot generalise the European integration process as a whole. We can generalise according to the mode of decision-making process. Note, however, that the other international cases are indicated in the framework by type, and not by empirical examples. For the type of “regime” that we are treating here, some empirical examples are: the World Trade Organisation, the International Labour Organisation and the International Monetary Fund.

Because of lack of space, I cannot define further the other modes of decision-making. There is abundant literature that treats each of them. I refer to the following basic works on the subject: for the organisational/bureaucratic mode: James G. MARCH and Herbert A. SIMON, *Organisations*, New York, John Wiley; for the international negotiations mode: Fred Charles IKLÉ, *How Nations Negotiate*, New York, Harper and Row, 1964; for the interorganisational/networks mode: Bernd MARIN and Renate MAYNTZ, (eds.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt am Main, Campus.

and *a fortiori* those of “institutionalisation”<sup>53</sup>. Haas’ evaluative concept of *authority-legitimacy transfer* could help here:

*International Regime Theory* treats the subject of creation and maintenance of international institutions<sup>54</sup>. However, regime theorists have been concerned especially with problems of international policy coordination<sup>55</sup> and cooperation<sup>56</sup>, more than with integration or transfer of governance competences. Thus, in Keohane’s institutionalism, regimes are significant because they reduce transaction costs of negotiations, providing a framework that establishes liability for actions and facilitates exchange of information. Regimes are created if it is expected that the outcomes will be more efficient than those of *ad hoc* arrangements. When states aim, furthermore, to reduce “uncertainty about whether other governments will keep their commitments”<sup>57</sup>, then regimes will include some form of institutionalisation. But there is no notion here of “transfer of authority” in terms of sovereignty, precisely because regimes “should be comprehended chiefly as arrangements motivated by self interest: as components of systems in which sovereignty remains a constitutive chief principle”<sup>58</sup>.

In reality, except for the treatment of the EU as a regime, there is no research programme that treats the issue of integration in other

53 For conceptualisations of “institution”, see Jan-Erik LANE and Svante ERSSON, *The new institutional politics*, London and New York, Routledge.

54 Stephen KRASNER (ed.), *International Regimes*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1983.

55 Stephen KRASNER, “Global Communications and National Power”, *op.cit.*; Lisa MARTIN, “Heterogeneity, Linkage, and Common Problems”, *op.cit.*

56 Robert KEOHANE, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1984; Lisa MARTIN, “Heterogeneity, Linkage, and Common Problems”, *op.cit.*

57 Robert KEOHANE, “The Demand for International Regimes”, in Stephen KRASNER, *International Regimes*, *op.cit.*, p. 167

58 Robert KEOHANE, *After Hegemony*, *op.cit.*, p.63.

regimes. Regimes are treated as intervening variables between other causal factors and states' behaviour<sup>59</sup>.

In addition to *variety of actors* and *institutionalisation*, Helen Wallace points to a third dimension that characterises the kind of multilateral negotiations that we find in the EU: *permanence*<sup>60</sup>. Krasner admits that regimes may create behavioural power that changes the distribution of resources or the value of those resources. As they become durable, "[r]egimes come to have an independent impact on outcomes and related behaviour"<sup>61</sup>. Still, this does not entail the creation of institutions with some status of permanence. Regimes can weaken or disappear if they become inconsistent with actual practices of states. Keohane, furthermore, indicates that regimes "do not establish binding and enforceable legal liabilities in any strict or ultimately reliable sense"<sup>62</sup>. This seems a natural derivation of the paradigmatic principles of International relation theories<sup>63</sup>: states are the basic actors and sovereignty is a notion with absolute value.

To consider "transfer" without implying another (supranational) entity also sovereign in absolute terms, we would need to examine contexts of decision-making in the EU other than international negotiations. It is here that we find the limits of disaggregated generalisation. I have attempted to show that it is logically possible to conceive of integration processes in the context of international negotiations. But to comprehend the implications of integrative

59 Stephen KRASNER, *International Regimes*, *op.cit.*n. 54.

60 Hellen WALLACE, "Making multilateral negotiations work", in William WALLACE (ed.), *The dynamics of European Integration*, London, Pinter, 1990, pp. 213-228

61 Stephen KRASNER, *International Regimes*, *op.cit.*, p. 359

62 Robert KEOHANE, "The Demand for International Regimes", *op.cit.*, n. 54., p. 154.

63 We are treating here only the conventional version coming from realism, but including liberal institutionalism. We do not include postinternationalist and constructivist approaches. The focus of this paper is not International Relations' epistemology. For the purposes of treating the integration dimension in international negotiations, the conventional version is sufficiently informative.

outcomes resulting from these processes requires assessing the permanence of the *transfer of authority and legitimacy*, i.e., the effects of pooling and delegating. We would need to examine the working activity of those institutions to which decisional competences have been delegated, and the implementation of policies. European integration, globally considered, cannot be studied solely through its IGCs. Systemic relations with the other modes of the decision-making process have to be taken into account. Moreover, different systemic implications also exist in other cases of international negotiations, especially with reference to the relation between domestic and international politics. These considerations show the limits of generalisation.

### **Conclusion**

In the study on semantic *centrality* carried out here, integration is defined as a revisionist process leading to the redefinition of political rules. Focusing on rulemaking mechanisms more than on outcomes, and instead of emphasizing the need for open communication and mutual sacrifices for reaching cooperative outcomes, the analysis here indicates that, for a negotiation process to be defined as integrative, uncertainty and competitive moves are logically necessary. Actors' strategies are thus based on expectations of beneficial changes. The revision of issues to be negotiated hence distinguishes integration from cooperation or coordination, since it leads to new conceptions of the decision problem, that is, to the introduction of new and enhanced potential welfare-improving projects. Solutions with an upgraded collective value have to be discovered by mutually advancing issues that were not previously present in a given negotiation set, but which are revealed if new information strategically raised in the negotiation process matches the fundamental individual interests of the actors involved.

We may fall into a phenomenological fallacy if we try to explain integration only with reference to the EU, since we can only explain

on the basis of abstract characteristics<sup>64</sup>. The analysis carried out here shows characteristics of the integration process that could be found in other international contexts. We have thus some criteria to evaluate “integration processes”. The theoretical criteria provided here, surely are not definitive. However, they could help to identify whether integration is a *central* dimension of a given international negotiation process or a *relevant* one, and to construct and test explanatory hypotheses in order to assess whether or not processes of policy coordination and cooperation are “steps on the way”<sup>65</sup> towards integration.

64 Carl G. HEMPEL, *Aspects of Scientific Explanation*, New York, Free Press, 1965.

65 Ernst B. HAAS, “The Study of Regional Integration”, *op.cit.*, p. 6.