Document généré le 25 avr. 2024 12:41

Études internationales

L'activité internationale des régions. Une perspective mexicaine (Note)

Julián Durazo-Hermann

Volume 31, numéro 3, 2000

URI : https://id.erudit.org/iderudit/704184ar
DOI : https://doi.org/10.7202/704184ar

Aller au sommaire du numéro

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)
1703-7891 (numérique)

Découvrir la revue

Citer cette note

Durazo-Hermann, J. (2000). L'activité internationale des régions. Une perspective mexicaine (Note). *Études internationales*, *31*(3), 475–487. https://doi.org/10.7202/704184ar

Résumé de l'article

Cet article est une contribution à l'étude de l'activité internationale des régions (ou États non souverains). Nous avons choisi la perspective mexicaine parce qu'elle a été peu étudiée et qu'elle offre au chercheur des nouveaux éléments qu'enrichissent le programme de recherche de la régionalisation des relations internationales. On trouve parmi eux une analyse des possibilités réelles d'activité internationale des régions appartenant à des États économiquement peu développés et politiquement très centralisés (comme ceux de l'Amérique latine), ainsi que les formes possibles de collaboration - coordination ou coopération - entre ces États et leurs régions. D'autres aspects sont les preuves, traditionnellement négligées, de l'importance pour l'activité internationale des régions des facteurs liés aux affaires économiques que de façon indirecte. À titre d'exemple, nous prenons une région mexicaine qui n'est pas située aux frontières internationales de l'État, mais qui a des intérêts extérieurs bien précis : le San Luis Potosi. De cette analyse on relève les particularités de l'action internationale des régions dans des conditions atypiques. Nos conclusions couvrent donc aussi bien l'étude des régions mexicaines que l'analyse générale des affaires internationales des régions.

Tous droits réservés © Études internationales, 2000

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/

Cet article est diffusé et préservé par Érudit.

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche.

https://www.erudit.org/fr/

L'activité internationale des régions une perspective mexicaine

Julián DURAZO-HERRMANN*

RÉSUMÉ : Cet article est une contribution à l'étude de l'activité internationale des régions (ou États non souverains). Nous avons choisi la perspective mexicaine parce qu'elle a été peu étudiée et qu'elle offre au chercheur des nouveaux éléments qu'enrichissent le programme de recherche de la régionalisation des relations internationales. On trouve parmi eux une analyse des possibilités réelles d'activité internationale des régions appartenant à des États économiquement peu développés et politiquement très centralisés (comme ceux de l'Amérique latine), ainsi que les formes possibles de collaboration – coordination ou coopération – entre ces États et leurs régions. D'autres aspects sont les preuves, traditionnellement négligées, de l'importance pour l'activité internationale des régions des facteurs liés aux affaires économiques que de façon indirecte. À titre d'exemple, nous prenons une région mexicaine qui n'est pas située aux frontières internationales de l'État, mais qui a des intérêts extérieurs bien précis : le San Luis Potosí. De cette analyse on relève les particularités de l'action internationale des régions dans des conditions atypiques. Nos conclusions couvrent donc aussi bien l'étude des régions mexicaines que l'analyse générale des affaires internationales des régions.

ABSTRACT : This is a contribution to the study of the international activities of regions (or non-sovereign States). We have chosen the Mexican perspective, which has been little studied and which offers to scholars new elements that enrich the regional international relations research programme.
These include an analysis of the real possibilities of international activity for regions that belong to economically less developed and politically more centralised States (such as those in Latin America) and the possible means of collaboration – coordination or cooperation – between these States and their regions. We can also find previously neglected proof of the relevance to regional international activities of issues not directly related to economic affairs. As an example, I use the case of a Mexican region (San Luis Potosí), not directly located on the international border of the State, but whose international interests are well defined. From this analysis I draw the particular conditions for the development of regional international activity under atypical circumstances. My conclusions are therefore relevant both to the specific case of Mexico's regions and to the general study of the international activity of the regions.

Depuis quelques décennies, certaines régions – ou États non souverains – participent au système international. Le développement de ce processus, ses objectifs et ses mécanismes ont déjà été étudiés, soit du point de vue du droit international, soit de la perspective des relations internationales.

* *Professeur – chercheur El Colegio de San Luis Potosi, Mexique.*

Revue Études internationales, volume XXXI, n° 3, septembre 2000

Cependant, ce phénomène n'a presque pas été étudié au Mexique. Pourtant, les régions mexicaines – comprises comme les états fédérés – ont des intérêts internationaux précis : l'émigration de leurs citoyens aux États-Unis, les transferts d'argent provenant des émigrés, la promotion du commerce international et des investissements étrangers. Ces questions intéressent les régions d'autant plus que leur bien-être en dépend. Ainsi, pour gérer ces questions internationales, les régions mexicaines ont commencé à développer des mécanismes spécialisés. Le pacte fédéral mexicain – historiquement très centralisateur – leur impose pourtant des restrictions formelles et réelles très importantes.

Une analyse de l'activité internationale des régions au Mexique ne doit donc pas considérer la seule description théorique des mécanismes régionaux d'action internationale, mais aussi les conditions objectives dans lesquelles cette activité est menée. Un court exposé des relations intergouvernementales mexicaines est alors nécessaire.

Dans cet article, seront d'abord analysées les possibilités théoriques d'action internationale des régions. Une deuxième partie sera consacrée à l'étude du cadre constitutionnel du Mexique et ses dispositions relatives à l'activité internationale des régions. Cette analyse est suivie d'une description politique du système fédéral mexicain et conclut avec un examen de la marge réelle d'action internationale dont disposent les régions.

Pour éviter toute ambiguïté dans les termes, nous réservons ici le concept « État » pour l'État fédéral mexicain ; pour les états fédérés du Mexique, le mot « région » sera utilisé. Là où un exemple est nécessaire, nous faisons référence au cas du San Luis Potosí, une région située au centre géographique du pays. Cette région, même éloignée de la frontière, a un pourcentage d'émigrés aux États-Unis et d'investissements étrangers supérieur à la moyenne nationale et possède donc un intérêt accru pour les affaires internationales.

I – L'action internationale des régions

La globalisation – la croissance soutenue des échanges économiques, politiques et sociaux privés à l'échelle internationale – a altéré profondément les flux, économiques et autres, dont dépendent les régions et les a forcées à réagir. Certaines d'entre elles ont décidé de chercher à l'extérieur de leur État les capacités et les ressources nécessaires pour relever ce défi.

Pour prendre cette décision, les régions doivent avoir un degré élevé d'autonomie dans leurs affaires intérieures. La plupart des régions qui participent aux relations internationales font donc partie d'un État fédéral[1]. Et par le

1. Ivo DUCHACEK, « Perforated Sovereignties : Towards a Typology of New Actors in International Relations », *in* Hans MICHELMAN et Panayotis SOLDATOS (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, pp. 6 ss.

fait même, le recours des régions au système international reflète la faiblesse de l'État, incapable de pourvoir lui-même aux besoins de ses régions[2].

L'État n'est pourtant pas un acteur absent de la régionalisation des relations internationales. Les régions dépendent toujours territorialement et politiquement d'un État et celui-ci est donc en position d'imposer des conditions à leur activité internationale[3].

D'ailleurs, le statut international des régions reste indéfini. Leur activité internationale est soumise, d'une part, à l'anarchie traditionnelle du système international, et d'autre part, à la structure supérieure des États auxquels elles apartiennent. En plus, les régions ne sont pas des États en pleine possession de leurs moyens ; même si elles partagent plusieurs des attributs d'un État moderne (territoire et gouvernement), leur souveraineté est résiduelle, dans le meilleur des cas[4].

L'activité internationale des régions étant une conséquence de la mondialisation, leur logique internationale est fortement économique – sauf dans le cas des régions séparatistes, et qui à elles seules méritent une analyse exhaustive. Les considérations classiques de pouvoir en sont donc pour la plupart absentes[5].

L'activité internationale des régions est donc concentrée dans le champ économique. Dans cette sphère, les régions possèdent une marge considérable de manœuvre face à l'État fédéral, qui dérive du partage constitutionnel des pouvoirs et qu'elles peuvent projeter dans le système international[6]. Sur ce plan, le caractère économique croissant des relations internationales favorise aussi les régions[7].

Toutefois, les questions qui ne sont liées aux affaires économiques que de façon indirecte peuvent être aussi importantes pour l'activité internationale des régions. C'est le cas des régions affectées par les flux de migration – qui

2. Daniel LATOUCHE, « State Building and Foreign Policy at the Subnational Level », *in* I. DUCHACEK, D. LATOUCHE et Garth STEVENSON (dir.), *Perforated Sovereignties and International Relations*, New York, Greenwood, 1988 (dorénavant cité comme *Perforated Sovereignties...*), pp. 30 ss.
3. Jacques PALARD, « Les régions européennes sur la scène internationale : conditions d'accès et système d'échanges », *Études internationales*, volume 30, n° 4, 1999, pp. 657 ss.
4. Pour une discussion sur les types de fédéralisme et leur relation avec la souveraineté, voir Felipe TENA RAMÍREZ, « La forma de gobierno (El sistema federal) », *in Derecho constitucional mexicano*, Mexico, Porrúa, 1998 (32e édition), pp. 101-127.
5. Brian HOCKING, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe », *Études internationales*, volume 25, n° 3, 1994, pp. 410 ss.
6. D. LATOUCHE, art. cit., pp. 30-40.
7. Pour une discussion de l'importance accrue des affaires économiques pour les relations internationales contemporaines, voir Richard COOPER, « Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies » *in Economic Policy in an Interdependent World. Essays in World Economics*, Cambridge, É.-U., The MIT Press, 1986, pp. 1-22. Voir aussi Robert KEOHANE et Joseph NYE, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown & Co., 1977.

ont, outre l'économique, une dimension sociale et politique bien importante – comme San Luis Potosí, par exemple, où la proportion d'émigrés atteint environ 4 % de la population totale[8]. Les régions peuvent aussi s'intéresser au développement de leurs systèmes d'éducation ou de gestion des ressources naturelles avec une participation internationale[9].

Les régions mènent leur activité internationale en fonction de leurs intérêts et de leurs possibilités. Cette activité peut se développer d'abord avec des moyens internes, dont l'application correspond en principe aux sujets agissant dans l'espace territorial de juridiction régionale. La politique économique régionale constitue une des façons de procéder. Elle peut utiliser l'assistance technique et les exemptions fiscales pour les nouveaux investissements, le savoir-faire des travailleurs, la création de zones industrielles et les programmes de dérégulation administrative. D'autres moyens internes sont la publicité et la promotion économique[10].

Ensuite, si une région entreprend des activités internationales de grande envergure, celle-ci peut développer des instruments d'action extérieure directe. On y trouve les missions de contact et de recherche et les voyages internationaux des chefs des gouvernements régionaux. Une autre forme d'action directe est la participation régionale aux forums internationaux – soit de façon indépendante, soit de façon subsidiaire des délégations fédérales.

La recherche d'ententes internationales – que les régions concluent elles-mêmes ou auxquelles elles s'associent – et la formation de bureaucraties spécialisées permanentes forment un degré supérieur d'évolution des mécanismes d'activité internationale des régions. Finalement, si leur activité internationale est intense, les régions peuvent créer un réseau de représentation à l'extérieur[11].

Dans certains cas, les régions peuvent aussi essayer d'influencer la politique extérieure de l'État fédéral auquel elles apartiennent, pour l'inciter à utiliser ses propres moyens – plus importants et plus efficaces – pour atteindre les objectifs régionaux. Les régions peuvent agir ainsi, même en utilisant des moyens strictement internes[12].

Ce résultat n'est pas nécessairement recherché par les autorités régionales. Au San Luis Potosí, par exemple, une controverse se développa entre le

8. Chiffres basés sur des données parues en *Información básica sobre migración por entidad federativa, 1990*, Mexico, Consejo Nacional de Población, 1994, pp. 112 ss. Voir aussi Ramón MONTOYA, *La experiencia potosina en Chicago*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 1997, pp. 25 ss.
9. Francisco MARMOLEJO, « Educación superior México-Estados Unidos : cinco años después del TLC », *Vetas*, num. 4, 2000, à paraître.
10. I. DUCHACEK, art. cit., pp. 14 ss.
11. Earl FRY, « Trans-Sovereign Relations of the American States », *in Perforated Sovereignties...*, pp. 58 ss.
12. John KLINE, « Continuing Controversies over State and Local Foreign Policy Sanctions in the United States », *Publius. The Journal of Federalism*, 29 (1999), pp. 113 ss.

gouvernement régional et Metalclad – une entreprise étatsunienne. En essayant de s'imposer sur les autorités régionales, Metalclad a déposé la première plainte contre le Mexique dans le cadre de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna)[13].

Même si l'État fédéral favorisait d'abord l'entreprise étrangère, la plainte déposée au tribunal arbitral international l'a forcé à reprendre à contrecœur les arguments régionaux et à préparer les arguments dans la préparation de sa défense[14]. Dans ce cas, ce ne fut pas l'action régionale qui mena à ce résultat, mais cet événement montre comment il est possible d'amener l'État à défendre les intérêts régionaux sur le plan international.

Le degré d'évolution des moyens d'action internationale aussi bien que la cohérence du réseau formé sont étroitement liés aux ressources dont disposent les régions. Au Mexique, par exemple, l'état général de l'économie ne permet aux régions que des interventions assez modestes dans le système international.

Même à l'intérieur du pays, les ressources régionales pour les activités internationales sont bien différentes. Le degré d'évolution de cette activité variera donc d'une région à l'autre. Le San Luis Potosí, qui alloue un budget annuel pour les activités de promotion à l'extérieur de 250 millions de pesos (environ 25 millions de dollars américains)[15], se situe dans la moyenne.

Géographiquement, l'activité internationale des régions peut être classifiée en trois types. Le premier, le contact transfrontalier vise à résoudre d'une façon plutôt informelle les problèmes immédiats (criminalité, désastres naturels, incendies, etc.) touchant les deux côtés de la frontière[16].

Le deuxième type est la relation formelle avec l'État voisin et porte sur des thèmes plus amples, comme migration, culture ou gestion des ressources. Ce champ est le plus fréquent dans des pays comme le Mexique, où la plupart des régions n'ont pas de frontières internationales et où les affaires internationales sont généralement concentrées avec l'État voisin – les États-Unis[17].

Le troisième plan, le plan global, est l'horizon plus vaste de l'activité internationale des régions. On y trouve le commerce extérieur et les flux internationaux d'investissements. Ses méthodes sont aussi plus formelles et comprennent, parmi d'autres, le *lobbying* et la représentation permanente

13. Blanca Torres Ramírez, *Metalclad y Guadalcázar*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 1997.
14. Interview du groupe de travail Sihgo d'El Colegio de San Luis avec Pedro Medellín Milán, ancien chef du bureau d'Écologie et gestion de l'environnement (1993-1997) du gouvernement du San Luis Potosí, 2 février 2000.
15. Interview de Cecilia Costero Garbarino et Julián Durazo Herrmann avec Rubén Navarro Ledesma, directeur général de Développement industriel du San Luis Potosí, 12 mai 2000.
16. I. Duchacek, art. cit., pp. 16 ss.
17. Mario Ojeda Gómez, « La realidad geopolítica de México », *in Alcances y límites de la política exterior de México*, Mexico, El Colegio de México, 1984, pp. 87 ss.

auprès des gouvernements étrangers[18]. En outre, ce champ offre des opportunités importantes pour la définition d'un nouveau statut international pour les régions.

L'activité internationale des régions est un phénomène récent qui recèle une dimension politique très importante – les tensions générées entre la région et l'État n'ayant pas encore été totalement assimilées. Bien que le potentiel de conflit à ce sujet soit toujours présent, on peut aussi imaginer des scénarios de collaboration entre les deux niveaux de gouvernement[19].

On peut trouver un modèle de coordination, où le département fédéral chargé de la politique extérieure supervise l'activité internationale des régions et évite des contradictions entre les deux. Par contre, un schéma de coopération permet aux acteurs de mener des activités internationales indépendantes et essaie de faire coïncider les actions et les objectifs fédéraux et régionaux. Dans les deux cas, des lignes de contact et de négociation doivent exister entre l'État et les régions.

Cependant, si l'État perçoit une atteinte à son intégrité politique ou territoriale, il peut recourir à des moyens pour empêcher l'activité internationale des régions. Cela reviendrait à une centralisation extrême de la politique extérieure[20].

II – Le Mexique et l'activité internationale des régions : l'aspect juridique

La Constitution mexicaine de 1917 établit un État fédéral où les régions sont définies comme « États libres et souverains dans son régime interne » et conservent tous les pouvoirs non expressément accordés à la fédération (ce qui est connu comme souveraineté résiduelle)[21]. Toutefois, dans le cas des pouvoirs concurrents, l'esprit et la lettre de la Constitution mexicaine attribuent la priorité à l'État fédéral[22].

La Constitution défend expressément aux régions d'acquérir des crédits internationaux, ainsi que de conclure des ententes avec des puissances étrangères (comprises normalement comme d'autres États)[23]. D'après l'interprétation traditionnelle de la Constitution, toutes les relations internationales

18. I. Duchacek, art. cit., pp. 17 ss.
19. *Ibid.*, pp. 26 ss. Voir aussi Renaud Dehousse, « Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral », *Études internationales*, volume 20, n° 2, 1989, p. 309.
20. I. Duchacek, art. cit., pp. 28 ss.
21. Articles 40 et 120 de la *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* (dorénavant cité comme la Constitution mexicaine) – texte en vigueur en 1994.
22. *El federalismo mexicano. Elementos para su estudio y análisis*, Mexico, Senado de la República, 1998, pp. 101 ss.
23. Article 117, alinéas I et VII, de la Constitution mexicaine.

appartiennent aux domaines exclusifs de l'État fédéral[24]. La réforme constitutionnelle de 1988 renforça cette position, en substituant, dans la liste des pouvoirs du président fédéral, le terme « négociations diplomatiques » pour « politique extérieure[25] ».

En plus, un nombre important d'autres pouvoirs – la plupart susceptibles de projection extérieure – est réservé à l'État. Déjà en 1917, ceux-ci comprenaient la régulation du commerce (des secteurs minier et bancaire). Des réformes constitutionnelles postérieures y inclurent le contrôle du commerce extérieur, la planification du développement, le contrôle des secteurs économiques stratégiques et l'attraction et la régulation des investissements étrangers[26].

Même si les régions conservèrent le droit au partage des bénéfices fiscaux produits par ces derniers domaines, leurs direction et régulation directes leur échappèrent. La clause de prévalence de la législation fédérale – qui oblige les gouverneurs régionaux à publier et à veiller à l'application des lois fédérales[27] – et la jurisprudence de la Cour suprême de justice confirmèrent l'excercice des pouvoirs fédéraux exclusifs dans ces domaines[28].

Ces pouvoirs fédéraux peuvent, en outre, s'étendre énormément. D'après l'article 73, alinéa XXX, de la Constitution mexicaine, le Congrès fédéral est autorisé à employer tous les moyens nécessaires pour utiliser ses pouvoirs. Ce pouvoir implicite – qui traditionellement rend exclusif à l'État fédéral les domaines sur lesquels il exerce une juridiction[29] – a limité et peut encore réduire les moyens dont disposent les régions pour développer leur activité internationale.

Celles-ci ont généralement accepté ces principes et cette interprétation. La Constitution régionale du San Luis Potosí, pour sa part, reconnaît dans son titre dédié aux principes constitutionnels la primauté de la Constitution fédérale. En plus, nombre de ses dispositions font référence aux préceptes fédéraux. Finalement, la Constitution régionale ne fait aucune mention de l'activité internationale[30].

24. F. TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, pp. 112 ss. Pour appuyer sa thèse, Tena Ramírez cite *Le Fédéraliste*, d'Alexander HAMILTON et James MADISON, numéros XIII et XIV. Voir aussi Ignacio BURGOA ORIHUELA, *Derecho constitucional mexicano*, Mexico, Porrúa, 1997 (11e édition), p. 794.
25. Manuel GONZÁLEZ OROPEZA, « Artículo 89 », *in Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, Mexico, H. Cámara de Diputados – Miguel Ángel Porrúa, 1994 – dorénavant *Derechos del pueblo mexicano...* – (vol. 9), pp. 551 ss.
26. María del Pilar HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, « Article 73 », *in Derechos del pueblo mexicano...* (vol. 8), pp. 9-656.
27. Article 120 de la Constitution mexicaine.
28. Voir les commentaires aux articles 73, 117, 120 et 124 de la Constitution mexicaine *in Derechos del pueblo mexicano...*, volumes 8, 11 et 12.
29. *El federalismo mexicano...*, *op. cit.*, pp. 109 ss.
30. Titre second, « De los principios constitucionales », *Constitución política del estado libre y soberano de San Luis Potosí* (dorénavant Constitution régionale) – texte en vigueur en 1996.

Or, la Constitution régionale du San Luis Potosí octroie au gouverneur et au Congrès des pouvoirs permettant des activités à l'extérieur, entre autres celles de promotion et de développement économique. De plus, le gouverneur est nommé représentant d'office de la région vis-à-vis du gouvernement fédéral et autres entités, publiques et privées, et a le droit de conclure des ententes avec eux[31].

Paradoxalement, la Cour suprême a déclaré que les pouvoirs des régions « s'étendent à tout ce qui ne leur est pas expressément interdit par les articles 117 et 118 de la Constitution fédérale[32] ». On relève de cet arrêt que les régions ont le droit de se doter de moyens administratifs et d'une capacité institutionnelle en matière de relations internationales, sans transgresser l'ordre constitutionnel en vigueur. Il y a là une contradiction importante avec l'interprétation traditionnelle de la Constitution mexicaine.

L'ordre constitutionnel mexicain est donc très restrictif concernant l'activité internationale des régions ; en plus, l'interprétation juridique traditionnelle interdit absolument cette activité. Néanmoins, les contradictions légales et leur interprétation approximative peuvent permettre aux régions de développer, même si limitées, certaines activités internationales dans l'avenir.

III – Le Mexique et l'activité internationale des régions : l'aspect politique

Après la Révolution mexicaine (1910-1917), l'État fédéral connut une période de faiblesse extrême. Le contrôle politique du pays était dans les mains des *caciques* régionaux, dont le pouvoir dérivait des organisations militaires révolutionnaires indépendantes et du patronage qu'ils excerçaient sur la population. Leurs soldats, par exemple, étaient pour la plupart des paysans sans terre, auxquels la redistribution des propriétés foncières avait été promise en échange du service militaire[33].

Pour y faire face, l'État déclencha un programme de consolidation, basé sur la destruction des *caciques* régionaux. Le reforcement de l'armée fédérale, la modernisation de la structure de l'État et l'extension des pouvoirs fédéraux exclusifs furent les voies élues. Les *caciques*, avec leurs relations politiques dépassées, furent incapables de réagir[34].

Une fois les *caciques* disparus, la faiblesse fiscale et administrative des régions les obligea à déléguer certains de leurs pouvoirs (surtout en matière

31. Articles 57, 80 et 114 de la Constitution régionale.
32. *Semanario Judicial de la Federación*, 5ª época, tomo III, p. 639 ; cité dans le commentaire à l'article 117 de la Constitution mexicaine *in Derechos del pueblo mexicano...*, vol. 11, p. 536.
33. Lorenzo MEYER, *El conflicto social y los gobiernos del maximato*, Mexico, El Colegio de México, 1978 (*Historia de la Revolución mexicana*, vol. 13), pp. 253-319.
34. Romana FALCÓN, *Revolución y caciquismo. San Luis Potosí, 1910-1938*, Mexico, El Colegio de México, 1984, pp. 223 ss.

économique) au gouvernement fédéral. La récession économique – qui commença au Mexique en 1926 – accéléra cette tendance[35].

Comme part du programme de modernisation de l'État, le gouvernement de Lázaro Cárdenas (1934-1940) incita à la centralisation des pouvoirs économiques au sein de l'État fédéral. Ainsi, la planification, le contrôle des ressources naturelles, le pouvoir d'expropriation et autres instruments importants devinrent pouvoirs exclusifs de la fédération. La Constitution subit maintes réformes pour assurer le développement de l'État aux frais des pouvoirs régionaux[36].

Depuis 1940, l'État centralisa davantage les ressources fiscales et la conduite de la politique économique. Pendant ce temps, l'interprétation traditionnelle de la Constitution, qui empêchait l'activité internationale des régions, se clarifia[37].

Ainsi, seul le contrôle politique local resta dans les mains des gouvernements régionaux. La structure bureaucratique des régions se trouva alors très concentrée dans des instruments politiques, telles la police et la justice. Cette division des fonctions, conjuguée à la valeur symbolique du fédéralisme au Mexique[38], empêchèrent la réforme de l'État et sa centralisation définitive[39].

Ce modèle politique produisit plusieurs décennies de croissance économique ininterrompue. Pourtant, le Mexique connut la crise dans les années 1970 et 1980 et une réforme profonde de l'administration publique se fit alors nécessaire. Le modèle fédéral survécut grâce à une modernisation tardive des structures régionales de gouvernement[40].

Cependant, cette réforme de l'État, qui est très récente, est davantage un processus de décentralisation que de fédéralisation. Les sphères où les régions ont reçu des responsabilités nouvelles sont toutes des domaines aux pouvoirs concurrents (santé, éducation, lutte contre la pauvreté, etc.). Le partage constitutionnel des pouvoirs reste donc inaltéré.

Les régions n'ont pas acquis de nouveaux pouvoirs et leur activité dans les domaines décentralisés reste soumise à la clause de prépondérance fédérale.

35. Alicia HERNÁNDEZ CHÁVEZ, « Federalismo y gobernabilidad en México », *in* Marcello CARMAGNANI (dir.), *Federalismos latinoamericanos : México, Brasil, Argentina*, Mexico, El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 280 ss.
36. Pour une meilleure analyse du développement de l'État mexicain pendant les années 1930, voir mon mémoire de licence, *El Estado y la crisis. La Argentina, Chile y México en la década de 1930*, El Colegio de México, 1999.
37. Jorge SAYEG HELÚ, *El constitucionalismo social mexicano. La formación constitucional de México (1806-1986)*, Mexico, UNAM – INEHRM – AVM, 1987 (vol. 2), pp. 557 ss.
38. Pour une analyse de la valeur symbolique du fédéralisme au Mexique, voir Luis MEDINA, *La división vertical de poderes : el federalismo*, México, CIDE, 1997 (documento de trabajo 70).
39. A. HERNÁNDEZ CHÁVEZ, art. cit., pp. 289 ss.
40. Luis AGUILAR VILLANUEVA, « El federalismo mexicano : funcionamiento y tareas pendientes », *in* A. HERNÁNDEZ CHÁVEZ, *¿Hacia un nuevo federalismo ?*, Mexico, El Colegio de México – Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 119 *et passim*.

D'autre part, dans certains cas, la décentralisation n'a pas rendu aux régions les ressources nécessaires pour gérer efficacement leurs nouvelles responsabilités[41].

Dans le domaine de la santé, par exemple, les régions devinrent responsables des services médicaux généraux. Cependant, le coût de gérer ces institutions et payer leurs employés surpassa la capacité fiscale des régions et les transferts fédéraux correspondants s'avérèrent nettement insuffisants[42].

Néanmoins, les négociations entamant la création de l'Aléna entre 1990 et 1992 changea la position de l'État fédéral vis-à-vis de l'activité internationale des régions. Même si celles-ci ne furent pas représentées au sein de l'équipe négociatrice mexicaine (qui incluait pourtant des entrepreneurs)[43], l'article 1108 de l'Aléna leur permit de faire part de leur réserve relativement au traité. Cependant, le délai de deux ans fixé par l'Aléna expira sans qu'aucune région mexicaine ne présentât une seule réserve[44].

En conclusion, alors que la décentralisation jouit actuellement d'une grande force politique au Mexique, les domaines décentralisés jouissent de peu de projection extérieure. De plus, les régions profitent peu des rares opportunités légales d'action internationale que l'État leur présente.

D'ailleurs, le développement et l'application de la politique extérieure, en tant que pouvoirs réservés à l'État, sont encore fermement centralisés. Le cadre politico-juridique mexicain reste donc toujours très restrictif des possibilités régionales dans les affaires internationales.

IV – Les possibilités d'action internationale des régions mexicaines

Vu les restrictions constitutionnelles et les limitations du programme mexicain de décentralisation, on s'attendrait à une activité internationale des régions presque inexistante au Mexique. Pourtant, la longue crise économique et politique de l'État fédéral a étendu la marge d'action des régions et leur a permis de prendre un certain nombre d'initiatives.

Ceci a renforcé la responsabilité politique des régions vis-à-vis de leurs citoyens et leur permet, en même temps, de revitaliser et développer leurs pouvoirs constitutionnels, même en face de l'opposition fédérale. Simultané-

41. Voir, par exemple, Laura FLAMAND GÓMEZ, *Las perspectivas del nuevo federalismo: el sector salud. Las experiencias en Aguascalientes, Guanajuato y San Luis Potosí*, Mexico, CIDE, 1997 (Documento de trabajo, 57).
42. *Ibid.*, pp. 48 ss.
43. Centro de Estudios Estratégicos, *Entendiendo el TLC*, Mexico, Fondo de Cultura Económica – ITESM, 1994, p. 12.
44. Annexe I de l'Aléna (in *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Texto oficial*, México, Secofi, 1998 [2e édition]).

ment, l'ouverture de l'économie mexicaine – non seulement tolérée mais aussi promue par l'État fédéral[45] – a remis en question le système économique régional en vigueur.

En conséquence, l'intérêt des régions pour l'activité internationale a cru sensiblement. Après 1994, les régions mexicaines ont développé certains secteurs d'activité internationale, même sans aucune réforme constitutionnelle.

La situation géographique de l'activité internationale des régions mexicaines varie selon les cas. Les régions frontalières – particulièrement celles du nord du pays, qui bordent les États-Unis – sont en fait déjà obligées de mener des contacts transfrontaliers fréquents. D'autres régions, tel le San Luis Potosí, n'ont pas de frontière et gèrent leurs intérêts internationaux d'une façon plus globale. Toutefois, les États-Unis restent l'objet principal de l'action extérieure régionale.

Si l'on suit une interprétation littérale de la Constitution, les régions n'ont toujours pas le droit de signer des ententes avec des puissances étrangères et d'acquérir des crédits internationaux. Cependant, rien ne les empêche de se faire représenter à l'extérieur – même auprès des gouvernements étrangers – ni de signer des ententes avec des entités non étatiques (soient-elles publiques ou privées), en profitant des limites du terme traditionnel « puissances étrangères ».

C'est ainsi que le San Luis Potosí a signé plusieurs ententes avec des agences internationales de coopération et même d'autres régions en des domaines très variés (éducation, gestion de l'environnement, géomatique)[46]. Pourtant, tout ceci viole la règle historique qui interdisait toute activité internationale des régions.

D'ailleurs, seules les régions peuvent imposer les termes et les conditions dans lesquelles leurs chefs de gouvernement voyagent à l'extérieur[47].

Ces voyages, réalisés normalement de façon conjointe avec des entrepreneurs régionaux, visent à contacter des entreprises intéressées à investir au Mexique et à les convaincre des avantages à investir dans la région. Ils incluent aussi des visites aux délégations internationales de la Banque nationale du Commerce extérieur – organisme fédéral chargé de stimuler les exportations mexicaines[48].

45. Miguel Ángel Olea Sisniega, « México en el sistema de comercio internacional. Análisis de las negociaciones comerciales internacionales durante el decenio de los ochenta », *in* César Sepúlveda (dir.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 352-365.
46. Lettre d'Abe Akiko, fonctionnaire de l'Agence japonaise de coopération internationale, à Julián Durazo Herrmann, 24 mai 2000. Voir aussi l'interview de Julián Durazo Herrmann avec Jean-Marie Barrette, chargé d'affaires de la Délégation générale du Québec au Mexique, 26 avril 2000.
47. Voir, à titre d'exemple, l'article 57, alinéa xxiii, de la Constitution régionale du San Luis Potosí.
48. Bulletins de presse du Secrétariat d'État au Développement économique du San Luis Potosí du 24 août et 7 septembre 1999 [le 30 mai 2000 en http ://www.slp.gob.mx/sde/news].

D'autre part, les régions ont établi des bureaux de contact avec leurs émigrés – visant à maintenir la relation (et les tranferts d'argent) avec eux. Au Mexique, le San Luis Potosí, le Guanajuato, le Morelos et autres régions ont créé de tels bureaux. Certaines parmi elles ont aussi établi des « maisons » dans certaines villes des États-Unis pour y être représentées en permanence[49].

Cependant, ces bureaux ne s'occupent pas des autres intérêts internationaux des régions ni ne contribuent à la coordination de l'ensemble de l'action régionale à l'extérieur. Ils n'ont donc pas atteint un dégré d'institutionalisation qui permettrait d'y voir le germe d'un vrai département de relations internationales. Au San Luis Potosí, le bureau de contact international ne fait même pas partie de la structure bureaucratique régionale officielle et son activité n'est pas prévue dans le plan régional de développement[50].

La création d'autres instruments, surtout ceux touchant l'économie, doit attendre encore une réforme de la Constitution fédérale. Toutefois, les régions, profitant des vides constitutionnels, ont déjà enclenché des réformes économiques visant à développer leurs contacts internationaux. Au San Luis Potosí, la loi du développement industriel de 1999 chargea le Secrétariat régional au Développement économique d'attirer des investissements étrangers et de stimuler les exportations régionales[51].

Pourtant, ces deux activités relèvent des pouvoirs exclusifs de l'État fédéral. Le développement des institutions et des instruments régionaux d'activité internationale affecte donc les pouvoirs de l'État fédéral et on peut s'attendre à une réaction répressive de sa part.

Les possibilités de conflit intergouvernemental augmentent comme résultat des vides légaux mentionnés auparavant et qui dérivent d'une interprétation spécifique du texte constitutionnel. Cependant, même si ce processus ne manque pas de tensions politiques – telles les relations du gouvernement régional, l'État fédéral et des entreprises étrangères au San Luis Potosí[52] – , on ne trouve pas, jusqu'à présent, des conflits intergouvernementaux graves à ce sujet.

L'État fédéral ne s'est pas prononcé contre les activités internationales présentes des régions mexicaines et a même mis son réseau d'action internationale, beaucoup plus vaste et riche que tout ce que peuvent créer les régions – au moins à court terme – , à la disposition de celles-ci. Pour leur part, les régions ont développé une tendance à profiter de ce réseau fédéral[53].

49. Interview de Julián Durazo Herrmann avec Juan Manuel Martín del Campo, sous-directeur du bureau de contact international du San Luis Potosí, 21 février 2000.
50. *Plan Estatal de Desarrollo 1997-2003*, San Luis Potosí, Gobierno del estado, 1998. Aussi l'interview avec Juan Manuel Martín del Campo.
51. *Ley de fomento industrial del estado de San Luis Potosí*, 16 janvier 1999.
52. Le cas de Metalclad. Voir *supra*.
53. Lettre d'Angelina González Guerrero, sous-directeur de promotion économique et coopération du ministère des Affaires étrangères, à Julián Durazo Herrmann, 6 juillet 2000.

Le gouvernement du San Luis Potosí, par exemple, utilise les représentations à l'étranger de la Banque nationale du Commerce extérieur dans son programme de stimulation des exportations régionales[54]. De la même façon, les bureaux régionaux de contact international sont en relation directe avec le ministère fédéral des Affaires étrangères et le réseau diplomatique mexicain[55].

On trouve alors qu'une dimension de coordination des activités internationales, où l'initiative correspond aux régions, alors que l'attribution des ressources et la direction générale du processus restent fermement dans les mains de l'État, est en train de se développer. En outre, puisqu'il n'existe pas d'intention séparatiste dans les régions mexicaines, les possibilités d'une opposition radicale par l'État fédéral de leur activité internationale sont rares.

En conclusion, la régionalisation des relations internationales est un phénomène qui débute à peine au Mexique. L'activité internationale des régions vise surtout le développement économique et les contacts avec les émigrés, mais n'exclut pas d'autres domaines. Leur centre géographique est, inévitablement, les États-Unis.

Cependant, le dégré d'institutionnalisation de l'activité internationale des régions mexicaines n'est pas très élevé ; les institutions chargées de mener cette activité sont généralement faibles et, la plupart du temps, elles ne sont même pas incluses dans les programmes régionaux de développement.

Il est important de ne pas perdre de vue que, même si l'État fédéral mexicain s'est avéré assez faible lors de la crise des années 1970 et 1980 et a donc créé les conditions pour le développement de l'activité internationale de ses régions, sa force et ses ressources sont toujours largement supérieures à celles des régions. Celles-ci, tout en définissant de nouveaux intérêts et en établissant de nouvelles capacités politiques, dépendent encore de la bonne volonté fédérale pour développer et mener à bien leur activité internationale.

Il me semble, alors, que l'avenir de l'activité internationale des régions mexicaines soit probablement assuré, mais il sera aussi compliqué. Un *modus vivendi* à long terme entre l'État et les régions est en train d'apparaître et des canaux de coordination existent et continueront à se développer. Cependant, ce processus se développe parfois en marge du cadre légal.

L'interprétation de la Constitution mexicaine, désormais très restrictive, a changé et permet maintenant aux régions de poursuivre leurs intérêts internationaux. Mais, pour que ce processus soit complet, une réforme constitutionnelle est nécessaire ; il est pourtant difficile à dire si elle aura lieu dans un futur proche.

54. Interview de Cecilia Costero et Julián Durazo Herrmann avec Fernando López Palau, Secrétaire d'État au Développement économique du San Luis Potosí, 22 mars 2000.
55. Interview avec Juan Manuel Martín del Campo, 21 février 2000.