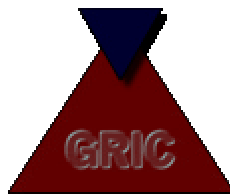


Continentalisation

Cahier de recherche 2000-07
Juin 2000

LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE DES AMÉRIQUES : DE NOUVELLES RELATIONS INTERAMÉRICAINES ?

Paula Winocur



**Groupe de recherche
sur l'intégration continentale**

Université du Québec à Montréal
Département de science politique
C.P.8888, succ. Centre-ville, Montréal, H3C 3P8

<http://www.unites.uqam.ca/gric>

Entre le 9 et le 11 décembre 1994, à l'invitation des États-Unis les présidents de l'hémisphère occidental se sont réunis à Miami (États-Unis). Trente-quatre pays participent¹ à cette réunion connue comme le "Sommet de Miami", au cours de laquelle est adopté le "Pacte pour le développement et la prospérité: démocratie, libre commerce et développement soutenu en Amérique".

Le principal objectif de cette réunion est l'établissement d'une zone de libre-échange hémisphérique grâce à l'élimination, de manière progressive, et en conformité avec les règles de l'OMC, des entraves au commerce et à l'investissement. L'année 2005 est désignée comme la date butoir pour la mise en place de la zone de libre-échange.

Cette réunion obéit aux processus de réadaptation qui sont en train de surgir dans le système mondial et qui donnent lieu à la constitution de blocs économiques régionaux. Les États-Unis cherchent ainsi à établir une zone de libre-échange avec l'objectif d'améliorer leur compétitivité et de se repositionner dans l'économie mondiale.

Cette proposition de créer une zone de libre-échange hémisphérique avait déjà été formulée par le président Bush lors de l'Initiative pour les Amériques (IPA), lancée en juillet 1990 mais restée sans lendemain. Cette nouvelle proposition consiste toutefois en une alternative plus élaborée que la précédente (IPA), tant sur le plan des stratégies employées que sur celui des mécanismes utilisés pour la discussion et la prise de conscience de la proposition².

Au cours du sommet de Miami, les présidents des pays de l'hémisphère occidental ont réaffirmé leur engagement en faveur de la démocratie et de la promotion de la prospérité grâce à l'ouverture des marchés, à l'éradication de la pauvreté et de la discrimination, au développement durable et à la conservation de l'environnement pour les générations futures. Le caractère d'ouverture s'est manifesté dans la promesse, des futurs pays membres, de lever leurs barrières commerciales et celles liées à l'investissement et dans leur engagement à suivre les règles et les disciplines

¹ Les 34 pays qui y ont participé sont : Antigua et Barbuda, l'Argentine, les Bahamas, Barbade, Belize, la Bolivie, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, la Dominique, l'Équateur, El Salvador, les États-Unis, la Grenade, le Guatemala, Guyana, Haïti, le Honduras, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, la République Dominicaine, Saint Kitts et Nevis, Sainte Lucie, Saint Vincent et les Grenadines, le Suriname, Trinité et Tobago, l'Uruguay et le Venezuela.

² SILVA, Fernando - "La Cumbre de las Américas" in *Actualidad Económica del Perú*, Lima (Pérou), n° 161, janvier-février 1995, p. 32-33.

commerciales et internationales du GATT/OMC³.

Le début des négociations a commencé au sein de la Commission spéciale de commerce de l'Organisation des Etats Américains (OÉA) dont le soutien technique est assuré par un Comité tripartite⁴, formé de l'OEA, la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL)⁵. C'est à travers les groupes de travail⁶, les réunions des vice-ministres⁷ et des ministres⁸ que les pays participants vont discuter et mettre en relief leurs similitudes et leurs différences et vont essayer de se mettre d'accord pour la réalisation de la ZLEA.

Le processus proposé à Miami comprend deux étapes. La première, ou période "facile"⁹, avait pour objectif de rassembler les informations sur la manière dont les différents sujets allaient être traités dans chaque pays participants et dans les sous-régions. Cette première étape des négociations a commencé avec la première réunion des ministres du Commerce à Denver (États-Unis), en juin 1995 et s'est poursuivie avec celles de Cartagène, (mars 1996) et de Belo Horizonte (mai 1997).

A partir de ces réunions, les participants ont commencé la deuxième étape avec la

³ HARKER, T., OULD EL-HADJ, S. et VINHAS de SOUZA, L. - "Los países del Caribe y el área de libre comercio de las Américas" in *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile (Chili), n° 59, Août 1996, p. 96.

⁴ Ce comité tripartite a été créé pour aider la construction de la ZLEA.

⁵ Depuis sa création, le Comité tripartite a effectué plusieurs tâches comme l'inventaire des lois et des règlements nationaux, les bases de données statistiques et l'étude des plusieurs sujets des négociations. Les institutions faisant partie ce comité, en particulier la BID, ont financé une grande partie des coûts d'opération du Secrétariat administratif et ont octroyé une aide technique très importante à l'ensemble du processus. SALAZAR-XIRINACHS, José M. - *Avance de las Negociaciones del ZLEA: Una evaluación Preliminar de los Primeros Dieciocho Meses*, Organización de Estados Americanos (OEA), 8 y 9 de septiembre de 1999, Internet www.sice.oas.org

⁶ Les groupes de travail sont chargés d'effectuer le travail préparatoire pour les négociations, en compilant et en analysant l'information concernant les relations commerciales de l'hémisphère. Les treize groupes de travail qui existent actuellement portent sur les procédures de douanes et les normes d'origine; l'investissement; les subventions; les mesures antidumping et les droits compensateurs; les normes et les barrières techniques au commerce; les mesures sanitaires et phytosanitaires; les économies de petite taille ; les règlements des différends; les services; les politiques de concurrence; les droits de propriété intellectuelle; l'agriculture et les achats gouvernementaux.

⁷ Les réunions de vice-ministres ont pour objectifs de coordonner les travaux des groupes de travail et d'établir des recommandations aux ministres du commerce.

⁸ Les réunions des ministres ont pour objectif d'établir le plan de travail général de la zone de libre-échange qui devra être adopté lors des sommets des présidents des pays participants.

⁹ Terme utilisé dans SELA - *Hacia el ALCA: Avances y Agenda Futura*, Documentos del SELA, SP/DRE/Di n° 16-97, noviembre 1997, Internet: <http://lanic.utexas.edu/~sela>.

IVe Réunion des ministres du commerce à San José de Costa Rica, en mars 1998¹⁰, considérée comme le début de la vraie négociation. Cette étape vise à préciser les conditions de la négociation qui devra aboutir à la ZLEA en 2005. La réunion des ministres au Costa Rica a donné lieu au IIème Sommet des présidents à Santiago du Chili, en avril 1998. Les principes et objectifs stipulés lors de ce Sommet de Santiago représentent la base de la négociation. Avant le début de ce sommet, le président du Chili de l'époque, Eduardo Frei, avait identifié les quatre points que les présidents des trente-quatre pays participants voulaient traiter : l'éducation (la situation des professeurs, bourses, technologies, etc.), la réforme des systèmes de justice (avec la signature des accords de coopération pour des réformes judiciaires dans le continent), la coopération en matière de pauvreté (avec divers programmes spécifiques) et le lancement de la ZLEA en 2005¹¹. Le Sommet des présidents va établir deux documents: la déclaration de principes et le plan d'action¹².

Ce sommet a été suivi des réunions du Comité des négociations commerciales¹³ à Buenos Aires (Argentine), en juillet 1998, au Suriname, en décembre 1998, à Miami en avril 1999, à Cochabamba (Bolivie) en juillet 1999 et à Miami, en octobre de cette même année et de la réunion des groupes de travail et des comités consultatifs, le 31 août 1998, à Miami (États-Unis)¹⁴. La dernière de ces réunions a été la Cinquième réunion ministérielle à Toronto, au Canada, le 4 novembre 1999, lors de laquelle les ministres ont annoncé l'ensemble des mesures de facilitation du commerce qui devront être approuvées.

Dans les principaux pays d'Amérique latine, les différentes enquêtes d'opinion ont

¹⁰ Pour plus de détails sur cette réunion, voir SELA - "Hacia un Area de Libre Comercio de las Américas, ALCA: La hora de las decisiones" in *Boletín de Notas Estratégicas*, SELA, Caracas (Venezuela), n° 31, abril 1997, Internet <http://lanic.utexas.edu/~sela>.

¹¹ LUGONES, Paula - "La reunión será clave para el libre comercio de la región" in *Clarín*, Buenos Aires (Argentine), 16 avril 1998, Internet <http://www.clarin.com>.

¹² La Déclaration de principes est destinée à définir les critères selon lesquels les ministres des commerces devront mettre en place la ZLEA. Le Plan d'action est défini lors du Sommet de Santiago, comme un corps d'initiatives concrètes destinées à promouvoir le plein développement des pays de l'hémisphère et à assurer l'accès et l'amélioration de la qualité de l'éducation, la promotion et la fortification de la démocratie et le respect de droits de l'Homme, l'approfondissement de l'intégration économique le libre commerce et l'éradication de la pauvreté et de la discrimination. OEA - *Segunda Cumbre de las Américas - Plan de Acción* - Documentos de la OEA, Internet <http://www.sice.oas.org>.

¹³ Le comité des négociations commerciales a été créé lors de la réunion des ministres de San José, en mars 1998. Il est chargé, au niveau des vice-ministres, de guider et de superviser le travail des groupes de négociation.

¹⁴ Pour plus de détails sur cette réunion, voir "El MERCOSUR y la compleja ruta del Alca" in *Panorama del MERCOSUR*, Centro de Economía Internacional, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto, Buenos Aires (Argentine), octobre 1998, p53.

montré qu'en général, les gouvernements et les populations civiles latino-américaines préféraient s'approcher politiquement et économiquement des États-Unis plutôt que de s'en éloigner¹⁵. Ainsi, ces pays ont participé activement, surtout au niveau sous-régional, dans la construction de cette zone hémisphérique. Les enjeux qu'elle représente vont être identifiés dans les pages qui suivent, pour chacun des regroupements sous-régionaux latino-américains (Section 1). Nous présenterons ensuite (section 2) les enjeux pour chacun des parties contractantes à l'ALENA dans la mesure où chacune d'elle participe aux négociations sur une base individuelle.

¹⁵ *Idem.*

L'AMÉRIQUE LATINE FACE À LA ZONE HÉMISPHERIQUE.

Le possible rapprochement des États-Unis et de l'Amérique latine par la création de la ZLEA n'est pas sans comporter certains dangers pour les pays de cette région. Même si la Zlea leur offre des avantages importants, elle présente néanmoins des inconvénients qui peuvent provoquer des effets négatifs dans les économies des pays ou groupes de pays impliqués.

Les avantages de participer.

Les avantages que l'Amérique latine peut obtenir dans la conformation de la ZLEA sont de deux types: un meilleur accès au marché nord-américain et la consolidation de la libéralisation du commerce et des politiques macro-économiques. Cette consolidation peut donner lieu à une augmentation des flux d'investissements vers la région et permettre un meilleur accès aux autres marchés latino-américains qui n'appartiennent pas à la ZLEA. Avec la création de cette zone, la tendance des États-Unis à considérer les pays latino-américains comme des "pays à risque" (clause super 301), pourrait s'estomper et le recours aux mesures unilatérales contre ces pays diminuer¹⁶. De plus, le pouvoir de négociation des membres de la zone pourrait s'accroître vis-à-vis d'autres zones ou pays tiers¹⁷. Cette zone permettrait ainsi d'octroyer aux pays participants une plus grande sécurité juridique dans leur commerce avec les États-Unis. À ces avantages s'ajoute le fait que lors du Sommet de Miami et les réunions qui l'ont suivi, les pays participants se sont entendus pour que le processus de négociation soit *ad hoc*, c'est-à-dire qu'il ait des caractéristiques propres et différentes des schémas d'intégration sous-régionaux existants ; que l'accord soit un engagement unique en

¹⁶ Il y a quelques années, les États-Unis avaient annoncé leur intention de restreindre le commerce par l'application de certaines mesures. Ces mesures étaient la publication de la liste des barrières au commerce par le Bureau du Représentant au commerce (en anglais: *United States Trade Representative*) l'établissement d'un lien entre le trafic de drogue et les sanctions commerciales, y compris un boycott de prêts multilatéraux et l'inclusion des pays de la région dans des listes noires sur la propriété intellectuelle, et ce malgré les efforts réalisés par les pays de la région pour adapter leurs lois aux normes de l'OMC- SELA - "El libre comercio hemisférico: El largo trecho del dicho al hecho" in *Capítulos del SELA*, Caracas (Venezuela), n° 43, abril-junio 1995, p. 32.

¹⁷ VACCHINO, J.M. - "Hemispheric Negotiations", Op. cit., p. 91.

incluant tous les droits et les obligations accordés mutuellement; et aussi, que la ZLEA puisse coexister avec les accords bilatéraux et sous-régionaux existants dans la mesure où les droits et obligations de ces accords ne sont pas couverts ou excèdent les droits et obligations de la ZLEA. La sécurité juridique octroyée est également renforcée du fait qu'il existe une référence unanime aux normes multilatérales de commerce établies lors des accords de l'Uruguay Round, ce qui permettra à la région de faire face aux changements unilatéraux de la part des États-Unis¹⁸.

Pour les économies de plus petite taille (EPT), l'avantage de participer à la ZLEA réside dans la possibilité de profiter d'un plus grand courant d'investissements liés aux réformes commerciales, d'un accès aux marchés de plus grande dimension et d'un ensemble de normes communes dans le contexte de la ZLEA. Les pays participants ont reconnu l'asymétrie des pays de la région dans leur niveau de développement (principe établi lors du Sommet de Miami) et ont soutenu la nécessité d'établir des mesures *ad hoc*, qui ne sont pas encore définies, pour équilibrer les résultats des négociations, en particulier en ce qui concerne les économies de plus petite taille. Cependant, il faut souligner que les parties ne semblent pas être d'accord pour que les compromis établis dans la ZLEA soient de même nature pour tous les pays, même s'il y a des délais d'exécution et des types de coopération et d'assistance différents¹⁹. Étant donné que cette zone hémisphérique devra concilier les engagements multilatéraux contractés au sein de l'OMC avec le commerce hémisphérique, cette zone pourrait transposer le modèle de l'OMC qui prévoit un traitement préférentiel limité à la concession de délais plus longs d'adaptation, même si elle l'a déjà fait pour les exceptions prévues aux plus petites économies. Dans la Déclaration ministérielle de Toronto, (novembre 1999), les ministres ont réitéré que lors de l'élaboration et l'instauration de la ZLEA, ils "tiendront compte" des différences dans les niveaux de développement et la taille des économies de l'hémisphère. Reste à savoir ce que les mots "tiendront compte" peuvent signifier. Mais, de toute manière, même si la future zone ne leur reconnaît cette différence, leur non-participation pourrait les isoler des principaux marchés, ce qui ne leur laisse vraiment pas la possibilité de choisir librement²⁰.

Les inconvénients que la ZLEA représente pour la région.

La réalisation de la ZLEA peut aussi générer des inconvénients. Elle peut entraîner des coûts élevés d'ajustement et la nécessité d'accélérer la reconversion industrielle. Les coûts peuvent être d'autant plus élevés que les tarifs douaniers sont hauts, les

¹⁸ Par l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC.

¹⁹ SELA - « Hacia un Area de Libre Comercio de las Américas, ALCA: la hora de las decisiones », Op. cit.

²⁰ SELA - "Economías mas pequeñas necesitan mayor asistencia técnica" in *Boletín de integración de América Latina y el Caribe*, n° 9, octobre de 1997, Internet <http://lanic.utexas.edu/~sela>.

structures de prix différentes et les marchés financiers et de travail segmentés. Elle peut aussi provoquer, pour certaines sous-régions et pays latino-américains, la perte des préférences octroyées par les États-Unis et le Canada²¹. Par ailleurs, une fois la libéralisation du secteur agricole et l'élimination des subventions effectuées, il se peut qu'elles entraînent des faillites d'entreprises. Ce risque sera d'autant plus élevé si la zone tient en compte la demande des États-Unis d'inclure les nouveaux sujets traités à l'OMC que sont la propriété intellectuelle, les investissements liés au commerce et le commerce des services. Certains gouvernements, dont ceux de la plupart des pays d'Amérique latine, estiment que la portée de l'OMC-plus dans les engagements qui vont être éventuellement négociés dans le cadre de la ZLEA doit toucher uniquement (ou majoritairement) des sujets liés à l'accès aux marchés et que pour que les nouveaux sujets soient inclus dans cette zone hémisphérique, il faut qu'ils soient suffisamment développés au niveau international (OMC) ou qu'il existe un consensus régional quant à la possibilité de les inclure. Il faudrait aussi que les pays qui ne sont pas prêts à ouvrir certains secteurs à la concurrence extérieure puissent avoir un délai raisonnable pour le faire, et ce en conformité avec les particularités de chacun.

De même, la nécessité de changer certaines politiques internes sur les règlements du travail risque de provoquer une déréglementation dans ce secteur. La concrétisation de ces changements peut aussi aboutir à la demande de règles d'origine plus strictes, comme celles adoptées dans le cadre de l'ALENA, mais aussi à la restriction de la marge de manoeuvre dans le développement des politiques commerciales et industrielles nationales et à des règles plus strictes en matière d'investissements et de droits de propriété intellectuelle²². La perspective de tels inconvénients a d'ailleurs mené à l'impasse quant à la possibilité de traiter des normes de travail dans le cadre de la ZLEA. La plupart des pays latino-américains ne souhaitent pas inclure ce sujet tandis que les États-Unis y sont très intéressés. Cependant, étant donné que la ZLEA doit s'adapter aux dispositions de l'OMC, c'est l'Organisation internationale du travail (OIT) qui sera, pour le moment, l'organe compétent pour traiter les sujets concernant le travail. En effet, dans la Déclaration ministérielle de la première conférence de l'OMC à Singapour (décembre 1996), les ministres ont déterminé que c'est cette organisation qui sera le cadre de référence multilatéral dans ce champ.

Le projet des Amériques suscite aussi des opinions différentes dans la région. Dans certains pays, le processus est perçu comme une source d'importants bénéfices nets (c'est le cas des pays plus grands comme l'Argentine et le Brésil). Pour d'autres, il existe une plus grande ambiguïté quant aux bénéfices potentiels (c'est le cas des économies plus petites, comme les pays de la CARICOM et du MCAC). Pour les

²¹ Dans le cadre des programmes de l'Initiative du Bassin des Caraïbes et du *Caribbean* (pour les pays de la CARICOM et du MCAC) et de la Loi des préférences tarifaires andines (pour les pays de la Communauté andine, à l'exception du Venezuela) (par exemple).

²² VACCHINO, JM - *Hemispheric Negotiations*", Op. cit., p.91.

premiers, le changement des politiques économiques et commerciales a déjà été effectué et les coûts que peut générer la création d'une zone de libre-échange hémisphérique ne sont pas très importants. Par contre, pour les seconds, l'établissement de cette zone peut générer des difficultés économiques très importantes car l'ouverture de leur économie risque d'entraîner une baisse de production des entreprises locales²³. En fait, même si, à court terme, il peut y avoir, avec la création de la ZLEA risque d'occasionner d'importants coûts d'ajustement, surtout dans la CARICOM et le MCAC, ces sous-régions pourront sans doute réaliser des bénéfices (à long terme). Mais, certains pays ne pourront que difficilement survivre au période de transition de cet accord²⁴.

En fait, pour que la ZLEA puisse être favorable à toute l'Amérique latine, cette région doit réaffirmer ses objectifs .

D'abord, il faut consolider le libre-échange hémisphérique par l'intégration régionale et sous-régionale. Ainsi, les négociations doivent être préparées soigneusement pour éviter le risque d'affecter le succès de l'intégration et de discréditer ainsi le système commercial régional. Ensuite, la priorité pour les pays de la région doit être le développement social. La ZLEA doit être un instrument et, en aucun cas, un obstacle dans ce sens. Enfin, toutes les procédures de négociation de la zone hémisphérique doivent être complètement transparentes, privilégier les mécanismes multilatéraux à tout moment et tenir compte des intérêts de l'Amérique latine aux niveaux régional et sous-régional. C'est ainsi qu'il faut considérer les intérêts différents que la ZLEA représente pour chaque sous-région.

²³ Pour combler en partie les inconvénients de taille et de développement, les pays de ces deux sous-régions ont néanmoins la possibilité de poursuivre des schémas de commerce et d'intégration plus étendus au niveau sous-régional, comme c'est le cas avec la création, en 1994, de l'Association des Etats des Caraïbes.

²⁴ BRYAN, Anthony T. - "The New Clinton Administration and the Caribbean: Trade, Security and Regional Politics" in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, North-South Press, University of Miami, vol. 39, number 1, spring 1997, p. 103-104.

LES ENJEUX POUR CHAQUE SOUS-RÉGION LATINO-AMÉRICAINNE

Pour évaluer les enjeux particuliers de la ZLEA dans chaque sous-région nous nous pencherons successivement sur le MERCOSUR, qui est dans une situation plus avantageuse que les regroupements régionaux, sur la Communauté andine, qui s'est donnée une position commune pour les négociations et sur la CARICOM et le MCAC, dont les intérêts sont plus ou moins semblables.

Le MERCOSUR

Le MERCOSUR a plus de poids dans les négociations que les autres sous-régions latino-américaines. En effet, l'Argentine et le Brésil, les deux « associés » les plus importants de cette sous-région, sont les pays les plus développés de la région sur les plans économique et commercial²⁵. Cette importance s'est traduite dans les faits car le MERCOSUR est en train de constituer une zone de libre-échange en Amérique du Sud susceptible de se présenter comme une alternative ou un complément à la ZLEA.

Une position plus forte dans les négociations.

Les intérêts du MERCOSUR dans l'établissement de la ZLEA sont de deux ordres. Le premier est lié aux risques potentiels de l'exclusion (stimulant de nature défensive). En effet la non-inclusion de cette sous-région dans un accord hémisphérique pourrait les marginaliser du contexte régional et l'isoler. Dans un scénario où il existe une grande élasticité des prix de la demande des manufactures, les exportations du bloc pourraient perdre de la compétitivité vis-à-vis des autres pays de l'hémisphère dans les marchés nord-américains. Par ailleurs le détournement des investissements vers d'autres pays latino-américains²⁶, pourrait également entraîner des coûts considérables.

²⁵ Sans compter le Mexique bien sûr, qui est traité dans la section correspondant à l'ALENA.

²⁶ "Participação ativa da classe empresarial" in *Gazeta Mercantil Latino-americana*, Porto Alegre (Brésil) 10 à 16.11.97, in CEDEP (Centro Brasileiro de Documentação e estudos da Bacia do Prata), ano, n.4, novembro 1997, p.12.

Le second motif est lié aux perspectives d'un accès garanti et stable au marché des États-Unis et à l'expansion des flux de commerce intra-industriels et des investissements productifs (stimulant de nature offensive).

La relative concentration des exportations de produits manufacturés des pays du MERCOSUR (surtout de l'Argentine et du Brésil) aux États-Unis pourra permettre des nouveaux flux de commerce intra-industriels et des nouveaux investissements relativement importants²⁷.

Le MERCOSUR avait ainsi exprimé, lors de la proposition de la zone hémisphérique en 1994, son intention de se joindre à l'ALENA, premier pas vers l'établissement de la ZLEA. Mais les États-Unis (surtout le Congrès à majorité républicaine) n'avaient pas reçu cette proposition avec beaucoup d'enthousiasme et remirent à plus tard la signature de ce type d'accord²⁸. En revanche, les États-Unis montrent plus d'intérêt à négocier des accords commerciaux bilatéraux avec le MERCOSUR (en tant qu'entité ayant une personnalité juridique) sans passer par l'ALENA²⁹. Par la suite, la position du MERCOSUR a changé car les pays membres ont cherché plutôt à se consolider en tant que sous-région qu'à se joindre à l'ALENA. Ainsi, en septembre 1997 à San Paulo, Luiz Felipe Lampreia, ministre des affaires étrangères du Brésil, avait confirmé le souhait de cette sous-région de se consolider en tant que telle, en soulignant que le MERCOSUR ne devait pas être perçu comme une étape vers le chemin menant à la ZLEA³⁰.

Cette consolidation du MERCOSUR allait permettre de négocier la création d'une zone hémisphérique avec les États-Unis dans un rapport de force plus favorable à cette sous-région.

Au Sommet de Santiago, le président du Chili, M. Frei, avait déclaré: "La situation d'aujourd'hui n'est pas la même qu'en 1994 (date de proposition de la ZLEA). Les choses ont changé. Maintenant, le MERCOSUR existe. La ZLEA est importante, mais

²⁷ Ibid.

²⁸ *MERCOSUR and other trade agreements*, World Trade Press, WTO, 1995, Internet <http://www.wto.org>.

²⁹ Cependant, le Canada avait insisté pour qu'un accord ALENA-MERCOSUR puisse être conclu afin d'éviter de créer une masse d'accords de commerce potentiellement contradictoires. En Avril 1997, le Premier ministre canadien, M. Jean Chrétien, avait exprimé, après une réunion avec le président des États-Unis, M. Clinton, la nécessité d'incorporer les pays du MERCOSUR à une zone continentale de libre-échange avant que l'Europe en fasse autant. "Canada puts pressure on the U.S. for an agreement with MERCOSUR" in *Mercopress News Agency*, 24/4/97, Internet www.sice.oas.org.

³⁰ "El MERCOSUR y la compleja ruta del ZLEA" in *Panorama del MERCOSUR*, Centro de Economía Internacional, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires (Argentine), octobre de 1998, p.47.

le MERCOSUR aussi"³¹. Dans le même sens, le Secrétaire des Relations économiques internationales du ministère des Affaires Etrangères de l'Argentine, Jorge Campbell, avait déclaré au cours du même Sommet: "Le MERCOSUR a montré clairement qu'il est de plus en plus fort et si les États-Unis veulent s'associer, ils doivent faire des concessions"³².

En fait, le document du ministère des Affaires Etrangères de l'Argentine exprimait ce que les diplomates n'ont pas ouvertement déclaré: "Nous ne pouvons pas négocier la diminution tarifaire sans qu'auparavant soient éliminées les mesures protectionnistes - surtout les restrictions non-tarifaires - que les États-Unis appliquent actuellement sur les produits en provenance du MERCOSUR "³³

La position du MERCOSUR est que les États-Unis doivent aussi mettre en pratique leur discours en faveur du libre commerce (c'est d'ailleurs le souhait de toute l'Amérique latine) et éliminer les barrières protectionnistes qui empêchent l'entrée des exportations provenant du MERCOSUR.

La proposition du MERCOSUR présentée lors de la réunion des vice-ministres à Récife (Brésil)³⁴, en mars 1997, montre qu'il a une position différente face aux États-Unis et qu'il peut faire face au "géant du Nord". Cette proposition prévoit un schéma de négociation graduelle structurée selon différentes étapes. Cette idée de « gradualisme » vient de l'objectif de cette sous-région de s'assurer le temps nécessaire pour se consolider. De cette manière, elle peut préserver l'identité de l'union douanière, assurer sa survivance une fois la ZLEA établie et faciliter l'adaptation de différents secteurs productifs de la sous-région aux défis impliqués par l'établissement d'une zone de libre commerce de ce type.

Ainsi, les paramètres proposés par le MERCOSUR afin de continuer les négociations sont les suivants: la ZLEA doit être l'objet d'un consensus hémisphérique pour le libre commerce; le libre commerce doit être fondé sur les schémas d'intégration déjà existants dans l'hémisphère (comme, par exemple, le MERCOSUR et d'autres formations régionales); les négociations doivent avoir un caractère graduel et progressif et être compatibles avec la consolidation ou le perfectionnement des initiatives

³¹ BOERR, Martín - "El MERCOSUR es el gran oponente de los EE.UU." in *La Nación*, Buenos Aires (Argentine), Lunes 20 de abril de 1998, , Internet <http://www.lanacion.com>

³² Ibid.

³³ Ibid. Ce document contient des chiffres qui montrent que la participation des exportations argentines dans le marché américain a chuté de 0,32% à 0,22% entre 1990 et 1997. Dans le cas du Brésil, la baisse est de 1,66% à 1,05%. Durant la même période, par contre, les Américains ont augmenté leurs exportations. Ils exportent vers l'Amérique latine 20 % de leurs produits. En fait, les exportations du MERCOSUR vers les États-Unis ont augmenté de seulement 20 % tandis que les exportations des États-Unis vers cette région ont augmenté de 275%.

³⁴ Cette réunion tenue dans le cadre de la ZLEA, avait pour but de préparer la réunion des ministres qui allait avoir lieu à Belo Horizonte (Brésil) en mai 1997.

d'intégration existantes dans le continent; la ZLEA doit être construite sur la base de compromis équilibrés, équitables et avantageux pour chaque partie; elle doit donner la possibilité aux pays participants de définir les produits et/ou les secteurs économiques qui doivent recevoir un traitement spécial, tout en tenant compte de ses particularités; et elle doit promouvoir une plus grande participation des divers secteurs de la société civile des pays participants, tout spécialement les entrepreneurs, les travailleurs et les consommateurs.

Quant au caractère des compromis, le MERCOSUR propose que les accords sous-régionaux puissent octroyer un traitement plus favorable entre leurs pays membres que celui offert par la ZLEA aux pays participants. Il a aussi proposé que les négociations commencent en avril 1998, lors du Sommet de Santiago, bien qu'il n'ait pas écarté la possibilité de retarder le début des négociations afin de définir plus clairement des différentes étapes³⁵.

Les résultats de la réunion des ministres du Commerce à San José (février 1998) sont considérés par le MERCOSUR comme positifs puisque les exigences défendues par cette sous-région, comme l'indissolubilité des schémas d'intégration régionale, le consensus dans les décisions et l'équilibre dans les compromis y ont été reconnues. Le MERCOSUR a aussi été satisfait des résultats concernant la création du groupe *ad hoc* sur l'agriculture³⁶. En effet, le MERCOSUR étant un producteur efficace dans ce secteur, il lutte pour que les difficultés posées par les pays riches en ce qui concerne l'accès aux marchés protégés, les mesures de soutien et les subventions aux producteurs provoquent des distorsions dans le domaine de la concurrence soient

³⁵ SELA - *Boletín de Integración latinoamericano*, n° 2, marzo de 1997, Internet <http://lanic.utexas.edu/~sela>. La première étape devait avoir pour objet l'établissement des "mesures pour faciliter le commerce" (1998-1999), qui ont d'ailleurs été définies lors de la réunion ministérielle de Toronto; la deuxième consiste en l'harmonisation des législations, des normes techniques et des disciplines commerciales (2000-2002) et la troisième en l'élimination des barrières tarifaires et non-tarifaires qui limitent l'accès aux marchés (2002-2005). Pour le MERCOSUR, la structuration de ces différentes étapes étaient nécessaire afin de pouvoir se consolider en tant que sous-région. De cette manière, les questions centrales d'accès aux marchés étaient reléguées à l'étape finale et l'application des résultats des négociations des étapes initiales assujettis à la conclusion du "compromis unique" LAMPREIA, Luiz Felipe - "O censo brasileiro em torno da ZLEA" in *Política Externa*, San Paulo (Brésil) vol. 5, n° 4/Vol. 6, n° 1, Março-Agosto 1997, p. 9-10.

³⁶ En octobre 1997, le MERCOSUR avait insisté, au sein du Groupe de travail sur les subventions de la ZLEA, pour traiter des difficultés que les subventions sur les produits agricoles aux États-Unis provoquent sur les exportations de ces produits dans la sous-région et en Amérique latine en général. En effet la sous-région demandait aux États-Unis de ne pas exporter de produits agricoles subventionnés ou à des prix de dumping dans l'hémisphère. "La cuestión de los subsidios agrícolas en el marco del ZLEA" in *Panorama del MERCOSUR*, Centro de Economía Internacional, Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires (Argentine), octubre 1998, p.58

éliminées. L'Argentine a d'ailleurs obtenu la présidence³⁷ du groupe (de travail) sur l'agriculture.

Le MERCOSUR insiste également pour que soit abordée, dans les négociations, l'ouverture des principaux marchés de l'hémisphère pour ses exportations autres que les produits de l'agriculture. Un examen récent des tendances du commerce extérieur du MERCOSUR démontre que ses principaux partenaires commerciaux ont augmenté leurs ventes vers cette sous-région grâce à l'ouverture commerciale qui a accompagné son processus d'intégration mais que, en même temps, les exportations du MERCOSUR, en particulier vers les États-Unis, sont demeurées stables en raison des barrières non tarifaires américaines. La ZLEA constitue pour le MERCOSUR un instrument très important pour corriger cette distorsion³⁸. Pour le MERCOSUR, l'avantage principal de la ZLEA est de permettre aux producteurs de biens et de services d'accéder à un marché de consommation plus étendu. En même temps, les consommateurs pourront avoir accès à une offre plus importante de produits et de services. Par ailleurs, l'élargissement des marchés constitue un stimulant pour que les investisseurs injectent d'importantes ressources financières et technologiques. La création d'emplois et la distribution des revenus dans les économies régionales ont un caractère prioritaire dans l'agenda de la négociation hémisphérique. En outre, le MERCOSUR et d'autres participants veulent, défendre l'extension et l'approfondissement du dialogue avec la société civile. En particulier ils défendent la création d'un forum du travail. Ces discussions apparaissent dans le paragraphe 14 de la Déclaration ministérielle de Belo Horizonte (Brésil) de mai 1997³⁹, dans laquelle les ministres reconnaissent l'importance du secteur privé et de sa participation dans le processus de la ZLEA.

Grâce à une initiative du MERCOSUR, la Déclaration ministérielle de Belo Horizonte a rétabli les liens entre la ZLEA et l'agenda économique et social contenu dans la Déclaration de principes et le Plan d'action du Sommet de Miami. Conformément à la proposition du Brésil, le Paragraphe 3 de l'introduction de la Déclaration conjointe des Ministres de Belo Horizonte indique de manière explicite que la ZLEA doit être négociée en tenant compte de cet agenda et au nom de la prospérité des peuples du continent⁴⁰. En fait, les pays participants ont mis l'accent sur l'importance

³⁷ SEIXAS CORREA, Luiz de - "MERCOSUR y ZLEA" in *Clarín*, domingo 19 de abril de 1998, Buenos Aires (Argentine), Internet <http://www.clarin.com>

³⁸ Ibid.

³⁹ Introduction de la Déclaration ministérielle de Belo Horizonte - *Cumbre de las Américas. Tercera Reunión Ministerial de Comercio, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, 16 de mayo de 1997 - Declaración Conjunta*, Documentos de la OEA., Internet <http://www.sice.oas.org>

⁴⁰ Paragraphe 3 de l'Introduction de la Déclaration conjointe des ministres à Belo Horizonte. *Cumbre de las Américas. Tercera Reunión Ministerial de Comercio, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil, 16 de mayo de 1997 - Declaración Conjunta*, Documentos de la OEA., Internet <http://www.sice.oas.org>. Voir aussi SELA - "Luiz Felipe Lampreia: El ALCA como instrumento

de la participation du secteur privé, comme le démontrent la création des forums patronaux qui ont commencé à participer au processus des rencontres de Belo Horizonte et de Costa Rica et la création du Comité mixte d'experts du secteur public et privé sur le commerce électronique et du Comité de représentants gouvernementaux sur la participation de la société civile.

Lors des négociations tenues à Buenos Aires, en juillet 1998, le MERCOSUR a présenté des propositions de travail pour le Groupe de négociation sur les subventions et sur l'antidumping et les droits compensateurs qui ont finalement été approuvées par les 34 pays participants de même qu'une proposition relative à la participation de la société civile dans le processus de négociation de la ZLEA⁴¹. Contrairement aux États-Unis (qui souhaitent établir des mécanismes très coûteux pour régler ce problème), cette sous-région a proposé que chaque entité civile détermine ses apports par écrit et les présente au groupe *ad hoc*. Le MERCOSUR craint que par la voie des mécanismes très coûteux, les États-Unis imposent deux sujets que les groupes de négociations ont déjà refusé d'aborder à savoir le travail et l'environnement.

Un autre sujet très controversé dans ces négociations porte sur les mesures concernant le commerce. Les accords de libéralisation de la ZLEA doivent entrer en vigueur en 2005. Pour attirer l'intérêt du secteur privé, les pays participants souhaitaient établir, avant l'année 2000 (c'est qui n'a pas pu être fait), des mesures destinées à stimuler l'échange commercial et à faciliter le commerce. L'intention des États-Unis était d'inclure la réduction des tarifs dès le début des négociations tandis que les pays du MERCOSUR défendaient l'idée que les tarifs ne soient pas réduits avant l'année 2005. Selon Alfredo Morelli⁴²: "Nous voulons que chaque pays présente sa liste (des mesures pour faciliter le commerce) et après, nous allons déterminer si cette liste va être discutée ou pas. Si eux (les États-Unis) veulent inclure la réduction des tarifs, qu'ils les incluent, nous, nous allons la refuser". Luiz Felipe Lampreia⁴³ a, de son côté souligné que la participation du MERCOSUR dans l'intégration économique hémisphérique n'excluait pas la recherche d'autres possibilités d'insertion dans l'économie mondiale, telles que les négociations des accords de libre-échange avec d'autres régions (comme avec l'Union Européenne) et qu'il fallait valoriser l'OMC en tant que principale institution de la libéralisation commerciale au niveau mondial.

Actuellement, nous ne connaissons pas la suite des négociations de la ZLEA. Il est vrai que le MERCOSUR et les États-Unis ont tous deux intérêt à se mettre d'accord

de inserción internacional" (Entrevue) in *Revista Capítulos del SELA*, N°50, Abril-Junio 1997, Caracas (Venezuela), Internet <http://lanic.utexas/~sela>

⁴¹ Cette proposition confirme ainsi le paragraphe 14 de la Déclaration ministérielle de Belo Horizonte mentionné supra .

⁴² BOERR, Martín - "Comienza la marcha del ALCA" in *La Nación*, Buenos Aires (Argentine), 17 de julio de 1998, , Internet <http://www.lanacion.com>.

⁴³ Ibid.

sur les questions qui demeurent sans réponse. Mais sans le *fast track*, le MERCOSUR, comme les autres pays participants, ne sont pas sûrs que la constitution de la ZLEA pourra aboutir un jour. Ainsi, le MERCOSUR continue de consolider son marché, non seulement entre les actuels pays membres mais aussi avec d'autres pays, en mettant en œuvre le projet brésilien de constituer la Zone de libre-échange de l'Amérique du Sud (ALCSA⁴⁴).

L'ALCSA: une alternative ou un complément face à la ZLEA ?

Au début du mois de mars 1993, le gouvernement du Brésil avait remis aux pays membres du MERCOSUR un document officiel qui contenait un projet de création d'une zone de libre-échange en Amérique du Sud. En septembre 1993, le président du Brésil de l'époque, M. Itamar Franco, avait lancé cette idée au sein du Groupe de Rio lors d'une réunion à Santiago de Chili.

L'idée du gouvernement brésilien était alors de créer une zone de libre-échange dans la région de l'Amérique du Sud afin de promouvoir la libéralisation d'une partie substantielle du commerce, c'est-à-dire, de tous les produits de la région à l'exception de ceux considérés comme sensibles. Cette zone devait comprendre 80% du commerce régional et être mise en place dans un délai de dix ans, c'est-à-dire, entre les années 1995 et 2000⁴⁵. Dans cette perspective, les dispositions prévues devaient inclure des programmes de dégrèvement tarifaire linéaire, automatique et progressif. Ce dégrèvement devrait être réalisé en tenant compte des différences dans le degré de développement économique de chaque pays, c'est-à-dire comprendre des délais et des rythmes de mise en application différents. Les négociations devront être limitées exclusivement aux barrières tarifaires et non tarifaires des produits, le secteur des services étant exclu.

L'ALADI devait être le forum des négociations de l'ALCSA. Ainsi, les mécanismes prévus par l'ALCSA, tels les clauses de sauvegarde et le système de règlement des différends devraient être maintenus et l'association devait guider la formation de cette zone en multilatéralisant les préférences tarifaires souscrites entre ses Etats membres. Cependant, l'ALADI n'est pas parvenu à faire progresser la dimension régionale par la voie de mécanismes multilatéraux et le MERCOSUR pourrait maintenant apparaître comme un axe de convergence entre les divers pays. Cet accord pourrait se réaliser à partir de l'élargissement du MERCOSUR et pourra, éventuellement, s'amalgamer avec l'ALENA⁴⁶.

⁴⁴ Pour le sigle en espagnol: *Acuerdo de Libre Comercio de Sud América*.

⁴⁵ "ALCSA: una nueva iniciativa de integración latinoamericana" in *Integración latinoamericana*, editorial, Buenos Aires (Argentine), n° 198-199, marzo-abril de 1994, p.1.

⁴⁶ Foster, Angus, « *Support for South American Free Trade Area* », *The Financial Time*, 14 March

Une des motivations de la proposition brésilienne était peut être inspirée directement de l'expérience du MERCOSUR qui a vu augmenter substantiellement, dès sa création, le commerce entre ses membres⁴⁷. Un tel accord permettrait en effet de renforcer le commerce entre les pays sud-américains, et particulièrement entre le MERCOSUR, la Communauté andine et le Chili.

L'ALCSA pourrait, de plus contribuant ainsi à augmenter la capacité des pays de la région à faire face à une intégration hémisphérique, déboucher sur la création d'une véritable "entité politique"⁴⁸. La réalisation d'une zone de libre-échange en AS contribuerait en effet à augmenter la capacité des pays à vaincre les obstacles commerciaux et à se développer ensemble⁴⁹.

L'idée d'une zone de libre commerce englobant tous les pays d'Amérique du Sud n'est pas nouvelle. Elle a été lancée dès la Première Conférence internationale des Etats Américains en 1889. Elle a ensuite été reprise avec l'ALALE, remplacée plus tard par l'ALADI⁵⁰. Puis avec "l'Initiative amazonienne", par laquelle le Brésil a commencé à négocier des accords économiques et de commerce avec les pays de la région de l'Amazonie⁵¹.

La signature par le MERCOSUR d'accords de libre-échange avec d'autres pays de la Zone l'inscrit dans cet esprit. Ainsi, le 25 juin 1996 le MERCOSUR a signé, avec le Chili, un Accord de Complémentarité économique. Cet accord prévoit un programme de libéralisation commerciale sur dix ans devant aboutir à une zone de libre-échange sans restrictions tarifaires et non-tarifaires. Le programme a commencé le 1^{er} octobre 1996 et il s'agit d'un dégrèvement progressif et automatique, par voie des marges de préférences, appliqué sur les impôts en vigueur pour les pays tiers⁵².

1994, cité dans BERNAL, Richard - "Path to the Free Trade Area of the Americas" in *Capítulos del SELA*, Caracas (Venezuela), n° 49, Enero-Marzo 1997, p. 104-105.

⁴⁷ Une des motivations les plus importantes pour le Brésil est aussi d'avoir le rôle de leader régional face au bloc nord américain dominé par les États-Unis.

⁴⁸ VAN EEUWEN, Daniel - "Union Européenne-MERCOSUR: la coopération interrégionale à l'épreuve" in *Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes - Régionalisme ouvert et mondialisation*, Annales d'Amérique latine et des Caraïbes, Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence, CREALC, n° 14-15, 1997, p.271.

⁴⁹ "ALCSA: una nueva iniciativa de integración latinoamericana", Op. cit., p.1-2.

⁵⁰ Il est important de mentionner la renégociation du "patrimoine historique" de l'ALALE-ALADI sur les préférences commerciales incluses dans les accords de portée partielle dont les accords de libre commerce avec le Chili, la Bolivie, pour plus d'information, voir *MERCOSUR - Un atlas cultural, social y económico*, Manrique Zago ediciones, Instituto Herbert Levy, ouvrage collectif, 1997, p.55.

⁵¹ Le Pérou, la Bolivie, l'Equateur, la Colombie, le Venezuela, la Guyane et le Suriname.

⁵² GONZALEZ, Nora - "MERCOSUR incrementó el comercio" in *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, Porto Alegre (Brésil), del 15 al 21 de diciembre de 1996, p. I.5.

En ce qui concerne la Bolivie, les quatre pays du MERCOSUR ont accepté, en janvier 1994, de lui accorder un statut d'observateur permanent⁵³. Puis en novembre 1996, le MERCOSUR a signé un Accord de libre-échange avec celle-ci, à Fortaleza, accord qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1997. Il établit des diminutions tarifaires progressives et différentielles dans 80 % des produits échangés⁵⁴.

Actuellement, le Chili et la Bolivie sont en train de négocier leur entrée dans le MERCOSUR en tant que membres à part entière⁵⁵. Des négociations sont aussi en cours avec le Groupe des Trois⁵⁶ pour établir une zone de libre-échange. A la fin du mois d'août 1996, le MERCOSUR et le Mexique avaient aussi entamé des négociations pour la création d'une zone de libre-échange qui devait voir le jour en 1997, mais les négociations sont dans l'impasse⁵⁷.

En outre, lors d'une réunion du Groupe de Rio en septembre 1996, les représentants de la Communauté andine et le MERCOSUR annoncèrent le début des négociations pour la constitution d'une zone de libre-échange, et en avril 1998, un accord a été signé dans ce sens. Cet accord devra entrer en vigueur au cours de l'année 2000 (avant l'entrée en vigueur de la ZLEA)⁵⁸. À cette même occasion le MERCOSUR a aussi signé un accord avec l'Amérique Centrale⁵⁹. Le Venezuela par ailleurs a exprimé son souhait d'accéder au MERCOSUR.

Ces différents accords indiquent que la création de l'ALCSA est possible. Elle pourrait mener à la constitution d'un hémisphère bipolaire avec l'ALENA et l'ALCSA de l'autre dans le cas où la ZLEA ne se concrétiserait pas. De nombreux pays qui n'ont pu s'intégrer à l'ALENA ont vu la possibilité de se lier avec le MERCOSUR et avec d'autres pays comme ceux d'Asie et de l'UE. Cependant, l'appartenance au

⁵³ Voir aussi OMC - *Mémorandum d'Accord en vue de l'établissement des relations entre la Bolivie et le MERCOSUR* - Communication de la République de Bolivie, WT/COMTR/4, 1^{er} septembre 1995.

⁵⁴ 60 % des produits exportés par la Bolivie vers le MERCOSUR auront un tarif zéro à partir du 1^{er} janvier voir *Gazeta Mercantil Latinoamericana*, du 15 au 21 décembre 1996, pp. I-29 et II-38.

⁵⁵ Les négociations ont commencé avec le Chili.

⁵⁶ Le Mexique, le Venezuela et la Colombie

⁵⁷ Cependant, le Brésil a signé un accord de libre-échange avec le Mexique, fait qui a généré des conflits au sein du MERCOSUR.

⁵⁸ Cet accord se déroule en deux étapes. La première, qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1998, consiste à multilatéraliser les préférences tarifaires sur la base du patrimoine historique qui avait été signé d'une manière bilatérale par ses pays membres dans le cadre du Traité de Montevideo de 1980. Cette première étape établit des marges de préférences fixes et va incorporer progressivement les disciplines commerciales en vigueur au sein de l'ALADI. La deuxième étape, qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2000, devait instaurer une zone de libre-échange qui engloberait tous les produits soumis à l'accord de préférences tarifaires de l'ALADI et les autres produits de l'univers tarifaire.

⁵⁹ Cet accord a comme objectif de promouvoir l'investissement et le commerce entre ces deux sous-région mais n'inclut pas de réductions de tarifs.

MERCOSUR n'implique pas que la participation à l'ALENA ou à la ZLEA soit écartée. En fait, le MERCOSUR représente une option différente, surtout en ce qui a trait aux différentes tailles des marchés en cause⁶⁰. En effet, une grande partie des pays de l'Amérique du Sud sont loin d'avoir atteint un niveau d'industrialisation satisfaisant et ne disposent pas de l'infrastructure de base indispensable pour concurrencer le marché mondial de produits manufacturés. Ainsi, un espace économique de la taille de cette sous-région pourrait les aider à atteindre ces objectifs à condition que soient appliquées, d'une manière conjointe, des politiques actives de promotion industrielle et de transformation de l'appareil productif qui soient dirigées, en particulier, vers les pays les moins développés⁶¹. La création de l'ALCSA pourrait aussi aider les gouvernements de l'Amérique du Sud à avoir plus de force négociation lors de la construction de la ZLEA et à améliorer leurs rapports avec les Etats Unis⁶².

La Communauté andine (CAN) et une action concertée face à la ZLEA.

Les pays de la Communauté andine ont participé et participent activement aux négociations pour la constitution de la Zone de libre-échange des Amériques. ZLEA

Après le Sommet de Miami (1994), les présidents andins se sont réunis à Quito, Trujillo et Sucre, et ils ont souligné l'importance de coordonner les positions des pays de la sous-région dans la création de la ZLEA afin que les résultats dans cette zone puissent refléter, de manière adéquate, la position communautaire. De cette manière, lors de ces trois réunions, les présidents des pays andins ont aussi demandé au Conseil andin des ministres des Affaires étrangères et à la Commission de la Communauté andine d'entreprendre les actions nécessaires afin d'assurer une position concertée au sein des groupes de travail et lors des réunions des ministres et des vice-ministres du Commerce de la ZLEA.

Les délégations andines ont donc présenté, lors de la IVe Réunion des ministres des Affaires étrangères de la ZLEA, du 19 mars 1998, à San José, dans les différents groupes et réunions, une position coordonnée et unique. Le résultat de cette stratégie se reflète dans l'obtention des présidences et des vice-présidences dans certains groupes de négociation⁶³. La Communauté andine a ainsi en outre proposé que soient pris en

⁶⁰ BERNAL, Richard - "Path to the Free Trade Area of the Americas", Op. cit., p. 105.

⁶¹ GANA B., Eduardo - "La Dinámica y los Nuevos Estilos de la Integración Económica en América Latina y en Europa in *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, Madrid (Espagne), n° 26, julio-diciembre 1994, p. 28.

⁶² "MERCOSUR y Pacto Andino procuran lograr acuerdo, in *El País*, Espagne, 10.11.97, p.9.

⁶³ Les présidences, pour la période de mai 1998 à octobre 1999 étaient pour la Colombie (Accès aux marchés); le Venezuela (droits de propriété intellectuelle) et le Pérou (politique de concurrence). Les vice-présidences étaient pour la Bolivie (Accès aux marchés) et l'Equateur (droits de propriété Intellectuelle).

considération dans la définitions des dispositions de la ZLEA, les différents niveaux de développement des pays membres.

Lors de la Xe réunion du Conseil présidentiel andin, le 5 avril 1998, où l'Acte de Guayaquil a été signé⁶⁴, les présidents de la Bolivie, de la Colombie, de l'Équateur, du Pérou et du Venezuela ont signalé, que "l'intervention conjointe de la Communauté andine dans les réunions préparatoires (...) reflète une vision propre et constructive dans le processus de création de la Zone de libre-échange des Amériques" et ont demandé à "continuer l'action concertée"⁶⁵.

Cette réunion a aussi établi une position commune de la CAN contre la politique de certification unilatérale appliquée par les États-Unis aux autres pays pour évaluer la lutte contre le trafic de drogues⁶⁶. Cette position a été présentée lors du Sommet de Santiago, en avril 1998⁶⁷. Le fait que le trafic de drogues soit un des sujets à être traité dans cette zone pourrait avoir une conséquence positive pour les pays de cette sous-région en ce sens que la "régionalisation" au problème pourrait mettre fin à la pratique de certification unilatérale des États-Unis, car tous les pays participants devraient collaborer pour résoudre cette question. D'un autre côté, l'inclusion du narcotrafic dans les discussions de la ZLEA pourrait mettre en question l'existence de la Loi de préférences tarifaires andines dont un des objectifs est la lutte contre le trafic de drogue.

Malgré ces inconvénients, la CAN souhaite s'intégrer pleinement à la ZLEA. Sa participation active dans le processus de négociations répond aux nouvelles politiques andines d'ouverture sur l'extérieur, prônées surtout par le Protocole de Trujillo et de Sucre. Dans le cadre de cette politique d'ouverture, la CAN a signé, un accord de libre-échange avec le MERCOSUR précédemment mentionné et entamer les négociations des accords commerciaux avec le MCAC, la CARICOM, le Panama et le Canada. En 1993, elle a signé un Accord cadre de coopération avec l'Union européenne. Au niveau bilatéral, la plupart des pays andins ont signé des accords de libre-échange avec le Chili

⁶⁴ Cet Acte a pour objectif d'établir les mécanismes nécessaires à mettre en œuvre pour la concrétisation du libre commerce entre ses membres, l'établissement d'un tarif extérieur commun et la constitution d'un marché commun andin. Il contient 56 articles.

⁶⁵ *Los países andinos y el ALCA* - Comunidad Andina, mai 1998, Internet <http://www.comunidadandina.org>.

⁶⁶ La certification détermine l'application de sanctions unilatérales aux pays qui n'arrivent pas à maîtriser les problèmes de trafic de drogue, de guérillas, etc. À titre d'exemple, les États-Unis ont menacé le Paraguay d'appliquer des sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension des crédits internationaux et suspendre des visas si ce pays ne diminue pas, à court terme, le niveau de trafic de drogues et le blanchissement d'argent voir "Los Estados Unidos amenazan con sancionar a Paraguay" in *Clarín*, Buenos Aires (Argentine), 19.12.97, p.39.

⁶⁷ *Acta de los Presidentes Andinos* in Resumen Semanal, Lima (Pérou), 1-6 de abril de 1998, año XX, n° 963, p.1.

et le Mexique⁶⁸.

Mais c'est surtout l'accord établi entre la Colombie, le Venezuela et le Mexique, connu comme le Groupe de trois (G-3) qui a eu le plus d'impact sur la région. Ces trois pays ont commencé les négociations en mars 1989 pendant la 5e réunion des ministres des Affaires étrangères du Groupe des Huit, réalisée à Puerto Ordaz (Venezuela)⁶⁹ et les ont conclu le 13 juin 1994, à Cartagena (Colombie).

Le G-3 est un accord de Complémentarité économique développé au sein de l'ALADI, selon les règles instituées par le Traité de Montevideo de 1980. Il s'agit d'un accord très étendu quant aux sujets couverts et l'un des plus avancés en Amérique latine du point de vue de l'intégration⁷⁰. En outre, cette région est en train de négocier un accord de libre-échange avec le Brésil, ce qui a provoqué et provoque des conflits au sein du MERCOSUR.

Ainsi, nous pouvons constater que la CAN a un agenda extérieur très ambitieux car il englobe non seulement l'établissement des liens avec l'Amérique latine et les Caraïbes mais aussi avec les États-Unis, le Canada et l'Union européenne. Cet agenda inclut aussi une participation conjointe au sein de l'OMC et, comme nous l'avons vu dans la formation de la ZLEA⁷¹.

Le CARICOM et le MCAC : vers une relation réciproque avec les États-Unis ?

Dès l'annonce de la création de la ZLEA, la CARICOM et le MCAC ont manifesté leur intention d'y participer et d'y faire connaître leur position en tant qu'unions douanières, c'est-à-dire en tant que groupes unifiés. Leur principale proposition, défendue par la CARICOM, est que les pays de ces régions soient reconnus comme des pays de plus petite taille⁷² et de moindre développement. Ces deux sous-régions

⁶⁸ Pour une analyse plus approfondie sur les accords signés par les pays de la CAN, voir GAVIRIA, César - "Trade and Economic Integration in the Andean Region" in *The Andean Community and the United States: Trade and Investment Relations in the 1990's*, Miguel RODRIGUEZ MENDOZA, Patricia CORREA and Barbara KOTSCHWAR, editors, Organization of American States, September 1998, Internet www.sice.oas.org.

⁶⁹ Le Groupe andin, par la Décision 322 de la Commission de l'Accord de Cartagène, donne aux pays le qui en font partie la faculté d'établir des négociations commerciales avec d'autres pays non-membres.

⁷⁰ REINA E., Mauricio et ZULUAGA M., Sandra - "El Acuerdo del Grupo de los Tres" in *Colombia internacional*, Bogota (Colombie), n° 28, octobre-décembre 1994, p. 16.

⁷¹ RODRIGUEZ MENDOZA, Miguel - *The Andean Community in Motion: A Progress Report*, II Annual Conference Trade and Investment in the Americas, Washington DC, Septembre 11 1998, Organisation des Etats américains, Internet www.oas.sice.org.

⁷² Il existe actuellement, dans les organisations internationales (FMI, BM, OMC, ONU) des

demandent en autres choses à ce que les petits pays bénéficient de délais plus longs pour l'exécution des accords⁷³.

Dans les réunions successives de la ZLEA, les pays participants ont reconnu la situation des pays de la CARICOM et du MCAC et ont créé, le Groupe de travail des économies de petite taille chargé d'identifier et de faire valoir les intérêts des plus petits pays du continent lors de l'élaboration des dispositions du système de libre-échange.

La CARICOM a en outre proposé que la ZLEA soit conforme aux obligations contractées au sein de l'OMC et que les règles multilatérales soient le seuil de la négociation, que les négociations commencent lors du Sommet de Santiago (avril 1998) et que les sujets soient traités simultanément (comme c'est d'ailleurs la position des autres sous-régions latino-américaines) et non progressivement (ce que défendent les États-Unis)⁷⁴.

À la différence de la CARICOM qui a participé en tant que groupe, les pays du MCAC ont participé activement au niveau individuel. Les pays de ces deux sous-régions ont obtenu, dans les groupes de négociation, la vice-présidence du Groupe de services (Barbados), la vice-présidence du Groupe sur les Politiques de concurrence (Trinité et Tobago), la vice-présidence du Groupe sur l'agriculture (El Salvador), la vice-présidence du Groupe sur les achats gouvernementaux (Honduras), la présidence du Groupe des économies de petite taille (Jamaïque), la vice-présidence du Groupe consultatif sur les économies de plus petite taille (Guatemala), la vice-présidence du Comité mixte d'experts des secteurs public et privé sur le commerce électronique (Guatemala), et la présidence des Groupes sur les investissements (Costa Rica) et les services (El Salvador).

Ces deux sous-régions souhaitent s'intégrer dans l'économie mondiale. Elles ont ainsi cherché à avoir une stratégie tournée vers l'extérieur, comme un complément de l'ouverture commerciale unilatérale et régionale⁷⁵.

définitions différentes sur le concept d'économies de petite taille (importance de la population, superficie, PBI). Ces définitions ne coïncident pas forcément dans la détermination du degré de développement d'un pays. Pour plus de détails concernant ce sujet voir MAZZEI, Umberto - "Qué puede esperar centroamérica de las negociaciones hemisféricas, SELA, *Globalización y relaciones externas de América Latina y el Caribe*, Edición n° 53, Enero-junio 1998, Internet <http://lanic.utexas.edu/~sela>.

⁷³ VACCHINO, J.M. - « Hemispheric Negotiations » in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 39, number 1, North-South Center Press, University of Miami, spring 1997, p. 91-93.

⁷⁴ SELA - *Boletín sobre Integración de América Latina y el Caribe*, n° 2 mars 1997, SELA, Caracas (Venezuela), Internet <http://lanic.utexas.edu/~sela>.

⁷⁵ Ainsi, par exemple chaque pays centraméricain a signé un accord avec le Mexique (Accord de Tuxtla Gutierrez) et au niveau sous-régional, le MCAC a signé un accord de libre-échange avec le Venezuela et avec la République Dominicaine le 16 avril 1998. Il a aussi commencé des négociations afin de signer un accord libre-échange avec le MERCOSUR, avec le Panama, avec la

Ainsi, les pays des Caraïbes ont affirmé, lors du Sommet des États-Unis et des Caraïbes à Bridgetown (Barbades), le 10 mai 1997, leur souhait de s'insérer dans cette nouvelle zone hémisphérique car ils la considèrent comme un moyen de faire partie du commerce régional et mondial. Dans ce plan d'action, les parties se sont entendues pour que le Groupe de travail sur les économies de petite taille continue à travailler afin d'améliorer leur participation effective dans la région, pour que les autres pays participants coopèrent afin de réduire les coûts particulièrement élevés de leur transition et de minimiser le bouleversement de ces économies pendant la mise en application des ententes négociées et pour affirmer la nécessité d'une assistance technique afin de renforcer le développement humain, institutionnel et l'infrastructure des Caraïbes⁷⁶.

En définitive, la position de la CARICOM et du MCAC montre le défi que représente la ZLEA, avec la possible adaptation des pays membres aux nouvelles règles du commerce mondial avec la possible disparition des préférences commerciales⁷⁷ et leur substitution par le critère de réciprocité.

La ZLEA peut permettre aux pays de ces sous-régions une meilleure adaptation aux nouvelles règles de libéralisation commerciale, comme une plus grande ouverture dans le secteur des services financiers, des télécommunications et des transports, même si quelques pays, surtout du MCAC, ont encore des réticences pour l'ouverture de certains secteurs des services⁷⁸.

Le plus grand bénéfice que l'Amérique centrale et les Caraïbes pourraient obtenir dans un contexte d'ouverture hémisphérique, est la possibilité d'attirer des investissements. Ces régions sont en général situées géographiquement à la porte de l'ALENA et disposent d'une main d'œuvre abondante. Elles peuvent être un lieu stratégiquement intéressant pour les investisseurs et leur ouverture leur permettra d'atteindre ce but.

La configuration d'une nouvelle structure des rapports entre les pays de ces deux sous-régions et les États-Unis est fondamentale dans la mesure où la ZLEA permettra de transformer les relations unilatérales que ces pays entretiennent avec ce pays (l'IBC) en une relation plus réciproque⁷⁹.

CAN et le Chili in BID-INTAL, *Carta mensual* Buenos Aires (Argentine), n°34, mai 1999, Internet www.iadb.org/intal.

⁷⁶ Point 2 du Plan d'action du Sommet in *Caribbean/United States Summit - Partnership for Prosperity and Security in the Caribbean*, op.cit.

⁷⁷ Qui n'est pas seulement dûe à l'existence de la ZLEA mais aussi aux nouvelles règles commerciales mondiales qui tendent vers la disparition des systèmes des préférences.

⁷⁸ Car les industries nationales de services, qui ne sont pas en général très développées, pourront se voir concurrencés par des entreprises étrangères plus performantes.

⁷⁹ Même si ces deux sous-régions ont établi un système de préférences similaire avec le Canada (Caribcan), ce système n'octroie pas beaucoup des bénéfices pour les pays de ces deux sous-

Le problème est de savoir quelles sont les relations qui peuvent avantager le mieux ces deux sous-régions. Pour le moment, il est difficile de répondre à cette question.

régions.

LES PAYS SIGNATAIRES DE L'ALENA FACE À LA ZONE HÉMISPHERIQUE

Les enjeux de la ZLEA pour les pays de l'ALENA

Les enjeux que la zone de l'hémisphérique représentent pour les pays membres de l'ALENA ne sont évidemment pas les mêmes. Les États-Unis comptent surtout étendre leur hégémonie dans la région. Pour le Canada, cette zone peut représenter un rapprochement de l'Amérique latine et un élargissement des marchés pour ces produits. Pour le Mexique, cette zone hémisphérique peut être moins attrayante car elle représente surtout l'ouverture du marché nord américain aux autres pays latino-américains. Puisque son appartenance à l'ALENA permet déjà au Mexique d'accéder au marché des États-Unis, cette ouverture risque d'atténuer l'avantage dont il dispose. Aussi, parce qu'ils abordent les négociations de la ZLEA selon des perspectives différentes, les pays de l'ALENA ont choisi de s'y engager de façon individuelle.

Plus précisément, la Zone de libre-échange des Amériques peut placer les États-Unis, en meilleure position pour négocier avec l'Union européenne et au sein du GATT/OMC. D'un autre côté, les États-Unis peuvent davantage faire pression sur les gouvernements d'Amérique latine pour qu'ils effectuent les réformes politiques et économiques qu'ils souhaitent, ces réformes étant une condition pour être membre de la zone hémisphérique⁸⁰.

La région est très importante pour les intérêts américains. Elle représente 15 % du total des exportations mondiales des États-Unis et cette proportion est en augmentation. En Amérique latine, le Mexique, le Brésil, l'Argentine, la Colombie et le Venezuela sont les marchés les plus importants pour les États-Unis^{81 82}.

⁸⁰ Même si la zone hémisphérique n'est pas encore une réalité, les États-Unis font toujours pression pour que les pays de l'Amérique latine réforment leurs politiques commerciales et économiques. Les pressions, qui sont d'ailleurs efficaces, sont d'ordre économique (les prêts destinés à payer les intérêts de la dette, par exemple), commercial (représailles, comme l'introduction de barrières non tarifaires, l'application des mesures antidumping, etc.), politiques (exclusion d'autres pays de la région dans l'ALENA).

⁸¹ Les États-Unis exportent principalement vers l'Amérique latine des équipements et biens industriels de haute technologie: automobiles, pièces de rechange et accessoires, ordinateurs, équipement pour télécommunications, produits électroniques, matériel électrique, équipements de générateurs d'énergie électrique et plastique et autres produits chimiques.

Malgré l'importance de cette région pour les exportations américaines, il existe une certaine opposition aux États-Unis à ce que la ZLEA devienne une réalité. La baisse d'intérêt pour la ZLEA s'est fait sentir aux États-Unis dès novembre 1994, soit avant même que le Sommet des Amériques ne soit convoqué⁸³. Dans les réunions des ministres du commerce de la ZLEA de Denver et de Cartagena, par exemple, les déclarations des États-Unis ont manqué de force effective.⁸⁴ Selon un rapport de la CEPAL, "l'attitude du public nord-américain, face à l'Amérique latine dans son ensemble se caractérise, encore aujourd'hui, par sa vision étroite et par son ambivalence"... "L'impopularité de l'accord de libre-échange avec le traité de libre commerce lié à l'entrée du Mexique a fait qu'en général, le public, le Congrès et les politiciens se montrent fatigués et prudents quant à l'extension de ce traité à d'autres pays". A ceci s'ajoutent les effets des crises mexicaines (décembre 1994) et de l'est asiatique. Une partie du Congrès des États-Unis considère ce qui s'est produit au Mexique peut se reproduire dans d'autres pays de la région. Dans ce contexte, la CEPAL juge difficile de faire accepter la ZLEA aux Américains.

Les États-Unis ont également d'autres raisons de négliger les négociations hémisphériques. D'abord, la région d'Asie du Pacifique est en train de devenir un de leurs plus importants marchés⁸⁵. De plus, la récente ouverture unilatérale des économies d'Amérique latine pourrait agir comme un inhibiteur, les États-Unis, n'ayant plus le même besoin de négocier des accords de libre-échange avec la région. En effet, la libéralisation commerciale unilatérale des pays latino-américains garantit déjà aux États-Unis l'accès à leurs marchés. Enfin, les résultats de l'Uruguay Round ont consolidé l'ouverture commerciale au niveau mondial et la ZLEA devient donc moins attrayante pour les États-Unis.

En réalité, l'opposition de certains secteurs à la création d'une zone de libre-échange hémisphérique est autant une question politique qu'économique. Le président Clinton voulait faire approuver par le Congrès l'autorisation de négociation par la voie rapide (*fast track*). Mais, à la fin de 1997, le Congrès (à majorité républicaine) a donné un

L'Amérique latine exporte vers les États-Unis deux types des produits: a) les produits dérivés du pétrole et b) les biens semi-finis et manufacturés (30% des exportations d'Amérique latine vers les États-Unis). Ce type d'exportation démontre la différence qui existe avec les exportations de l'Amérique latine vers l'Union européenne, qui sont surtout des produits primaires.

⁸² CEPAL - "Las políticas comerciales entre América latine y los Estados Unidos" in *Notas sobre la economía y el desarrollo*, Sgo. de Chili (Chili), n° 594-595, agosto-septiembre 1996, pp. 5-7.

⁸³ En novembre 1994, il y a eu des élections aux États-Unis. Ces élections ont changé complètement le rapport de forces au Congrès. Une avalanche républicaine a inondé le congrès. A partir de ce moment-là, toute tentative d'étendre l'ALENA au sud a été bloquée.

⁸⁴ CEPAL - *Notas sobre a economia e o desenvolvimento* de 1996 cité dans TORO HARDY, Alfredo - "Estados Unidos, nacionalismo e globalizaçao: o grande descompasso histórico. Sua política para a América Latina" in *Política Externa*, San Pablo (Brésil), vol. 5, n° 4/ vol. 6 n° 1, 1997, p. 162.

⁸⁵ Même si après la crise asiatique, les États-Unis ont réduit leur commerce avec cette région.

coup dur à la politique commerciale du gouvernement (démocrate) et, du même coup aux plans d'intégration économique de la région, en refusant cette autorisation. Clinton a alors sollicité qu'elle soit différée jusqu'en 1998 mais, pour le moment, le Congrès n'a pas octroyé cette autorisation. Même si l'absence de pouvoir de négociation par la voie rapide n'empêche pas les États-Unis de participer aux négociations de la ZLEA, l'issue de cette négociation et d'autres initiatives seront incertaines tant que les appareils exécutif et le législatif américain n'arriveront pas à un accord sur la direction que devront prendre la politique de ce pays dans l'avenir⁸⁶.

Nous pouvons donc constater qu'il existe, au sein des États-Unis, des opinions divergentes quant à la possibilité de créer une zone de libre échange hémisphérique. L'administration Clinton demeure toutefois intéressée à la conclusion des négociations afin d'aboutir à la création de cette zone de libre commerce en 2005. Le secteur des affaires souhaite aussi la constitution de la ZLEA. Il pourrait bénéficier d'une plus grande ouverture du marché latino-américain, même si les barrières au commerce dans les pays de la région sont pratiquement éliminées. Le secteur privé poussait en effet bénéficier.

Au sein même du Congrès, les opinions sont partagées. Les figures principales de cet affrontement visent les élections présidentielles de l'an 2000⁸⁷. Cet affrontement montre les problèmes que le gouvernement Clinton éprouve de faire approuver par le Congrès le *fast track* qui lui permettrait de négocier plus aisément les conditions de la ZLEA. Pour M. Brown⁸⁸, le *fast track* n'est pas nécessaire pendant les négociations, et le refus de son attribution par le Congrès ne signifie pas que la position des États-Unis dans les négociations ait été affaiblie. Cependant, il considère que le gouvernement des États-Unis en aura besoin pour arriver avec succès à la conformation de la ZLEA.

Au Canada, une enquête réalisée auprès des représentants de la société civile canadienne⁸⁹ a montré que ceux-ci étaient préoccupés par les possibles impacts négatifs d'un accord de libre-échange hémisphérique. Aussi, ils ont exprimé leur souhait que les futurs accords commerciaux assurent la protection de l'environnement, des normes du

⁸⁶ SELA - *Opciones de Estados Unidos en el Area de Libre Comercio de las Américas* - Documentos del SELA (SP/DRE/Di n°19-98, 1998).

⁸⁷ SELA - "SELA considera que el fast-track es vital para el ZLEA" in *Notas de prensa*, Caracas (Venezuela), septembre de 1997, Internet <http://lanic.utexas.edu/~sela>.

⁸⁸ BROWN, Richard C. - "Free Trade in the Americas", Op.cit.

⁸⁹ Cette enquête a été réalisée au Canada entre le 17 et le 31 octobre 1997. Elle a été organisée par la Fondation Canadienne pour les Amériques (FOCAL) conjointement avec l'Université d'Alberta, l'Université de Colombie britannique, le Centre de Recherche en l'Amérique latine et les Caraïbes (CERLAC) de l'Université de York et le Groupe de Recherche sur l'intégration Continentale (GRIC) de l'Université de Québec, Montréal in INTAL -SELA. "La sociedad civil de Canadá opina sobre el ALCA in *Carta Mensual*, BID-INTAL, Buenos Aires (Argentine), n° 17, Diciembre 1997, Internet <http://www.iadb.org>

travail et des droits sociaux et économiques, et qu'ils incluent les secteurs plus vulnérables de la société. Dans cette enquête, une minorité des représentants de la société civile a refusé l'intégration économique dans son ensemble, alors que la plupart des participants ont dit considérer que le processus d'intégration était inévitable. En général, les Canadiens qui ont été consultés ont manifesté leur souhait pour que le processus de négociation et de conformation de la ZLEA soit réalisé en respectant les valeurs démocratiques et en consultation avec la société civile.

Malgré certaines réticences, donc, les pays membres de l'ALENA participent activement dans les négociations de cette zone hémisphérique.

La position des pays membres de l'ALENA lors des négociations

Lors du Sommet de Miami, les États-Unis ont présenté leurs objectifs prioritaires pour la ZLEA. Selon le SELA⁹⁰, les trois objectifs prioritaires des États-Unis sont d'assurer la consolidation des processus d'ouverture commerciale et de réforme économique dans la région, de maintenir un rythme rapide de croissance des exportations américaines vers les marchés latino-américains et de promouvoir l'harmonisation des politiques dans certains domaines qui aillent au-delà des questions commerciales⁹¹.

Ainsi, Jeffrey Davidow⁹², lors d'un forum à Washington, déclarait qu'un de trois principaux objectifs de la politique américaine était la promotion de l'intégration économique. Cette intégration devait être opérée grâce à une politique commerciale ouverte et équitable et la construction d'une Zone de libre-échange des Amériques. Selon lui les Sommets des Amériques sont l'une des principales réussites de la région en matière d'intégration.

Dès le début des négociations, et jusqu'au Sommet de Belo Horizonte (1997), les négociateurs américains et canadiens ont proposé l'adoption du critère *du "early harvest"*. Ce critère établit que tous les accords partiels ou sectoriels atteints devraient

⁹⁰ ALADI/CEPAL/SELA - *Estados Unidos y el proceso de liberalización comercial e integración regional en el hemisferio occidental. Un marco de análisis y algunas cuestiones de política* - Documento de trabajo de la Reunión ALADI/CEPAL/SELA de Responsables Gubernamentales de Política Comercial de América Latina y el Caribe, Quito (Equateur), 10 y 11 de octubre de 1994.

⁹¹ Comme, par exemple, les problèmes de l'environnement, le trafic de drogues, l'immigration illégale, le terrorisme et le crime international - BROWN, Richard C., Coordinateur du Sommet de Santiago- *Free Trade in the Americas*, Washington DC, April 29, 1998, Internet <http://www.states.gov>.

⁹² Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs dans la Banque Interaméricaine de Développement (BID) - DAVIDOW, Jeffrey - *Latin America and U.S. Policy*, Forum on the Americas Monthly Luncheon, Washington DC, November 12, 1996, Internet <http://www.states.gov>.

être mis en vigueur en tant que contribution à l'accord final, indépendamment des domaines pour lesquels les négociations demandent plus de temps⁹³.

Quant aux aspects formels des négociations, les partis contractantes à l'ALENA (surtout le Canada et les États-Unis) ont des propositions différentes.

Ainsi, nous pouvons distinguer :

1) Le caractère des accords: les compromis de la ZLEA doivent être conformes, selon le Plan d'action du Sommet de Miami, aux obligations contractées au sein de l'OMC. A ce sujet, les États-Unis ont proposé d'accepter le maximum d'obligations existantes dans les accords régionaux. Le Canada souhaite que certains accords aillent au-delà des accords de l'OMC;

2) Quant aux étapes des négociations, les États-Unis proposent que les négociations se fassent en deux étapes: la première, qui devait commencer en 1998, permettrait l'ouverture des investissements, des services, des achats gouvernementaux, l'amélioration des normes techniques, des mesures sanitaires, des procédures douanières et une meilleure protection de la propriété intellectuelle entre les pays de l'hémisphère. La deuxième étape débiterait à l'an 2000 et engloberait les subventions, les mesures antidumping et les droits compensateurs, les sauvegardes, la politique de la concurrence et le règlement des différends. Pour sa part, le Canada préfère discuter des divers sujets de façon simultanée. Ces deux pays sont d'accord pour que la libéralisation commence en 2005 et qu'elle soit négociée selon l'article XXIV du GATT qui accorde à certains pays un délai de dix ans pour le dégrèvement tarifaire et la suppression des mesures non-tarifaires.

3) En ce qui concerne les caractéristiques du Secrétariat des négociations, les États-Unis ont seulement mentionné les fonctions que devraient accomplir un secrétariat (qui sont les mêmes pour tous les secrétariats). Ils ont aussi souligné la nécessité que les pays participants continuent à soutenir les institutions du Comité tripartite afin que celui-ci puisse contribuer au processus de formation de la zone de libre échange. Le Canada a établi que le secrétariat devrait être financé par les institutions de ce Comité.

4) Quant au siège des négociations, les États-Unis et le Canada sont d'accord pour qu'il n'y ait qu'une seule ville, d'accès facile à tous les pays et disposant d'une infrastructure adéquate.

5) Par rapport aux petites économies, le Canada souligne la nécessité d'établir des

⁹³ L'argument en faveur de cette méthodologie est qu'une négociation graduelle faciliterait la participation des pays dans le processus en réduisant le nombre de groupes qui négocient dans un moment donné, pouvant, ainsi, **donner la priorité aux** matières à négocier en fonction des intérêts immédiats des différents participants. "El MERCOSUR y la compleja ruta del Alca", Op. cit., p. 51.

délais plus longs pour qu'elles puissent accomplir les obligations prévues dans la ZLEA⁹⁴.

Selon M. Richard Brown⁹⁵, lors du Sommet de Santiago les États-Unis sont parvenus à atteindre la majeure partie de leurs objectifs : l'établissement du centre permanent des négociations à Miami pour les trois premières années des négociations de la ZLEA; l'assurance que les États-Unis seront un des principaux leaders dans les négociations (ils assureront la direction conjointement avec le Brésil, lors de la période de clôture des négociations); l'établissement d'un comité qui va étendre la participation des groupes de citoyens dans les sujets tels que le travail et l'environnement (même si ces sujets ne sont pas encore définis dans les négociations); la création de certains groupes de travail qui consolident la participation des États-Unis, comme l'accès au marché, les services et les droits de la propriété intellectuelle ; et l'engagement des pays participants, de faire des progrès concrets avant l'an 2000.

Comme nous pouvons le constater, les États-Unis considèrent comme acquis l'introduction de certains sujets que les autres pays participants ne sont pas disposés à traiter (la participation de la société civile dans les négociations sur le travail et l'environnement, par exemple). Quant à la participation de la société civile dans le processus de négociation de la ZLEA, elle a commencé à être discutée lors de la réunion du Comité des négociations commerciales réuni à Buenos Aires, en juillet 1998.

Les États-Unis, où les groupes d'intérêts (environnement, laboratoires, informatique, etc.) sont très puissants proposent des mécanismes très coûteux de participation de la société civile comme, par exemple, l'organisation de séminaires. Mais comme les autres pays refusent de négocier les sujets concernant le travail et l'environnement, les États-Unis ont proposé la création d'un panel spécial sur la participation de la société civile afin que ces sujets puissent être traités d'une manière indirecte.

Les lobbies américains du travail et de l'environnement⁹⁶ souhaitent que les entreprises qui s'installent en Amérique latine soient gouvernées par des lois du travail similaires à celles du Canada et des États-Unis dans ces domaines. Dans une lettre dirigée aux négociateurs, les lobbies, qui demandaient l'inclusion de ces lois, ont signalé que le succès des négociations hémisphériques dépendait de l'habileté (des négociateurs des États-Unis) à représenter de façon efficace les préoccupations de la société civile et d'obtenir un appui hémisphérique (sur ces sujets) dans les négociations de la ZLEA.

⁹⁴ SELA - *Boletín de integración latinoamericana*, Caracas (Venezuela), n° 2, mars 1997, Internet <http://lanic.utexas/~sela>.

⁹⁵ BROWN, Richard D., Coordinator for the Santiago Summit of the Americas - *Free Trade in the Americas*, Washington DC, April 29, 1998, Internet <http://www.states.gov>.

⁹⁶ Ces groupes incluent l'AFL-CIO et le Environmental Law Institute. Pour plus de détails sur ces groupes, voir HALL, Kevin - RUBENSTEIN, Beth - "Trade ministers give Clinton time to nail fast track" in *Journal of Commerce*, juillet 1998, internet <http://www.joc.com>.

Pour accomplir ces objectifs, le comité (de la société civile) doit pouvoir montrer aux citoyens, des preuves de sa volonté à écouter leurs inquiétudes⁹⁷. Mais, comme nous l'avons déjà souligné, beaucoup de gouvernements latino-américains estiment que donner la priorité au travail et à l'environnement implique le risque de perdre des investissements et, du même coup, d'entraîner une diminution de leur croissance économique. Pour Eduardo Gudines⁹⁸, directeur exécutif du *Latin American Centre for Social Ecology*, la plupart des gouvernements latino-américains considèrent que l'aspect de l'environnement équivaut toujours à des barrières au commerce.

Le Canada, quant à lui, a proposé la création d'un forum pour la discussion de ces deux sujets, mais cette proposition n'a pas eu, pour le moment, de répercussions concrètes.

Le Mexique, comme les autres pays latino-américains, montre des réticences à aborder les questions du travail et de l'environnement. A Buenos Aires, les représentants Mexicains ont plaidé pour l'élaboration d'une position commune latino-américaine et a demandé aux pays participants de traiter ce sujet dans les négociations. Selon un négociateur américain, le Mexique a pris un point de vue plus restrictif sur ces sujets que la plupart des autres pays participants.

Cependant, le gouvernement Clinton a cédé sur certaines demandes car la position des pays d'Amérique latine et, en particulier celle du MERCOSUR, est de former cette zone de libre échange avec ou sans les États-Unis et ces derniers craignent de perdre ce marché⁹⁹.

L'une des questions sur lesquelles les États-Unis ont dû réviser leur position est liée à la manière dont la ZLEA devait être négociée. Washington souhaitait que la mise en œuvre de la zone hémisphérique soit partielle et progressive, au fur et à mesure de la signature des différents protocoles particuliers. Mais lors du Sommet de Santiago, il fut décidé finalement accepter que l'accord n'allait entrer en vigueur qu'une fois le consensus obtenu sur tous les dossiers en jeu. Les États-Unis se sont rendus, donc, aux arguments des membres du MERCOSUR, guère empressés de s'exposer à la féroce concurrence nord-américaine. En fait, ils ont beaucoup cédé par rapport à leurs positions hégémoniques du départ¹⁰⁰.

Les États-Unis ont aussi accepté la constitution d'un Groupe de travail sur

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Ces craintes sont liées au fait que les pays de l'Amérique latine sont en train de réaliser des accords économiques sans participation des États-Unis. Le MERCOSUR ne cache pas son souhait de fortifier les liens avec l'Union Européenne. Il négocie aussi avec les pays de l'Amérique centrale. MATHIS, Nancy - "La economía es prioridad", Op. cit.

¹⁰⁰ LIONET, Christian - "Amériques : le grand marché sans hâte" in *Libération*, Paris (France), 18 avril 1998, Internet <http://www.libération.com>.

l'agriculture. Au début, ils avaient d'abord maintenu que les produits agricoles ne devaient pas être isolés du débat sur l'ensemble des conditions d'accès aux marchés. Mais le Brésil a souligné que sans agriculture, il n'y aurait pas de ZLEA. Afin de ne pas faire échouer la formation de cette zone, le gouvernement Clinton a finalement cédé.

Un autre sujet qui a suscité des polémiques est celui des mesures de facilitation du commerce. L'Américain Peter Allgeier, leader de la délégation des États-Unis dans les négociations et la Canadienne Kathryn Mc Callio ont suggéré qu'il fallait discuter de ce que "les mesures de facilitation du commerce" signifient¹⁰¹. Leur intention est d'inclure la réduction des tarifs dans ce débat¹⁰² tandis que le MERCOSUR défend l'idée que cette réduction doit se faire après 2005.

En ce qui concerne, enfin, le commerce électronique, Charlene Barchefsky (USTR) avait déjà obtenu, lors de la réunion ministérielle de CR à Costa Rica (mars 1998), l'inclusion d'une clause dont l'importance a été sous-estimée ou méconnue pour beaucoup des négociateurs. Cette clause détermine la nécessité de créer un comité *ad hoc* pour étudier la problématique du commerce électronique. Les États-Unis veulent s'assurer qu'il n'y aura pas de restrictions dans cette activité. À Buenos Aires, les Américains ont obtenu la création d'un groupe *ad hoc*, constitué de représentants du secteur public et d'experts des entreprises. Mais le problème est que les autres pays participants ne maîtrisent pas aussi bien ce sujet qu'eux. Ainsi, Jorge Campbell¹⁰³ avait déclaré, lors d'une entrevue, que même s'il était d'accord pour que les Américains contribuent à enrichir les discussions à ce sujet, les décisions devaient être prises par les représentants gouvernementaux et non par les entreprises.

¹⁰¹ Un exemple des mesures de facilitation de commerce est l'unification des démarches administratives.

¹⁰² BOERR, Martin - "Comienza la marcha del ALCA", Op. cit.

¹⁰³ Ibid.

CONCLUSION

L'Initiative pour les Amériques (IPA) n'a pas été, comme il avait d'abord été prévu, l'axe central de la politique de Washington pour l'Amérique. Cette politique n'a pas su suscité un consensus suffisant, au sein des États-Unis, pour distribuer les responsabilités bureaucratiques, assigner les fonds et établir les programmes d'action. Cet échec est peut être dû à la signature de l'ALENA car la construction et la tentative d'application de l'IPA ont eu lieu au moment de la fin des négociations nord-américaines. Cette attitude des États-Unis démontre toujours ce paradoxe entre leur discours et leurs agissements. Leur discours donne à penser qu'il s'agit d'un pays ouvert qui cherche à établir de véritables liens commerciaux d'égal à égal avec les pays de l'Amérique latine. Cependant, les faits démontrent une réalité totalement différente, avec un unilatéralisme renforcé.

Pour sa part, l'Amérique latine avait donné une réponse fragmentée à l'IPA. Ce manque de concertation était principalement dû à la concurrence entre les pays de ce continent pour les investissements, à la recherche d'espaces privilégiés dans le marché américain, et à leur désir de se constituer en "pays modèles"¹⁰⁴ susceptibles de recevoir un traitement préférentiel. La conséquence de cette réponse fragmentée a été la prolifération des accords-cadres bilatéraux signés par les États-Unis avec chaque pays latino-américain. Cette situation a affaibli toute proposition conjointe. Mais, paradoxalement et en même temps, l'IPA a favorisé la formation et le renforcement des regroupements sous-régionaux, en témoignent la création du MERCOSUR en mars 1991 et la réactivation du Groupe andin en mai de la même année¹⁰⁵. Cependant, l'IPA a échoué.

Avec la proposition de la ZLEA, les États-Unis et l'Amérique latine font face à un nouveau défi qui pourrait leur bénéficier avec la souscription d'un plus grand nombre d'accords commerciaux entre les deux groupes s'ils négocient d'une manière adéquate¹⁰⁶. Cependant, nous pouvons constater que les États-Unis sont loin de pouvoir concrétiser la ZLEA. Le manque d'intérêt réel de ce pays pour l'Amérique latine est

¹⁰⁴ Guillemets utilisées par ROJAS ARAVENA, Francisco - "El Cono Sur Latinoamericano y la Iniciativa para las Américas" in *Estudios Internacionales*, Universidad de Chile año XXIV, n° 101, Enero-Marzo 1993, p. 120.

¹⁰⁵ OMAN, Charles - *Globalisation et régionalisation: Quels enjeux pour les pays en développement?* in *Etudes du centre de développement*, OCDE, 1994, p 85.

¹⁰⁶ CEPAL - "Las políticas comerciales entre América Latina y Estados Unidos" *Notas sobre la economía y el desarrollo*, Santiago de Chile (Chili), n° 594-595, 1996, p. 5-7.

évident, et ce, depuis les tout-débuts des discussions. Même si lors des réunions des ministres du commerce à Denver et de Cartagena, ils ont fait des déclarations formelles tendant à construire cette zone hémisphérique, celles-ci manquent de force effective¹⁰⁷. Le Congrès américain refuse de signer le *fast track* nécessaire pour conclure ce type de négociations et la possibilité qu'il le signe est incertaine. En février 1997, les faits ont paru changer. À cette date, la représentante du commerce des États-Unis, Charlene Brashefsky, avait reconnu non seulement le manque d'intérêt de la politique américaine pour l'Amérique latine, mais aussi les conséquences de cette omission. Elle avait ajouté que Washington devait exercer un leadership naturel en fixant les règles du jeu de l'intégration hémisphérique. Dans ce sens, l'administration Clinton devrait accélérer le processus de libéralisation commerciale dans la région et inclure certains sujets de leur intérêt¹⁰⁸.

Mais la question qui se pose actuellement est de savoir si ce pays peut reprendre ce leadership alors qu'il existe toujours, au sein du Congrès américain une forte opposition au libre commerce avec l'Amérique latine. Même si l'actuel gouvernement peut négocier la ZLEA avec d'autres moyens¹⁰⁹, ceux-ci ne lui donnent pas tous les pouvoirs nécessaires pour mener à bien ce projet hémisphérique. Par ailleurs en cette année électorale, les préoccupations liées à l'intégration hémisphérique ont été reléguées au second rang.

Actuellement, le processus de construction de la ZLEA se trouve dans une situation difficile: d'un côté, les pays de la région poursuivent toujours les négociations, comme nous avons pu le constater avec la Déclaration ministérielle de Toronto de novembre 1999. D'un autre côté, les États-Unis, le pays le plus important du continent américain, ont un mandat ambigu pour participer à ces négociations¹¹⁰. Pour le SELA, l'autorisation

¹⁰⁷ TORO HARDY, Alfredo - "Estados Unidos, nacionalismo e globalização: o grande descompasso histórico. Sua política para a América Latina" *Política Externa*, Vol.5, n° 4/vol.6 n° 1 março/agosto 1997, p.161.

¹⁰⁸ Ibid, p.163.

¹⁰⁹ Le gouvernement Clinton peut demander au Congrès d'approuver la ZLEA comme un traité ou comme un projet législatif ordinaire, ce qui va demander beaucoup de temps puisque, à différence du *fast track*, cette voie est passible d'amendements et peut s'éterniser. Ou bien, Clinton pourrait aussi utiliser une série d'accords qui ne demandent pas les modifications des lois américaines ou l'utilisation de préférences commerciales comme moyen d'influence, ou l'autorité résiduelle que le congrès a octroyée au président pendant les négociations de l'Uruguay Round avec des baisses de tarifs douaniers qui seraient très limitées.

¹¹⁰ Le gouvernement Clinton souhaite, d'une part, poursuivre les négociations de la ZLEA car il s'aperçoit que le système multilatéral perd de l'efficacité pour promouvoir ses propres intérêts commerciaux. Il revalorise, donc, la voie bilatérale et régionale comme un mécanisme pour promouvoir, d'une manière plus effective, ses intérêts. D'autre part, le congrès ne souhaite pas, pour le moment, promouvoir cette zone. - *SELA - Opciones de Estados Unidos en el Area de Libre Comercio de las Américas*, Caracas (Venezuela), Documentos del SELA SP/DRE/Di N° 19-98,

du *fast track* est vitale pour le processus de formation de la ZLEA. Pour le MERCOSUR, par contre, cette zone doit se faire, avec ou sans la participation des États-Unis et leur participation à la ZLEA devrait être conditionnée à l'obtention du *fast track*.

Selon un spécialiste¹¹¹, l'absence prolongée de l'autorisation du *fast track* et la direction actuelle de la politique commerciale des États-Unis ont diminué le leadership de ce pays dans le processus d'intégration économique de l'hémisphère. Au Sommet de Santiago, par exemple, l'intégration économique latino-américaine excluant la participation des États-Unis a progressé. Les pays latino-américains ont profité du sommet, selon la presse latino-américaine, pour continuer à approfondir les accords d'intégration sous-régionaux. Ces avancées comprennent les négociations entre les membres du MERCOSUR et la Communauté andine pour que cette dernière sous-région devienne "membre associé" du MERCOSUR; l'Accord de coopération de commerce et d'investissement entre le MERCOSUR et le MCAC; l'Accord entre le Mexique et le Chili qui étend l'entente bilatérale de libre commerce existante à tous les sujets traités dans l'ALENA; l'extension de l'accord du Groupe des Trois à des nouveaux sujets; et les liens commerciaux de plus en plus étroits avec les pays de la région avec l'Europe et l'Asie. Ces nouveaux accords provoqueraient à terme des inconvénients pour les exportateurs américains et l'économie américaine puisque les États-Unis pourraient perdre des parts de marché en Amérique latine..

Par contre, selon un autre spécialiste¹¹², il ne faudrait pas surestimer l'importance que les statistiques américaines octroient aux négociations de cette zone. Les discussions sur ce sujet avec les pays de l'Amérique latine et les Caraïbes ne représentent qu'une des nombreuses initiatives bilatérales, régionales ou multilatérales que les États-Unis ont entreprises ces dernières années. Ces négociations sont, pour les États-Unis, un élément de plus dans leur approche plus globale. La ZLEA ne va pas recevoir une attention exclusive de la part des négociateurs américains. Ceux-ci vont plutôt essayer d'obtenir des accords concrets avec quelques pays ou tous les pays de la région. Ces accords se feront par des négociations discrètes afin de pouvoir les appliquer le plus rapidement possible. C'est de ce point de vue qu'il faut considérer l'enthousiasme avec lequel les États-Unis négocient des sujets comme le commerce électronique et la facilitation du commerce. Selon ce même auteur, les mêmes conclusions peuvent être appliquées aux options de la négociation "à la carte" que les États-Unis présentent aux pays d'une manière individuelle, les accords bilatéraux

Febrero de 1998, Internet lanic.utexas.edu/~sela.

¹¹¹ SPRINGER, Gary L. - *The FTAA and the National Interest. US Trade Policy at a Crossroads* in OEA, June 1998, Internet <http://www.sice.oas.org>.

¹¹² VAN GRASSTEK, Craig - *Perspectivas de los países de América Latina y el Caribe en el ALCA*, Secretaría Permanente del SELA, versión preliminar (SP/DRE/DiN°27-98), 1998, Internet <http://lanic.utexas.edu/~sela>.

d'investissement et les accords sur la propriété intellectuelle. En fait, malgré le déroulement des négociations de la ZLEA, plusieurs pays continuent à négocier avec les États-Unis de manière bilatérale¹¹³.

La relation entre les États-Unis et les pays d'Amérique latine n'a pas vraiment changé depuis les négociations pour la création de la ZLEA. Les rapports continuent d'évoluer dans un cadre bilatéral et les États-Unis ne montrent pas de « réelle » intention de changer cette politique de négociation. Encore une fois, nous voyons l'écart des américains entre le discours politique américain et la réalité. Dans ce contexte, le principal défi de la ZLEA, en tant qu'entreprise conjointe, est de se transformer en un processus de négociation dans lequel les intérêts et positions de toutes les parties (des asymétries), ainsi que les rapports commerciaux existants seront pris en considération de manière à atteindre un résultat équilibré. Ainsi, il est nécessaire d'identifier avec une plus grande précision les positions nationales et sous-régionales pour chaque sujet de négociation¹¹⁴.

Alors que la date butoir pour mettre en place la ZLEA s'approche et en absence d'un panorama plus clair sur la future carte commerciale de l'hémisphère, les effets négatifs de ce scénario sur l'économie de la région peuvent remettre en question les possibilités de progrès économique et social. Entre autres, face à l'incertitude quant à la politique commerciale des États-Unis et à l'orientation des cadres normatifs nationaux¹¹⁵ existants, les entreprises étrangères pourraient être tentées de déplacer leurs investissements, voire de les orienter vers d'autres régions du nord. Selon un autre scénario, toutefois, l'échec des négociations de l'OMC à Seattle, en décembre 1999, permettrait d'envisager un retour vers un régionalisme en Amérique et le rétablissement de la ZLEA au premier rang des intérêts américains.

¹¹³ WIARDA, Howard J. - "Consensus Found, Consensus Lost: Disjunctures in US Policy toward Latin America at the Turn of the Century" in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, North-South Centre Press - University of Miami vol. 39, n° 1, 1997, pp.25-26.

¹¹⁴ SELA - *Hacia el ALCA: Avances y Agenda futura*, Caracas (Venezuela), Documentos del SELA SP/DRE/Di N° 16-97, Noviembre de 1997, Internet lanic.utexas.edu/~sela.

¹¹⁵ "El MERCOSUR y la compleja ruta del ZLEA" in *Panorama del MERCOSUR*, Centro de Economía Internacional, Secretaría de relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires (Argentine), octubre 1998, p.55