Le processus de formation de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et ses répercussions dans la Caraïbe

Valérie Guero–Marester

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/plc/289>

DOI : 10.4000/plc.289

ISSN : 2117-5209

Éditeur

L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2002

Pagination : 33-84

ISSN : 1279-8657

Référence électronique

Valérie Guero–Marester, « Le processus de formation de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et ses répercussions dans la Caraïbe », *Pouvoirs dans la Caraïbe* [En ligne], 13 | 2002, mis en ligne le 05 mai 2011, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/plc/289> ; DOI : 10.4000/plc.289

Le processus de formation de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA)¹ et ses répercussions dans la Caraïbe

Par Valérie GUERO-MARESTER

INTRODUCTION

De nombreuses raisons sont avancées pour expliquer les politiques de libéralisation qui se sont généralisées en Amérique latine et dans la Caraïbe au cours de ces dernières décennies. Pour certains auteurs, il existerait, dans ces régions, un processus national et populiste commençant avec l'intervention de l'Etat (nationalisations et protectionnisme), se consolidant par une stratégie de substitution aux importations, puis entrant en crise en raison de la croissance des déficits public et commercial, des déséquilibres macro-économiques et du déclin de la compétitivité, le tout ouvrant la voie à la « révolution libérale² ». Un autre type d'argumentation réside dans l'émergence (durant les années 1970) d'une classe de capitalistes caribéens et latino-américains « transnationaux », liés au marché mondial, bénéficiant des politiques publiques de soutien aux exportations et qui

---

¹ De leur acronyme anglais et espagnol respectivement : *Free Trade of the Americas* (FTAA) et *Area de Libre Comercio de las Américas* (ALCA).

² Voir à ce sujet : Girvan (N.) & Odle (M.), « Le rôle des multinationales dans l'économie des Caraïbes », in *Problèmes d'Amérique latine*, Paris, La Documentation française, n° 71, 1^{er} trim.1984, pp. 45-65 ; et également Hillcoat (G.) & Quenan (C.), « La re-spécialisation des économies des Caraïbes dans la perspective du grand marché nord-américain », in *Problèmes d'Amérique latine*, Paris, La Documentation française, n° 93, 3^{ème} trim. 1989, pp. 99-123.

seraient devenus les stratèges de la libéralisation³. Une troisième école de pensée met l'accent sur l'endettement extérieur ainsi que sur l'influence et les pressions de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI) dans l'imposition de mesures libérales en contrepartie du refinancement de la dette⁴.

Indiscutablement, chacune de ces explications contient une part de vérité. Mais, il en est aussi une autre qui semble avoir joué un rôle prédominant : les exigences de la stratégie économique internationale des Etats-Unis. La première donnée d'évidence de l'après-guerre froide est, en effet, la concurrence entre les Etats-Unis, l'Europe et le Japon pour le contrôle des marchés mondiaux, chacune de ces superpuissances s'étant taillé des zones d'influence à partir desquelles elle peut produire à meilleur compte que ses rivales⁵.

La ligne de moindre résistance, et la plus conforme à l'histoire américaine (doctrine Monroe, Union panaméricaine, Alliance pour le progrès⁶ etc.) est celle d'une stratégie de bloc régional où les Etats-Unis, en tant que puissance hégémonique, peuvent tirer de l'Amérique

³ Voir à ce sujet : Daniel (J.), in *Les îles caraïbes, modèles politiques et stratégies de développement*, Paris, Karthala, 1996, p. 34.

⁴ Voir à ce sujet : George (S.) & Sabelli (F.), *Crédits sans frontières, la religion séculière de la Banque Mondiale*, La Découverte, Paris, 1994, 282 p. et notamment George (S.) & Saint-Jean (P.), *Jusqu'au cou : enquête sur la dette du tiers monde*, Paris, La Découverte, 1988, 408 p.

⁵ Voir à ce sujet : Bergsten (C.-F.), « Une stratégie d'interdépendance concurrentielle pour les Etats-Unis », *Economie prospective internationale*, n° 37, 1989, pp. 35-59.

⁶ En mars 1961, le président américain J. Kennedy lance un programme d'aide économique : « l'Alliance pour le progrès » destiné à faire obstacle à l'influence de Cuba et à la montée du communisme dans la région. L'Alliance pour le progrès est un programme de coopération interaméricain, d'une durée de dix ans, ayant pour objectifs fondamentaux de favoriser le développement économique et de promouvoir des réformes sociales en Amérique latine, en s'attaquant à tous les secteurs responsables de son sous-développement : l'économie, l'éducation, la santé, la culture, etc. En fait, toutes les sphères de la vie sont touchées par l'ambitieux projet de Kennedy.

latine et de la Caraïbe le maximum de bénéfices au travers du commerce, des investissements, des intérêts et des redevances⁷.

La première initiative américaine à l'échelle continentale fut le CBI (l'Initiative pour le Bassin Caraïbe – *Caribbean Bassin Initiative*) lancée en mai 1982 en vue « d'aider » les vingt-quatre pays dont les côtes sont baignées par la mer Caraïbe⁸. Contrairement à « l'Alliance pour le progrès » (et au Plan Marshall), le programme économique pour la Caraïbe s'appuya principalement sur l'initiative privée. En effet en lançant, au début des années 1980, sa fameuse *Initiative*, le président américain R. Reagan entendait lutter contre l'influence des révolutions cubaine et sandiniste et couper l'herbe sous le pied des émules de Maurice Bishop, le dirigeant pro-cubain qui s'était emparé

⁷ L'élite politique américaine (largement soutenue par la grande industrie d'exportation organisée en réseaux de production à l'échelle internationale) voit dans la libéralisation des échanges commerciaux internationaux le moyen d'atteindre les objectifs américains en matière de commerce et de sécurité. A ce titre, les relations spéciales de Washington avec la Caraïbe remontent au tournant du siècle, lorsque les Etats-Unis émergent de la révolution industrielle comme la grande puissance régionale. Alors que leur économie se développait, les hommes d'affaires américains cherchèrent de nouveaux marchés et les investissements se concentrèrent naturellement dans les zones proches (Mexique, Amérique centrale, Caraïbe) donnant à Washington des moyens d'influencer la stabilité économique et politique de leurs voisins. Voir à ce sujet : Jean-Cadet (G.), « Les Etats-Unis et l'Amérique latine, de Monroe à l'initiative pour les Amériques, ou de l'hégémonie totale à la volonté de partenariat », GRIC, *Cahier de recherche* 93-3, Montréal, mai 1993, p. 29 ; voir également Queuille (P.), *L'Amérique latine, la doctrine Monroe et le panaméricanisme : le conditionnement historique du tiers-monde latino-américain*, Paris, Payot, 1969, p. 151.

⁸ Le CBI est un accord, régi par le CBERA (Loi de redressement économique du bassin de la Caraïbe du 1^{er} janvier 1984), qui comprend des mesures de libéralisation du commerce entre les Etats-Unis et vingt-quatre pays de la Caraïbe et de l'Amérique centrale ; des mesures d'aide financière et des mesures destinées à promouvoir les investissements américains dans la région (sections 211 et 213, titre II : « Caribbean Bassin Initiative », *Public law* 98-67, 5 août 1983, p. 387).

du pouvoir à la Grenade, où les marines allaient rétablir la *pax americana* en 1983⁹.

La philosophie du CBI avait le mérite de la simplicité : pour empêcher les soubresauts révolutionnaires¹⁰, il fallait favoriser la création d'emplois dans le bassin Caraïbe en ouvrant les portes du marché nord-américain aux produits venant de la région (détaxation à l'exportation pour certains produits fabriqués en totalité ou en partie dans les pays bénéficiaires). Il s'agissait d'affirmer ainsi la primauté de l'économie de marché dans la région et de mettre en œuvre un programme de développement économique par le commerce.

Si nous pouvons constater que la politique économique internationale américaine est marquée par une étonnante continuité depuis la deuxième guerre mondiale, cette continuité se vérifie tout au long des dix-sept dernières années où, en dépit des changements de style et d'approche, la Maison Blanche, de Ronald Reagan à Georges Bush (fils), n'a eu de cesse de poursuivre une politique agressive, articulée autour de deux axes principaux : l'ouverture des marchés et la sanction de la règle de droit dans les relations commerciales internationales¹¹.

⁹ Voir à ce sujet : Pastor (R.-A.), « Does the United States push revolutions to Cuba ? The case of Grenada », *Journal of Inter-American studies and world affairs*, vol. 28, n° 1, printemps 1986, pp. 1-34.

¹⁰ Parmi les critères d'éligibilité figure l'obligation de ne pas être communiste (section 212-1, title II, « Caribbean Bassin Initiative », *Public law* 98-67, 5 août 1983, p. 387).

¹¹ En effet, la publication annuelle du *Trade Policy Agenda* illustre combien la politique commerciale y est explicitement définie comme agressive et dirigée dans ce sens à la fois au niveau global et au niveau des régions clés du monde. Le défi des Etats-Unis est de façonner l'économie globale, non d'en faire les frais (« We must shape this global economy, not shrink from it », in *1998 Trade Policy Agenda of the United States*, Washington, US Government Printing Office, Office of the United States Trade Representative, 1998). Quant au dernier rapport annuel du Représentant au commerce américain, l'administration Clinton explique avoir agi ainsi « avec l'idée qu'en créant une économie mondiale ouverte basée sur la règle de droit, nous pouvions promouvoir la croissance économique, le développement et l'élévation du

De ce point de vue, l'Accord de libre-échange nord-américain, l'ALENA (avec le sud du Rio Grande et le Canada)¹² et le CBI constituent des terrains privilégiés pour l'accumulation et le rapatriement des bénéfices, intérêts et redevances vers les Etats-Unis, compensant, pour partie, les déficits commerciaux avec l'Asie et l'Europe occidentale.

En effet, les faibles coûts de production (en raison de la main-d'œuvre bon marché du Mexique et de la Caraïbe) permettent aux producteurs américains de conserver leur compétitivité aussi bien à l'étranger que sur le marché intérieur.

A cet égard, la libéralisation économique de l'Amérique latine et de la Caraïbe est intimement liée aux intérêts mondiaux des Etats-Unis. Les excédents commerciaux du CBI (en faveur des Etats-Unis), par exemple mettent ainsi en évidence une autre dimension de l'asymétrie des relations entre les Etats-Unis et leurs voisins, et expliquent le soutien de Washington aux accords de « libre-échange »¹³.

---

niveau de vie des Américains et de nos partenaires économiques étrangers, créer une économie mondiale plus juste », in USTR, *2000 Trade Policy Agenda and 1999 Annual report of the Policy Agenda of the President of the United States on Trade Agreements Program*, Washington, US Government Printing Office, Office of the United States Trade Representative, 2000.

¹² L'Accord en date de décembre 1992 a pour objectif général la promotion de la croissance et de l'emploi par l'accroissement du commerce et des opportunités d'investissement. Il institue une zone de libre-échange entre le Canada, les Etats-Unis et le Mexique. La disparition des barrières douanières et non tarifaires (quotas et licences d'importation) est applicable dès l'entrée en vigueur de l'Accord pour la plupart des marchandises. Cependant, un traitement spécifique et un délai de cinq, dix ou quinze ans est accordé pour le textile, l'automobile et l'agriculture. L'Accord prévoit le libre-échange des services et l'élimination des obstacles à l'investissement.

¹³ Voir à ce sujet le guide annuel sur l'Initiative du bassin des Caraïbes du département du Commerce des Etats-Unis (*United States. International Trade Commission*) : *Annual Report on the Impact of the Caribbean Basin Economic Recovery Act on US Industries and Consumers : First Report, 1984-1985*, Washington, septembre 1986 ; et également « Caribbean Basin Economic

Par ailleurs, à des problèmes d'ordre macro-économique imprévus (détérioration de leurs comptes extérieurs)¹⁴, la plupart des pays d'Amérique latine et de la Caraïbe virent très rapidement s'en ajouter d'autres, d'ordre plus structurel, dont les deux plus importants furent sans doute, pour le premier, la difficile adaptation à la concurrence internationale à laquelle allait se trouver confrontée une industrie jusque là protégée et, pour le second, la très grande vulnérabilité de ces économies dans un contexte où la libéralisation des échanges n'est envisagée que dans une perspective globale qui laisse finalement peu de marge de manœuvre aux gouvernements.

Aussi, si l'Initiative pour les Amériques et la perspective de voir, avec l'ALENA, prendre forme un bloc économique continental centré sur les Etats-Unis n'ont pas été, loin de là, sans conséquence sur le cours des événements, il n'en demeure pas moins qu'on ne saurait expliquer autrement la « fièvre intégrationniste »¹⁵. Il en est de même du subit engouement pour un régionalisme « ouvert »¹⁶, sans prendre

---

Recovery Act : Impact on US Industries and Consumers », *Trenth Annual Report*, Washington DC, USITC, septembre 1995.

¹⁴ Voir à ce sujet Rodrik (D.), « The Limits of trade reforms in Developing Countries », *The Journal of Economic Perspectives*, hiver 1992, p. 37.

¹⁵ Les premiers accords régionaux de libre-échange eurent un effet d'entraînement important. D'abord celui entre les Etats-Unis et le Canada en 1988 (ALE – Accord de Libre-Echange), qui incitera le Mexique à réclamer un accès privilégié aux marchés des Etats-Unis et mènera à la création de l'ALENA en 1993 ; ce dernier incitera à son tour le Chili en particulier à se porter candidat à un futur élargissement. Voir à ce sujet : Brown (D.), Deardorff (A.-V.) & Stren (R.-M.), « Expanding NAFTA : Economics Effects on Accession of Chili and Other Major South American Nations », *North American Journal of Economics and Finances*, vol. 6, n° 2, automne 1995, pp. 149-170 ; et Deblock (C.) & Dorval (B.), « De l'ALE à l'ALENA : régionalisme et sécurité dans les Amériques », *Revue Etudes Internationales*, vol. 38, n° 2, juin 1997, pp. 313-344.

¹⁶ Voir à ce titre : CEPAL, *Le régionalisme ouvert en Amérique latine et aux Caraïbes, l'intégration économique au service de la transformation du processus de production dans un climat d'équité*, Santiago du Chili, Nations-Unies, février 1994, p. 59 ; Rosenthal (G.), « La integracion regional en los anos noventa », *Revista de la CEPAL*, n° 50, août 1993, pp. 11-19 ; et SELA

en considération le fait que, cherchant à desserrer les contraintes de plus en plus lourdes à supporter d'un développement extraverti, les gouvernements latino-américain et caribéen aient très rapidement vu dans la signature d'ententes bilatérales ou sous-régionales, voire dans la refonte d'ententes existantes, l'occasion de concilier les exigences de la modernisation de l'économie avec les avantages d'ordre stratégique que pourraient apporter de telles ententes, à commencer sur les plans de l'ouverture préférentielle et de la sécurité accrue d'accès aux marchés¹⁷.

Observons tout d'abord la nouvelle initiative nord-américaine à l'échelle continentale, la ZLEA, puis les répercussions de cette dernière sur les pays de l'Amérique latine et plus précisément sur ceux de la Caraïbe.

I. – LE PROCESSUS DE FORMATION DE LA ZLEA

A. – L'initiative Bush

L'émergence du grand marché européen en 1993 a servi de catalyseur à l'*Initiative* du président Bush. Face à l'apparition de puissants blocs en Europe et en Asie, les Etats-Unis n'avaient d'autre choix que d'offrir à leurs voisins du sud un schéma d'intégration visant à ressouder « l'hémisphère américain ». Cette option, facilitée par la disparition de la plupart des régimes autoritaires latino-américains au cours des années 1980, fut aussi une solution de rechange au blocage

---

(Système Economique Latino-Américain) : *La Iniciativa para las Americas en el contexto de las relaciones de america Latina y el Caribe con los estados Unidos*, Caracas, avril 1991, pp. 22-24.

¹⁷ Serra (P.), « Integracion regional : una agenda de investigacion », *Integracion latino americana*, vol. 19, n° 202, juillet 1994, pp. 3-9.

des négociations sur le commerce international dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)¹⁸.

Ainsi, une fois arrimée aux deux autres grands ensembles que sont l'Union européenne et l'APEC¹⁹, la ZLEA devrait permettre de surmonter la tri polarisation actuellement en cours au sein de l'économie mondiale et de préparer la voie vers une intégration plus poussée des pays de l'hémisphère, avec les Etats-Unis comme partenaire incontournable, sous la bannière d'un libre-échangeisme qu'ils proclament plus qu'ils ne le pratiquent²⁰.

¹⁸ Rappelons que c'est le 15 décembre 1993 que la réunion ministérielle du GATT est arrivée à un compromis qui permit de boucler les négociations commerciales multilatérales du cycle de l'Uruguay (les accords portant création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) seront signés le 15 avril 1994 à Marrakech). L'année suivante, lors du Sommet du G7 à Naples en juillet, le président Clinton subira la rebuffade des autres membres qui refuseront de poursuivre les négociations post-Uruguay dont l'objectif était un vaste programme de libéralisation des échanges présenté par les Etats-Unis sous le nom de Commerce an 2000 et de procéder au renouvellement des organisations économiques internationales. C'est ce même type de rebuffade que subira l'OMC en présentant le Cycle du Millénaire de l'OMC, lors du Sommet de Seattle, en novembre 1999, mais cette fois en provenance de la société civile.

¹⁹ Forum Asie-Pacifique, dont les dix-huit pays membres ont convenu en septembre 1995 à Osaka (Japon) de créer une zone de libre-échange visant la suppression de toutes les barrières commerciales à partir de l'an 2000 et dont sont membres le Canada, le Mexique et les Etats-Unis.

²⁰ En effet, ils dérogent aux discours libre-échangistes en s'arrogeant le droit d'imposer unilatéralement des mesures de protection industrielle. De plus, l'ALENA est éminemment protectionniste car elle établit ce qu'on pourrait appeler la « préférence continentale » mais au décuple : tout produit fabriqué dans l'un des trois pays concernés doit, pour pouvoir être accepté dans les autres, utiliser des matières premières provenant du continent. Dans ces conditions, il va sans dire qu'une préférence nord-américaine est privilégiée. Voir à ce sujet : Cranker (G.-A.) & Gudofsky (J.-L.), « NAFTA origin verifications, a canadian perspective », in *The international Lawyer*, vol. 31, n° 4, hiver 1997, pp. 1007-1036.

Mais avant d'examiner les enjeux considérables de cette stratégie, dont les conséquences seraient ni plus ni moins l'imposition par les Etats-Unis d'une hégémonie normative et d'une politique libérale qui serviraient ensuite de cadre de référence, pour peut-être réformer aussi bien les institutions internationales que le contenu des politiques économiques nationales dans les autres régions économiques du monde²¹, revenons sur les fondements mêmes de cette initiative du président Bush visant à l'établissement d'une zone de libre-échange des Amériques.

L'initiative Bush (*Entreprise for the Americas Initiative* (EAI) – Initiative pour les Amériques) annoncée au cours du sommet des sept pays les plus industrialisés à Houston en juin 1990, ouvre la perspective d'une zone de libre-échange des Amériques. A la différence de l'Alliance pour le progrès, lancée dans les années 1960 par le président Kennedy, l'Initiative pour les Amériques rejette le schéma classique de coopération nord-sud. Ainsi, le commerce, le développement des investissements privés et la réduction de la dette constituent les trois piliers de l'*Initiative*.

Il s'agit essentiellement d'une nouvelle mouture du modèle établi, dans les années 1980, par la Banque Mondiale et le FMI. Ce modèle visait à mettre en place des accords de libre-échange et à ouvrir davantage les économies latino-américaines et caribéennes aux transnationales, en échange d'une réduction limitée de la dette. L'un de ses principaux objectifs était de relancer les exportations, des Etats-Unis vers ces régions, qui avaient baissé entre 1982 et 1988 de quelques 130 milliards de dollars. « La prospérité dans notre hémisphère dépend du commerce, non de l'aide », avait souligné le président Bush, le 27 juin 1990, en proposant aux pays latino-

---

²¹ Voir à ce titre : Deblock (C.) & Dorval (B.), « Le projet de la ZLEA, un régionalisme en trois dimensions », in Georges Couffignal (dir.), *Amérique latine 2000*, La Documentation française, Paris, 2000, pp. 37-63.

américains et caribéens une « association authentique pour la réforme du marché libre »²².

En ce qui concerne le commerce, G. Bush propose la création d'une zone hémisphérique de libre-échange²³. A cette fin, il formule un plan en trois priorités :

- la consolidation de la coopération interaméricaine afin de mieux se positionner dans les négociations du cycle de l'Uruguay ;
- l'accélération du mouvement d'ouverture des économies latino-américaines (il affirme que les Etats-Unis sont prêts à négocier des accords de libre-échange avec des Etats ou des

²² « Pour étendre le commerce, je propose que nous mettions en place une zone de libre-échange à l'échelle hémisphérique », in « Remarks Announcing the Enterprise for the Americas Initiative », discours de Bush, 27 juin 1990. Fait intéressant, ce projet, contrairement aux précédents projets américains concernant l'Amérique latine et la Caraïbe, n'émane pas directement du Département d'Etat, mais est, avant tout, le fait des Départements du Commerce et du Trésor. C'est en effet d'une équipe du Département du Trésor, sous la direction du Secrétaire du Trésor Nicholas Brady (qui mit sur pied le plan du même nom, destiné à améliorer la situation commerciale et surtout à réduire la dette des Etats latino-américains en 1989) qu'émane ce projet. M. Bush lui-même reconnaît l'importance du Département du Trésor lorsqu'il mentionne le rôle joué par le Secrétaire Brady dans la mise sur pied de l'EAI. « J'ai demandé au Secrétaire du Trésor, Brady, de conduire une étude sur la politique économique américaine en direction de cette région vitale, de faire une nouvelle évaluation [...] des problèmes et des opportunités que nous rencontrerons dans la décennie à venir », in Peter Hakim, « President Bush's Southern Strategy : The Enterprise for America Initiative », *The Washington Quarterly*, été 1992, p. 95.

²³ « Remarks Announcing... », *op. cit.* ; voir à ce sujet l'analyse qu'en fait le SELA (Système Economique Latino-Américain) quelques mois plus tard, in « La Iniciativa Bush para las Americas : Analisis preliminar de la secretaria permanente del SELA », XVI Reunion Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 3-7 septembre 1990.

groupes d'Etats en Amérique latine et dans la zone Caraïbe²⁴ ;

- reconnaissant que certains Etats ne sont pas nécessairement prêts à un accord de libre-échange hémisphérique, Bush propose de négocier des accords bilatéraux avec les Etats qui le désirent, afin d'approfondir les relations commerciales.

La constitution d'une zone de libre-échange à l'échelle du continent, implique de longues négociations afin de supprimer les barrières douanières mais n'exige pas d'apport financier du Trésor nord-américain. Cette Initiative pour les Amériques s'est concrétisée à partir de février 1991 par le dépôt au Congrès d'un projet de loi « *Enterprise for the Americas Initiative Act* ». Les objectifs visés pour chacune de ces priorités sont :

- une croissance des échanges commerciaux sur la base de protocoles d'accord (*Framework Agreements*) précisant les conditions d'un démantèlement progressif des barrières douanières. La généralisation de tels accords débouchera sur une zone de libre-échange à l'échelle du continent²⁵ ;

²⁴ « J'annonce aujourd'hui que les Etats-Unis se tiennent prêts à contracter des accords de libre-échange avec les autres marchés de l'Amérique latine et de la Caraïbe, particulièrement avec les groupes de pays qui se sont associés pour libéraliser leurs marchés », in « Remarks Announcing... », *op. cit.*

²⁵ Dès 1991, les pays latino-américains multiplient les accords commerciaux, bilatéraux et régionaux : le 27 juin 1991, à l'occasion du premier anniversaire de l'*Initiative* du président Bush, les Etats-Unis ont signé avec le Chili un accord réduisant de 16 millions de dollars (sur un total de 17 milliards) la dette extérieure chilienne. Le 19 juin 1991, en présence des présidents Bush et Collor de Mello (Brésil), les Etats-Unis avaient conclu avec les pays du MERCOSUR (Marché commun du cône sud, associant l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay) un accord-cadre sur le commerce et les investissements. Deux jours plus tôt, à Caracas, le Venezuela et le Costa-Rica avaient annoncé la formation d'une zone de libre-commerce qui servirait de pont entre le Marché commun d'Amérique centrale – MCAC – (Costa-Rica,

- un encouragement des investissements nationaux et transnationaux à partir d'une libéralisation des politiques et des réglementations économiques. A cette fin, le gouvernement américain proposa la création d'un fonds d'investissement multilatéral ouvert aux bailleurs de fonds japonais et européens et géré par la Banque Interaméricaine de Développement (BID)²⁶
- la réduction d'une fraction de la dette publique souscrite auprès du Trésor américain, en contrepartie d'une participation des Etats bénéficiaires à un fonds pour

---

Guatemala, Honduras, Nicaragua, Salvador) et le Groupe andin (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela). Un an plus tard, quatorze pays avaient déjà signé avec Washington des accords-cadres préparant l'accord de libre-échange hémisphérique, ultime but de l'EAI, et quinze autres avaient ouvert des négociations pour la conclusion de telles conventions. Quelques trois cents accords commerciaux ont été négociés sous l'Administration Clinton. Cette dernière eut pour priorité, lors des négociations, l'ouverture des marchés étrangers et l'établissement de règles commerciales. Voir à ce sujet, USTR : *1999 Annual report of the Policy Agenda of the President, of the United States on Trade Agreements Program*, Washington, US Government Printing Office, Office of the United States Trade Representative, 2000.

²⁶ En effet, afin de développer les flux d'investissements en Amérique latine, les Etats-Unis se sont tournés vers la BID. Cette dernière a mis en place un nouveau programme de prêts sectoriels favorisant les privatisations et la libéralisation des législations sur les investissements. Les Etats-Unis ont appelé le Japon et la Communauté européenne à la rescousse pour la création d'un Fonds d'investissement multilatéral (FIM) devant disposer de 1,5 milliards de dollars sur cinq ans. Le Japon a accepté, sans grand enthousiasme, de donner 100 millions de dollars par an. Mais, l'Europe s'est fait prier. Lors de l'assemblée annuelle de la BID, en avril 1992 à Nagoya (Japon), les délégués français et britannique se sont déclarés peu convaincus de la nécessité de « multiplier les fonds d'aide au secteur privé », alors que la BID dispose déjà d'une filiale, la Corporation interaméricaine d'investissements, créée précisément à cette fin. La position européenne a ici le mérite de la logique, tant il paraît surprenant que Washington en soit réduit à solliciter les « blocs concurrents » pour mobiliser les maigres fonds mis dans la corbeille de son Initiative pour les Amériques.

l'environnement²⁷. Il est prévu que 35 % des ressources offertes bénéficient aux Etats de la Caraïbe et d'Amérique centrale, à condition que ceux-ci souscrivent aux recommandations du FMI.

B. – Les Sommets des Amériques

1. Le Sommet de Miami

Lors du Sommet des Amériques se déroulant à Miami, en décembre 1994, le successeur du président Bush, William Clinton dévoile le Plan d'Action du Sommet de Miami visant à intégrer les économies du continent dans le cadre d'un accord de libre-échange.

Les chefs d'Etat et de gouvernement des trente-quatre pays²⁸ (« démocraties » selon la dialectique étasunienne) de la région ont accepté de créer une Zone de libre-échange des Amériques et de compléter les négociations devant aboutir à cet accord d'ici l'an 2005²⁹.

---

²⁷ A cet égard, les propositions de Washington ont été pour le moins modestes. Les promesses de réduction ne portent que sur la dette publique due aux Etats-Unis (qui à l'époque était de 12 milliards de dollars, soit moins de 3 % du total de la dette) et à la condition de mettre en œuvre des réformes qui n'ont rien à envier aux stricts programmes du FMI.

²⁸ Précisons que les chefs d'Etat et de gouvernement se sont entendus pour que la participation à la ZLEA soit conditionnelle à l'existence de système démocratique, dont l'unique critère est la présence d'élections. C'est donc sur cette base que Cuba a été automatiquement exclu des négociations en cours.

²⁹ Leurs décisions allant dans ce sens ont été reproduites dans la Déclaration de principes et le Plan d'action du Sommet. Plan d'action : « En poursuivant l'intégration économique et le libre-échange dans l'hémisphère, nous renforçons notre ferme engagement aux règlements et disciplines multilatéraux. Nous soutenons la mise en œuvre complète et rapide de l'*Uruguay Round*, les négociations multilatérales en cours au sein de l'OMC, les arrangements commerciaux aux niveaux bilatéral et sous-régional, et les autres arrangements commerciaux qui vont de pair avec les dispositions du

La Déclaration et le Plan d'action du Sommet établissent les grands principes et les lignes directrices qui se fondent sur pas moins de vingt-trois initiatives et plus de cent cinquante mesures regroupées en quatre thèmes :

- la préservation et le renforcement de la Communauté des démocraties des Amériques comprend huit initiatives : le renforcement de la démocratie³⁰ ; la promotion et la

---

GATT/OMC et qui ne créent pas de barrières aux autres nations. Les pays de l'hémisphère ont fait des exploits extraordinaires en ce qui concerne la libéralisation du commerce et l'intégration sous-régionale. Le libre-échange et l'intégration économique accrue sont des facteurs critiques au développement durable. [...] Nous éviterons toute restriction dissimulée au commerce, conformément aux dispositions du GATT/OMC et d'autres obligations internationales. Nous nous efforcerons d'optimiser la libéralisation des marchés moyennant des hauts niveaux de discipline pendant que nous intensifierons les accords en vigueur dans l'hémisphère. Nous travaillerons aussi pour la création des accords [...] y compris [...] les barrières tarifaires et non tarifaires qui affectent le commerce de biens et services ; l'agriculture ; les subventions ; l'investissement ; les droits de propriété intellectuelle ; l'acquisition par l'Etat ; les barrières techniques au commerce ; les garanties ; les règlements d'origine ; l'antidumping et les droits compensatoires ; les normes et procédures sanitaires et phytosanitaires ; le règlement de différends et les politiques de la concurrence. Nous reconnaissons que les décisions en matière d'accords commerciaux restent le droit souverain de chaque nation [...]. Chaque nation prendra l'action nécessaire, conformément à sa propre législation et ses procédures, afin de mettre en œuvre les accords dans les domaines compris dans ce Plan d'Action. En œuvrant pour créer la Zone de libre-échange des Amériques, des opportunités telles que l'assistance technique seront offertes afin de faciliter l'intégration des économies les plus petites et d'améliorer leur niveau de développement ».

³⁰ La Déclaration souligne aussi, à deux reprises, l'importance d'encourager davantage la participation publique des individus et des organisations sur les plans politique, économique et social, afin de mieux renforcer les processus démocratiques et aussi « garantir l'engagement et l'appui du public » au projet d'intégration continental. Mais, même si le projet d'intégration des Amériques est mené au nom de la démocratie, il ne faudrait pas escamoter le fait que l'ensemble du processus est uniquement mené par les exécutifs au nom des trente-quatre partenaires des Amériques (sept en Amérique centrale, douze en

protection des droits humains ; le renforcement de la société civile et de la participation des citoyens ; la promotion des valeurs culturelles ; la lutte contre la corruption³¹ ; la lutte contre les trafics et les activités criminelles ; la lutte contre le terrorisme national et international ; le renforcement de la coopération et de la confiance mutuelle³² ;

Amérique du sud, treize dans la Caraïbe et deux (Etats-Unis non compris) en Amérique du nord). Or, le projet aura des retombées importantes pour les quelques cent soixante-quatre entités infra-étatiques (douze au Canada en incluant les deux territoires aux dix provinces, cinquante aux Etats-Unis sans compter le District de Columbia, Puerto-Rico ou les Iles Vierges, trente et un au Mexique, vingt-trois en Argentine, vingt-six au Brésil et vingt-deux au Venezuela par exemple). A quoi il faudrait sans doute ajouter les cinq parlements supra-nationaux : le Parlement latino-américain, le Parlement andin, le Parlement centro-américain, l'Assemblée parlementaire de la Communauté de la Caraïbe et la Commission parlementaire conjointe du MERCOSUR.

³¹ A ce titre, une entente de coopération avec l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) est prévue.

³² Le dossier de la consolidation démocratique tel que défini par le Plan d'Action de Miami sera coordonné par le Paraguay (éducation pour la démocratie), le Brésil et le Canada (démocratie et droits humains), ainsi que par la Jamaïque et la République dominicaine (société civile). En marge des déclarations faites à l'occasion de rencontres, de sommets ou de forums internationaux sur les mérites de la démocratie dans le monde et, en particulier, dans les Amériques, le Département d'Etat américain agit par l'entremise de différentes agences et institutions internationales qui contribuent à la mise en œuvre de leur politique extérieure. Le dossier de l'Amérique latine relève principalement de la BID, de l'Organisation des Etats américains (OEA) et de l'Agence pour le développement international des Etats-Unis (USAID), qui ont suivi le virage en direction de la « démocratie participative » défini lors du premier Sommet des Amériques. Il faut préciser que la Commission des Nations Unies pour l'Amérique latine et la Caraïbe (CEPALC) a été intégrée au dossier de la consolidation démocratique dans le cadre des travaux attribués au Comité tripartite, pour assister les pays de l'hémisphère dans les négociations en vue de la ZLEA (le Comité tripartite est constitué de la BID, de l'OEA et de la CEPALC), ce qui permet de traiter de

- l'élimination de la pauvreté et de la discrimination dans l'hémisphère comprend les cinq points suivants : l'accès universel à l'éducation ; l'accès équitable aux services de santé essentiels ; le renforcement du rôle des femmes dans la société ; l'appui aux micro et petites entreprises et la mise sur pied de corps de casques blancs pour intervenir en cas d'urgence ;
- la garantie d'un développement durable et la conservation de l'environnement naturel pour les générations futures comprend trois partenariats : un pour une utilisation soutenable de l'énergie³³ ; un second pour la biodiversité et un troisième pour la prévention de la pollution ;
- la promotion de la prospérité par l'intégration économique et le libre-échange comprend les sept points suivants : le libre-échange dans les Amériques ; le développement et la libéralisation des marchés financiers ; les infrastructures hémisphériques ; la coopération dans le domaine de l'énergie ; les infrastructures dans le domaine des télécommunications et de l'information ; la coopération dans le domaine de la science et de la technologie et le tourisme.

Il va sans dire que du dernier thème ce sont les deux premiers points, le libre-échange dans les Amériques et la libéralisation des marchés financiers, qui concentrent la plus grande énergie des négociateurs. De plus, il est important de souligner que les domaines couverts par les négociations sont non seulement très larges, comme

---

la question exclusivement et idéalement à partir de Washington, au sein d'organisations qui y siègent et auprès desquelles les Etats-Unis ont une influence omnipotente. En agissant ainsi, les Etats-Unis illustrent leur volonté à ce que les institutions continentales, notamment l'OEA, la BID et celles qui découlent de l'ALENA, soient modelées de manière à devenir les mécanismes vitaux d'un système de gouvernance hémisphérique. Voir à ce sujet : Conseil national de sécurité, *Memorandum for the President : Proposed hemispheric Summit*, Washington, novembre 1993.

³³ Voir à ce titre : Paquerot (S.) & Revil (E.), « Mise à l'encan de l'eau du Canada », *Le Monde diplomatique*, avril 2001, p. 8.

nous l’observons, mais également extrêmement sensibles pour la souveraineté économique de la majorité des pays concernés.

2. Le Sommet de Santiago

La Déclaration ministérielle de San José, du 19 mars 1998, a initié le début formel des négociations hémisphériques « lancées » par les chefs d’Etat et de gouvernement lorsqu’ils se réunirent à Santiago au Chili les 18 et 19 avril 1998.

A l’échelle américaine, la Déclaration de San José peut être comparée à la Déclaration de Punta del Este (1986), laquelle a lancé les négociations du Cycle de l’Uruguay. La Déclaration de San José représente l’engagement des trente-quatre pays à la réalisation d’un ambitieux projet de libéralisation commerciale. Elle implique également un important effort d’intégration régionale entre des pays industrialisés et des pays en voie de développement, avec comme objectif « commun » la négociation de règles et disciplines en matière de commerce de biens et services et d’investissement.

Si aucun changement majeur n’a été apporté au Plan d’Action du Sommet de Miami lors du deuxième Sommet tenu à Santiago, les chefs d’Etat et de gouvernement ont toutefois modifié quelque peu l’ordre des priorités contenues dans le Plan d’Action initial adopté. Ainsi, le plan comporta quatre grands volets subdivisés en vingt-huit sous-thèmes, à savoir :

- l’éducation : facteur de progrès économique ;
- la préservation et le renforcement de la démocratie, de la justice et des droits de la personne ;
- l’intégration économique et le libre-échange ;
- l’éradication de la pauvreté et de la discrimination.

Quoi qu’il en soit, le volet économique reste toujours prédominant, malgré l’ajout tardif d’un volet « social ».

3. Le Sommet de Québec

Le dernier Sommet des Amériques s’est déroulé à Québec entre le 20 et le 22 avril 2001 dans un climat de fortes contestations civiles et

sociales. Pourtant, si le Plan d'Action de Québec renoue avec le vaste programme adopté à Miami, sept ans auparavant, il entend insister sur des questions d'ordre socio-économique afin de répondre aux critiques³⁴. En effet, l'idée exprimée de façon explicite dans la déclaration est que l'objectif du projet des Amériques est d'engendrer la prospérité économique via l'intégration et la libéralisation des marchés tout en veillant à la justice sociale et au développement de ce qui est désormais appelé le potentiel humain. C'est à ce titre, que les thèmes de transparence et de participation de la société civile revenaient souvent dans le Plan d'Action comme l'illustre la volonté des gouvernements à faire face aux nombreuses critiques relatives à la mise en place de la ZLEA³⁵. C'est ainsi que de nouveaux thèmes de discussion ont été abordés notamment à travers trois volets principaux :

- le renforcement de la démocratie ;

³⁴ C'est lors de la 30^{ème} Assemblée générale de l'OEA qui s'est tenue à Windsor en juin 2000, que l'agenda des discussions du 3^{ème} Sommet des Amériques a été arrêté. Les ministres des Affaires étrangères du continent ont construit un cadre de discussion à trois volets qui se devait, selon leurs propres termes, d'être « centré sur la personne humaine ». De plus, lors de la conférence ministérielle de Buenos Aires (6-7 avril 2001), les ministres du commerce de l'hémisphère, en se rencontrant afin d'y préparer les grandes lignes de l'agenda des discussions de Québec, ont accepté de rendre public l'avant-projet d'accord dans les quatre langues officielles. Cette décision visait à favoriser la communication avec la société civile et à répondre aux critiques relatives au manque de transparence dans les négociations. Néanmoins, le Sommet des Amériques s'est déroulé derrière grilles de fer, bataillons « anti-émeutes » et rideau de gaz lacrymogène, à l'intérieur du « périmètre de sécurité » érigé dans la Haute ville de Québec afin de protéger les hommes politiques des 35.000 opposants réunis pour l'occasion.

³⁵ Le paragraphe final de la déclaration semble s'adresser directement aux contestataires du projet des Amériques : « Nous ne craignons pas la mondialisation et ne sommes pas aveuglés par son éclat. Nous sommes unis dans notre détermination à léguer aux générations futures un hémisphère démocratique et prospère, plus juste et généreux, un hémisphère où personne n'est laissé pour compte. Nous nous engageons à faire de ce siècle le siècle des Amériques ».

- la prospérité économique ;
- la réalisation du potentiel humain.

Un quatrième thème a d'ailleurs été ajouté à la suite d'une initiative canadienne, celui de la « connectivité », ce dernier revenant de façon constante dans le Plan d'Action³⁶. Les trois grands volets ont été découpés en dix-huit sous-thèmes dans lesquels sont définies les résolutions générales adoptées par les gouvernements : fonctionnement de la démocratie ; droits de la personne et libertés fondamentales ; justice, état de droit et sécurité de la personne ; sécurité hémisphérique ; société civile ; commerce ; investissement et stabilité financière ; infrastructure et environnement réglementaires ; gestion des catastrophes ; fondements écologiques pour un développement durable ; gestion de l'agriculture et développement durable ; travail et emploi ; croissance avec équité ; éducation ; santé ; égalité des sexes ; peuples autochtones ; diversité culturelle ; enfants et jeunes.

On évoque même dans le Plan d'action, le principe de responsabilité sociale des entreprises³⁷. D'autre part, un autre thème omniprésent dans le document est celui des nouvelles technologies de l'information et des communications qui est jouté à celui de la connectivité. Ils sont sensés jouer un rôle prometteur dans l'atteinte de la plupart des grands objectifs de l'agenda.

En énumérant ainsi les différentes initiatives prévues par le Plan d'Action, nous pouvons mieux apprécier l'ampleur du projet en cours. Par ailleurs, il est intéressant de revenir sur les structures qui ont été

---

³⁶ Une importance particulière a été accordée aux nouvelles technologies de l'information et des communications, au point qu'une déclaration particulière a été rédigée sur la connectivité dans laquelle la volonté de brancher les peuples sur Internet est dite primordiale pour le développement.

³⁷ A ce titre, les gouvernements se sont engagés à convoquer une réunion en 2002 avec les représentants des gouvernements, de la société civile et « principalement » du milieu des affaires, pour approfondir le dialogue sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises en développant, entre autres, des règles de bonne conduite.

prises en place, ainsi que sur les responsabilités respectives des acteurs en présence.

C. – Les étapes de la négociation

1. Un bilatéralisme privilégié

Une des premières sources de difficultés des négociations commerciales tient au fait qu'elles se trouvent confrontées à quatre grands types d'accords commerciaux existants à l'intérieur des Amériques. Il y a tout d'abord les unions douanières, qui sont au nombre de quatre : le Marché commun du Cône sud (MERCOSUR)³⁸, le Groupe andin, le Marché commun d'Amérique centrale (MCAC) et la Communauté de la Caraïbe (CARICOM)³⁹. Il y a ensuite les accords de libre-échange, comme l'ALENA, l'ALE dont certaines dispositions demeurent toujours en vigueur, l'Accord liant le Groupe des Trois (Colombie, Mexique et Venezuela) et les multiples accords bilatéraux qui ont été signés, par exemple, entre le Mexique et le Chili, entre le Mexique et le Costa Rica, entre le Canada et le Chili, pour ne mentionner que ceux-là. Viennent ensuite les accords préférentiels, parmi lesquels il faut mentionner l'Initiative pour le Bassin de la Caraïbe, son équivalent canadien l'accord Canada-Caraïbe (*Caribbean-Canada Trade Agreement*, CARIBCAN) ou encore l'accord entre les Etats-Unis et les pays du Groupe andin. Enfin, il y a les accords à portée plus générale, comme l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), ou encore les accords à portée plus sectorielle ou plus technique. Cette nomenclature est d'ailleurs loin d'être exhaustive.

---

³⁸ Le MERCOSUR est déjà le troisième bloc commercial le plus grand du monde et il est sur le point de devenir, par l'action du Brésil, un pôle concurrentiel d'expansion dans l'hémisphère face à l'ALENA.

³⁹ Le CARICOM est actuellement composé de quinze membres : Antigua & Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Dominique, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Montserrat, Saint-Kitts & Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent & les Grenadines, Trinidad & Tobago et le Suriname.

A ce titre, doit-on élargir l'ALENA, privilégier le bilatéralisme, le multilatéralisme, ou à l'exemple du GATT superposer et substituer différents cadres normatifs existants pour les regrouper dans un seul et même cadre ?

Dans un document préparatoire du Sommet de Miami produit en commun par la CEPALC⁴⁰, l'OEA⁴¹ et la BID⁴², deux cadres d'intégration furent envisagés : celui du multilatéralisme et celui du bilatéralisme. Dans le premier cas, deux possibilités furent étudiées : ou l'ALENA était le cadre de référence (une clause d'accès est prévue à cet effet avec néanmoins des conditions d'accès difficiles) ou bien, l'on mettait en place un nouveau cadre institutionnel qui s'ajouterait, sinon se substituerait, aux multiples ententes existantes ; l'autre choix possible était (selon la volonté étasunienne) de favoriser et de multiplier les accords bilatéraux, que ce soit entre pays ou entre groupes et sous-groupes de pays, pour ensuite les fusionner dans un seul et même corpus.

---

⁴⁰ La CEPALC est responsable des documents produits conjointement avec l'OEA et la BID : « Toward Free Trade in the Western Hemisphere », 15 septembre 1994 ; « The Fight against poverty in the Hemisphere Agenda » et « Reflections on Ways to Approach the Topic of the Free Trade of the America's », 30 novembre 1994.

⁴¹ Organisation des Etats américains : « Report of the Permanent Council on the Implementation of Resolution », AG/RES 1109 (XXI-0/91), « Support to the Enterprise for the Americas Initiative », doc. OEA/ser. PAG/doc. 2831/92, Washington, mai 1992. Deux rapports importants furent présentés lors du premier Sommet ministériel tenu à Denver en juin 1994 : « Analytical Compendium of Western Hemisphere Trade Arrangements » et « Toward Free Trade in the Americas ».

⁴² La BID présenta de son côté un rapport intitulé « Protection, Preferential tariff Elimination and Rules of Origin in the Americas ». Lors du second Sommet ministériel, tenu à Carthagène en mars 1996, une version plus à jour du Compendium a été soumise aux ministres. La BID a, de son côté, présenté un nouveau document de travail : « Rules of Origin in Preferential Trade Agreements in the Americas ».

En multipliant les accords et en bénéficiant d'une relation du type qui prévaut entre un centre et ses périphéries, les Etats-Unis peuvent ainsi tisser un toile complexe dont ils seraient le centre et, par le fait même, l'interlocuteur obligé pour tous les autres pays dès lors qu'eux-mêmes s'engageraient dans la voie du bilatéralisme⁴³. De plus, ces accords de par leur nature préférentielle peuvent donner aux Etats-Unis un accès privilégié aux marchés, ce qui aura pour effet de court-circuiter les dispositions et les mécanismes de l'OMC alors considérés comme lourds et imposant des délais beaucoup plus longs, sans oublier les mécanismes du CARICOM et d'autres organisations régionales. Ainsi, ce « régionalisme économique » offrirait l'avantage que, tout en préparant la mise en place d'éventuelles zones de libre-échange plus étendues, il permettra aux partenaires de définir de nouvelles normes dans des domaines en émergence, tels la propriété intellectuelle, l'investissement, le travail ou l'environnement, normes pouvant ensuite servir de précédents dans des négociations internationales, que ce soit dans le cadre de l'OMC ou dans celui de négociations entre régions économiques.

Il a été convenu que les décisions seraient prises par consensus, que les accords seraient conformes aux règles de l'OMC et surtout, que les pays pourraient négocier soit sur une base individuelle, soit comme pays membres d'un sous-groupe régional « négociant comme unité ». Ainsi les pays de l'ALENA négocieront de manière séparée alors qu'au contraire, c'est collectivement que négocieront les pays membres du MERCOSUR et du CARICOM.

Pour arriver à toutes ses fins, la politique des Etats-Unis se fonde sur un réseau extrêmement complexe de négociations et de discussions. En outre, la procédure de négociation qui a finalement été retenue montre à quel point les Etats-Unis ont du reculer pour céder

---

⁴³ Voir à ce sujet : Wonnacott (R.-J.), « Free-Trade Agreements : For Better or Worse ? », *American Economic Review*, vol. 86, n° 2, mai 1996, pp. 62-66.

aux exigences des pays d'Amérique latine qui, pour la plupart d'entre eux, se sont rangés derrière le Brésil⁴⁴.

Ainsi, les négociations en vue d'aboutir à un accord-cadre se feraient à partir d'accords sous-régionaux et bilatéraux existants et qu'il reviendrait à l'OEA, ainsi revitalisée, en tant que « forum naturel de la coopération dans les Amériques », de remplir la tâche « vitale » de donner suite aux décisions. Aussi, l'OEA a pour mission d'aider les gouvernements ainsi que les institutions régionales pour toute question relevant de sa responsabilité⁴⁵. De plus, chaque gouvernement se voit

---

⁴⁴ Voir à ce sujet : Ares (M.) & Turcotte (S.), *Libre-échange et hégémonie : les stratégies américaines et brésiliennes de négociations commerciales*, GRES, Montréal, mars 2001, 68 p.

⁴⁵ Ces question relèvent du Comité spécial sur le commerce (CSC) et de l'Unité du commerce (*Trade Unit*). Créé en 1993, le CSC a pour mandat de suivre l'évolution et les progrès du commerce dans les Amériques, de procéder aux études et de formuler des recommandations susceptibles d'améliorer le commerce entre les pays membres. Le nouveau Comité vient remplacer l'ancien Comité spécial sur la consultation et la négociation (CECON). Le rôle de l'Unité de commerce (*Trade Unit*) est de fournir l'information technique aux membres dans le domaine du commerce, de veiller à la coordination des organisations régionales et sous-régionales, d'améliorer les systèmes d'information en matière de commerce et de procéder aux études sur tout sujet en matière de commerce. L'Unité relève du bureau du Secrétaire général. Il faut noter qu'une autre unité a aussi été créée : l'Unité pour la promotion de la démocratie, de même qu'un comité pour les questions de sécurité dans l'hémisphère. L'une des premières tâches confiée à l'Unité de commerce fut de dresser l'inventaire comparatif des principaux accords commerciaux dans la zone Amérique latine et Caraïbe et de préparer les documents qui serviront de base pour les futures négociations commerciales. A ce titre, l'OEA travaille conjointement avec la BID (qui a mis également en place une division sur l'intégration et le commerce, relevant du Département de l'intégration, du commerce et des questions hémisphériques ainsi que des programmes régionaux), le CEPALC, l'OPS (Organisation panaméricaine de la santé), ainsi que les différents Secrétariats des organisations régionales ou sous-régionales, l'Association des Etats de la Caraïbe (AEC), le CARICOM, etc. C'est d'ailleurs à ce titre qu'un mécanisme de coopération tripartite (OEA-CEPALC-BID) fut mis sur pied.

attribuer la responsabilité d'un des dossiers concernés par les négociations, les gouvernements organisent pour ce faire une série de conférences, de sommets sectoriels, etc.

Quant au secteur privé, il n'est pas mis à l'écart, bien au contraire, il est fortement impliqué dans ce processus de négociations. Depuis le Sommet de Denver en 1995, quelques 1.500 hommes d'affaires ont été associés à un processus de négociation parallèle, à travers le Forum hémisphérique des affaires et du commerce, qui regroupe les milieux d'affaires par pays et sur une base sectorielle (ces réunions se tiennent, pour des raisons éminemment pratiques, en même temps que celles des ministres du commerce)⁴⁶.

2. La structure des négociations

Les efforts visant à mettre sur pied la ZLEA sont initiés par un processus comprenant trois principales composantes qui forment un compromis entre les instances politiques, administratives et techniques.

Le premier pilier est celui des représentants gouvernementaux qui établissent les objectifs et principes généraux du projet des Amériques. Néanmoins, ils ne sont pas responsables de l'élaboration des stratégies ou des moyens concrets permettant d'y parvenir. Ce pilier est départagé en deux instances importantes :

- d'une part, les chefs d'Etat et de gouvernement des Amériques, qui sont situés au sommet de la pyramide, doivent appuyer les grandes lignes du projet, telles qu'elles sont élaborées par les autres niveaux des négociations;
- d'autre part, une seconde instance constituée des ministres du commerce chargés d'élaborer le plan général pour la création de la ZLEA. Ils effectuent un travail de défrichage qui prépare les travaux des chefs d'Etat et de gouvernement,

---

⁴⁶ Depuis Miami, six rencontres ont eu lieu entre les ministres du commerce : à Denver (juin 1995) ; à Carthagène (mai 1996) ; à Belo Horizonte (mai 1997) ; à San José (mars 1998) ; à Toronto (novembre 1999) et à Buenos Aires (avril 2001). La prochaine rencontre ministérielle est prévue pour novembre 2002, en Equateur.

ce sont également eux qui délèguent les responsabilités aux autres instances de décision.

Douze groupes de travail (sept ont été mis sur pied à Denver, quatre à Carthagène et un à Belo Horizonte) se sont réunis à plusieurs reprises en divers endroits du continent. En plus des travaux de collecte d'informations, chaque groupe de travail a été chargé par les ministres du commerce « d'examiner des mesures connexes dans leurs domaines respectifs en vue de déterminer les approches qui devraient présider aux négociations ». Ces recommandations ont été transmises aux vice-ministres du commerce, lesquels ont reçu le mandat de « diriger, d'évaluer et de coordonner les activités des groupes de travail ».

Depuis la réunion ministérielle de San José (1998), les douze groupes de travail ont été transformés en neuf groupes de négociation. Ces derniers couvrent les domaines suivants : accès aux marchés ; investissements ; services ; marchés publics ; règlement des différends ; agriculture ; droits de propriété intellectuelle ; subventions, droits anti-dumping et compensatoires ; et politiques de la concurrence⁴⁷. Ainsi, les négociations de la ZLEA englobent tous les domaines déjà négociés au plan multilatéral et vont même au-delà des règles de l'OMC dans des secteurs tels que l'investissement, les marchés publics et la politique de la concurrence.

Le second pilier, administratif, est celui des vice-ministres du commerce qui jouent un rôle clé dans le processus. Les vice-ministres du commerce se rencontrent à l'intérieur du Comité de négociation commerciale (CNC) qui est chargé d'assurer la coordination entre les neuf groupes de négociation et de leur fournir une orientation.

Ainsi, le troisième et dernier pilier est celui des négociateurs et autres experts qui se réunissent, au sein des neuf groupes de

---

⁴⁷ Par ailleurs, les autres volets évoqués lors des différents Plans d'Action (démocratie, environnement, etc.) seront discutés dans le cadre de comités spéciaux ou de conférences parallèles mais dont le mandat ne leur permet pas de participer directement aux négociations.

négociation qui ont été constitués par les ministres du commerce lors de leur rencontre à San José (Costa Rica) en 1998.

Les négociations de la ZLEA sont menées suivant une structure flexible assurant une représentation géographique des pays participants. Avec une rotation (tous les dix-huit mois) quant à la présidence du processus et des groupes de négociation (la présidence du CNC étant la même que celle du processus de la ZLEA), et pour le lieu des négociations.

Si les Etats-Unis ont du reculer en ce qui concerne la procédure de négociation de la ZLEA, il est singulier de constater qu'un document daté de la fin novembre 2000 provenant du groupe de négociation sur l'investissement reprend l'ensemble des principes du chapitre 11 de l'ALENA comme propositions normatives⁴⁸. Il est intéressant et sans doute révélateur de souligner que plusieurs des dispositions de l'Accord Multilatéral sur les Investissements (AMI) ne faisaient que reprendre des dispositions qui figuraient déjà au chapitre 11 de l'ALENA sur les investissements⁴⁹. Et, c'est fort de l'échec relatif de l'AMI⁵⁰ que William Clinton avait tenu à ce que,

⁴⁸ Voir à ce titre : ZLEA-ALCA-FTAA-Comité de négociations commerciales, Groupe de négociation sur l'investissement, « Accords en matière d'investissement dans l'hémisphère occidental : Un Compendium » ; et du même Groupe : « Les régimes d'investissement étranger dans les Amériques : Une étude comparative », 2000.

⁴⁹ Les principales innovations de l'ALENA se retrouvent au chap. 10 sur les marchés publics, qui s'applique aux « entités publiques des provinces et des Etats », ainsi qu'au chap. 11 sur les investissements et, en particulier, à l'art. 1109 sur le rapatriement des profits et bénéfices, à l'art. 1110 sur les compensations à l'occasion d'expropriation et à l'art. 1116 qui étend désormais à l'investisseur d'une des Parties la faculté de se prévaloir de la procédure de règlement des différends, trois innovations qui ont été reprises dans l'AMI.

⁵⁰ A l'instar de l'OCDE, puis de l'OMC, l'AMI est un accord qui vise l'ensemble des investissements directs (industrie, services, ressources naturelles) et de portefeuille. Il prévoit des dispositifs de protection, notamment pour le rapatriement total des bénéfices, ainsi qu'un système de règlement des différends permettant à un Etat ou à un investisseur de se

pendant les négociations de la ZLEA, des représentants de la société civile aient la possibilité de faire connaître leurs points de vue tant sur les thèmes de la négociation que sur les relations existant entre commerce, environnement et travail⁵¹.

Pourtant, il faut préciser que si les ministres se sont entendus pour mettre sur pied un Comité des représentants pour la participation de la société civile, un Comité composé de représentants des secteurs public et privé sur le commerce électronique⁵² et finalement un Comité sur les économies de petite taille (devenu par la suite le Groupe consultatif sur les économies de petite taille) ; ces trois comités n'ont

---

retourner légalement contre un autre Etat. Mais, à la suite d'une campagne publique contre l'AMI, les négociations ont échoué. Voir à ce titre l'ouvrage de l'Observatoire de la mondialisation, *Lumière sur l'AMI, le test de Dracula*, Paris, L'Esprit frappeur, 1998, 75 p. ; et Deblock (C.) & Hamel (B.), « Les investissements directs internationaux et l'ALENA : trois tendances marquantes ? », *Policy Options*, vol. 16, n° 9, 1995, pp. 29-33. Pour une analyse de son échec et ses conséquences, voir : de Brie (C.), « Comment l'AMI fut mis en pièces », *Le Monde diplomatique*, décembre 1998, p. 21 ; et également : Lefort (J.-C.) & Page (J.-P.), « Double jeu autour de l'AMI », *Le Monde diplomatique*, octobre 1998, p. 23.

⁵¹ Les gouvernements de l'hémisphère, qui se sont engagés au principe de transparence dans le processus de négociation, ont créé un comité de représentants gouvernementaux pour la participation de la société civile afin de faciliter la participation des secteurs académiques, des affaires, du travail, et de l'environnement afin qu'ils présentent, d'une « façon constructive », leurs points de vue sur certains thèmes au cours de l'élaboration de l'agenda des négociations. Néanmoins, le Plan d'Action du Sommet du Québec (2001) ne mentionne pas quel sera le sort accordé à la clause d'investissement (inspirée de l'ALENA) dans le cadre de la future ZLEA.

⁵² Un Comité conjoint d'experts des secteurs public et privé sur le commerce électronique a été créé par les ministres du commerce à San José, afin d'étudier l'expansion du réseau Internet et du commerce électronique dans l'hémisphère et de formuler des recommandations au ministres, à Toronto, en novembre 1999. Ce Comité est particulièrement important en raison des enjeux économiques tout d'abord, puis en raison du fait que l'administration Clinton s'est donné pour ligne de conduite de laisser au secteur privé le soin d'établir lui-même les règles dans ce domaine.

aucun mandat leur permettant de participer directement aux négociations. Observons plus précisément le rôle du Groupe consultatif sur les économies de petite taille.

3. Le Groupe consultatif sur les économies de petite taille

Il fut prévu que les différences existant entre le niveau de développement et la taille des économies soient au cœur des négociations afin de s'assurer que tous les pays de l'hémisphère puissent « bénéficier également de la libéralisation commerciale ». C'est ainsi qu'un Groupe consultatif sur les économies de petite taille (ceci concerne directement vingt-cinq pays et particulièrement ceux de la Caraïbe) a été créé afin d'assurer la prise en compte des préoccupations de ces économies dans les pourparlers sur la ZLEA⁵³. Pourtant, cela ne semble pas se vérifier dans les faits car le Groupe consultatif sur les économies de petite taille (successeur du Groupe de travail du même nom), contrairement aux autres groupes de travail créés lors de la rencontre ministérielle de Denver, ne s'est pas vu attribuer le statut de Groupe de négociation. Ce qui limite son pouvoir d'action à une simple fonction consultative auprès du CNC.

Lors du Sommet de Québec, en avril 2001, une attention particulière fut accordée dans la déclaration finale aux économies de petite taille. Si les différences concernant les niveaux de développement et la taille des économies de petite taille furent à nouveau reconnues et quand bien même l'examen du traitement à leur accorder ne soit pas encore complété faute d'entente à l'intérieur du Groupe consultatif, il est néanmoins demandé au CNC de donner une

---

⁵³ FTAA : « Consultative group on smaller economies. Tripartite committee. Technical cooperation needs assessment for smaller economies and assessment of the responses », FTAA.sme/w/02/Rev.6, 1^{er} novembre 2000 ; FTAA : « Consultative group on smaller economies : Technical Cooperation Needs Assessment for Smaller Economies », FTAA.sme/w/02/rev.4, 15 août 1999 ; le rapport de l'Unité de commerce de l'OEA : « Small and relatively less developed economies and western hemisphere integration », avril 1997 ; et également : SELA : « Economías mas pequeñas necesitan mayor asistencia técnica », *Boletín de integración de América Latina y el Caribe*, n° 9, octobre 1997.

orientation permanente aux différents Groupes de négociation et à ces derniers, d'accorder un traitement particulier aux économies de petite taille dans leur nouvel avant-projet d'accord. Le CNC, avec l'appui du Groupe consultatif sur les économies de petite taille et du Comité tripartite, doit fournir les orientations générales ou lignes directrices, au plus tard le 1^{er} novembre 2001. Ces pays pourront toutefois bénéficier, comme l'indiquent les déclarations ministérielles, d'un « statut particulier ».

Ils pourront ainsi disposer d'une assistance technique ainsi que de périodes de transition plus longues, mais celles-ci seront négociées au cas par cas et secteur par secteur⁵⁴.

A cet égard, il n'est donc pas assuré que les avantages associés à la ZLEA soient supérieurs à ses coûts puisque la participation à une zone de libre-échange continentale risque d'aller de pair avec l'introduction d'importants changements structurels que nous allons observer particulièrement en examinant les conséquences de la ZLEA dans la Caraïbe.

II. – LES REPERCUSSIONS DE LA ZLEA DANS LA CARAÏBE

A. – Une plus grande vulnérabilité

1. Une souveraineté menacée

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la mise sur pied, par de nombreux pays de l'Amérique latine et de la Caraïbe, du modèle de substitution aux importations après la deuxième guerre mondiale concrétise une politique dominée par l'étatisme. On comprend pourquoi le gouvernement américain a tant combattu l'attitude et les

---

⁵⁴ Un projet de coopération technique a été adopté avec la mise en place, par la BID, du Fonds multilatéral d'investissements (FOMIN) destiné à faciliter la mise en œuvre des mesures douanières par les pays de petite taille.

mesures protectionnistes de ces gouvernements au fil des années. Non seulement ces politiques allaient à l'encontre des principes sur lesquels repose l'économie américaine mais plus grave encore, elles favorisaient le repli sur soi des pays latino-américains et caribéens alors que la tendance générale allait plutôt dans le sens de l'ouverture.

La crise de la dette et ses contrechocs auront de profondes répercussions sur ce modèle de développement. C'est ainsi que la crise de la dette sonne le glas du modèle de substitution aux importations, tout en permettant à une nouvelle génération de dirigeants latino-américains et caribéens d'émerger. De plus, elle fournit le terrain idéal pour la propagation des nouvelles théories libérales prônées par le gouvernement américain et défendues par des économistes universitaires américains. C'est cette convergence de vues vers la fin des années 1980 qui a permis l'émergence du « Consensus de Washington » parmi des organisations internationales (Banque mondiale, FMI, BID et OEA), le gouvernement américain puis les gouvernements latino-américain et caribéen. Selon leur analyse, il convient de prendre acte que la transformation de l'économie mondiale vers plus d'ouverture, plus de libre marché, nécessite une restructuration voire une redéfinition des économies protectionnistes du tiers-monde selon les critères des pays industrialisés⁵⁵.

Lorsque Georges Bush (père) arrive au pouvoir, la politique latino-américaine des Etats-Unis est traversée par de fortes diversions entre les questions de retour à la démocratie en Amérique centrale, le trafic de drogue, la question de la dette et les relances macroéconomiques des gouvernements latino-américains et caribéens⁵⁶.

Ainsi, les propositions contenues dans l'Initiative pour les Amériques (puis dans la ZLEA) traduisent la volonté des Etats-Unis de

⁵⁵ Voir à ce sujet : Guilhot (N.), « D'une vérité à l'autre : les politiques de la Banque mondiale », *Le Monde diplomatique*, septembre 2000, pp. 20-21.

⁵⁶ Voir à ce sujet : SELA, « La Iniciativa Bush para las Americas... », *op. cit.*, p. 11 ; et Pastor (R.), « The Bush Administration and Latin America : The Pragmatic Style and the Regionalist Option », in *Journal of Interamerican Affairs and World Affairs*, vol. 33(3), automne 1991, pp. 16-19.

combiner leurs intérêts globaux (la priorité au développement du commerce international) et leurs intérêts régionaux (la sécurité et la stabilité de l'hémisphère). Cette doctrine représente une vision d'ensemble de ce que doit être la relation entre les Etats-Unis et les Etats de l'hémisphère. Elle englobe également des aspects politiques, militaires, économiques, sociaux, culturels, etc. C'est ainsi que la mise en œuvre de la ZLEA nécessite, dans chaque pays, un nouveau cadre institutionnel qui garantira avant tout la liberté du commerce et des investissements entre tous les pays participant aux processus.

Le principal objectif politique ici semble être de donner à chaque pays une base institutionnelle permanente à la coopération économique entre des Etats hétérogènes quant à leur développement économique, leur espace géographique, les valeurs démocratiques sans oublier leurs intérêts commerciaux et stratégiques, en résumé un nouveau modèle de gouvernance, qui inclut un développement orienté non plus sur l'Etat mais désormais par le marché.

En outre, la souveraineté nationale de ces pays est d'autant plus fragilisée, qu'ils se trouvent actuellement menacés par une dollarisation rampante. Et ce, dans un contexte où les petits Etats de la région, en particulier ceux qui sont en proie à des difficultés macroéconomiques, sont actuellement encouragés à se dollariser par le FMI, la BID et, dans une moindre mesure, les Etats-Unis⁵⁷ car cette dollarisation leur permettrait d'atteindre une stabilité économique et une crédibilité monétaire. Après l'Equateur, le Salvador, le Panama et le Pérou, pays dollarisés ou en voie de l'être, c'est en Argentine que des discussions sont déjà en cours, afin de remplacer la monnaie nationale par le dollar, ce qui signifie la fin de toute politique monétaire du pays car la création monétaire et même l'impression des billets seront contrôlées par des créanciers étrangers. Il reste à supposer

---

⁵⁷ Voir à ce sujet : Heve (H.), « Dollarize now », *Forbes*, vol. 163, n° 9, 3 mai 1999, pp. 208-209 ; Guillermo A. (C.) & Reinhart (C.-M.), « Capital flow reversals, the exchange rate debate and dollarisation », FMI, *Finance and development*, vol. 36, n° 3, septembre 1999, pp. 1-6 ; Canute (J.), « Caribbean mulls dollarisation », 1^{er} janvier 2001, news.ft.com.

que d'autres pays de la région pourraient suivre le mouvement, en croyant éviter une débâcle financière similaire par la dollarisation de leur monnaie⁵⁸.

2. Une fragilité économique accrue

Il faut souligner que les écarts entre les niveaux de développement et la taille des économies offrent le portrait d'un continent asymétrique où les objectifs recherchés par les pays qui le constituent ne sont pas nécessairement compatibles.

Les écarts sont également très prononcés quant au niveau des indicateurs de développement ainsi que celui des données sur le commerce où les Etats-Unis demeurent, dans la plupart des cas, au premier rang⁵⁹.

Dans certains pays, le processus de la ZLEA est perçu comme une source d'importants bénéfices nets (c'est le cas des pays les plus grands comme l'Argentine et le Brésil). Pour d'autres, il existe une plus grande ambiguïté quant aux bénéfices potentiels, c'est notamment le cas des économies des pays du CARICOM. Pour les premiers, le

⁵⁸ Voir à ce titre : Arès (M.), « L'intégration des Amériques : vers la dollarisation du continent ? », *GRES*, Montréal, vol. 3, n° 1, janvier 2001, 74 p. ; Thiessen (G.), « The conduct of monetary policy when you live next door to a large neighbour », *World economic affairs*, vol. 3, n° 2, automne 2000, pp. 19-25 ; Dempere (P.) & Quenan (C.), « Les débats sur la dollarisation : un état des lieux », in Georges Couffignal (dir.), *Amérique latine 2000*, La Documentation française, Paris, 2000, pp. 65-93 et Couffignal (G.), « L'Amérique sera-t-elle dollarisée ? », *Le Monde*, 19 février 1999.

⁵⁹ Les Etats-Unis représentent évidemment le pays le plus imposant avec un PNB de 7.903 milliards de dollars (USD). Les trois grandes autres économies du continent, le Brésil, le Canada puis le Mexique se tiennent à une bonne distance des Etats-Unis avec des PNB respectifs de 767 milliards de dollars (USD), 580,9 milliards et 368,1 milliards de dollars (USD). A côté de cela, les pays de l'Amérique latine et de la Caraïbe ne peuvent soutenir une comparaison avec les Etats-Unis. C'est notamment le cas d'Haïti avec un PNB de 3,2 milliards de dollars (USD). Voir : CEPAL, « Balance preliminar de las economias de America y el Caribe », Santiago, décembre 2000 ; et *Etat du Monde*, Paris, 2000.

changement des politiques économiques et commerciales effectué a déjà été tel que les coûts que peut générer la création d'une zone de libre-échange ne semblent pas être très importants. Néanmoins, 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 locales.

Aussi, si certaines économies du CARICOM peuvent réaliser des bénéfices (à long terme), d'autres pays ne pourront que difficilement survivre à la période de transition de l'application de la ZLEA. En effet, la réalisation de la ZLEA peut générer et entraîner des coûts élevés d'ajustement et la nécessité d'accélérer la reconversion industrielle. Les coûts peuvent être d'autant plus élevés que les revenus douaniers sont importants⁶⁰, les structures de prix différentes et les marchés financiers et du travail segmentés. 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. La ZLEA peut ainsi provoquer, pour certains pays de la Caraïbe et pays latino-américains, la perte des préférences octroyées par les Etats-Unis et le Canada. Ce risque sera d'autant plus élevé si la zone Caraïbe tient en compte la demande des Etats-Unis d'inclure dans la ZLEA de nouveaux sujets traités à l'OMC que sont la propriété intellectuelle, les investissements liés au commerce et le commerce des services.

Il faut souligner ici que la nécessité de changer certaines politiques nationales sur les règlements du travail risque de provoquer une déréglementation dans ce secteur.

---

⁶⁰ Selon Lessard (G.) : « Incapables de tirer les bénéfices suffisants de l'activité exportatrice, les économies de petite taille présentent généralement une forte dépendance face aux revenus générés par la taxation des produits d'importation. La part des recettes douanières dans le total des revenus nationaux peut s'élever, dans le cas de certains pays du CARICOM et du MCAC, par exemple, à près de 50 %. L'élimination tarifaire prévue dans le cadre de la mise en place de la ZLEA risque donc de priver les économies de petite taille d'une de leurs principales sources de revenus », in « Les économies de petite taille et la Zone de libre-échange des Amériques », *Cahier de recherche* 00-05, Montréal, mars 2000, pp. 9-10.

La concrétisation de ces changements peut également aboutir à la demande de règles d'origine plus strictes⁶¹, comme celles adoptées dans le cadre de l'ALENA mais aussi à la restriction de la marge de manœuvre dans le développement de politiques commerciales et industrielles nationales et à des règles plus strictes en matière d'investissements et de droit de la propriété intellectuelle⁶².

Si ce processus doit se réaliser sur un postulat de bonnes perspectives économiques de croissance pour tous et une timide prise en compte des problèmes soulevés par l'intégration des économies de petite taille, un virage résolument libéral s'impose à tous. De plus, la recherche d'un accès sécurisé au marché du principal partenaire commercial de la région, amène les trente-quatre pays participants à choisir entre une nouvelle forme de partenariat, qu'est la ZLEA et la négociation d'accords bilatéraux avec les Etats-Unis sans garantie de succès ni de véritable pouvoir de négociation.

Comme l'on peut l'observer, en ce qui concerne les investissements américains dans le cadre du CBI, politique comparable dans son orientation à l'Initiative pour les Amériques, c'est le bilatéralisme notamment avec les partenaires commerciaux majeurs qui a offert le plus d'avantages aux Etats-Unis et ce en dépit même des structures de négociations mises en place par des organisations régionales telles que le CARICOM⁶³.

En effet, le gouvernement américain a négocié, sur une base bilatérale avec les pays de la zone Caraïbe, des systèmes particuliers d'incitation fiscale pouvant être mis à la disposition des promoteurs par chacun des pays bénéficiaires⁶⁴. Les Etats-Unis, en agissant ainsi,

⁶¹ Voir à ce sujet l'art. de Cranker (G.-A.) & Gudofsky (J.-L.), *op. cit.*

⁶² Vacchino (J.-M.), « Hemispheric negotiations », *Journal of Interamerican Studies and World affairs*, vol. 39, n° 1, North-South Center Press, University of Miami, été 1997, pp. 91-93.

⁶³ Voir à ce sujet : Walch (K.-S.), « Search of Caribbean Basin Sociocentric Self-Interes », in *Choices and change, Reflection on the Caribbean*, BID, Winston C. Doonan, New York, 1996, pp. 151-162.

⁶⁴ Section 212(11), section 222 (Authority to conclude exchange of information agreements) et section 223. Title II Caribbean Basin Initiative, Public Law 98-

étaient assurés d'obtenir des conditions leur étant plus favorables et de surcroît une surenchère d'avantages substantiels en faveur des investisseurs américains⁶⁵. En outre, il est intéressant de constater que si l'esprit du CBI repose sur la conviction que l'investissement des transnationales nord-américaines peut être la force motrice du développement économique et du progrès social dans la région caraïbe, ce facteur influa considérablement sur les politiques publiques menées par les pays du CARICOM. Ainsi, force est de constater que le résultat d'une convergence économique qui s'impose peut pousser (comme cela peut s'observer dans le cadre de l'ALENA) à une convergence des règles et des politiques dans de nombreux domaines, jusque là considérés comme des prérogatives étatiques.

B. – Un processus de régionalisation déstabilisé

Le problème crucial de la Caraïbe réside dans l'existence d'ordres du jour de négociations commerciales différents, parfois même contradictoires nés d'une asymétrie des tailles, des développements économiques et des structures de commerce extérieur⁶⁶. Dans ces circonstances, on peut constater que la compatibilité entre les normes qui régissent les différents accords d'intégration que composent ces sous-groupes sera difficile à atteindre. En dehors du fait que les pays participant au processus d'intégration ne soient entendus afin que la ZLEA puisse exister en parallèle avec les autres ensembles régionaux, observons plus précisément quelles ont

---

67, 5 août 1983, p. 387. Voir à ce sujet le rapport du Congrès : « Caribbean Basin Economic Recovery », United States, Congress 98th, 1st Session. House of Representatives (Committee on Ways and Means), Washington, GPO, 1986.

⁶⁵ Voir à ce sujet la thèse de droit international de Guero-Marester (V.), *L'intégration et la coopération régionales dans la Caraïbe : Aspects juridiques*, Paris V, septembre 2000, pp. 365-367.

⁶⁶ Stosky (J.), Suss (E.), Tokarick (S.), « La liberalizacion comercial en el Caribe », *Finanzas y Desarrollo*, FMI n° 2, 2000, 4 p.

été les principaux mécanismes mis en place par l'AEC⁶⁷ et le CARICOM (principales organisations régionales de la Caraïbe) dans la perspective de mise en œuvre de la ZLEA.

1. Une Association des Etats de la Caraïbe (AEC) divisée

Dans l'objectif d'un élargissement de sa coopération régionale et notamment en direction des pays du G3, le CARICOM fut à l'origine de la création de l'AEC, lors de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la Communauté de la Caraïbe, au cours de sa réunion spéciale à Trinidad & Tobago en 1992, comme cadre global pour l'adoption de positions communes entre les Etats, les pays et territoires de la Caraïbe et pour promouvoir l'intégration économique et la coopération dans la région⁶⁸.

C'est ainsi que le 24 juillet 1994, les chefs d'Etat, ou représentants de pays et territoires signèrent la Convention instituant l'AEC en Colombie. Le Sommet inaugural de l'AEC, qui s'est tenu en août 1995, a permis la ratification de la Convention instituant l'AEC,

⁶⁷ L'Association des Etats de la Caraïbe est un organisme de consultation et de coopération pour une action concertée dans les domaines du commerce, du transport, du tourisme durable et des catastrophes naturelles. L'AEC comprend vingt-cinq membres à part entière et trois membres associés. Les membres de plein droit sont la Colombie, le Mexique, le Venezuela, tous les pays d'Amérique centrale, les Etats membres du CARICOM, la République dominicaine, Cuba et le Panama. Les membres associés sont la France (au titre de ses départements français d'Amérique), Aruba et les Antilles néerlandaises. Les membres de l'Association représentent 71 % de l'ensemble des pays d'Amérique latine et de la Caraïbe.

⁶⁸ Voir à ce sujet le Rapport de la Commission des Indes Occidentales (1992) : « Time for action », *Report of the West Indian Commission*, USA, 1994, 447 p. et le Préambule de la Convention constitutive de l'AEC. Voir également : Jos (E.), « L'Association des Etats de la Caraïbe : accompagnement ou tentative de maîtrise collective du processus de libéralisation-mondialisation », in *Pouvoirs dans la Caraïbe*, n° 8-9, 1996-1997, pp. 143-177 et du même auteur : « L'Association des Etats de la Caraïbe : de la fragmentation à l'union pour faire face à la mondialisation », in Jos (E.) & Perrot (D.), *La Caraïbe face au défi de la mondialisation*, Paris, Montchrestien, 1999, pp. 55-83.

soit quelques mois après le lancement officiel de la ZLEA. A l'issue du Sommet, dans la Déclaration de principes et le Plan d'action sur le tourisme, le commerce et le transport, les chefs d'Etat et de gouvernement se sont mis d'accord afin de « promouvoir des mesures d'intégration économique, y compris la libéralisation du commerce, des investissements, du transport et d'autres champs associés parmi les pays de l'AEC ».

De plus, ils ont chargé le Secrétariat « d'assister les membres de l'AEC, en collaboration avec d'autres organisations régionales correspondantes, dans les processus de négociation en cours pour la libéralisation commerciale et l'intégration sur le plan régional, hémisphérique et mondial ».

A ce titre, dès la 2^{ème} Réunion ordinaire du Conseil des ministres, en 1996, le Comité spécial de développement du commerce s'est vu attribuer l'objectif de favoriser une libéralisation graduelle et progressive du commerce, des investissements, du transport et d'autres secteurs similaires, permettant dans les plus brefs délais l'instauration du libre-échange dans la région⁶⁹.

D'autre part, il faut considérer l'impact sur l'AEC du deuxième Sommet des Amériques en avril 1998, où les chefs d'Etat et de gouvernement de l'hémisphère ont convenu la mise en place effective de la ZLEA pour 2005. En effet, l'AEC décida de sa participation au processus de la ZLEA, avec la plus grande préparation possible, au lieu de se réfugier dans l'isolement. Pour ce faire, il lui parut nécessaire d'améliorer son pouvoir de négociation en renforçant le commerce

---

⁶⁹ Voir à ce titre l'Accord n° 3/96, le *Rapport du Secrétaire général à soumettre à la 2^{ème} Réunion ordinaire du Conseil des ministres de l'AEC*, La Havane (Cuba), décembre 1996, 28 p., et le *Rapport du Secrétaire général à soumettre à la 3^{ème} Réunion ordinaire du Conseil des ministres de l'AEC*, Carthagène des Indes (Colombie), novembre 1997, 27 p.

réciroque et en développant la compétitivité au niveau national et régional⁷⁰.

Afin de soutenir les négociations multilatérales, l'AEC initia des politiques de consultation et de concertation en s'appuyant sur l'article III § 2 de sa Convention constitutive mais également sur son article XX (Rapports avec d'autres traités et mécanismes) qui encourage ce type de négociations. A cet effet, l'AEC préconise, comme premiers éléments dans le renforcement des rapports commerciaux de ses pays membres : une Préférence Tarifaire de la Caraïbe (PTC) et une Convergence régionale⁷¹.

La PTC serait, selon l'AEC : « un instrument complémentaire aux initiatives actuellement en vigueur ou en train d'être formées sur les zones de libre commerce de la région »⁷². La proposition cherche à établir un système de tarifs préférentiels dans la région caribéenne tout en permettant des liens au niveau hémisphérique dans le cadre d'une Zone de libre-échange de la Caraïbe. Cette proposition, au regard des différents systèmes de préférence existants, s'effectuerait selon des principes d'asymétrie et de non-réciprocité et comprendrait une liste d'exceptions « tout comme les règles d'origine et un système de résolution des conflits »⁷³.

⁷⁰ Voir à ce titre les art. III, V, IX et XV de la Convention constitutive de l'AEC ; les gestions spéciales que le Conseil ministériel de l'Association a mandaté au Secrétaire général de l'AEC (accord n° 4/95) afin de développer la participation intense et véritable d'organismes tels que le CARICOM, le SELA, le SICA et le SIECA (Secrétariat général permanent d'intégration économique centraméricaine).

⁷¹ Insanally (R.), « El desafío del ALCA : CARICOM y la Asociación de Estados del Caribe », *Revista bilingüe de ciencias sociales del gran Caribe*, oct-déc. 1998, 11 p.

⁷² Voir à ce titre : « Résumé des Recommandations de l'Etude sur les obstacles au commerce de l'Association des Etats de la Caraïbe » (ACS/98/TRADE.IV/WP.1), 1998.

⁷³ Voir à ce sujet : *Rapport de la 5^{ème} Réunion du Comité spécial sur le développement du commerce et des relations économiques externes de l'AEC*, Trinidad & Tobago, mars 1999, p. 3.

Quant à la convergence régionale, conformément aux conclusions de la 3^{ème} Réunion du Comité spécial du commerce, elle entend réaliser les objectifs suivants :

- le suivi, par le Secrétariat, des négociations en cours entre les pays membres de l'AEC ;
- la présentation (lors des réunions du Comité spécial du commerce), par les pays membres, d'un rapport sur le progrès de ces processus d'intégration ;
- la collaboration du Secrétariat (avec les Etats membres sollicitant son appui) aux processus de négociation des accords dans ce domaine.

Pourtant, l'AEC se trouve confrontée à la difficulté de coordonner une position commune à tous les pays et à la mise en œuvre des concessions spéciales accordées aux « petites économies »⁷⁴. Ces concessions rendraient difficiles les efforts des pays « les plus intéressés » par la ZLEA car leurs efforts doivent se baser sur le principe de la réciprocité dans les relations commerciales, alors que d'autres pays au sein de l'AEC préconisent le principe des « asymétries »⁷⁵.

Pour pallier ces difficultés, comme « il existe des conditions favorables pour commencer à chercher une ligne de rapprochement par le biais de l'approfondissement des processus actuels et de leur

---

⁷⁴ Voir à ce sujet : « Réunion des ministres de la Caraïbe sur le programme d'action pour le développement durable des petits Etats insulaires de la Caraïbe », SIDS97/CONF.5/Rev.2, Barbade, novembre 1997, 27 p.

⁷⁵ Voir à ce sujet : SELA, « The treatment of asymmetries in regional and subregional integration processes », février 1998 ; et SELA, « Hacia la liberalización del comercio entre los países de la AEC. Propuestas iniciales », (SP/Di n° 3-99), mars 1999.

convergence »⁷⁶, l'AEC préconise, pour une stratégie de libéralisation commerciale, trois possibilités d'avancement :

- une libéralisation du commerce qui s'effectuerait de manière simultanée dans tous les pays et constituerait ainsi un seul processus. Dans la mesure « où tous les pays de l'hémisphère sont intéressés » par la ZLEA (à l'exception de Cuba), l'avantage d'une libéralisation conjointe du commerce, par le biais de la PTC, résiderait dans le fait « d'améliorer le pouvoir de négociation en renforçant le commerce réciproque [...] » et ceci, « même si cela implique d'énormes dépenses d'ordre financier et humain »⁷⁷ ;
- une libéralisation du commerce qui s'effectuerait de manière partielle. « Cette libéralisation au sein de l'AEC », qui ne concernerait bien sûr que « les pays intéressés, [et] basée sur les dispositions juridiques de l'article XX » de la Convention, permettrait une plus grande « flexibilité dans la promotion d'une initiative multilatérale dans la région »⁷⁸ ;
- une libéralisation du commerce qui s'effectuerait de manière graduelle. Cette dernière devra s'effectuer tout en respectant les différents niveaux de développement et la « susceptibilité des pays ». Au regard de la nature hétérogène des pays et territoires membres, sans oublier les systèmes politiques et statuts constitutionnels, les rédacteurs préconisent des délais différenciés ainsi que des mécanismes spéciaux de soutien qui seraient à négocier.

D'un point de vue politique, l'Association souhaite véhiculer les revendications des petits pays de la région qui, alléguant leur taille

⁷⁶ « Politiques de consultation et de coopération soutenant les négociations multilatérales y compris la zone de libre-échange des Amériques (FTAA) », ACS/98/Trade.IV/WP3, novembre 1998, p. 22.

⁷⁷ In « 4^{ème} Réunion du Comité exécutif du Conseil ministériel », Guatemala, février 1998, p. 18.

⁷⁸ *Ibidem*.

réduite, leurs faibles niveaux de développement et leur vulnérabilité, réclament un traitement spécial et préférentiel. Ces principes ont d'ailleurs été explicitement reconnus dans la Déclaration et le Plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement au Sommet tenu en République dominicaine, en 1999.

En outre, l'AEC a de fait incorporé ce principe au projet de la PTC. Ce projet prévoit donc une classification de ses Etats membres en trois groupes : les pays du CARICOM en voie de développement, un groupe intermédiaire de pays, et le G3. La PTC comprend ainsi les principes de l'asymétrie et de la non-réciprocité. Un précédent créé par l'AEC, afin que ces principes soient reconnus par les grands pays membres de l'AEC qui pourraient ensuite les soumettre à d'autres forums (ZLEA, OMC, etc.)

Dès les premières réunions du Comité spécial du commerce, le thème de la formation d'une Zone de libre-échange de la Caraïbe et en particulier celui de la méthodologie qui serait acceptée par les pays membres de l'AEC fut abordé. A ce titre, il fut tenu compte de l'existence d'un programme s'annonçant complexe quant à l'initiation des négociations au niveau hémisphérique, auxquelles devaient participer vingt-quatre des vingt-cinq membres de l'AEC (à l'exception notable de Cuba) et à l'existence de nombreuses initiatives régionales, sous-régionales et bilatérales qui pourraient difficilement permettre la concrétisation d'un tel processus de convergence. En effet, il se distingue au sein de la région, quatre sous-groupes :

- les grands pays du Groupe des Trois (G3), composé du Mexique, membre de l'ALENA, de la Colombie et du Venezuela, membres du Groupe andin ;
- l'Amérique centrale et son marché commun, pour lequel les Etats-Unis et le Mexique sont les plus grands partenaires commerciaux extérieurs ;
- le CARICOM, pour lequel il existe une relation importante avec l'Union européenne conformément à l'Accord de Cotonou mais où les Etats-Unis sont également un marché d'exportations incontournable pour les pays les plus

développés, tandis que les économies plus petites s'appuient surtout sur le tourisme et les services bancaires offshore⁷⁹ ;

- les pays « non groupés » comme Cuba, la République dominicaine et le Panama. Cuba étant exclu du marché américain par un embargo, la République dominicaine étant membre à la fois du CARIFORUM⁸⁰ et du Système d'intégration centraméricain (SICA) et le Panama étant principalement orienté vers les marchés d'Amérique centrale et des Etats-Unis.

Ces relations transversales ont rendu difficile le développement de la coopération fonctionnelle dans les négociations sur le commerce extérieur ou sur une zone de libre-échange au sein de la Caraïbe, qui faisaient pourtant partie des idées fondatrices à la base de la création de l'AEC. Par exemple, la relation des pays du CARICOM / CARIFORUM avec l'Union européenne a absorbé une grande partie de leur attention et de leurs ressources de négociations depuis ces dernières années⁸¹. Cela a également donné lieu à des frictions considérables avec l'Amérique centrale en raison de la question de la banane entre les Etats-Unis et l'Union européenne.

Il existe également des ordres du jour différents en ce qui concerne la Zone de libre-échange des Amériques, sur des questions telles que le traitement préférentiel pour les plus petites économies et sur le rythme des négociations. La position du Mexique est influencée par son appartenance à l'ALENA, celle de la Colombie et du Venezuela par leur appartenance au Groupe andin. Le CARICOM négocie en tant que bloc mais même au sein de ce groupe, il existe des divergences entre les positions des plus grands pays, pour qui l'accès au marché des Etats-Unis est important et celles des plus petits, qui

⁷⁹ Voir à ce sujet Gonzales (A.-P.), « CARICOM's vision of the FTAA : The unfinished agenda », GID/INTAL, OEA, ECLAC, avril 2001, 5 p.

⁸⁰ Soit les Etats membres du CARICOM et Haïti (tous pays ACP).

⁸¹ A ce titre, dès février 1999, les chefs de gouvernement du Groupe des pays du CARIFORUM ont établi un Système Régional de Négociations (SNM), voir à ce sujet : « Caribbean Regional negotiating machinery », BID, 3-7 avril 2000.

exportent principalement vers l'Union européenne ou dont l'économie repose surtout sur les services et qui risquent, comme nous l'avons observé précédemment, de perdre des revenus fiscaux en raison d'une libéralisation commerciale accrue. L'Amérique centrale ne négocie pas en tant que bloc, en effet, la position du Costa Rica diverge beaucoup de celle des autres. Et bien entendu Cuba a jusqu'ici été exclu des négociations de la ZLEA.

Si l'AEC est actuellement en train de poser ses fondations en tant qu'institution, les objectifs de ce que l'on dénomme « un forum de concertation informelle » semblent privilégier l'amélioration de son pouvoir de négociation en renforçant le commerce régional et la reconnaissance de certaines asymétries. Néanmoins, force est de constater que l'appartenance à d'autres intégrations régionales de la plupart des membres de l'Association semble être le principal frein aux initiatives pour une convergence régionale au sein de la Caraïbe.

2. Un CARICOM sur le qui-vive

L'accroissement de la coopération régionale entre les Etats membres constitue l'un des principaux objectifs du CARICOM. Cet aspect de l'intégration régionale est essentiel et constitue le thème majeur du Traité de Chaguaramas portant création du CARICOM (1973). Les instruments de l'intégration économique sont le Marché commun, la coordination des programmes de développement communs, les mesures communes en matière de commerce extérieur de la zone et d'autres activités du même ordre, ainsi qu'un régime spécial en faveur des pays les moins avancés.

Parmi les objectifs énumérés dans les articles 4-a)-iii) du Traité constitutif et 3-c) de l'Annexe au Marché commun du CARICOM est présent celui « d'accroître l'indépendance et l'efficacité économiques de ses Etats membres dans leurs relations avec les Etats, groupes d'Etats ou tous autres organismes ». L'article 17 du Traité fixe les conditions pour l'adoption de positions communes, le Traité invite ainsi les Etats membres à coordonner leurs politiques extérieures et à accroître leur indépendance économique à l'égard des pays et groupements tiers.

De plus, l'article 34 § 1 de l'Annexe au Marché commun stipule que « les Etats membres s'efforcent d'établir une coordination progressive de leurs relations commerciales avec les pays tiers ou groupes de pays tiers »⁸².

Toutefois, les Etats membres du CARICOM sont autorisés à poursuivre des initiatives indépendantes de politique commerciale avec des entités non-membres, à la condition que le nouvel accord soit soumis au Secrétariat du CARICOM pour information (article 34 § 2). Initialement, cet arrangement transitoire fut convenu afin que les activités des Etats membres ne menacent pas les doctrines fondamentales du Marché commun et son évolution vers un Marché unique.

La Conférence des chefs de gouvernement du CARICOM, qui eut lieu en 1992, mit en place le « *Inter Governmental Task Force* », organisme chargé de la réorientation du CARICOM. La Conférence adopta les principales recommandations préconisées, dont la plus importante fut une modification du Traité, afin d'adapter le cadre juridique aux conditions du 21^{ème} siècle. C'est ainsi que par le biais de sept Protocoles, une redéfinition des organes et des institutions du CARICOM fut entreprise dès le 4 juillet 1997⁸³, modifiant ainsi le Traité constitutif, afin de faire avancer le projet de consolidation du Marché commun du CARICOM (*Single Market and Economy* ; CSME). Selon Edwin Carrington, Secrétaire général du CARICOM : « Un marché unique est devenu nécessaire mais je ne suis pas persuadé que le rythme de ce processus soit entièrement lié aux évolutions extérieures. Il existe néanmoins un lien incontestable, en particulier

---

⁸² Néanmoins, si les obligations énoncées par le Traité en cette matière et mises à la charge des Etats membres n'ont pas un caractère impératif, c'est une obligation de comportement que caractérise le « *soft law* », c'est-à-dire un « droit mou » (héritage anglo-saxon).

⁸³ Voir à ce titre les Protocole I art. VI-8-a), 8-b) et Protocole IV art. IV-13 : « Objectives of the Community Trade Policy », in *Protocol Amending the Treaty*.

avec [la ZLEA] qui pourrait susciter certaines tensions dans les relations réciproques des Caraïbes »⁸⁴.

C'est au titre de l'article 34 de l'Annexe au Marché commun que le CARICOM négocia des accords de libre-échange, de coopération commerciale ou de traitements préférentiels en tant qu'entité régionale représentant la Caraïbe. Et ce, notamment dans le cadre de ses relations avec les Etats-Unis (CBI), avec le Canada (CARIBCAN), l'Europe (Accord de Cotonou), le Groupe des Trois, l'AEC (PTC), le Venezuela, Cuba, la Colombie ou la République dominicaine par exemple⁸⁵.

Ce dernier accord, qui entrera en vigueur en 2005, a pour objectif la libéralisation progressive des échanges et l'amélioration de la coopération fonctionnelle. Cet accord se démarque des deux autres signés avec le Venezuela et la Colombie car il se fonde sur le modèle de l'ALENA tout en différant sur un point : la République dominicaine et les pays les « plus développés » du CARICOM sont dans l'obligation d'éliminer leurs tarifs tandis que les pays « moins développés » ne le sont pas (article 4 § 4 de l'Accord). C'est ainsi que le CARICOM, partagé entre le souci de maintenir sa cohésion et la crainte de ne pas s'associer dans les meilleures conditions aux efforts d'intégration menés à l'échelle des Amériques, a du réorienter ses objectifs de coordination⁸⁶.

---

⁸⁴ In « Le flambeau du leadership doit passer à la génération suivante », *Le Courrier ACP*, n° 171, sept.-oct. 1998, p. 3.

⁸⁵ Voir à ce sujet : Thomas (C.), *Latin American and Caribbean relation for the millenium*, CARICOM, 2000, 14 p. ; Rodriguez (J.-E.), *The Caribbean Community : facing the challenges of regional and global integration*, BID-INTAL, 1999, 93 p. ; SELA, « La cooperacion empresarial entre CARICOM y Centroamerica », (SP/Di, n° 1-99), mars 1999 ; Trevor (H.), « The Caribbean Countries and the Free Trade Areas of the Americas », *CEPAL Review*, août 1996, pp. 97-110.

⁸⁶ Voir à ce sujet : Menon (P.-K.), « Progress, Problems and Prospects of Regional Integration Movement in the Commonwealth Caribbean », *Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques*, vol. 74, avril-

Aussi, depuis 1997, en vertu de l'application du Protocole IV (Politique commerciale / *Trade Policy*), la possibilité est donnée aux pays membres, les plus avancés dans le processus d'intégration et de libéralisation commerciale, d'effectuer des accords du libre-échange à titre individuel et ce désormais avec l'approbation du Conseil de développement économique et commercial (COTED / *Council for Trade and Economic Development*) pour toutes les concessions tarifaires accordées. C'est dans ce contexte que Trinidad & Tobago a commencé des négociations commerciales avec le Mexique et le Costa Rica et en prévoit prochainement d'autres avec le Panama⁸⁷.

Ainsi, le CARICOM souhaite s'intégrer dans l'économie mondiale, c'est à ce titre qu'il a cherché à avoir une stratégie tournée vers l'extérieur, comme un complément de l'ouverture commerciale unilatérale et régionale. Dès l'annonce de la création de la ZLEA, le CARICOM a manifesté son intention d'y participer et d'y faire connaître sa position en tant qu'union douanière, c'est-à-dire en tant que groupe unifié. La principale proposition défendue par le CARICOM fut d'être reconnu comme composé des pays de petite taille et de moindre développement. Cette organisation régionale demanda entre autres choses à ce que les petits pays bénéficient de délais plus longs pour l'exécution des accords⁸⁸.

Le 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 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 Etats-Unis)⁸⁹.

---

juin 1996, pp. 115-168 ; ainsi que : Walter (S.) & Waite (D.), « Prospect for Caribbean Integration », in Louis Perret (dir.), *Vers une Amérique sans frontières ?*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1996, pp. 57-71.

⁸⁷ Voir à ce titre : CARICOM, « *Caribbean Trade and Investment Report* », 2000.

⁸⁸ Vacchino (J.-M.), « Hemispheric negotiations », *op. cit.*

⁸⁹ SELA, « Boletín sobre integración de América Latina y el Caribe », Caracas, n° 2, mars 1997.

Lors du Sommet de Bridgetown (Barbade), le 10 mai 1997, réunissant les Etats-Unis et quatorze chefs d'Etat et de gouvernement des pays de la zone Caraïbe⁹⁰, ces derniers ont réitéré 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.

A l'issue de ce Sommet, W. Clinton et ses quatorze interlocuteurs adoptèrent l'Accord de Bridgetown (intitulé « Partenariat pour la prospérité et la sécurité dans les Caraïbes » / « *Partnership for Prosperity and Security in the Caribbean* »). Dans le Plan d'action de l'Accord, les parties s'étaient entendues afin que le groupe de travail sur les économies de petite taille (actuellement Groupe consultatif sur les économies de petite taille de la ZLEA) continue à travailler afin d'améliorer la participation effective de leur région, afin que les autres pays participants coopèrent pour 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 enfin, pour affirmer la nécessité d'une assistance technique afin de renforcer le développement humain, institutionnel et l'infrastructure de la Caraïbe⁹¹.

Par ailleurs, il faut également souligner que le Sommet de Bridgetown fut dominé par les relations commerciales entre les Etats-Unis et les pays de la Caraïbe (ces derniers réclamant un meilleur traitement pour leurs exportations, notamment dans le cadre du CBI) et l'intensification de la lutte contre le trafic de drogue. Washington

---

⁹⁰ Les quatorze pays participants au Sommet ont été : Antigua & Barbuda, Barbade, Dominique, République dominicaine, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, Saint-Kitts & Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent & Grenadines, Suriname, Trinidad & Tobago. Voir à ce sujet : Caroït (J.-M.), « Les désaccords persistent entre Washington et les Caraïbes », *Le Monde*, 14 mai 1997.

⁹¹ Point 2 du Plan du Sommet in « Partenariat pour la prospérité et la sécurité dans les Caraïbes [*Partnership for Prosperity and Security in the Caribbean*] ».

faisant pression sur les gouvernements de la région afin d'obtenir leur coopération dans la lutte contre le trafic de drogue. C'est d'ailleurs à ce titre, que W. Clinton et ses quatorze interlocuteurs adoptèrent l'Accord de Bridgetown⁹². De plus, les pays de la Caraïbe, qui sollicitèrent plutôt une clause ALENA afin d'accéder à un pied d'égalité avec le Mexique au marché américain, à défaut de voir l'ALENA élargi en leur faveur, durent reconnaître « l'inextricable lien » existant entre le commerce, le développement économique, la sécurité et la prospérité dans cette région.

Néanmoins, si dès juin 1997 le gouvernement Clinton proposa d'accorder la parité ALENA à l'Initiative du Bassin de la Caraïbe (CBI), ce n'est qu'en mai 2000 que le Congrès américain vota le CBPTA (Acte de partenariat commercial du Bassin caribéen)⁹³.

Et pour cause, cette loi permet l'extension du traitement préférentiel au textile et aux boissons à base de rhum et ce à partir du 1^{er} octobre 2000 jusqu'au 30 septembre 2008, ce qui coïncide singulièrement avec la fin de la période de transition de l'Accord de Cotonou⁹⁴ et de la mise en œuvre effective de la ZLEA. Cette échéance verra également la mise en conformité avec les règles de l'OMC de tous les accords préférentiels actuellement en vigueur.

⁹² Voir à ce sujet : Bryan Anthony (T.), « The new Clinton Administration and the Caribbean : Trade, security and regional politics », *Journal of Interamerican Studies and World affairs*, vol. 39, n° 1, North-South Center Press, University of Miami, été 1997, pp. 103-104.

⁹³ Voir à ce sujet : USTR, « Caribbean Basin Trade Partnership Act : Customs Procedures Designation », Washington, Executive Office of the President, Press release, 5 octobre 2000 ; Pantojas-Graciab, « Free trade and alphabet soup : The Caribbean and the new international economy from the CBI to NAFTA to the FTAA », in *Comercio e integracion de las Americas*, BID-INTAL, 2000, 12 p. et Barshefsky (C.), *The turning point : the Caribbean Basin Initiative and the FTAA in 2000*, BID, 2000, 5 p.

⁹⁴ *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21^{ème} siècle : Défis et options pour un nouveau partenariat*, Commission européenne, Direction générale VIII Développement, Groupe de réflexion-partenariat 2000, Bruxelles, 20 novembre 1996, COM (96) 570 final, p. 86.

Les critères d'éligibilité stipulés par le CBTPA sont très stricts. En effet, l'un d'eux exige que les Etats-Unis confirment que le pays participant soit disposé à se plier aux normes de l'OMC et qu'il soit pleinement engagé dans les négociations sur la Zone de libre-échange des Amériques. Autrement dit, il existe une double conditionnalité entre le CBTPA d'une part et l'OMC et la Zone de libre-échange des Amériques d'autre part, ce qui peut sembler arbitraire et unilatéral.

La loi envisage la question d'une éventuelle initiative des pays de la Caraïbe en faveur d'un accord de libre-échange indépendant avec les Etats Unis. Ainsi, la poursuite en parallèle du CBI, politique comparable dans son orientation à l'initiative pour les Amériques, est considérée par Washington comme préparatoire et transitoire à l'élaboration d'un cadre économique global lors des négociations de la ZLEA. Le maintien de ces liens privilégiés permet en outre de fragmenter l'opposition entre deux groupes de pays d'une part (les pays de l'Amérique centrale et de la Caraïbe d'un côté et les pays de l'Amérique latine de l'autre) et d'autre part, d'utiliser les avancées en matière commerciale dans l'un des groupes de pays afin de faire pression sur les autres⁹⁵.

Ce qui peut également présenter l'avantage d'une alternative pour les Etats-Unis, dans la mesure où la Caraïbe pourra faire l'objet d'un accord commercial séparé et ce d'autant plus que, comme le prévoit le CBPTA, les avantages commerciaux consentis par les Etats-Unis aux pays de la zone Caraïbe demeurent conditionnés à la mise en place de normes de procédures douanières découlant de l'ALENA⁹⁶. Ces pays doivent analyser si les avantages du libre-échange réciproque et total avec les Etats Unis compensent les coûts qu'il suppose. Dans les circonstances actuelles, toute négociation de ce type avec les Etats Unis serait probablement unilatérale et n'entraînerait pas beaucoup plus d'avantages que l'adhésion aux règlements déjà convenus de l'ALENA.

---

⁹⁵ Voir également : Seitenfus (R.), « Washington manœuvre contre le MERCOSUR », *Le Monde diplomatique*, février 1998, p. 8.

⁹⁶ USTR, 2000, *op. cit.*

En outre, les négociations sur la Zone de libre-échange des Amériques sont menées sur la base de la réciprocité. Le principe du traitement spécial et différentiel n'est pas du tout reconnu. Il convient d'observer à nouveau que la question des économies de moindre importance y a été reléguée au niveau d'un groupe consultatif et non négociateur. Autrement dit, les petits pays de la Caraïbe risquent de faire dans le cadre de la Zone de libre-échange des Amériques des concessions sur des questions qu'ils s'efforceront de défendre au sein de l'OMC. Ces questions sont hautement techniques et complexes et requièrent une somme importante de personnel technique.

Les grands pays tels que les Etats Unis, le Mexique et le Brésil ont littéralement engagé des centaines de spécialistes à temps complet pour les négociations sur le commerce extérieur. En revanche, les pays du CARICOM, quels qu'ils soient, ne disposent que d'une poignée d'experts et la région tout entière de quelques douzaines seulement.

Aussi, au regard de l'activité du Groupe consultatif sur les économies de petite taille, ce dernier fait office de boîte aux lettres, dans laquelle les organisations peuvent déposer des soumissions écrites aux ministres du commerce. Ainsi, il semblerait que le Groupe ne soit devenu qu'une chambre d'enregistrement des normes de la ZLEA par les économies de petite taille et qu'une instance de mise en conformité des économies du CARICOM aux critères de la ZLEA.

CONCLUSION

Si les relations au sein du CARICOM sont quelque peu plus harmonieuses qu'entre les pays de l'Amérique centrale, la diversité des réalités nationales et la divergence des intérêts continue de faire obstacle à l'intégration sous-régionale. Les pays demeurent en concurrence les uns avec les autres tant pour ce qui est du développement de leur part de marché dans les pays industrialisés que pour les investissements, les nouvelles technologies et l'aide

internationale⁹⁷. Dans ces circonstances, il est loin d'être certain que l'intégration sous-régionale puisse générer les conditions propices à l'adoption d'une position commune en vue des négociations hémisphériques.

Cette position commune est d'autant plus difficile que le choix est paradoxal. En effet, si certains pays ont tablé leur croissance sur des traitements préférentiels en sursis, il ne reste pas moins que vouloir les maintenir semblerait être comme un signe de « non crédibilité » quant au sérieux de leur engagement vers la libéralisation et par conséquent, de leur capacité à attirer les investissements étrangers⁹⁸.

Ainsi, l'objectif principal de cette intégration, initiée par les Etats-Unis, serait de fournir un cadre économique et commercial permettant une insertion « sans à-coup » dans le processus de libéralisation et de « préparer » les opérateurs économiques de la Caraïbe à affronter la concurrence. A ces zones économiques régionales hétérogènes et libre-échangistes, on peut opposer la constitution d'entités homogènes dans le cadre d'un système de régulation des échanges contrant la logique des transnationales. La recherche d'un équilibre peut être motivée par le double souci de préserver la souveraineté nationale et l'identité régionale des pays de la Caraïbe face au déferlement économique, culturel et technologique des Etats-Unis et d'ouvrir la possibilité d'alliances commerciales alternatives. Néanmoins, la stratégie de libéralisation des échanges engagée dans l'hémisphère et le principe de réciprocité commerciale adopté dans le cadre de l'ALENA semblent imposer à la zone Caraïbe un changement plus rapide que dans les autres régions du tiers-monde.

En effet, le régionalisme, qui devrait émerger par suite du parachèvement de la consolidation d'un bloc américain, apparaît d'emblée plus conforme à l'esprit libéral d'ouverture de l'article XXIV

---

⁹⁷ Voir à ce sujet la thèse de droit international de Guero-Marester (V.), *op. cit.*, pp. 320-390.

⁹⁸ *Ibidem*, pp. 350-390.

du GATT⁹⁹ que ne l'était le régionalisme instauré par les Etats membres du CARICOM¹⁰⁰.

De plus, l'on peut se demander si la présence de domaines tels que les investissements internationaux ou les marchés publics (sans parler du droit social) dans ces négociations de la ZLEA (et à cet égard déjà couverts par le CARICOM ou par l'ALENA), qui ne sont pas encore examinés par l'OMC à l'heure où nous écrivons, la conjoncture économique régionale encore favorable aux Etats-Unis, l'évincement des intégrations et ententes régionales existantes pouvant être amenées à fusionner dans le corpus juridique créant la ZLEA, ne sont pas tous des éléments qui confirment le fait que les Etats-Unis (étant toujours au centre de ces ententes) imposeraient leur hégémonie normative et une politique libérale qui servirait ensuite de cadre de référence pour réformer aussi bien les institutions internationales que le contenu des

⁹⁹ « La politique commerciale des Etats-Unis vise à réduire les obstacles, les distorsions qui faussent les échanges, tant dans le pays qu'à l'extérieur, de façon que les forces du marché puissent jouer librement et que le commerce puisse se développer. Ces mesures devraient contribuer à relever les niveaux de vie, à promouvoir le plein emploi et à développer la production de biens et services », in GATT, *Examen des politiques commerciales, Etats-Unis*, Genève, vol. 2, 1992, p. 8. Voir à ce titre : Burdeau (G.), « Les aspects juridiques de la mise en œuvre des Accords de Marrakech », in *La réorganisation mondiale des échanges*, Paris, SFDI, Pedone, 1996, pp. 203-250.

¹⁰⁰ Voir à ce sujet : Bernal Richard (L.), « CARICOM : Externally Vulnerable Regional Economic Integration », in Roberto Bouzas & Jaime Ros (dirs.), *Economic Integration in the Western Hemisphere*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1994, pp. 171-202 ; voir également : Anthony (B.), « The Caribbean Community in a Post-NAFTA World : Facing the Free Trade Dilemma », *North-South Focus*, n° 3, 1994, pp. 6-12 ; et celui de Brown Kathy (A.), « The CARICOM : Unity for survival », in Nicole Lacasse & Louis Perret (dirs.), *Le libre-échange dans les Amériques : une perspective continentale*, Montréal, Wilson & Lafleur, 1994, pp. 335-366.

politiques économiques nationales dans les autres régions économiques, comme nous l'avons observé précédemment¹⁰¹.

Parce qu'elle ne prend pas en considération le problème sensible de la souveraineté des Etats¹⁰², la Zone de libre-échange des Amériques risque d'aggraver l'une des grandes faiblesses des jeunes démocraties caribéenne et latino-américaine en creusant le fossé entre la petite caste faite d'entrepreneurs et d'élites « modernistes » et la population dont le niveau de vie n'a cessé de se détériorer, quelquefois de façon dramatique, au cours de ces dernières années.

---

¹⁰¹ « [...] Les initiatives plurilatérales de l'Administration [l'Administration Clinton] en Amérique du Nord, dans le reste de l'hémisphère occidental et en Asie, enchâssent des principes d'ouverture et d'inclusion qui sont compatibles avec ceux du GATT. Ils serviront de véhicule pour améliorer l'accès aux marchés étrangers et réduire les tensions, tout en servant de modèles pour les futures négociations commerciales à l'intérieur de l'OMC dans des domaines tels que les droits de propriété intellectuelle, les services, l'environnement et les normes de travail », in *United States of America, Economic Report of the President*, février 1995, p. 220.

¹⁰² Voir à ce sujet : Sandretto (R.), « Mondialisation et crépuscule des nations ? », in Lahsen, Abdelmaki & Dufourt (dirs.), *La nouvelle coexistence des nations*, Paris, Editions de l'épargne, 1994, pp. 55-210.