

La politique commerciale brésilienne, le MERCOSUR et le libre-échange dans les Amériques

Sylvain F. Turcotte

Volume 32, numéro 4, 2001

Le projet des Amériques sept années plus tard

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704345ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704345ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Turcotte, S. F. (2001). La politique commerciale brésilienne, le MERCOSUR et le libre-échange dans les Amériques. *Études internationales*, 32(4), 693–715.
<https://doi.org/10.7202/704345ar>

Résumé de l'article

Après avoir présenté la stratégie d'insertion multilatérale du Brésil, qui lui donne une certaine indépendance à l'égard des grandes puissances, l'article analyse les fondements de l'opposition brésilienne au projet de libre-échange continental proposé par les États-Unis. Le texte présente tout d'abord la stratégie régionale du Brésil, qui s'articule autour du MERCOSUR et qui vise à développer les bases de la sécurité économique du pays à partir du développement de relations privilégiées avec ses voisins, dans le cadre d'un projet visant à restreindre la présence des États-Unis en Amérique du Sud. Les réticences que formule le secteur privé local à l'égard d'une éventuelle ZLÉA sont ensuite abordées afin de préciser l'origine de l'opposition de Brasilia. Le texte se termine sur une discussion de l'évolution récente des rapports régionaux dans le Cône sud, question qui constitue la principale faiblesse de la stratégie brésilienne à l'égard du projet commercial des États-Unis.

La politique commerciale brésilienne, le MERCOSUR et le libre-échange dans les Amériques¹

Sylvain F. TURCOTTE*

RÉSUMÉ : Après avoir présenté la stratégie d'insertion multilatérale du Brésil, qui lui donne une certaine indépendance à l'égard des grandes puissances, l'article analyse les fondements de l'opposition brésilienne au projet de libre-échange continental proposé par les États-Unis. Le texte présente tout d'abord la stratégie régionale du Brésil, qui s'articule autour du MERCOSUR et qui vise à développer les bases de la sécurité économique du pays à partir du développement de relations privilégiées avec ses voisins, dans le cadre d'un projet visant à restreindre la présence des États-Unis en Amérique du Sud. Les réticences que formule le secteur privé local à l'égard d'une éventuelle ZLEA sont ensuite abordées afin de préciser l'origine de l'opposition de Brasilia. Le texte se termine sur une discussion de l'évolution récente des rapports régionaux dans le Cône sud, question qui constitue la principale faiblesse de la stratégie brésilienne à l'égard du projet commercial des États-Unis.

ABSTRACT : After having introduced Brazil's multilateral strategy of insertion in the world economy, this article explains the foundation of Brazil's opposition to the hemispheric free trade project proposed by the United States. First, this text introduces the Brazilian regional strategy, which is built around the deepening of the Mercosur and aims at developing the bases of Brazil's economic security from the privileged relationships the country shares with its neighbours; this, in turn, requires that the American influence in South America be weakened. Second, we find another source of opposition in the lukewarm attitude toward the FTAA expressed by the Brazilian private sector. We conclude with a discussion of the latest developments in the regional relationships within the Southern Cone, since those relationships constitute the main weakness in the Brazilian strategy toward the American free trade project.

Depuis le deuxième Sommet des Amériques, tenu à Santiago du Chili en avril 1998, les enjeux entourant la formation d'une éventuelle Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) sont beaucoup mieux connus. La mise sur pied d'équipes de négociation regroupées autour des différents thèmes et le début des discussions ont obligé les principaux acteurs participant au projet des Amériques à prendre position à l'égard du modèle d'intégration continentale que proposent les États-Unis.

* Chercheur principal pour l'Amérique latine. Groupe de recherche sur l'économie et la sécurité, Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, Université du Québec à Montréal.

1. L'auteur remercie Soraia Tandel et Alessandra de Lima Neves pour leur aide à la recherche documentaire et leur participation à la mise sur pied des bases de données utilisées pour cet article.

Un tel projet, par la nature et la profondeur des transformations qu'il implique, ne peut être construit sans provoquer d'opposition. Si certains pays sont trop petits pour s'opposer à la ZLEA, on pense ici aux pays de l'Amérique centrale et des Caraïbes, ou en situation de forte dépendance commerciale envers les États-Unis, comme le Mexique et le Canada qui n'ont qu'une très faible marge de manœuvre à l'égard du projet de libre-échange américain, d'autres ont encore les moyens de s'opposer à une éventuelle Zone de libre-échange continentale. Et comme les événements précédant le troisième Sommet des Amériques au printemps 2001 l'ont clairement montré, c'est principalement le Brésil qui cherche à faire converger l'opposition au projet commercial que Washington destine aux trois Amériques.

Avec le programme des discussions qui se précise au fur et à mesure des rencontres, il est maintenant possible de mieux évaluer le poids du Brésil dans les négociations actuelles, ce que la réunion des ministres du Commerce des Amériques à Buenos Aires en avril 2001 a bien illustré, les délégués brésiliens étant parvenus à faire reculer les États-Unis, le Canada et le Chili qui voulaient raccourcir le calendrier des négociations et faire des Amériques une zone de libre-échange d'ici 2003. Dans ce contexte, on peut présumer que la future ZLEA répondra en partie aux exigences des autorités brésiliennes, très sceptiques à l'égard de la proposition commerciale américaine.

Cet article présente les fondements de l'opposition brésilienne à la ZLEA, telle qu'elle est envisagée par les milieux qui lui sont favorables, et discute des stratégies privilégiées par ce pays pour minimiser les pertes qu'un tel projet implique nécessairement. Deux facteurs permettent de comprendre l'origine des réticences brésiliennes. D'une part, le pays s'oppose au libre-échange dans les Amériques car il entre en conflit direct avec le modèle de développement qu'il privilégie depuis le début des années 50. En effet, la nature de l'économie brésilienne et la spécificité de sa politique commerciale a permis le développement d'un parc industriel complexe alimenté par un grand marché interne qui génère encore aujourd'hui l'essentiel de la croissance économique. Dans ces conditions, on considère que la libéralisation des échanges sur le continent risque de remettre en question l'existence même de cette économie créée par l'État, peu sensible aux échanges avec l'extérieur et encore aujourd'hui protégée par des barrières tarifaires et non tarifaires importantes. La libéralisation commerciale qu'implique le libre-échange dans les Amériques doit donc vaincre le nationalisme économique des élites locales, toujours convaincues de la pertinence du modèle de développement autocentré mis en place par les gouvernements civils au milieu des années cinquante et poursuivi par le régime militaire entre 1964 et 1980².

2. L. SOUTO MAIOR, « A Diplomacia Econômica Brasileira no Pós-Guerra (1964-1990) », dans J. A. Guilhon ALBUQUERQUE (dir.), *Diplomacia para o desenvolvimento: Sesenta anos de Política Externa (1930-1990)*, São Paulo, NUPRI/Cultura, 1996, pp. 337-360 ; P. F. VINZENTINI, *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro – Multilateralização, Desenvolvimento e Construção de uma Potência Média (1964-1985)*, Porto Alegre, Edição da UFRGS.

D'autre part, la ZLEA limite fortement les projets politiques du gouvernement brésilien, qui cherche de plus en plus à s'imposer comme un intermédiaire obligé dans les débats opposant les petites économies en développement et les grands pays industrialisés. D'un point de vue essentiellement politique, on peut considérer que d'un statut de prépondérance régionale, atteint à la fin des années 70, le Brésil est passé à l'étape de puissance moyenne et cherche à développer un contre-pouvoir s'opposant aux intérêts américains en Amérique du Sud. Ce nouveau rôle a d'ailleurs permis aux autorités brésiliennes de prendre une part active dans les forums internationaux, autant dans les débats de nature régionale que dans les questions d'ordre global.

Ceci a été rendu possible car, contrairement aux autres pays de la région, le Brésil a réussi à sortir de la crise des années 80 associée à une forte vulnérabilité externe et à adapter son modèle de développement sans perdre son statut d'acteur politique profitant d'une certaine projection internationale et d'une autonomie à l'égard des grandes économies développées. En fait, la diplomatie brésilienne cherche à éviter les situations où le pays ne pourrait intervenir politiquement face à des transformations qui risqueraient de modifier profondément sa marge de manœuvre tant au niveau local qu'à l'échelle mondiale³.

Ces particularités associées au statut dont profite le Brésil dans le contexte latino-américain lui donnent les moyens de formuler une opposition dans le cadre des négociations continentales associées à la ZLEA. La proposition commerciale des États-Unis visant à faire des Amériques un vaste marché vient contredire les projets économiques et les visées politiques de Brasilia car elle remet en question les fondements mêmes de son modèle économique et de son statut de puissance moyenne. Au Brésil, la politique extérieure a toujours été directement associée à la question du développement, et la recherche de sources locales de croissance économique a longtemps justifié la fermeture du pays aux échanges avec l'extérieur⁴. La nécessité de préserver le résultat d'un demi-siècle de développement s'oppose donc directement au projet continental proposé par les États-Unis.

Cet article présente tout d'abord la stratégie d'insertion multilatérale du Brésil, qui lui permet une certaine indépendance économique à l'égard des grandes puissances par l'entremise d'une politique visant la fragmentation des partenaires commerciaux et de l'investissement étranger au pays. La question du MERCOSUR, et de son éventuelle extension aux autres pays de l'Amérique du Sud, est ensuite discutée afin d'illustrer comment l'intégration sous-régionale

3. W. GRABENDORF, *Brazil Under Cardoso: Returning to the World Stage?*, Madrid, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, IRELA, 1995 ; C. LAFER, *Política Externa Brasileira: Tres Momentos*, Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, n° 4, 1993 ; F. D. MCCANN, « Brazilian Foreign Relations in the Twentieth Century », dans W. SELCHER, (dir.) *Brazil in the International System: the Rise of a Middle Power*, Westview Press, Boulder, Colorado 1981, pp. 1-23.

4. L. P. SEIXAS CORRÊA, « A política externa brasileira e a agenda de 2000 », *Cena Internacional*, 2000, vol. 2, n° 1, p. 19.

peut assurer au pays une meilleure présence sur la scène internationale, renforçant ainsi les bases de son autonomie politique. L'analyse est ensuite dirigée vers les raisons d'ordre local à l'origine de l'opposition brésilienne et qui sont principalement associées à la faible compétitivité des entreprises nationales dans le contexte d'une élimination des barrières tarifaires et non tarifaires à l'échelle continentale. La troisième partie analyse les stratégies du Brésil dans le cadre du processus de négociation en cours afin de mettre en relief la faible marge de manœuvre dont profite les autorités brésiennes face au projet commercial des États-Unis. Le texte se termine avec une discussion des facteurs qui facilitent ou qui empêchent la formation d'une alliance de pays partageant les réticences brésiennes à l'égard du projet commercial des États-Unis.

1 – Les fondements de la politique extérieure brésilienne

Pendant longtemps, le modèle d'industrialisation par substitution des importations (ISI) a permis de générer une forte croissance de l'activité économique, sans nécessairement ouvrir l'économie nationale aux échanges avec l'extérieur, et au début des années 90, le Brésil comptait encore à l'échelle mondiale parmi les économies les plus fermées⁵. L'importance du marché local ainsi que la diversité des ressources naturelles et des sources d'énergie sur le territoire ont donné les moyens de soutenir la croissance du pays pendant les cinquante dernières années. Ce modèle de développement autocentré a toujours été associé à la diversification stratégique des partenaires commerciaux et des investissements directs étrangers sur le territoire national, une stratégie économique internationale de nature multilatérale.

Le Brésil privilégie le multilatéralisme dans ses relations commerciales et financières car cette situation lui permet de réduire significativement sa dépendance envers une ou plusieurs grandes puissances économiques, qui absorberaient l'essentiel de ses exportations, ou qui fourniraient la majorité des investissements étrangers. Ce sont avant tout des considérations d'ordre politique et stratégique qui ont conduit le Brésil à privilégier une telle stratégie. Au départ, elle avait comme principal objectif la réduction de l'influence des États-Unis sur le pays et dans la région. Mais aujourd'hui, on lui accorde également une importance politique globale car elle permet d'augmenter la marge de manœuvre du pays en ce qui concerne les préférences locales en matière de développement et en ce qui a trait aux intérêts brésiliens dans les débats et les questions d'ordre international.

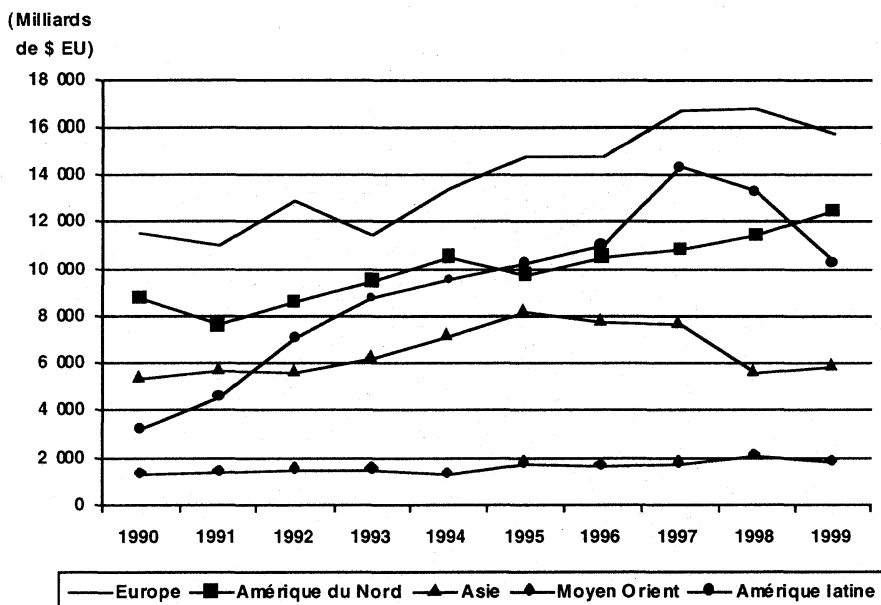
Les exportations

En matière de commerce international, le graphique 1 montre que Brasilia a réussi, depuis la fin des années 70, à diversifier de manière significative ses partenaires commerciaux au niveau des exportations. L'Europe, l'Amérique

5. L'ensemble des exportations du Brésil représente seulement 8 % de son PIB, ce qui en fait l'économie la plus fermée des Amériques. FMI, *Statistiques financières internationales*, 1999.

du Nord et l'Amérique du Sud représentent les principaux marchés d'exportation brésiliens. Quoique relativement moins importante, l'Asie absorbe également une part significative de la production brésilienne. Cette distribution très particulière des exportations limite la part qu'occupe chacune des régions dans la balance commerciale brésilienne. Cette dispersion du commerce sur une base mondiale diminue fortement la vulnérabilité économique du Brésil et lui permet une certaine marge de manœuvre dans ses relations diplomatiques avec les grandes puissances qui ne peuvent utiliser la dépendance commerciale du pays comme point d'appui pour exercer une influence sur les décisions prises par Brasilia.

Graphique 1
Distribution régionale des exportations brésiliennes*



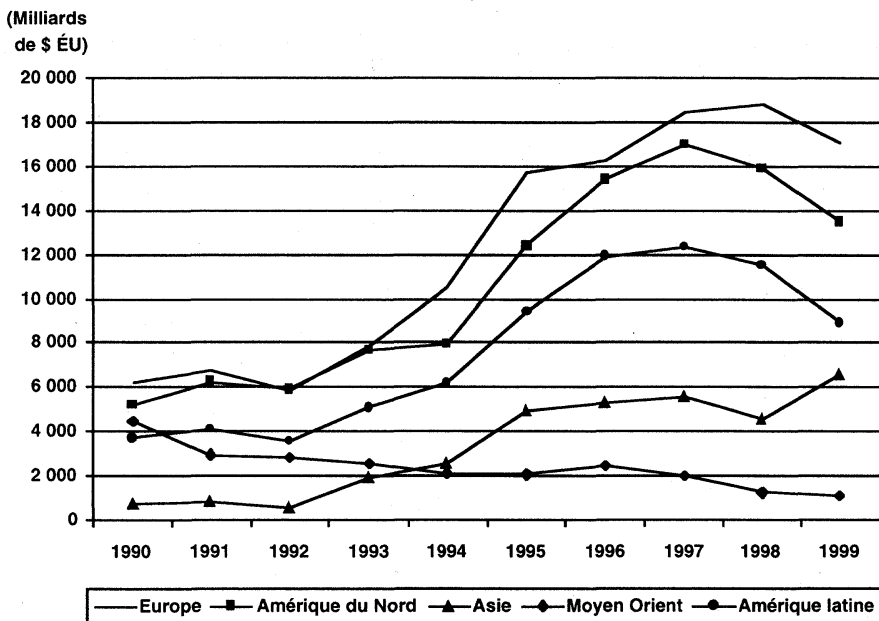
* Source : FMI, *Direction of Trade Statistics*, 2000.

Les importations

Le même portrait se dessine en ce qui concerne les importations. La hausse de la valeur de la monnaie brésilienne, survenue en juillet 1994 suite à la mise en œuvre du nouveau plan de stabilisation économique du président Cardoso, a entraîné une forte croissance des importations en provenance de l'Europe, de l'Amérique du Nord, de l'Amérique latine et de l'Asie. Le caractère multilatéral de la politique commerciale brésilienne apparaît plus clairement ici car les données montrent une plus grande diversification dans la seconde moitié des années 90. Le Moyen-Orient représente la seule région qui perd de l'importance dans la distribution du commerce brésilien, et cette diminution

est encore une fois associée à des raisons de nature stratégique : le Brésil achète maintenant une plus grande part de son pétrole à ses voisins immédiats, dans le but de raffermir les liens commerciaux en Amérique du Sud et de faciliter la participation des pays de l'Amérique du Sud à un MERCOSUR élargi, mais construit à partir du pôle brésilien⁶. Bien entendu, la distribution des importations brésiliennes dans les différentes régions du monde a le même effet que dans le domaine des exportations, soit celui d'augmenter au maximum la marge de manœuvre de Brasilia dans ses relations avec les grandes puissances économiques et de favoriser ainsi une plus grande autonomie en matière de développement local.

Graphique 2
Distribution régionale des importations brésiliennes*



* Source : FMI, *Direction of Trade Statistics*, 2000.

L'importance que les Brésiliens accordent à la diversification des partenaires commerciaux prend tout son sens lorsqu'on analyse la nature de la relation commerciale que le pays entretient avec les différentes régions du monde. Si l'économie brésilienne est aujourd'hui assez diversifiée et repose sur quelques secteurs de haute technologie, son commerce international reproduit toutefois une logique de type centre-périphérie commune aux pays pauvres de l'hémisphère sud. Dans ses rapports avec les États-Unis et les autres économies

6. Cette question, très importante en ce qui concerne la stratégie brésilienne face à la ZLEA, est développée plus loin dans le texte.

développées, le Brésil importe principalement des produits industrialisés et des biens à haute intensité technologique (biens de capitaux, produits chimiques et pharmaceutiques) et exporte essentiellement des biens non transformés (produits agricoles et miniers). En matière d'exportation, le seul secteur qui échappe à cette logique est celui de l'aéronautique, le Brésil contrôlant près de 50 % du marché des avions de transport de moyenne portée.

Par contre, l'analyse des échanges commerciaux que le Brésil entretient avec l'Amérique du Sud montre une situation inverse. En effet, le pays se spécialise dans la production et la vente de produits à haute valeur ajoutée (biens de capital, véhicules, etc.) et achète des produits primaires (blé, pétrole, gaz). Le projet de création d'une éventuelle Zone de libre-échange sud-américaine (ALÉSA) a entre autres comme but d'approfondir les exportations brésiliennes de biens à haute valeur ajoutée vers les pays de la région, seul marché dans lequel le pays profite de conditions avantageuses normalement associées aux pays développés. Dans ces conditions, il est clair qu'un projet commercial continental s'opposerait directement à la poursuite de ces rapports commerciaux régionaux qui profitent principalement au Brésil.

L'investissement direct étranger

Le modèle brésilien d'industrialisation a également comme principale caractéristique l'entrée de capitaux d'origines diverses. Traditionnellement, les grands investisseurs dans ce pays ont toujours été les États-Unis, l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Angleterre, la France et l'Italie. Pendant longtemps, les États-Unis ont représenté les principaux investisseurs au Brésil, avec des investissements annuels moyens équivalant à près de 25 % du total. Mais au cours des années 90, le changement le plus significatif dans ce domaine est associé à la forte croissance de l'investissement européen, et plus particulièrement des investissements espagnol et portugais, qui conjointement dépassent aujourd'hui en valeur totale les flux d'investissement américain. Si ces deux pays occupaient seulement 10 % du total en 1996, en 2000 les investissements espagnol et portugais représentaient 35 % de l'investissement direct étranger (IDE) total au Brésil.

Les données du tableau 10 montrent la forte croissance de l'investissement direct provenant des pays de la Communauté européenne. Et en termes plus précis, la distribution de l'investissement direct étranger au Brésil sur une base régionale montre clairement la prédominance de l'investissement européen pendant toute la période analysée. Si l'IDE nord-américain n'a jamais dépassé 30 % du total brésilien, les pays européens contribuent à plus de 50 % de l'investissement direct étranger depuis 1998⁷. Compte tenu que la déconcentration de l'investissement dans le pays répond aux mêmes objectifs que la

7. P. GIORDANO et J. SANTISO, « La course aux Amériques : les stratégies des investisseurs européens dans le MERCOSUR », *Problèmes d'Amérique latine*, 2000, n° 39, pp. 55-87 ; P. NUNNENKAMP, « European FDI Strategies in Mercosul Countries », *Kiel Institute of World Economics Working Papers*, 2001, n° 47.

multiplication des partenaires commerciaux, le projet de création d'une zone de libre-échange continentale cadre mal avec la stratégie brésilienne de diversification de l'IDE.

Tableau 1
Distribution de l'IDE au Brésil par pays d'origine

Pays	1996		1997		1998		1999		Total	
	Flux	%	Flux	%	Flux	%	Flux	%	Flux	%
États-Unis	1 975,4	27,77	4 382,3	28,62	4 692,5	20,16	8 370,8	29,39	19 420,9	25,99
Espagne	586,6	7,65	545,8	3,56	5 120,2	22,00	5 702,2	20,02	11 954,8	16,00
Pays-Bas	526,8	6,87	1 487,9	9,72	3 365,0	14,46	2 055,5	7,22	7 435,2	9,95
France	970,0	12,65	1 235,2	8,07	1 805,4	7,76	1 986,3	6,97	5 996,8	8,03
Portugal	202,7	2,64	681,0	4,45	1 755,1	7,54	2 621,4	9,20	5 260,2	7,04
Royaume-Uni	91,5	1,19	182,5	1,19	127,9	0,55	1 268,8	4,46	1 670,7	2,24
Allemagne	212,0	2,77	195,9	1,28	412,8	1,77	487,8	1,71	1 308,5	1,75
Belgique	111,5	1,45	135,6	0,89	950,4	4,08	62,2	0,22	1 259,7	1,69
Italie	12,3	0,16	57,4	0,37	646,6	2,78	408,5	1,43	1 124,8	1,51
Japon	192,2	2,51	342,1	2,23	277,8	1,19	274,3	0,96	1 086,3	1,45
Suède	126,0	1,64	268,6	1,75	239,2	1,03	381,5	1,34	1 015,3	1,36
Suisse	108,8	1,42	81,2	0,53	217,0	0,93	516,3	1,81	923,3	1,24
Canada	118,5	1,55	66,2	0,43	278,6	1,2	445,4	1,56	908,7	1,22
Argentine	30,1	0,39	186,9	1,22	113,3	0,49	93,4	0,33	423,7	0,57

Source : *Carta da Sociedade Brasileira de Estudos das Empresas Transnacionais*, ano 3, n° 14.

L'importance stratégique du MERCOSUR

La création du Marché commun du Cône sud (MERCOSUR) vient renforcer cette recherche d'autonomie économique et politique par le biais du développement de rapports internationaux particuliers. Si, au départ, on concevait le rapprochement des pays du Cône sud comme un processus principalement commercial, on lui a rapidement donné des fonctions stratégiques car il permet d'amplifier le poids politique du Brésil, qui parvient de la sorte à orienter le discours et les intérêts de ses partenaires du Cône sud. Depuis le milieu des années 90, on peut affirmer qu'en ce qui concerne le Brésil, le MERCOSUR répond principalement à des préoccupations d'ordre stratégique et géopolitique.

En fait, il existe une différence de perception très significative quant au sens et au rôle du MERCOSUR pour Brasilia et Buenos Aires, malgré le rapprochement économique et le succès du regroupement régional en matière de croissance des échanges commerciaux. Si, au Brésil, le MERCOSUR répond à des finalités principalement politiques et géostratégiques, il s'agit principalement,

en Argentine, d'un instrument qui doit permettre la croissance économique et le développement du commerce. Et plus particulièrement, les Brésiliens voient dans la consolidation du MERCOSUR un moyen de renforcer leur position dans les forums internationaux et au sein des organisations commerciales mondiales. Le regroupement commercial permettrait de favoriser la convergence des discours brésilien et argentin et donnerait au Brésil un poids beaucoup plus important sur la scène internationale. Dans les termes qu'utilise la diplomatie brésilienne, le MERCOSUR serait un instrument grâce auquel il serait possible de construire un sous-système économique et politique qui mènerait à la reconnaissance du pays comme une puissance intermédiaire dans le monde, et comme la principale puissance en Amérique latine. Le succès du Marché commun du Cône sud assurerait donc le renforcement de la présence brésilienne dans la région.

Pour Brasilia, le Marché commun du Cône sud a une importance stratégique car il donne au pays les moyens d'approfondir le multilatéralisme dans ses relations commerciales⁸. La signature du Protocole d'Ouro Preto en 1994 a donné au MERCOSUR les bases juridiques lui permettant de réaliser des accords internationaux avec des pays ou des regroupements commerciaux. Et par ailleurs, la mise en œuvre d'un tarif extérieur commun (TEC) en janvier 1995 a permis de transformer le bloc commercial en union douanière. Ces fondements légaux ont ensuite mené à la signature de plusieurs traités avec des partenaires régionaux et des acteurs situés dans d'autres régions du monde⁹.

À l'échelle globale, les fondements de la politique extérieure brésilienne ont comme principal objectif de donner au pays un statut d'acteur dominant dans le processus de régionalisation du continent américain. Depuis le début des années 90, la diplomatie brésilienne cherche à ouvrir des espaces sur la scène régionale, et c'est pourquoi le pays est rapidement passé d'une situation de conflits et d'affrontements avec l'Argentine à une situation de coopération bilatérale. Ce rapprochement vers les pays de l'Amérique du Sud et la participation active à la construction d'un espace économique intégré a conduit à la création du Marché commun du Cône sud au début des années 90. Après plus d'un siècle d'isolement, les relations régionales dans le Cône sud sont maintenant considérées comme stratégiques et profitables par les responsables brésiliens, autant en ce qui concerne le développement national qu'en ce qui a trait à la politique extérieure du MERCOSUR¹⁰.

C'est la volonté d'assumer un *leadership* régional qui explique pourquoi le Cône Sud et l'Amérique latine ont pris beaucoup d'importance dans l'agenda

8. Le même effet s'observe au niveau du commerce argentin qui est de plus en plus diversifié quant à l'importance qu'occupent les différentes régions du monde dans le commerce global du pays.

9. A. DUHAMEL et S. TURCOTTE, « Le MERCOSUR : structures institutionnelles et stratégies économiques », Note de recherche du Groupe de recherche sur l'économie et la sécurité, Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, UQAM, vol 3, n° 9, 2001, 43 p.

10. C. BRIGAGAO et M. VALLE FONROUGE, « Argentina y Brasil : Modelo de Confianza Mutua », *Estudios Internacionales*, 1999, pp. 3-19.

de la politique étrangère brésilienne au cours des dix dernières années. Selon Seixas Corrêa,

l'intégration régionale en Amérique latine est maintenant le principal objectif de la politique étrangère brésilienne. Le rapprochement de l'Argentine et du Brésil au début des années 90 a donné lieu à une réorientation profonde des objectifs brésiliens en matière de relations internationales, et ce qui en ressortit est une priorité absolue donnée à l'intégration régionale et au rapprochement avec les pays voisins¹¹.

Ces nouvelles priorités de la politique extérieure ont conduit au Sommet de l'Amérique du Sud qui eut lieu à Brasilia à l'automne 2000. Il s'agit d'un événement important car il a rassemblé les 12 présidents de la région qui ont discuté une série de thèmes répondant avant tout aux préoccupations brésiliennes, mettant ainsi en lumière l'importance attribuée au projet régional qui guide l'action de Brasilia depuis dix ans. L'agenda des discussions proposé par le Brésil identifiait plusieurs problèmes, dont ceux du sous-développement des infrastructures régionales, de la croissance des échanges commerciaux intra-régionaux, du développement des technologies et du savoir-faire local, et du renforcement de la démocratie et de la sécurité régionale. Ces thèmes sont tous directement associés au projet brésilien favorisant la ratification d'un éventuel accord de libre-échange sud-américain visant à réduire l'éventualité d'une négociation commerciale bilatérale, une situation qui réduirait grandement les gains dont pourrait profiter le Brésil dans le contexte de la ZLEA.

D'autre part, malgré le caractère prioritaire qu'on associe maintenant à la région sud-américaine, le Brésil continue quand même d'accorder beaucoup d'importance à ses rapports avec les États-Unis, car il s'agit encore d'un partenaire essentiel d'un point de vue économique et commercial. L'importance des transferts de technologies et des flux de capitaux en provenance des États-Unis diminue sa marge de manœuvre à l'égard de Washington, ce qui pose un problème sérieux pour Brasilia dans sa recherche d'une plus grande indépendance économique. Mais depuis le début des années 90, Brasilia cherche à réduire les foyers de tension et évite d'attiser des conflits qui pourraient constituer des limites importantes à son projet régional construit à partir du MERCOSUR¹².

L'ouverture lente et contrôlée de l'économie brésilienne

Au niveau de la politique économique, les années 90 coïncident au Brésil avec une remise en question des barrières tarifaires dans le cadre d'un projet de libéralisation de l'économie, celle-ci ne parvenant plus à générer une croissance suffisante compte tenu des besoins locaux en matière de développement. Ce programme passe, d'une part, par une lente diminution

11. L. P. SEIXAS CORRÊA, *op. cit.*, p. 16 (traduction libre de l'auteur).

12. Les relations diplomatiques et commerciales entre les deux pays ont été souvent marquées par des périodes de fortes tensions, particulièrement entre 1960 et 1980 où le nationalisme des militaires au pouvoir était confronté à la politique de Washington à l'égard de la région.

des barrières à l'importation de biens et services, mais aussi par un important programme de privatisation des entreprises publiques héritées du modèle de substitution des importations. La détérioration de la situation économique interne au début des années 90 a aussi conduit les technocrates brésiliens vers la recherche de solutions pour stabiliser définitivement l'économie. Dans ce contexte général de recherche d'une plus grande stabilité, l'ouverture de l'économie était en grande partie motivée par l'effet qu'elle produirait sur le contrôle des prix à moyen terme. L'exposition de la production locale à la concurrence internationale allait permettre de fixer les prix aux coûts internationaux des produits équivalents¹³.

Le lancement de la proposition d'une Zone de libre-échange des Amériques lors du Sommet de Miami coïncide avec l'arrivée de Fernando Henrique Cardoso à la présidence du Brésil. Cardoso est élu avec un programme qui reprend et approfondit la plupart des thèmes privilégiés par ses prédécesseurs, ce qui pouvait laisser croire à la possibilité d'un rapprochement entre Washington et Brasilia en matière de commerce et de libre-échange. La question de la libéralisation de l'économie est encore l'objectif principal du pouvoir exécutif, mais en ce qui concerne l'agenda extérieur, le nouveau gouvernement propose de nouvelles directions qui visent à approfondir le multilatéralisme du point de vue du commerce et des investissements et à privilégier une politique d'ouverture sélective. Ce sont ces changements importants apportés aux programmes des présidents Collor de Mello et Franco qui expliquent pourquoi le Brésil cherche à négocier des accords commerciaux avec la Communauté européenne et avec certains pays asiatiques dans la seconde moitié des années 90.

En somme, c'est la recherche d'une plus grande sécurité économique qui a conduit le Brésil à favoriser sa participation à des accords multilatéraux. Ceux-ci lui permettent de consolider ses intérêts commerciaux associés à sa condition de pays en développement, mais lui assurent également les pouvoirs et l'influence d'une puissance moyenne, ce qui lui garantit un certain degré d'autonomie et une présence politique importante sur la scène internationale. C'est dans ce cadre très particulier que s'insère la stratégie brésilienne de négociation d'une zone de libre-échange continental.

II – Opportunités et risques de la ZLEA dans une perspective brésilienne

La littérature scientifique explique la stratégie brésilienne dans le cadre des négociations continentales à partir de trois éléments différents : son rôle de puissance moyenne du point de vue politique, son statut de pays nouvellement industrialisé du point de vue économique et son faible degré

13. Pour une analyse détaillée de la politique de libéralisation commerciale brésilienne dans le cadre des négociations menant à un accord continental, consulter J. SERRA, « ALCA, Mercosul e abertura externa brasileira », *Política Externa*, 1998, vol. 7, n° 1.

d'interdépendance avec les États-Unis sur le plan stratégique¹⁴. En d'autres mots, le Brésil cherche à faire coordonner un système économique et financier qui correspond à son statut de marché émergent, mais qui lui accorde également les attributs politiques associés aux puissances moyennes¹⁵. Puisque le développement généré par le processus d'industrialisation a permis une certaine dose d'autonomie dans la définition de la politique étrangère, le pays a augmenté sa capacité de négociation et son pouvoir relatif sur la scène internationale. Et malgré sa condition de pays en développement, le Brésil cherche désormais à profiter au maximum de son autonomie, surtout au niveau régional où il subit moins sa condition de pays périphérique et dépendant grâce à la nature de ses rapports économiques internationaux.

Cette recherche d'autonomie passant obligatoirement par la reconnaissance d'un *leadership* régional est alimentée par les projets que Washington destine à l'Amérique du Sud. Et en ce qui concerne les rapports avec les États-Unis, les divergences en matière d'intérêts politiques et économiques ont des racines structurelles. Même si, au cours des dernières années, la diplomatie brésilienne a évité les situations de conflit ouvert avec Washington, il existe encore plusieurs points de discorde, et le projet continental s'est ajouté à la longue liste de récriminations que le Brésil adresse aux États-Unis. En effet, les autorités brésiliennes soulignent souvent l'importance de la dimension politique dans les propositions nord-américaines. On considère à Brasília que la proposition commerciale des États-Unis aurait un fondement stratégique qui dépasserait son importance économique dans les priorités des États-Unis. Il s'agirait, selon la diplomatie brésilienne, d'un cadre institutionnel qui empêcherait les pays de la région d'améliorer leur situation politique aux niveaux régional, continental et global et qui réduirait leur marge de manœuvre économique. On fait souvent référence à Brasília aux paroles de Charlene Barshevsky, ex-représentante commerciale des États-Unis, qui a insisté publiquement sur le fait que la ZLEA était vitale pour les États-Unis, non seulement pour son importance économique, mais aussi pour maintenir leur *leadership* et l'initiative politique dans la région¹⁶. Selon Guimarães, la ZLEA serait une opération stratégique d'envergure associée à des objectifs politiques, économiques et militaires à long terme. Un des principaux objectifs politiques de cette réorganisation des rapports commerciaux régionaux permettrait de consolider l'influence nord-américaine sur les plus grands États de la région.

14. R. UBIRACI SENNES, « A Alca e as potências médias: Brasil e México ». Texte présenté au Congrès de la *Latin American Studies Association* (LASA), septembre 1998, Chicago.

15. L'expression puissance moyenne fait principalement référence à deux facteurs : d'une part la capacité du pays à intervenir sur les principaux marchés internationaux et, d'autre part, le rôle central que le pays joue en Amérique du Sud depuis la fin des années 70. Pour une application du concept au cas du Brésil voir L. MARTINS, « A condição de país emergente no contexto das transformações globais », *Política Externa*, 1998, vol 7, n° 2.

16. R. SENNES, *op. cit.*, p. 3.

Le projet ZLÉA a longtemps occupé un rôle secondaire dans l'agenda des négociations externes du Brésil car les officiels locaux ont plusieurs fois répété leur intention d'accorder la priorité à l'intégration au niveau régional et d'en faire une étape obligatoire dans le processus menant aux négociations continentales, que le Brésil pourrait ainsi aborder avec de meilleures capacités de négociation¹⁷. La mise sur pied d'un bloc commercial régional centré sur le MERCOSUR lui permettrait de faire face plus facilement aux propositions de Washington relativement au projet ZLÉA et de préserver sa stratégie multilatérale dans les domaines du commerce et de l'investissement. Et c'est pourquoi les Brésiliens insistent tant sur le fait que les négociations en cours doivent absolument respecter les singularités du MERCOSUR comme mécanisme d'intégration régionale. Vue sous cet angle, la consolidation du Marché commun du Cône sud devient une étape obligatoire vers le développement d'un accord de libre-échange sud-américain¹⁸.

Les coûts associés à la proposition nord-américaine

Puisque le Brésil est le seul pays de l'Amérique du Sud qui possède encore aujourd'hui une structure industrielle diversifiée et qui poursuit une stratégie commerciale multilatérale, sa perception des négociations continentales est dans ces conditions généralement négative. Contrairement aux petits pays de la région qui sont beaucoup plus dépendants du marché américain pour leurs exportations, un meilleur accès des produits brésiliens aux marchés nord-américains ne représente pas un gain appréciable pour les producteurs locaux.

Une étude d'opinion faite auprès de chercheurs, d'entrepreneurs et de hauts fonctionnaires brésiliens démontre qu'ils sont inquiets, sinon très pessimistes, quant à la proposition commerciale américaine. On considère généralement que la ZLÉA n'apportera pas de réels bénéfices au pays. Cette enquête révèle également qu'il existe une perception de risque très élevée face à un projet d'intégration proposé et défini par les États-Unis. D'un point de vue économique, les dangers sont directement associés aux différences en matière de compétitivité entre le Brésil et les États-Unis, et d'un point de vue politique à la possibilité de perdre une autonomie chèrement acquise dans les questions internes et externes¹⁹.

Coutinho et Furtado²⁰ considèrent que le libre accès des entreprises américaines au marché brésilien pourrait générer deux effets néfastes sur les capacités de développement autonome dont le pays profite encore aujourd'hui. D'une part, dans les secteurs accusant des retards technologiques importants, la concurrence pourrait mener à l'élimination des capacités locales et à une

17. J. BOSCO MACHADO et P. da MOTTA VEIGA, « *A Alca e a estratégia negociadora brasileira* », Texte de discussion n° 34, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1997, p. 12.

18. L. P. SEIXAS CORRÊA, *op. cit.*, p. 19.

19. Cette enquête est sous la responsabilité du NUPRI (*Núcleo de pesquisas em relações internacionais*) de l'Université de São Paulo.

20. L. COUTINHO et J. FURTADO, « *A Alca e o fim do Mercosul* », 1996, [<http://www.mre.gov.br/nalcaalcafimmec.htm>]

diminution du parc industriel national. Le projet commercial continental est donc clairement identifié à la désindustrialisation du Brésil à moyen terme. Dans ce contexte, il n'est pas étonnant de constater que les entrepreneurs brésiliens partagent le point de vue de l'élite politique du pays sur le peu de pertinence du projet américain. Et d'autre part, les deux chercheurs considèrent que le rapprochement avec les États-Unis pourrait provoquer une diminution de l'investissement direct étranger provenant des autres régions du monde, ce qui remettrait en question la forte diversification géographique dans ce domaine.

Les études et les simulations réalisées par les chercheurs du gouvernement brésilien concluent que les gains éventuels associés à la croissance des exportations nationales, dans le cadre d'une élimination des tarifs nord-américains ou même d'une forte réduction des barrières non tarifaires, ne seraient pas vraiment significatifs vu le caractère moins compétitif des produits manufacturés brésiliens face à la production locale américaine ou aux produits européens et asiatiques écoulés sur le marché américain. Les analystes en viennent aux mêmes conclusions en ce qui concerne les produits agricoles. Face aux produits américains, qui bénéficient de la plus grande efficacité des infrastructures agricoles locales, les exportations brésiliennes ne profiteraient pas d'un réel avantage, ce qui ne favoriserait pas à moyen terme le développement des capacités locales. En ce qui concerne le commerce extérieur, la ZLEA mènerait probablement à une augmentation du déficit commercial avec les États-Unis et à une réduction significative des exportations vers l'Amérique du Sud. L'ensemble des résultats qu'on associe à une éventuelle zone de libre-échange continental produirait une augmentation importante du déficit global de la balance commerciale brésilienne²¹.

Au Brésil comme ailleurs dans des économies comparables, il existerait une forte corrélation entre la dimension des entreprises et l'attitude des dirigeants en ce qui concerne la libéralisation commerciale. Les grandes entreprises brésiliennes seraient en mesure d'associer certains bénéfices à un processus d'ouverture commerciale, mais les petites et moyennes entreprises préféreraient le maintien des barrières tarifaires qui leur assurent un accès facile au marché local. D'une manière générale, les grandes entreprises profitent d'un degré plus important d'ouverture externe, ce qui signifie qu'elles peuvent mieux soutenir la concurrence internationale, et donc profiter davantage d'un processus d'intégration régionale faisant intervenir des pays plus développés. En somme, les entreprises profitant de niveaux d'ouverture externe plus importants tendent à appuyer un processus d'intégration régionale, contrairement aux petites et moyennes entreprises qui peuvent difficilement survivre sans la protection accordée par l'État dans un environnement soumis aux niveaux de compétitivité en vigueur dans les économies développées.

21. P. da MOTTA VEIGA, « Mercosul e ALCA: dilemas para a agenda brasileira », *Cena Internacional*, 2000, p. 2.

Les dimensions du marché brésilien constituent un autre facteur qui doit être considéré dans l'évaluation du risque et du potentiel associés à la proposition nord-américaine. De manière générale, les économies qui profitent d'un vaste marché intérieur sont moins dépendantes de l'exportation pour la commercialisation de leurs produits, car une grande partie de la production locale est achetée sur place. Au Brésil, cet avantage structurel a toujours conduit les entreprises locales à demander une protection tarifaire pour préserver les marchés intérieurs de la concurrence internationale. Le secteur privé brésilien s'oppose autant aux produits importés qu'aux entreprises étrangères actives dans les mêmes segments. En conséquence, les secteurs qui offrent le plus de résistance à la création d'une ZLEA sont justement ceux qui profitent d'une situation oligopolistique sur le marché intérieur qui est encore aujourd'hui très protégé²². Ces secteurs comprennent les entreprises nationales, qui ont profité de la protection de l'État durant la période d'industrialisation par substitution des importations, et les entreprises multinationales présentes au pays et qui dirigent leur production vers le marché brésilien ou vers celui des pays membres du MERCOSUR.

D'un point de vue politique, les coûts potentiels d'une participation à la ZLEA seraient aussi très lourds. On considère que la proposition nord-américaine d'élargir l'ALÉNA à l'ensemble du continent aurait comme principal effet d'affaiblir et d'isoler le Brésil en limitant son influence dans les négociations régionales. Elle éviterait cependant les difficultés associées à une négociation collective continentale. La consolidation d'une zone de libre-échange continental aurait comme effet d'apporter plus de désavantages pour le Brésil, si elle se réalisait de manière bilatérale et précipitée²³. L'organisation d'un bloc sud-américain mené par Brasilia est donc la voie que l'on privilégie pour répondre aux exigences des pays de l'ALÉNA.

III – Les stratégies privilégiées par Brasilia

À partir de 1995, les lignes directrices de la stratégie brésilienne se construisent autour de quatre éléments : 1) le maintien du principe de multilatéralisme dans les relations économiques internationales, avec en bout de ligne la signature d'accords avec différents pays ou blocs commerciaux pour approfondir la diversification des partenaires commerciaux ; 2) le rapprochement avec les pays de l'Amérique du Sud dans le but de développer son rôle de leader régional sur des bases concrètes ; 3) la diminution de la dépendance du pays envers les États-Unis par le biais du commerce et de l'investissement ; et 4) une politique d'ouverture sélective pour protéger les acquis tout en profitant au maximum du potentiel de croissance du marché interne.

22. A. J. OLIVEIRA, « Empresários brasileiros e as negociações da Alca : percepções e atitudes », CEDEC, mimeo, 2000, p. 3.

23. A. AVERBUG, « A integração hemisférica : controvérsias em torno da Alca », *Revista do BNDES*, vol. 6, n° 11, 1999, p. 55.

Une analyse du comportement des responsables brésiliens face au projet commercial continental permet d'identifier deux phases distinctes. La première s'étend du lancement de la proposition, à l'occasion du Sommet de Miami de 1994, jusqu'à la réunion de Belo Horizonte qui eut lieu en 1997. Durant cette période d'environ trois ans, le Brésil évite de s'engager directement dans les négociations et s'oppose indirectement au projet, en donnant une impression de détachement complet afin de réduire sa pertinence et sa valeur aux yeux des pays de la région. Au cours de la seconde période, qui s'amorce avec la rencontre de Belo Horizonte, le Brésil se sent beaucoup plus concerné par le projet continental et s'engage directement dans les débats et les négociations. Ce changement radical de stratégie s'explique par le fait que le Brésil considère désormais que le projet américain peut prendre forme, et ce à un rythme beaucoup plus important que prévu. Dans ce nouveau contexte, les responsables brésiliens en arrivent à la conclusion qu'il est préférable de participer aux négociations afin de minimiser les risques, plutôt que de rester à l'écart et de se retrouver ainsi complètement isolé dans la région²⁴. À partir de ce moment, le débat qui s'est imposé faisait principalement référence au rythme de mise en marche de la ZLEA, que l'on associe directement à la capacité d'adaptation des principaux secteurs productifs nationaux, et à la nécessité de rapprocher le calendrier d'établissement d'une Zone de libre-échange continental avec celui du MERCOSUR.

En matière de négociation commerciale, le Brésil alimente beaucoup de conflits avec les États-Unis, tant en ce qui concerne le calendrier de négociation et d'application des mesures commerciales, qu'en ce qui a trait à la nature et à l'ampleur de l'intégration continentale. Les Brésiliens s'intéressent principalement à la libéralisation du marché agricole et aux subsides destinés à ce secteur, aux produits agricoles génétiquement modifiés, aux barrières existantes destinées aux produits agricoles, aux normes techniques, au règlement des différends, à l'ensemble des aspects tarifaires, aux barrières sanitaires et aux lois *anti-dumping*. Les responsables brésiliens sont très clairs sur le fait que le pays ne fera aucune concession sans obtenir des garanties concrètes quant à l'élimination des barrières protectionnistes nord-américaines. En ce qui concerne les thèmes de discussion, le Brésil veut discuter prioritairement des questions agricoles et des mesures compensatoires et laisse au second plan l'accès au marché et la régulation des investissements. D'autre part, le Brésil veut exclure des négociations les questions relatives au travail et à l'environnement, et hésite beaucoup à s'avancer sur des thèmes relatifs à la propriété intellectuelle.

La stratégie privilégiée par le Brésil dans le cadre des négociations continentales repose sur le développement de liens économiques et de rapports politiques avec les pays de l'Amérique du Sud, de manière à éviter à tout prix

24. Les paroles de Waldemar Carneiro Leao, diplomate brésilien, résument la nouvelle stratégie poursuivie par Brasília à partir de 1997 : « Le Brésil a tenté, dans un premier moment, de garder le pied sur le frein et, quand il a réalisé que ce n'était plus possible, il a mis la main au volant pour tenter de guider le processus », cité dans A. J. OLIVEIRA, *op. cit.*

les négociations bilatérales qui donneraient aux États-Unis un avantage qu'on considère beaucoup trop important. La diplomatie brésilienne cherche activement à générer en Amérique du Sud une situation d'intérêts et d'investissements croisés pour donner un fondement structurel à une éventuelle ALÉSA qu'on pourrait opposer à l'ALÉNA dans le cadre des négociations commerciales actuelles. La référence à un MERCOSUR élargi est de plus en plus fréquente dans les interventions publiques des diplomates brésiliens qui insistent sur la pertinence de la proposition de Brasilia visant à créer un accord de libre-échange sud-américain²⁵. L'invitation maintes fois répétée d'établir une zone de libre-échange entre les pays du MERCOSUR et ceux de la Communauté andine doit être comprise en ce sens²⁶. Un tel projet s'inscrit directement dans l'effort de construction d'un espace économique intégré qui permettrait de renforcer une Amérique du Sud organisée autour du Brésil comme acteur cohérent dans les négociations continentales.

En termes plus précis, le projet brésilien comprend deux moments distincts. D'une part, la consolidation du MERCOSUR et le renforcement de la position du pays sur une base régionale. D'autre part, l'amorce d'un lent processus d'expansion reposant sur la signature d'ententes et d'accords avec des pays et des regroupements commerciaux dans la plupart des régions du monde afin de renforcer le multilatéralisme. Puisqu'on considère à Brasilia que la seule façon de renforcer la situation de la région consiste à diminuer l'influence des grandes puissances, le regroupement des pays andins autour du MERCOSUR représente, dans le cadre de la ZLÉA, la meilleure alternative pour réduire les pertes.

Et en ce qui concerne plus spécifiquement la ZLÉA, la stratégie brésilienne tourne autour de deux axes. Premièrement, on préfère que les négociations soient réalisées au niveau des blocs sous-régionaux plutôt que sur une base individuelle. Les négociations pourraient ainsi faire intervenir le MERCOSUR, la Communauté andine et le Marché commun centre-américain plutôt que chacun des pays selon une logique bilatérale²⁷.

Le second facteur est associé à la nature des négociations et fait référence au calendrier proposé pour la création de la ZLÉA. Le Brésil s'oppose à toute accélération du programme de rencontres menant à 2005, soit la date d'entrée en vigueur du marché continental proposée par Washington. Idéalement, il voudrait la retarder afin de donner plus de temps aux entreprises nationales pour qu'elles s'adaptent et qu'elles soient en mesure de mieux résister aux pressions structurelles issues d'une exposition des produits brésiliens à des équivalents étrangers beaucoup plus compétitifs. Dans le même esprit, il voudrait définir une longue période d'adaptation aux nouvelles normes et aux

25. *Valor Econômico*, 6 septembre 2000.

26. La Communauté andine rassemble la Bolivie, le Pérou, l'Équateur, la Colombie et le Venezuela.

27. Cette condition a encore été formulée par les Brésiliens en décembre 2000 au moment du Sommet de Florianopolis qui a réuni les quatre pays du MERCOSUR.

nouveaux standards de compétitivité. On semble de plus en plus disposé, au Brésil, à négocier un calendrier défini selon une logique sectorielle, et certains spécialistes considèrent que ce processus d'adaptation pourrait bien nécessiter plusieurs années.

Afin de retarder la mise en place d'une éventuelle ZLEA, Brasilia demande également que soient réglés l'ensemble des problèmes existants en matière de commerce avant d'entreprendre tout programme de négociation. Il s'agit, bien entendu, d'un moyen de ralentir les discussions et c'est la raison pour laquelle le Brésil insiste pour qu'on trouve un règlement rapide aux conflits bilatéraux rattachés au maintien de barrières non tarifaires imposées à l'entrée de certains produits brésiliens sur le marché américain. Les représentants brésiliens insistent également pour rendre leur participation conditionnelle à l'obtention du *fast-track* par le président américain, une stratégie efficace sous la présidence Clinton pendant laquelle le Congrès américain n'avait jamais réussi à produire le moindre consensus à cet égard. Compte tenu des facteurs structurels particuliers associés à l'économie brésilienne, les principales organisations représentant le secteur privé local produisent un discours qui reprend l'essentiel des arguments avancés par les représentants du gouvernement ; le calendrier initial de négociation doit être absolument respecté s'il est impossible de retarder la mise en place d'une zone de libre-échange continental²⁸.

Enfin, le Brésil insiste pour que les négociations soient réalisées à une même table, en évitant de fragmenter les principaux thèmes de discussion qui seraient débattus en fonction de calendriers différents. La conservation du principe de *single undertaking* est un autre procédé utilisé par le Brésil dans le but de ralentir le processus. Un agenda chargé discuté par un grand nombre d'intervenants présente un problème d'action collective difficile à résoudre dans un tel contexte.

IV – Alliés et concurrents dans le dossier des Amériques

Une des principales questions qui se présentent à l'heure actuelle dans l'agenda brésilien, avec la mise en marche des négociations commerciales continentales, fait référence aux effets des négociations menant à une éventuelle ZLEA sur le Marché commun du Cône sud. Le problème est fondamental car les responsables brésiliens considèrent que les risques d'affaiblissement du MERCOSUR peuvent augmenter rapidement. Et puisque la stratégie internationale du Brésil passe directement par le développement du Marché commun régional, et son éventuelle extension aux pays andins, la proposition nord-américaine oblige Brasilia à être beaucoup plus attentive aux exigences de ses partenaires commerciaux, qui ont, jusqu'à maintenant, été traités assez cavalièrement lors des conflits commerciaux régionaux²⁹.

28. *Estado de São Paulo*, 10 décembre 2000.

29. J. CASON, « On the Road to Southern Cone Economic Integration », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 2000, vol. 42, n° 1, pp. 23-42.

Le Brésil étant désormais beaucoup plus sensible aux risques d'assister au démantèlement de son projet régional, la hausse du rythme des négociations continentales a conduit à une accélération des discussions pour en arriver à des signatures d'ententes commerciales avec des pays et des regroupements sud-américains et extra-continentaux. Le calendrier très chargé des rencontres intra-MERCOSUR qui, depuis 1998, visent à définir des bases permettant l'harmonisation de la politique économique, est très significatif dans ce contexte qui voit la marge de manœuvre du Brésil se réduire en ce qui concerne les questions d'ordre international. L'urgence associée au dossier des négociations commerciales a même conduit le Brésil et l'Argentine à discuter des différents moyens de favoriser l'harmonisation des politiques macro-économiques internes et la création d'institutions politiques communes, ce qui semblait encore inconcevable au milieu des années 90. Cependant, les différences importantes associées aux politiques monétaires poursuivies dans les deux pays présentent un obstacle de taille à la convergence éventuelle de la politique économique des pays du Cône sud³⁰.

Les discussions en cours à l'heure actuelle entre l'Union européenne et le MERCOSUR, dans le but de jeter les bases d'un nouvel accord commercial, sont le produit direct du caractère de plus en plus insistant des responsables américains dans le dossier du commerce continental³¹. Les pays de l'Union européenne sont les principaux partenaires commerciaux du MERCOSUR et la principale source d'investissements directs étrangers dans ces pays ; leur intérêt pour la région ne peut être considéré comme uniquement circonstanciel. Le Brésil a délibérément choisi de négocier simultanément sur ces deux fronts pour réduire le rythme global du rapprochement avec les économies développées de l'Amérique du Nord et de l'Europe occidentale, car il est confronté aux mêmes problèmes structurels, tant dans les rapports économiques qu'il développe avec les pays de l'ALÉNA que dans ceux qu'il entretient avec les pays de la Communauté européenne.

Par ailleurs, la stratégie de renforcement de la position brésilienne en Amérique du Sud mène à d'autres questions qui doivent être discutées dans le contexte des négociations commerciales actuelles. Par exemple, le pays a été confronté au cours des derniers mois à certains obstacles importants dans son projet de rapprochement régional, et ceux-ci peuvent contribuer à l'isoler politiquement face aux pays de l'ALÉNA. La principale difficulté est associée aux intérêts de l'Argentine et du Chili face au projet commercial continental proposé par Washington. Au cours des derniers mois, le discours officiel de l'Argentine et du Chili quant au projet brésilien de rapprochement régional est

30. M. ARÉS, *L'intégration monétaire des Amériques. Vers la dollarisation du continent?*, Note de recherche, 2001, vol. 3, n° 1, Groupe de recherche en économie et sécurité GRES, Chaire Raoul-Dandurand, UQAM, Montréal.

31. V. BULMER-THOMAS, « The European Union and MERCOSUL: Prospect for a Free Trade Agreement », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 2000, vol. 42, n° 1, pp. 1-22 ; J. DAUSTER, « Mercosul-União Europeia : rumo à associação inter-regional », *Política Externa*, 1996, vol. 4, n° 4.

devenu beaucoup moins clair, laissant présumer une diminution de leur intérêt envers le MERCOSUR.

Le compromis argentin

À titre de membre du MERCOSUR, l'Argentine semble partager la préoccupation brésilienne visant à renforcer les bases du regroupement régional avant de négocier l'intégration continentale. Officiellement, Buenos Aires apparaît assez soucieuse de l'impact négatif que pourrait avoir la ZLEA sur le projet régional³². Mais en ce qui concerne les dossiers régionaux et la politique étrangère, Buenos Aires a souvent adopté un comportement pendulaire face au Brésil. Depuis le début des années 80, la diplomatie argentine alterne entre des périodes de consensus politique avec Brasilia et d'appui à la stratégie de consolidation du MERCOSUR, et des moments de rapprochement avec les États-Unis³³.

Au cours des derniers mois, Buenos Aires a démontré un comportement très ambivalent à l'égard du Brésil. La crise économique récente et les scandales politiques dans lesquels plusieurs sénateurs importants ont été impliqués, ont rapproché suffisamment l'Argentine des États-Unis pour que Washington puisse être en mesure d'apporter l'aide et la crédibilité nécessaire à une reprise de l'investissement au pays. D'autre part, la parité établie depuis 1991 entre le peso argentin et le dollar américain favorise aussi une plus grande convergence des intérêts de Buenos Aires et de Washington. Mais l'importance du commerce intra-MERCOSUR pose des limites de plus en plus claires du point de vue de la marge de manœuvre du pouvoir exécutif argentin. Sur ce plan, l'impact dévastateur de la dévaluation du real brésilien de janvier 1999 sur l'économie argentine a clairement montré le degré élevé de dépendance envers le marché brésilien qui s'est établi par l'entremise du rapprochement commercial³⁴.

Dans les semaines qui ont précédé le Sommet du MERCOSUR à l'automne 2000, l'Argentine s'est clairement déclarée en faveur d'une accélération des négociations et du calendrier menant à la ZLEA. Les Argentins étaient disposés à accepter la conclusion des négociations pour 2003 ou 2004. D'autre part, l'Argentine ne s'est pas clairement opposée à son éventuelle participation à des négociations bilatérales avec les États-Unis. Malgré une déclaration commune des pays du MERCOSUR annonçant la formation d'un consensus quant à la nécessité de maintenir le calendrier de discussions commerciales et la négociation en bloc, les possibilités de retrait de l'Argentine restent toujours

32. *Estado de São de Paulo*, 1^{er} septembre 2000.

33. La lecture du traité d'Asuncion montre son caractère essentiellement économique destiné à la création d'un marché commun dans le Cône sud de l'Amérique latine. Puisque le traité ne fait aucunement référence à l'articulation de la politique internationale des États membres, les partenaires sont toujours considérés autonomes face aux questions de nature internationale. Voir à ce sujet R. BERNAL-MEZA, « Políticas exteriores comparadas da Argentina e Brasil rumo ao Mercosul », *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1999, vol. 42, n° 2, pp. 40-51.

34. L'Uruguay et le Paraguay n'ayant aucune marge de manœuvre face à leurs puissants partenaires, on peut présumer qu'ils s'aligneront sur la stratégie argentine car ils ont tout à gagner d'un accès facilité au marché nord-américain.

possibles. D'autant plus que l'arrivée à Washington d'un nouveau président plus à l'écoute des voisins latino-américains a conduit les États-Unis à se rapprocher de Buenos Aires dans le but d'affaiblir le bloc commercial du Cône sud et d'isoler le Brésil³⁵.

Les tentations chiliennes

La question du Chili se présente très différemment. Depuis 1994, Santiago annonce souvent sa volonté de participer à l'ALÉNA suite à des négociations bilatérales. Mais son adhésion a toujours été refusée par Washington qui ne parvient pas à obtenir l'autorisation du Congrès pour entreprendre des négociations de type *fast-track*. Le blocage des discussions avec l'ALÉNA a conduit à un rapprochement du Chili et des pays du MERCOSUR avec lesquels il a signé un accord de complémentarité économique en 1996, ce qui lui a permis d'obtenir le statut de pays associé, statut qu'il partage avec la Bolivie. Mais les importantes différences tarifaires entre le Chili et les pays du MERCOSUR ont jusqu'à maintenant empêché toute poursuite de l'intégration commerciale³⁶.

Le rapprochement inattendu du Chili et des États-Unis, à l'automne 2000, risque de réduire significativement les effets potentiels de la stratégie brésilienne. Le gouvernement du Brésil a rapidement répondu à la manœuvre chilienne en soulignant qu'un tel rapprochement suspendait les processus menant à la pleine intégration du Chili au MERCOSUR, et qu'une adhésion simultanée du pays aux deux regroupements régionaux était inacceptable compte tenu des différents niveaux de protection tarifaire. Les Brésiliens resteraient toutefois prêts à approfondir les relations commerciales avec le Chili. Désirant sans doute conserver l'option MERCOSUR ouverte en cas d'échec dans les négociations avec Washington, Santiago a repris le discours brésilien favorisant la formation d'un bloc sud-américain qui profiterait plus facilement de la croissance des échanges régionaux.

L'attrait de plus en plus grand qu'exerce le projet américain aux yeux des Argentins et des Chiliens a modifié les calculs du Brésil qui se montre désormais beaucoup plus sensible aux problèmes de ses voisins du Cône sud. Les Brésiliens sont maintenant moins réticents à accélérer la réduction du tarif extérieur commun et sont plus favorables à la création d'un mécanisme de règlement des différends qui opposent les pays membres du MERCOSUR. Le Brésil et l'Argentine se sont aussi entendus en décembre 2000 sur une politique commune en matière d'industrie automobile. Et enfin, l'harmonisation des politiques macro-économiques et fiscales a été inscrite à l'agenda des pays membres³⁷.

35. *Clarín*, 15 février 2001.

36. Avec un tarif extérieur moyen de 6 %, le Chili compte parmi les pays les plus ouverts sur le plan du commerce extérieur en Amérique latine. Le MERCOSUR est encore protégé par des barrières tarifaires importantes, par l'entremise d'un tarif extérieur commun moyen équivalent à 13 %, ce qui représente une valeur élevée, et ceci malgré un calendrier de réduction qui a déjà diminué de moitié les barrières commerciales.

37. J. CASON, *op. cit.*

Conclusion

Le degré de cohérence du bloc sud-américain que le Brésil cherche à développer à partir du MERCOSUR établira en grande partie la forme de la future Zone de libre-échange des Amériques. Si Brasilia parvient à créer un tel bloc commercial, organisé selon ses exigences et ses conditions, on peut alors présumer que la ZLEA reflétera en partie les intérêts du pays dans sa nature et ses mécanismes. Au contraire, si le Brésil se retrouve isolé dans la région, les États-Unis auront alors les moyens de déterminer et d'accélérer la mise en place de nouvelles règles commerciales répondant en tous points aux projets politiques et commerciaux qu'ils destinent à l'Amérique du Sud.

La profonde crise dans laquelle est plongée l'Argentine depuis l'automne 2000 donne de plus en plus de poids à l'hypothèse de l'isolement du Brésil car elle a modifié radicalement la stratégie des responsables brésiliens, qui sont maintenant prêts à lâcher du lest dans leurs relations avec leurs partenaires du MERCOSUR et les autres pays de la région. La menace d'un moratoire argentin sur le paiement des intérêts de sa dette externe exerce des pressions sur tous les pays du Cône sud, qui connaissent une chute importante de l'activité économique et subissent de fortes pressions externes transmises par les mouvements financiers internationaux. Effets directs des difficultés de l'Argentine, la chute de la croissance économique au Brésil depuis juin 2001 et les fortes pressions qui sont exercées sur la monnaie locale réduisent significativement la marge de manœuvre de Brasilia, car il n'est plus possible de tirer profit de l'effet d'entraînement qu'exerce la croissance de l'économie brésilienne sur les pays de la région pour légitimer un éventuel ALÉSA.

À cet effet, il importe de rappeler que le Sommet de l'Amérique du Sud, organisé par les Brésiliens à l'automne 2000, survenait au moment où l'économie brésilienne connaissait une période de forte croissance dont profitaient la plupart des pays voisins. Plus grand marché de l'Amérique du Sud, le dynamisme de l'économie brésilienne représente une condition à la formation d'un accord de libre-échange sud-américain. Si les effets de contagion de la crise argentine se poursuivent, les Brésiliens trouveront peu d'intéressés à leur projet commercial régional. Dans ce contexte, un accès garanti à l'économie américaine sera sans aucun doute préféré à un projet encore imprécis qui implique la construction de liens étroits avec une économie en développement qui souffre d'importants problèmes structurels associés à un haut niveau d'endettement et à une forte dépendance envers l'investissement étranger.

C'est sans aucun doute ces considérations qui ont motivé les États-Unis à appuyer l'Argentine dans ses négociations avec le FMI et la communauté internationale pour une aide financière d'urgence lui permettant de remplir ses obligations envers ses créanciers internationaux. L'entente conclue au mois d'août 2001 entre le FMI et le gouvernement argentin réduit à court terme les pressions sur l'Argentine et sur ses voisins du Cône sud, mais elle implique toutefois une condition, le début d'un processus de négociations commerciales impliquant les quatre pays du MERCOSUR et les États-Unis. Coincé par la crise

que traverse le MERCOSUR, le gouvernement brésilien a accepté de participer aux négociations dont le début est prévu pour septembre 2001, laissant ainsi présager la disparition de la marge de manœuvre dont il profitait depuis le Sommet de Santiago d'avril 1998. La stratégie américaine est efficace car elle isole les secteurs favorables au MERCOSUR en Argentine et renforce ceux qui proposent un rapprochement vers les États-Unis comme solution ultime à la crise dans laquelle est plongé le pays depuis la fin 1998. Le renforcement de ces groupes, principalement centrés autour des péronistes et de Domingo Cavallo, à qui l'on doit l'ouverture et la quasi-dollarisation de l'économie argentine au cours des années 90, signifie pour le Brésil la perte de son principal allié sur le plan des négociations menant à une éventuelle ZLEA.

Cette importante restriction de la capacité d'action des autorités brési-liennes dans le dossier des Amériques est sans aucun doute ce qui explique le nouvel intérêt qu'exprime Brasilia envers les autres régions en développement. En effet, le rapprochement sino-brésilien, qui pourrait prendre forme avec la création d'une industrie aéronautique binationale, et les liens que le pays développe avec l'Afrique du sud et d'autres pays africains, par l'entremise de la distribution de médicaments génériques produits au Brésil à un coût de beaucoup inférieur à celui des équivalents provenant des pays développés, laissent présager la recherche de nouvelles alliances Sud-Sud qui permettraient de compenser l'état d'isolement associé à une future ZLEA qui exclurait le Brésil. D'autre part, l'importance que prend depuis peu le dossier des négociations multilatérales dans le cadre de l'OMC pour les autorités brési-liennes expriment sans aucun doute le même malaise associé au rétrécissement des possibilités d'action du Brésil sur le plan régional.

Dans ce contexte, la stratégie d'insertion multilatérale du pays, que l'on considère à Brasilia garante de l'indépendance nationale à l'égard des grandes puissances, risque d'être mise à rude épreuve. Compte tenu de la forte croissance du commerce avec l'Amérique latine, qui s'observe depuis le début des années 90, et de la nécessité d'importants surplus commerciaux pour l'équilibre des finances publiques, l'exclusion du Brésil d'un marché continental comporte un coût très élevé que le gouvernement brésilien n'est sûrement pas prêt à assumer. C'est sans doute ce qui explique l'acceptation de la part du Brésil du principe de négociations bilatérales impliquant le MERCOSUR et les États-Unis, une situation difficilement envisageable au moment où les Brésiliens invitaient les voisins sud-américains pour discuter d'un projet qui était clairement formulé en réaction aux propositions commerciales provenant d'Amérique du Nord.