



HAL
open science

Les relations Union européenne - Amérique latine : simple routine ou prolégomènes d'une politique étrangère européenne?

Georges Couffignal

► **To cite this version:**

Georges Couffignal. Les relations Union européenne - Amérique latine : simple routine ou prolégomènes d'une politique étrangère européenne?. Amérique latine 2010. Une Amérique latine, toujours plus diverse, La documentation française, pp.99-112, 2010. halshs-00490492

HAL Id: halshs-00490492

<https://shs.hal.science/halshs-00490492>

Submitted on 5 Dec 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Paru dans :
Amérique Latine 2010. Une Amérique latine toujours plus
diverse. Paris : La Documentation Française, 2010, p.99-112

**Les relations Union Européenne – Amérique latine :
simple routine ou prolégomènes d'une
politique étrangère européenne ?**

Georges Couffignal

Professeur de Science politique
Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle
Institut des hautes études de l'Amérique latine

Depuis bientôt trois décennies, les relations entre l'Europe et l'Amérique latine n'ont cessé de se densifier, de se complexifier, d'explorer des champs nouveaux, les deux régions cherchant de construire un dialogue nourri par le partage de valeurs communes et de liens historiques et culturels forts. L'impression aujourd'hui est cependant qu'elles sont dans une impasse. Lors du dernier sommet de chefs d'Etats de l'Union Européenne et d'Amérique latine qui s'est tenu à Lima en mai 2008, la prestation des chefs d'Etat européens présents est presque passée inaperçue. Le président français Nicolas Sarkozy avait d'ailleurs annulé au dernier moment sa participation, au grand dam des Latino-Américains, et dépêché son Premier ministre, qui n'est resté que très peu de temps. La question mérite donc d'être posée : quel sens ont ces relations aujourd'hui ? Leur forme actuelle est-elle satisfaisante ? Quels objectifs sont recherchés depuis

l'origine en ce domaine ? La nouvelle structure de gouvernance européenne qui a vu le jour en novembre 2009 changera-t-elle la donne dans ce dossier ? Pour comprendre l'état actuel de ces relations, il est nécessaire de dire quelques mots de la manière dont elles sont nées.

Années 1980 : l'Europe entre timidement sur la scène latino-américaine

Dans leur forme actuelle, celles-ci trouvent leur origine dans les années 1980, à l'occasion de conflits armés centraméricains (guerre civile au Salvador, financement de la « Contra » antisandiniste par les Etats-Unis au Nicaragua). Cette période est essentielle pour comprendre non seulement la nature des relations Union Européenne - Amérique latine, mais aussi celles États-Unis - Amérique latine : c'est en effet durant cette période que l'on va assister à l'émergence progressive d'une certaine autonomisation diplomatique des États composant l'ensemble latino-américain vis-à-vis des Etats-Unis.

En 1982 la CEE signe avec les pays d'Amérique centrale les « Accords de San José », qui font bénéficier ces derniers des préférences commerciales du programme ACP (Afrique Caraïbes Pacifique). Ces accords prévoient une réunion annuelle des ministres des Affaires étrangères des deux ensembles, et initient en 1984 un dialogue politique pour accompagner les échanges commerciaux. L'année suivante, la CEE apporte son appui immédiat à la naissance du « Groupe Contadora » (Mexique, Colombie, Panama, Venezuela), qui cherche une solution négociée aux conflits centraméricains, face à la lecture d'affrontement

Est-ouest/Ouest voulue par Ronald Reagan pour la résolution de ces conflits. Elle le renouvelle lors de la constitution en 1985 du « Groupe d'appui » à Contadbra (Argentine, Brésil, Pérou, Uruguay). Enfin, elle salue sans réserve la création du « Groupe de Rio » par ces huit pays en décembre 1986, groupe dont sont membres aujourd'hui tous les pays de la région (y compris Cuba) et se réunit chaque année, sur un ordre du jour minimum (tableau 1).

TABLEAU 1- SOMMETS DU GROUPE DE RIO¹

Lieu	Date	Thèmes principaux
Acapulco (Mexique)	29 novembre 1987	Consolidation du processus de démocratisation dans la région
Punta del Este (Uruguay)	29 octobre 1988	
Ica (Pérou)	11 et 12 octobre 1989	
Caracas (Venezuela)	11 et 12 octobre 1990	Renforcement de l'engagement à défendre et mettre en œuvre les principes et les institutions de la démocratie et le respect des droits de l'homme
Carthagène (Colombie)	2 décembre 1991	
Buenos Aires (Argentine)	1 et 2 décembre 1992	

¹ Les tableaux de cet article ont été préparés par Claudine Tamayo.

Santiago (Chili)	15 et 16 octobre 1993	
Rio de Janeiro (Brésil)	9 et 10 septembre 1994	
Quito (Equateur)	5 septembre 1995	Danger nucléaire, volatilité des capitaux, lutte contre le narcotrafic, résolution pacifique des différends, intégration physique et énergétique de la région
Cochabamba (Bolivie)	3 et 4 septembre 1996	Lutter contre la pauvreté, assurer le bien-être des populations
Asunción (Paraguay)	23 et 24 août 1997	Rejet de la création d'une grande zone de libre-échange sur l'ensemble du continent proposée par les Etats-Unis
Panama (Panama)	4 et 5 septembre 1998	Défense de la paix et de la démocratie participative, projet commun de développement économique et social, sécurité
Mexico (Mexique)	28 et 29 mai 1999	Perspectives des économies latino-américaines, situation sociale, pauvreté et inégalités en Amérique latine
Carthagène (Colombie)	15 et 16 juin 2000	Sécurité, défense de la démocratie, développement économique
Santiago (Chili)	17 et 18 août 2001	Evaluation des quinze premières années d'existence
San José (Costa Rica)	11 et 12 avril 2002	Famille, lutte contre la pauvreté, situation au Venezuela, le Moyen-Orient
Cusco (Pérou)	23 et 24 mai 2003	Pauvreté et exclusion, paix et sécurité sur la scène internationale, gouvernance démocratique, commerce international libre et équitable, identité culturelle.
Rio de Janeiro (Brésil)	4 et 5 novembre 2004	Iles Malouines, lutte contre le terrorisme, situation au Nicaragua, au Costa Rica et en Equateur, renforcement de la démocratie en Bolivie

Georgetown (Guyana)	2 et 3 mars 2007	Situation en Haïti, lutte contre la pauvreté, amélioration du système de santé, éducation, énergie
Saint-Domingue (Rép.Dominicaine)	7 mars 2008	Energie, catastrophes naturelles et développement
Managua (Nicaragua)	Juin 2009	Déclaration commune sur la situation politique au Honduras

21 pays participant : Argentine, Belize, Brésil, Bolivie, Colombie, Costa Rica, Chili, Cuba, Equateur, Guatemala, Guyana, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Salvador, Uruguay, République Dominicaine, Venezuela, Haïti.

Instance de concertation, ce Groupe permet aux dirigeants des pays membres d'échanger de manière informelle sur les sujets les plus divers et donc faire progresser, sans aucune contrainte, la connaissance réciproque et la recherche de convergences dans les politiques internes et externes. En dépit de son inexistence sur le plan juridique (il n'y a jamais eu de traité constitutif), ce Groupe a une représentation permanente à Bruxelles et des réunions régulières UE – Groupe de Rio se tiennent. Il est raisonnable de penser que ce groupe a sans doute joué un rôle important dans le rapprochement de l'Amérique latine avec l'Europe. Après la chute du mur de Berlin et la fin de l'affrontement Est-Ouest dont l'Amérique centrale avait été l'une des scènes, les relations entre les deux régions ont en effet été en s'amplifiant. En 1995 s'ouvrent des négociations avec le MercoSur, en 1996 avec le Chili, puis en 1997 avec le Mexique, en 1999 se tient le premier sommet de chefs des États des deux régions, sommets qui se réunissent depuis tous les deux ans,

en dépit des nombreux différents entre les deux régions, en particulier sur le dossier agricole². Dans ce processus d'institutionnalisation des relations, l'Espagne et le Portugal ont joué un rôle essentiel.

Années 1990 : l'Espagne et le Portugal oeuvrent à l'institutionnalisation des relations UE-AL

En 1985 l'Espagne et le Portugal intègrent à la CEE. Lors du processus d'adhésion, ces pays avaient négocié et obtenu le privilège de jouer un rôle de premier plan dans la coopération que l'Europe entretiendrait avec les pays latino-américains. C'est ainsi qu'Espagnols et Portugais vont être très nombreux dans les instances de l'UE qui ont à traiter des relations avec l'Amérique latine. Ces fonctionnaires bruxellois furent en grande partie les artisans, depuis un quart de siècle, de l'accroissement des échanges et des coopérations entre les deux régions, en matière économique et politique (cf. infra).

Mais après avoir choisi d'intégrer l'Europe, l'Espagne voulait aller plus loin dans la réaffirmation de sa projection transatlantique historique. Un premier sommet de chefs d'États « Ibéro-Américains » (Espagne,

² Dès l'origine, le Traité de Rome (1957) avait prévu de protéger le marché agricole et d'accorder des préférences commerciales aux anciennes colonies d'Afrique. C'est cette « pomme » de discorde qui a fait s'enliser la plupart des tentatives de rapprochement commercial entre les deux régions.

Portugal, Amérique latine) fut organisé en 1991 à Guadalajara (Mexique), avec la présence de Cuba³, dans le cadre des préparatifs de la célébration du « Cinquième centenaire de la rencontre entre deux mondes ». Un second se tint à Madrid en 1992, au moment où Séville organisait l'Exposition universelle. À l'origine, il n'était pas prévu qu'il y en ait d'autres. Pourtant, à Madrid, les chefs d'États d'Amérique latine et de la péninsule ibérique décidèrent de renouveler chaque année ces rencontres (tableau 2).

Tableau 2 - SOMMETS IBERO-AMERICAINS

Lieu	Date	Thèmes principaux
Guadalajara (Mexique)	18 et 19 novembre 1991	Construction d'un forum de rencontres pour coordonner les choix politiques, économiques et culturels.
Madrid (Espagne)	23 et 24 juillet 1992	Création d'instruments de coopération en particulier dans le domaine de l'éducation
Salvador de Bahia (Brésil)	15 et 16 juillet 1993	Développement social

³ le fait mérite d'être noté : ce sommet se tient au moment où le président de Mexique, Carlos Salinas de Gortari, négociait le grand œuvre de son sextennat, à savoir l'adhésion du Mexique à la zone de libre échange créée par le Canada et les États Unis. Après la constitution du Groupe de Rio, on est en présence d'une seconde manifestation forte de l'Amérique latine de s'affirmer sur la scène internationale hors la tutelle des États-Unis

Carthagène (Colombie)	14 et 15 juin 1994	Commerce et intégration comme éléments de développement de l'ensemble.
Bariloche (Argentine)	16 et 17 octobre 1995	L'éducation comme facteur essentiel de développement économique et social
Viña del Mar (Chili)	10 et 11 novembre 1996	Le développement politique de l'Ibéro-Amérique
Margarita (Venezuela)	8 et 9 novembre 1997	Les valeurs éthiques de la démocratie
Porto (Portugal)	17 et 18 octobre 1998	La mondialisation et l'intégration régionale
La Havane (Cuba)	15 et 16 novembre 1999	L'Ibéro-Amérique et la situation financière internationale dans une économie globale
Panama (Panama)	17 et 18 novembre 2000	Politiques de l'enfance et de l'adolescence, fondements de la justice dans le Nouveau Millénaire
Lima (Pérou)	23 et 24 novembre 2001	Lutte contre la corruption et le terrorisme
Bavaro (République Dominicaine)	15 et 16 novembre 2002	Développement agricole, environnement et tourisme durables
Santa Cruz (Bolivie)	14 et 15 novembre 2003	L'intégration sociale comme moteur du développement de la communauté ibéro-américaine
San José (Costa Rica)	28 et 29 octobre 2004	Eduquer pour progresser

Salamanque (Espagne)	14 et 15 octobre 2005	- La paix, la démocratie et le développement - Création du SEGIB
Montevideo (Uruguay)	3, 4 et 5 novembre 2006	Les migrations internationales
Santiago (Chili)	8, 9 et 10 novembre 2007	Cohésion sociale et politiques sociales pour des sociétés plus intégratrices
San Salvador (El Salvador)	29, 30 et 31 octobre 2008	La jeunesse
Estoril (Portugal)	30 novembre- 1 décembre 2009	Technologies de l'information et la communication

Pays participants : Argentine, Bolivie, Brésil, Colombie, Costa Rica, Cuba, Chili, Equateur, Salvador, Espagne, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Portugal, République dominicaine, Uruguay, Venezuela, Andorre.

À quoi servent ces Sommets Ibéro-Américains ? La question de leur utilité est souvent posée. Au-delà des aspects symboliques et incantatoires, ces sommets semblent remplir une double fonction.

Cet ensemble de pays de plus de 600 millions d'habitants a l'ambition de s'affirmer comme puissance culturelle mondiale. La création en 2005 d'un « Secrétariat général ibéro-américain » (SEGIB), dirigé par Enrique Iglesias, ancien Directeur de la BID (Banque Interaméricaine de développement), est venue

consolider cet objectif en donnant du sens au processus d'institutionnalisation de ces rencontres interrégionales. Le SEGIB a ainsi été chargé lors du dernier sommet d'Estoril de proposer des programmes d'action et des calendriers de réalisation pour la mise en place coordonnée de politiques de développement des TICs dans les pays membres.

Au-delà de cet objectif de nature culturelle, qui pourrait s'analyser dans les mêmes termes que celui poursuivi par la Francophonie, ces rencontres ont joué un rôle non négligeable dans la détermination de l'agenda des questions que les participants traitent dans d'autres instances, en particulier en ce qui concerne les relations avec l'Europe. Forum de concertation politique et de discussions franches sur des thèmes variés⁴, les échanges servent à rapprocher les points de vue et connaître les points d'achoppement. L'élaboration progressive de ce que l'on appelle aujourd'hui les « trois piliers » qui structurent les relations entre les deux régions doit beaucoup à la conjonction de trois facteurs. Les échanges du Groupe de Rio et des sommets Ibéro-Américains sur fond de culture commune et de valeurs partagées, la présence de fonctionnaires espagnols et portugais de haut rang dans l'appareil politico-administratif bruxellois, enfin la désignation en 1999 d'un Espagnol, Javier Solana, comme Haut Représentant pour la Politique Extérieure et la Sécurité de l'Union Européenne.

⁴ On se souvient du tonitruant « callate », « tais toi » lancé par le roi Juan Carlos à Hugo Chavez lors du sommet de Santiago en 2007. Aznar, de même, ne s'était pas encombré de tournures diplomatiques pour tancer Cuba dans plusieurs rencontres.

Années 2000 : les trois piliers des relations entre l'Amérique latine et l'Europe

Les relations entre Union Européenne et l'Amérique latine reposent aujourd'hui sur trois piliers : le dialogue politique, la coopération pour le développement et les relations commerciales, chacun de ces piliers impliquant des acteurs différents, ce qui ne simplifie pas l'élaboration et la mise en œuvre de politiques cohérentes.

a) Le dialogue politique : des effets difficilement mesurables

On l'a vu au moment des conflits centre-américains, le dialogue politique vise à élaborer des positions communes sur les grands problèmes mondiaux. Il s'appuie sur les avancées que permet le « mécanisme permanent de consultation et de concertation politique » interne à l'ALC que constitue le « Groupe de Rio ». Élargi depuis 1999 aux pays d'Amérique centrale puis aux Caraïbes, le Groupe de Rio et l'UE tiennent ainsi depuis longtemps des rencontres ministérielles régulières. La 14^e s'est tenue à Prague, le 13 mai 2009, avec comme ordre du jour la sécurité énergétique, le changement climatique et un échange de vues sur la crise économique et financière.

Ce dialogue politique trouve son origine d'abord dans la volonté conjointe de la Commission européenne et celle de plusieurs États de l'ensemble latino-américain. Or ces derniers peuvent avoir des intérêts très divergents, et il en est de même pour les États de l'UE, en particulier sur les questions agricoles. Jusqu'à la mise en œuvre du Traité de Lisbonne, il n'y avait pas véritablement de « politique extérieure européenne », même si un Haut Représentant en avait la charge. La désignation d'un Président de l'UE (Herman Van Rompuy) et d'une Vice-Présidente chargée de la politique extérieure (Catherine Ashton), qui prendront leurs fonctions le 1er janvier 2010 changera-t-elle cette donnée ? S'il est trop tôt pour se prononcer, la plupart des commentateurs ont souligné que les 27 s'étaient mis très (trop ?) rapidement d'accord sur ces deux noms, comme sur ceux des membres de la nouvelle Commission... Il est probable que les grands États (Allemagne, France, Royaume-Uni notamment), qui se sont répartis les postes clés dans la Commission, aient choisi pour les deux nouveaux postes créés des personnalités qui seront attentives à ne pas empiéter sur leurs prérogatives...

b) La coopération pour le développement : importante et peu lisible

La coopération pour le développement est le second pilier de ces relations. Dès le début, cette coopération a été l'un des points forts de l'action extérieure de la Communauté européenne dans ses relations avec le reste du monde. Progressivement, après les Accords de San José avec les pays d'Amérique centrale, l'ensemble des pays de la région ont été intégrés dans la « politique de développement non privilégiée »

que la CEE voulait mettre en œuvre avec les régions autres que l'Afrique. Ce furent les programmes PVD-ALA (Pays en voie de développement Asie - Amérique latine), dont les effets, si l'on regarde l'évolution des échanges entre les deux régions, sont loin d'être négligeables. En effet, en dépit de l'obstacle de la politique agricole commune européenne, ils sont aujourd'hui significatifs : l'UE est le premier investisseur, le premier donateur et le second partenaire commercial de l'Amérique latine.

Les programmes de coopération se sont développés au fil des ans dans de très nombreux domaines : technologies de l'information et la communication, coopération universitaire, coopération entre collectivités locales, énergies renouvelables, aide à l'investissement des PME, etc., et les fonds mobilisés sont loin d'être négligeables (tableau 3).

Tableau 3

Programmes horizontaux de la coopération UE-Amérique latine

Programmes	Secteur d'intervention	Programmation
<i>@lice</i> (América Latina Interconectada con Europa)	Alliance pour la société d'information, vise à renforcer la mise en place d'un réseau d'échange d'informations.	première phase 2002-2006 avec un budget de 63,5M€
<i>ALBAN</i> (América)	Programme de bourses à haut niveau de l'UE	adopté en 2002, première programmation jusqu'à 2010 en cours avec un budget de 88,5€ prochaine programmation prévue dans le cadre

Latina - Programa de Becas para la Formación de Alto Nivel)	pour l'Amérique latine vise à intensifier les échanges universitaires	d'ERASMUS MUNDUS
<i>ALFA</i> (América Latina – Formación Académica)	Programme de la formation académique	ALFA I de 1994 à 2000 avec un budget de 31M€ ALFA II de 2001 à 2005 en cours ayant une enveloppe de 54,6M€
<i>AI-Invest</i> (América Latina – Investment)	Programme visant à encourager les investissements des entreprises européennes en Amérique latine	phase I de 1995 à 1999 doté de 42M€ phase II de 1999 à 2002 doté de 43M€ phase III de 2003 à 2007 doté de 46M€ la plus grande contribution financière de la CE
<i>ALURE</i>	Programme pour la coopération énergétique	phase I de 1996 à 1997 ayant un financement de 7M€ phase II de 1998 à 2002 avec un budget de 25M€
<i>Euro-Solar</i>	Programme de coopération dans le secteur des énergies renouvelables. Il fait suite au programme ALURE concernant la coopération dans le secteur énergétique.	première phase de 2006 à 2010 en cours ayant un budget total de 24M€
<i>ATLAS</i>	Programme sur la coopération des chambres de commerces	Première phase de 2001 à 2003 doté de 2,4M€

<i>URB-AL</i>	Programme de coopération décentralisée entre l'UE et l'AL	phase I de 1995 à 2000 doté de 14M€ phase II de 2001 à 2006 doté de 50M€ phase III de 2007 à 2013 en cours, 50M€
<i>EUROsociAL</i>	Programme régional pour la cohésion sociale en Amérique latine	Mis en place au Sommet en 2004 Budget 2004 à 2009 : 30M
<i>EUroclIMA</i>	Programme destiné à la recherche de solutions pour lutter et s'adapter à la problématique du changement climatique dans les deux régions	Mis en place au Sommet de Lima en 2008

En dépit de leur diversité et de l'importance des fonds alloués, le bilan de ces programmes est en demi-teinte. À l'évidence, les fonctionnaires communautaires qui les ont élaborés et mis en œuvre ont manqué de direction politique claire, et encore plus de contrôle. De nombreux rapports internes à la CEE ou émanant des États ont souligné les limites de ces programmes, dans leur conception, leur gestion ou leur exécution. Cela a amené Bruxelles à en mettre certains en veille (comme ceux concernant la coopération universitaire), ou en abandonner d'autres. Il est certain que les instances administratives ou politiques (la Commission) européennes ne sont pas accoutumées à l'*accountability*, à rendre des comptes sur la mise en œuvre des grandes orientations données par les États membres. Mais il faut souligner que le Parlement

Européen cherche de plus en plus à contrôler ces politiques, en particulier avec la création en 2006 d'EuroLat, qui organise des rencontres régulières entre parlementaires des deux régions. Les organes mis en place avec le Traité de Lisbonne (Président, Vice Président, nouvelle Commission) changeront-ils la donne ? Probablement à terme. Mais pour l'heure, il semble plutôt que les États aient repris tout leur poids dans la désignation des commissaires et que le nouvel « exécutif » ne devrait pas trop empiéter sur leurs prérogatives. Or, nous l'avons vu, très peu d'entre eux s'intéressent véritablement à l'Amérique latine.

Enfin, dernière observation, lorsque l'on dresse le bilan de cette coopération, comment ne pas souligner un paradoxe ? Elle souhaitait à l'origine l'établir avec des groupes de pays, la CEE voulant favoriser les processus d'intégration. Des négociations s'ouvrirent donc très tôt avec la Communauté andine des nations (CAN), le Mercosur (Marché commun du sud), le MCCA (Marché commun centre-américain). Or les premiers accords de libre-échange signés par l'UE l'ont été avec le Mexique en 1997 et avec le Chili en 2002... Pragmatisme de l'UE face au piétinement des négociations avec le MercoSur et la CAN ?

c) Des relations commerciales et financières dominées par les logiques étatiques.

Ce troisième pilier des relations UE-AL n'a vraiment abouti institutionnellement qu'avec les accords de libre-échange qui ont été signés avec le Mexique et le Chili. Ils ont pu l'être car Le Mexique appartient à un regroupement Amérique du Nord (l'ALENA) et le Chili n'appartient à aucun regroupement (il n'est que

« membre associé » au Mercosur). Ce sont des accords dits de « quatrième génération », ils créent des zones de libre-échange entre l'UE et chacun de ces deux pays et institutionnalisent un dialogue politique pour la promotion des principes démocratiques et le respect des droits de l'homme. Il peut paraître étrange que l'UE, qui cherche à promouvoir les processus d'intégration, ne soit pas encore parvenue, après deux décennies de négociations, à conclure des accords avec le Mercosur, avec la CAN ou avec le MCCA (beaucoup pensaient que l'année 2009 permettrait la signature d'un accord d'association avec cet ensemble...) La principale raison, nous l'avons vu, est simple : ces ensembles constitués sont exportateurs de produits agricoles et se heurtent à la PAC, tandis que ni le Mexique (importateur en la matière), ni le Chili (qui exporte des fruits durant la saison d'hiver en Europe) ne menacent les intérêts agricoles de l'Union européenne.

La routine des Sommets Union Européenne – Amérique latine

En dépit de ces lenteurs dans la conclusion d'accords effectifs, les trois volets de coopération se sont cependant matérialisés depuis 1999 dans la tenue de Sommets biannuels des chefs d'Etats de l'Union Européenne et de l'Amérique latine et des Caraïbes (tableau 4). Ces sommets ont eu des résultats concrets. Ils ont initiés la plupart des programmes de coopération précédemment recensés, sous le chapeau générique d'approfondissement de la démocratie, de protection des droits de l'homme, de

construction d'États de droit. Et c'est lors du premier d'entre eux qu'a été inventée une formule qui depuis a fait *flores* : celle de « partenariat stratégique » entre l'UE et l'AL.

Tableau 4

SOMMETS UE/ALC

Lieu	Date	Thèmes principaux
Rio de Janeiro (Brésil)	Juin 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Lancement du partenariat stratégique en 54 points entre les deux régions. Ouverture des négociations UE-Mercosur
Madrid (Espagne)	Mai 2002	<ul style="list-style-type: none"> • Accord d'association UE-Chili • Lancement du programme <i>Alban</i> • Création de l'espace unique UE-ALC de l'enseignement supérieur et de la connaissance, matérialisé dans le programme <i>Erasmus Mundus</i>.
Guadalajara (Mexique)	Mai 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Lancement du programme EurosociAL, qui vise à favoriser la cohésion sociale dans l'ensemble des pays en privilégiant l'échange d'expériences concrètes.
Vienne (Autriche)	Mai 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Ouverture des négociations commerciales avec l'Amérique Centrale et la Communauté Andine des Nations pour des accords d'association. • Création d'EuroLat, assemblée de 150 parlementaires (75 Européens – 75 latino-américains) qui ne réunit

		régulièrement pour adopter des positions communes
Lima (Pérou)	Mai 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Lancement de EuroCLIMA (développement durable, notamment dans les domaines de protection de l'environnement, du changement climatique et de l'énergie). • Adoption du principe de création d'une fondation UE-ALC • Décision d'instaurer un dialogue sur la question des migrations
Madrid	Mai 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Création prévue de la fondation Europe – Amérique latine (EuroLat)

Pays participants : les 27 pays membres de l'UE et 33 pays d'Amérique latine et Caraïbe

La question de la légitimité des sommets est aujourd'hui posée par les opinions publiques des deux régions. En Europe, les mouvements altermondialistes commencent à dénoncer ces sommets, dans lesquels ils voient avant tout des instruments de développement des logiques de libre-échange qui favorisent la domination des pays développés sur ceux en voie de développement. Le citoyen latino-américain, pour l'heure, leur est plutôt indifférent, car il n'en voit pas l'utilité. Par comparaison, les sommets de l'APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) sont perçus de façon beaucoup plus positive, car leur impact direct est immédiatement visible. Ainsi, à la suite du Sommet APEC organisé à Lima en 2008, le Pérou a reçu des millions de dollars d'investissements, a signé des accords commerciaux avec la Chine, a

ouvert des négociations commerciales avec la Corée, le Japon et la Nouvelle-Zélande. Rien de tel à l'issue du sommet UE/AL organisé dans la même ville la même année.

Pourquoi cette différence de perception ? Les sommets de l'APEC, contrairement à ceux d'AL, ne sont pas un forum de discussions entre pays partageant des *valeurs communes*. Ils sont la réunion concrète de vingt-et-un pays partageant des *intérêts économiques communs*, quels que soient leurs régimes politiques. Alors que l'un des piliers des rencontres UE/AL est le renforcement de la démocratie et la promotion des droits de l'homme, au sein de l'APEC les Etats-Unis, le Canada, Taiwan, côtoient la République populaire de Chine ou le Sultanat de Brunei. Le fonctionnement de l'APEC est avant tout pragmatique, les engagements ne sont pas contraignants, l'accent est mis sur les échanges commerciaux, le fonctionnement des marchés, la surveillance des flux financiers internationaux. Seule la politique d'admission est très rigide. En Amérique latine, n'en font partie que le Mexique, le Chili (deux pays qui ont signé un accord d'association avec l'UE...) et le Pérou. La Colombie et le Costa Rica sont candidats. Leur souhait d'en devenir membre est compréhensible : l'APEC réunit des pays qui constituent la zone économique la plus dynamique au monde, cumulant 55 % du PIB et 49 % du commerce de la planète.

Comment interpréter ces rencontres multiples de chefs d'Etat latino-américains entre eux ou avec leurs homologues européens ? Elles manifestent surtout l'importance qu'ils accordent au dialogue et à la concertation, un phénomène qui s'amplifie dans les relations internationales, ce que certains ont qualifié

d'émergence d'une « diplomatie des sommets ». Celle-ci a sans doute permis de rapprocher les positions, voire élaborer des positions communes dans un certain nombre de domaines, comme par exemple la question du multilatéralisme, essentiel pour défendre les intérêts des deux régions dans le système international.

Ces rencontres multiples « au sommet » permettront-elles la montée en puissance de l'Amérique latine sur la scène internationale ? On peut en douter. En effet, en l'absence d'instances supranationales dotées de suffisamment de pouvoir, en particulier pour l'ensemble « Amérique latine », pour donner un contenu concret et opérationnel à ces rencontres, elles risquent de demeurer encore pendant longtemps une rencontre de bonnes intentions... jusqu'au moment où surgissent de vraies difficultés. Par exemple, les pays participant au Sommet Ibéro-Américain de Estoril en 2009 se sont divisés au moment d'essayer d'adopter une position politique commune à propos des élections qui venaient de se tenir au Honduras. Et les deux ensembles n'ont pas eu de position commune lors du sommet mondial de Copenhague sur le changement climatique en décembre 2009.

Pourquoi un « partenariat stratégique » avec l'Amérique latine ?

On l'a vu, c'est durant le Sommet des chefs d'Etats et de gouvernements UE-ALC de Rio en 1999 qu'a été inventé un « concept » nouveau, celui de « partenariat stratégique » entre l'UE et l'Amérique latine et Caraïbes. Pourquoi inclure les Caraïbes ? L'UE avait jusqu'alors développé en parallèle des liens avec l'Amérique latine d'une part, les Caraïbes d'autre part. Mais l'organisation régionale de l'ONU compétente pour l'AL, plus généralement connue sous le nom de CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine), inclue depuis l'origine la Caraïbe dans son champ (son vrai acronyme est CEPALC). Il y avait donc une certaine logique à ce qu'il fut de même pour l'Union Européenne.

Curieusement, cette réunion des deux aires géographiques et culturelles ne s'est pas traduite par une réorganisation des services bruxellois. En fait, on est en présence ici d'une de ces manifestations classiques d'avancées conceptuelles qui ne se traduisent pas dans des réorganisations des structures administratives. Les programmes et la mise en œuvre de la coopération sont encore aujourd'hui régis par des types d'accords distincts et sont gérés par des « Directions » différentes au sein de la Commission.

Ainsi, les états des Caraïbes, à l'exception de Cuba, font partie du groupe ACP et sont liés à l'UE par la convention de Lomé. En revanche les relations entre l'UE et les pays d'Amérique latine dépendent tantôt d'une série d'accords bilatéraux (Mexique, Chili), tantôt d'accords au niveau sous-régional (Mercosur, CAN, MCCA). Les instruments de financement de la coopération illustrent cette dichotomie. Ceux qui ne concernent que les Caraïbes sont gérés par une Direction qui a aussi les pays d'Afrique et du Pacifique

dans son champ de compétence (la DG Développement). Ceux qui concernent l'ensemble de l'Amérique latine et des Caraïbes relèvent de trois Directions Générales (DG Développement, DG Relations Extérieures, DG Recherche) et d'une structure ad'hoc, EuropAid, qui dépend directement de la Commission et gère nombre de programmes avec l'Amérique latine, comme ALFA, Alban, Urbal, etc. La programmation 2007-2013, conçue le cadre du «partenariat stratégique» mis en place entre l'UE et l'Amérique latine Caraïbes , illustre parfaitement cet enchevêtrement. Les 557 millions d'euros programmés dans le cadre de ce partenariat affirment trois priorités :

- Promouvoir la cohésion sociale. Les programmes URB-AL et EUROsociAL sont des programmes clé pour atteindre ces objectifs.
- Renforcer l'intégration régionale et la coopération économique : les programmes Al-Invest et @lice sont relancés ou poursuivis.
- Augmenter les ressources humaines et la compréhension mutuelle entre les deux régions. Les programmes d'échanges et de formation académique, ALFA et ERASMUS MUNDUS, sont ici prioritaires. Beaucoup y perdent leur latin...

On est là en présence d'une imbrication de structures administratives qui ne facilite pas la compréhension des programmes et donne lieu à d'âpres batailles internes, entre divers segments de l'administration bruxelloise, pour gérer les fonds dégagés en fonction des orientations stratégiques. Cela n'aide pas non plus les Latino-américains à s'y retrouver dans cet enchevêtrement de structures et de compétences, qui

entraînent une pluralité d'interlocuteurs. Beaucoup de partenaires potentiels de programmes de coopération baissent les bras devant la difficulté à se repérer dans ces administrations.

Tous ces programmes, importants, sont gérés par des Directions et des bureaux distincts, qui fonctionnent souvent de manière étanche les uns par rapport aux autres. Un pilotage politique efficace permettrait pourtant, sans doute assez facilement, de clarifier la situation et rendre les programmes plus lisibles et plus efficaces.

Conclusion

La Communauté européenne a sans nul doute inspiré à l'origine certains des processus d'intégration en Amérique latine, en particulier celui du Mercosur. Mais le principe de supranationalité n'a, en Amérique latine, jamais vraiment progressé. On est aujourd'hui en présence d'un enchevêtrement de structures (Mercosur, CAN, MCCA, Unasur, Alba, Groupe de Rio, Caricom, etc.) qui rendent difficile la perception des logiques de fond à l'œuvre dans cette région en termes de regroupements. Bien plus, la montée en puissance du Brésil sur la scène internationale aboutit de fait à minimiser ceux-ci.

De son côté, si l'Europe apparaît comme un espace d'intégration plus cohérent, l'Amérique latine n'est à l'évidence pas dans ses priorités, ni en termes commerciaux, ni en termes politiques, en dépit des discours

sur le « partenariat stratégique » et de l'importance des échanges multiples (culturels, économiques, etc.) entre les deux régions. Le flou que constitue l'enchevêtrement complexe d'actions de coopération d'une part, de renforcement de relations commerciales et financières d'autre part, et de recherche de dialogue politique enfin, semble en définitive satisfaire tout le monde.

On est en en définitive en présence d'une sorte de désamour réciproque entre l'Europe et l'Amérique latine, qui résulte d'une désillusion partagée. Les Européens pensaient que l'Amérique latine allait s'organiser et se structurer comme eux. Rien de tel ne s'est réalisé. Les Latino-américains attendaient beaucoup – en matière économique - de l'Europe et ils sont un peu fatigués des donneurs de leçons européens. Surtout quand ils voient que d'autres pays, en particulier la Chine, proposent de faire des affaires sans conditions. Après s'être détachés des Etats-Unis, ils prennent leurs distances par rapport à l'Europe. Mais n'est-ce pas dans la logique du monde multipolaire qui se dessine avec la création du G20 ? Le Brésil, le Mexique et l'Argentine en sont membres. Et le Brésil a conquis, sous la présidence de Lula, une place sur la scène internationale qui en fait un leadership pour le moment indiscutable de l'Amérique latine. Mais il est probable que dans le monde plus fluide qui se dessine, cette position brésilienne pourrait n'être pas nécessairement pérenne.

Quoi qu'il en soit, cette situation permet aussi à la France de se désengager de plus en plus (en moyens humains et financiers) d'une zone où elle considère qu'autant laisser l'Europe gérer les relations avec cette

région. La réforme en cours du ministère des Affaires étrangères en est une parfaite illustration : la plupart des postes connaissent des diminutions de personnel drastiques, et en 2009 l'enveloppe consacrée à la coopération avec l'ensemble de l'Amérique latine (13,5 millions d'€ pour plus de 600 millions d'habitants) était deux fois plus faible que celle consacrée à la coopération avec les trois pays du Maghreb (27 millions d'€ pour 81 millions d'habitants). La plupart des pays latino-américains entrent désormais dans les catégories de « pays à coopération ponctuelle », c'est-à-dire à effort budgétaire faible ou nul. Quatre sont entrés dans la catégorie de « pays à diplomatie d'influence » : Argentine, Chili, Colombie, Venezuela. Ils bénéficieront d'un effort budgétaire faible. Seuls deux pays, le Mexique et le Brésil, échappent aux restrictions de crédits. Ils sont classés « pays émergents à enjeux globaux ou régionaux ». Mais il est vrai que la France a décidé de développer un « partenariat stratégique » avec le Brésil... L'Europe prendra-t-elle le relais de la politique que développaient traditionnellement quelques grands pays (Allemagne, Royaume-Uni, France, Espagne) avec cette région ? Tout ce qui précède incite à en douter.

Références bibliographiques.

L'essentiel de l'information en français se trouve sur les sites de l'UE et du MAEE. Les études récentes (nombreuses) sont surtout en langue espagnole. On peut signaler :

- Diaz Barrodo (Castor M.) et alii, ed., *Perspectivas sobre las relaciones entre la Union Europea y América latina*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín oficial del Estado, Madrid, 2008 ;
- Jarque (Carlos M.), Ortiz (María Salvadora), Quenan (Carlos), ed., *América latina y la diplomacia de cumbres*, SEGIB, Madrid, 2009 ;
- Martín Arribas (Juan José), coord., *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América latina*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2006