

« Les relations entre l'Europe et l'Amérique latine en quête d'un nouveau souffle »

par Lucie Junet

(Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes, 10 mai 2010)

À l'occasion des 10 ans de l'association bi-régionale UE-ALC, cet article revient sur les principaux écueils et asymétries qui ont empêché les relations euro-latino-américaines de tirer pleinement profit du potentiel de leur partenariat sur la scène internationale et tente d'analyser les conditions optimales pour une nouvelle impulsion de cette alliance stratégique.

« Les choses ne vont pas bien entre l'Amérique latine et l'UE. Elles ne sont pas à la hauteur des ambitions et du potentiel qui existe entre les deux régions ». C'est en ces termes que s'exprimait à la veille du VI Sommet Union européenne (UE) /Amérique latine-Caraïbes (ALC) le ministre des Affaires étrangères espagnol, Miguel Angel Moratinos pour inviter les dirigeants européens à faire que leur engagement en Amérique du Sud ne faiblisse pas derrière un manque d'actions concrètes et durables.

Tous les deux ans, la grande messe entre les Chefs d'États et de gouvernements de l'UE et de l'ALC suscite de multiples interrogations et remises en question sur l'impact de la diplomatie des sommets.

Cette rencontre officielle qui se tiendra les 18 et 19 mai prochain à Madrid, donne ainsi une nouvelle fois l'occasion aux observateurs critiques des relations entre ces deux régions de rappeler les déceptions et désillusions de l'Association stratégique bi-régionale lancée il y a 10 ans à Rio et cimentée autour de principes fondamentaux comme la consolidation de la démocratie, la libéralisation commerciale et la construction de positions communes sur les questions internationales.

Deux régions sœurs qui se sont éloignées par des intérêts divergents...

Issues d'un héritage historico-culturel commun et porteuses d'une communauté de valeurs partagées, les relations entre ces deux régions, traditionnellement définies comme privilégiées, seraient aujourd'hui à la recherche d'un nouveau souffle.

Aucune des deux régions ne serait désormais stratégique pour l'autre.

L'Europe est le 1^{er} contributeur à l'aide au développement et souvent le principal investisseur étranger et partenaire commercial de l'Amérique du Sud. Cependant, les intérêts stratégiques et économiques des Européens dans cette région restent relativement secondaires, à l'exception notable du Brésil.

L'Amérique latine ne représente pas une menace ni pour la sécurité de l'Europe ni pour celle du monde et n'est de ce fait pas considérée comme une zone prioritaire sur l'agenda de l'UE.

L'asymétrie des relations entre les deux régions en particulier au plan économique et commercial tend à montrer que l'UE est plus importante pour l'Amérique latine que celle-ci pour l'Europe. Néanmoins, le poids du « Vieux Continent » recule au profit d'autres acteurs mondiaux (Chine, États-Unis) alors que l'Amérique du Sud cherche à tirer profit de la diversification de ses relations extérieures.

Les deux régions arriveront-elles malgré tout à faire un saut qualitatif dans leur relation

autour de nouvelles initiatives et action communes alors que les résultats des précédents sommets et le décalage entre les ambitions de l'association bi-régionale et la réalité provoquent quelques désillusions?

Comment faire converger les agendas si complexes voire si différents de deux régions souvent affaiblies par leurs propres divisions ?

D'un côté, une Amérique latine, dans l'effervescence de la célébration du bicentenaire de son indépendance, confortée et saluée pour sa bonne gestion de la crise mais divisée par des asymétries de développement et des conceptions distinctes voire opposées de l'organisation sociale, politique et économique de la société. De l'autre, une Europe tourmentée qui connaît les plus grandes difficultés à sortir du marasme économique et financier.

Et pourtant, la concertation est plus que jamais un outil nécessaire pour faire front aux défis globaux de la planète. À l'heure, où la crise économique et financière ouvre la voie à une refonte de la gestion des affaires du monde, l'Europe et l'Amérique latine doivent s'appuyer sur leur longue expérience de concertation pour impulser et faire valoir leur vision partagée de la gouvernance mondiale ainsi que leur attachement au multilatéralisme.

L'agenda des sommets bi-régionaux se caractérise généralement par une série de grands thèmes sur lesquels Européens et Sud-Américains élaborent des positions communes qu'ils essaient de défendre conjointement dans les enceintes internationales comme la lutte contre les menaces transnationales (terrorisme, trafic de drogues) et le changement climatique, la promotion des droits de l'homme, la cohésion sociale et le développement durable.

Madrid n'échappera pas à la règle. Les Chefs d'États et de Gouvernements rappelleront leurs engagements sur ces questions et reprendront les grands thèmes évoqués par la Commission européenne dans une communication^[1] en vue du sommet tels que les défis environnementaux et migratoires, les politiques fiscales, les conséquences sociales de la crise économique et le renforcement de la coopération dans les domaines de la technologie et de l'innovation.

...à la recherche d'un nouveau souffle face aux désillusions de l'association bi-régionale...

Ce sixième sommet cherchera ainsi à revitaliser le partenariat euro-latinoaméricain et à le conduire « vers une nouvelle étape de la stratégie bi-régionale ^[2] ». Un sommet que l'Espagne, traditionnel moteur de la politique de l'UE vis-à-vis de l'Amérique latine et anfitrionne de la réunion, espère voir auréoler d'avancées majeures en particulier sur le thème des accords d'association.

Au cours des années, la pratique des relations entre les deux blocs illustre la reconnaissance d'un principe de réalité qui a conduit les Européens à adapter et ajuster leur façon de traiter avec l'Amérique latine.

Lorsqu'elle a proposé cette nouvelle génération d'accords^[3], l'Europe a mis un point d'honneur à ce que les négociations se fassent de bloc à bloc. Un principe de base qui s'inscrivait dans la volonté de l'Europe d'appuyer l'intégration régionale latino-américaine. Néanmoins, les divisions et faiblesses internes des différents processus d'intégration sud-américains et la diversité des intérêts nationaux sont autant d'écueils qui ont mis l'UE face aux limites de ses objectifs initiaux.

La Commission européenne a exprimé son souhait de profiter du sommet de Madrid pour reprendre les négociations avec le Mercosur^[4], au point mort depuis 2004, en

partie à cause du noeud agricole, alors que les Européens semblaient vouloir lier la signature d'un accord à la conclusion du cycle de Doha de l'OMC, lui-même paralysé. Lancées au sommet de Vienne en 2006, les discussions avec la Communauté Andine des Nations (CAN) n'ont fait qu'opposer ses membres entre l'Équateur et la Bolivie d'un côté et le Pérou et la Colombie de l'autre qui ont été les seuls à mener des négociations avec l'UE.

Hormis le contre-exemple de l'Amérique centrale sur le point de finaliser son accord d'association, c'est bel et bien la division qui a régné.

L'Europe et son discours répété sur la consolidation de l'intégration régionale en Amérique latine ne sont-ils pas victimes de leurs propres contradictions alors que les deux seuls accords signés l'ont été avec les deux pays les moins enclin à l'intégration, le Mexique et le Chili ? Comment expliquer aux partenaires argentins, uruguayens et paraguayens que, d'un côté, l'UE prône un renforcement du bloc Mercosur et, de l'autre, décide d'établir une association stratégique bilatérale avec le Brésil ?

...affaiblie par des asymétries institutionnelles...

Les relations institutionnalisées entre l'UE et l'Amérique latine prennent petit à petit forme dans les années 80 dans un contexte de Guerre Froide et de conflits en Amérique centrale. Elles se manifestent par différentes plateformes de concertation allant du dialogue bi-régional[5], aux relations inter-parlementaires[6] en passant par les rencontres sous-régionales [7] et la coopération descentralisée[8].

Toutefois, une des limites aux ambitions de l'association bi-régionale tient à la nature même des acteurs en présence.

L'Union européenne est un acteur à caractère hybride partagé entre intergouvernementalisme et supranationalisme qui, dans certains domaines comme la politique commerciale, la politique agricole et l'aide au développement bénéficie d'une capacité de décision et d'action communautaire inédite grâce à la souveraineté partagée de ses États membres. Sur la scène extérieure, hormis au plan commercial, l'UE pêche parfois par ses propres limitations internes et l'absence de réelle politique étrangère commune. Ces faiblesses empêchent-elle pour autant l'Europe d'être considérée comme un acteur international uni et cohérent ? L'histoire récente certes a vu se multiplier les exemples d'inefficacité des Européens face aux crises internationales (Irak, Bosnie, Kosovo) et illustre l'écart entre les attentes que suscite l'UE et sa réelle capacité d'action qui reste totalement dépendante de la volonté de ses États membres. Néanmoins, s'agissant de ses relations avec l'Amérique latine, l'UE dispose des outils nécessaires pour apparaître comme un interlocuteur crédible et uni car, globalement, les grands thèmes de discussions inscrits à l'agenda euro-latinoaméricain relèvent de compétences communautaires, à savoir les politiques commerciale et agricole communes et l'aide au développement.

Le déséquilibre des relations vient principalement du fait que face à l'UE il n'existe pas d'interlocuteur de nature équivalente en Amérique latine.

Depuis la fin des années 80, l'Amérique du sud est une des zones où les processus d'intégration régionaux ont été les plus foisonnants. Les pays latino-américains ont multiplié les initiatives visant à créer des canaux de concertation politique et à faire des regroupements régionaux des tremplins pour améliorer leur insertion dans le système économique mondialisé.

Cependant, ces processus souvent très asymétriques (Mercosur) peinent à se lancer sur la voie d'une intégration régionale durable[9] par manque de volonté politique et un faible niveau de « communautarisation ».

Mercosur, CAN, SELA, UNASUR, Groupe de Río, les organisations se multiplient mais ne parviennent pas à porter la voix de l'unité latino-américaine face aux autres acteurs mondiaux (UE, USA, ASEAN).

La toute nouvelle Communauté des États latino-américains et caribéens (CELAC) lancée lors de la dernière réunion du Groupe de Río à Cancún sera-t-elle en mesure de devenir la référence institutionnelle latino-américaine sur la scène mondiale et, de ce fait, le partenaire privilégié de l'UE au sein de l'association bi-régionale ?

Si les aléas de la diplomatie classique ne permettent pas d'exploiter tout le potentiel du partenariat euro-latino-américain, la paradiplomatie^[10] des acteurs non-étatiques et de la société civile (ONG, entreprises, partis politiques, syndicats) participent à la construction d'un dialogue durable entre les deux régions. Forum entrepreneurial, rencontres de la société civile organisée, autant de plateformes qui stimulent les dynamiques de réseaux^[11] entre les deux blocs, en marge des relations entre Chefs d'État et de Gouvernements.

...que de nouveaux projets concrets pourraient revitaliser.

Les relations entre l'Amérique latine et l'UE se structurent ainsi autour de canaux d'échange et se développent selon des degrés divers d'institutionnalisation. L'association bi-régionale s'enracine grâce à un socle fondateur de liens politiques, économiques et culturels bâti au fil de l'histoire et qui permet aux deux régions de s'entendre pour construire un agenda commun, par de-là l'hétérogénéité des acteurs et des intérêts en jeu.

Les engagements pris il y a dix ans doivent se traduire par des décisions politiques opérationnelles qui aient un impact sur les opinions publiques, et servent concrètement les 60 pays du partenariat euro-latino-américain.

À Madrid, il s'agira de resceller et confirmer l'intérêt mutuel des deux régions ; un intérêt trop souvent relayé au second plan par des circonstances extérieures qui rythment la scène mondiale. La relance de l'alliance entre l'Europe et l'Amérique latine ne sera pas crédible si elle se limite aux discours de bonnes intentions des Chefs d'États et de gouvernements. Cette impulsion doit passer par un renforcement de la coopération au plan économique et social^[12] et une consolidation de la capacité institutionnelle de l'association bi-régionale qui la mettra sur la voie de l'efficacité et de la pérennité. En ce sens, ne pourrait-on pas imaginer la mise en place d'un Secrétariat permanent qui serait une force de propositions et d'initiative structurante pour les relations entre les deux régions ?

L'histoire a fait de l'Europe un partenaire naturel et privilégié en Amérique latine, mais si le Vieux Continent tardait à sortir de sa léthargie il prendrait le risque de voir définitivement dépasser pas d'autres acteurs bien décidés à saisir les opportunités dont regorge le sous-continent.

[1] Communication de la Commission européenne au Parlement et au Conseil : « La Unión Europea y América Latina : Una asociación de actores globales », COM (2009) , 30/09/2009.

[2] « Vers une nouvelle étape de la stratégie bi-régionale : innovation et technologie pour le développement durable et la cohésion sociale[2] », thème central de ce VI sommet.

[3] Les accords d'association vont au-delà des traditionnels accords libre-échange car, en plus d'un volet commercial, ils comprennent un pilier politique et de coopération au développement.

[4] En marge des sommets des Chefs d'États et de gouvernements se tiennent des réunions entre l'UE et chaque sous-groupe régional (Mercosur, CAN, SICA) dans lesquelles se traitent, entre autres, la question des accords d'association.

[5] Dès 1990, les relations bi-régionales sont institutionnalisées à travers la Déclaration de Rome et le dialogue entre l'UE et le Groupe de Río puis, à partir de 1999, par les Sommets de Chefs d'États et de gouvernements UE/ALC.

[6] Le dialogue inter-parlementaires est un des piliers les plus anciens des relations UE/ALC dès les années 70 lorsque le Parlement européen (PE) s'engage pour la promotion de la démocratie et de la paix en Amérique centrale jusqu'à la création en 2006 d'une assemblée parlementaire bi-régionale, EUROLAT, qui réuni des représentant du PE et des parlements nationaux et régionaux latino-américains (Parlatino, Parlandino, Parlacen, Parlasur)

[7] Dialogue de San José UE-Amérique centrale¹(1984), UE/Mercosur (1996), UE/CAN (1983).

[8] Relations entre gouvernements régionaux et locaux. Voir l'Observatoire de la coopération décentralisée UE-ALC, www.observ-ocd.org.

[9] Encore une fois, l'Amérique centrale fait figure d'exception dans ce panorama général de l'intégration latino-américaine plutôt mitigé.

[10] Voir José Sanahuja : « Un diálogo estructurado y plural : la dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina » in *Nueva Sociedad* 189, janvier/février 2004.

[11] Sur les relations entre secteurs privés bi-régionaux, voir les recherches de Lourdes Casanova in « Bi-regional Private Sector Networks : Harnessing the Potential of The Private Sector in European Union and Latin America and Carribean », INSEAD, 2006.

[12] La proposition de la Commission européenne de créer un « Mécanisme d'investissement en Amérique latine » (*Mecanismo de Inversión en América Latina*, MIAL) pour financer des grands projets d'infrastructures et améliorer l'interconnexion du sous-continent va dans ce sens.