

Les relations politiques Union européenne–Amérique latine

Georges Couffignal

*Professeur de science politique
Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle
Institut des hautes études de l'Amérique latine (IHEAL)
(document préparé pour le Forum de Biarritz 2010)*

Depuis bientôt trois décennies, l'Europe et l'Amérique latine cherchent à construire un dialogue nourri par le partage de valeurs communes et de liens historiques et culturels forts. L'impression, aujourd'hui, est cependant que ces relations se trouvent dans une impasse. Lors du dernier sommet de chefs d'État de l'Union européenne (UE) et d'Amérique latine, qui s'est tenu à Madrid les 17 et 18 en mai 2010, n'a pas débouché sur de grandes avancées, en dépit du fait que les quelques soixante chefs d'états présents l'aient qualifié de « succès » lors de la déclaration finale. Dès avant l'ouverture, des problèmes politiques sérieux avaient surgi, les pays de l'ALBA menaçant de boycotter la réunion si le président hondurien, Porfirio Lobo, était présent (il vint mais ne participa pas au sommet). H. Chavez fit pas le déplacement, mais Cuba était représenté. Ce sommet a certes pris la décision de créer une Fondation Europe - Amérique latine Caraïbes (EUROLAC), mais le sommet n'a pas tranché entre les trois candidatures en présence pour accueillir le siège de cette fondation, Hambourg, Milan et Paris. La Commission devait le faire fin juin, mais rien n'était encore décidé fin septembre. Le sommet a certes décidé de relancer les négociations pour un accord d'association UE-MercoSur, en sommeil depuis plus de 10 ans. Mais la France (soutenue tacitement par plusieurs membres de l'Union) a d'emblée affirmé que la question de la PAC ne pourrait être abordée, or la question agricole est depuis le départ le point d'achoppement dans les négociations entre les deux ensembles. Le seul résultat concret est la signature d'un accord d'association avec les pays d'Amérique centrale. Mais il ne change pas profondément la nature des échanges tels qu'ils existent depuis la fin des années 1980.

Quel sens ont ces relations aujourd'hui ? Quels objectifs sont recherchés, depuis l'origine, en ce domaine ? Pour comprendre l'état actuel de ces relations, il est nécessaire de dire quelques mots de la manière dont elles sont nées.

Ce texte reprend et actualise celui qui a été publié sous le titre : « Les relations Union européenne-Amérique latine : simple routine ou prolégomènes d'une politique étrangère européenne ? » in Georges Couffignal (dir) Amérique latine. Une Amérique latine toujours plus diverse, Paris, la Documentation Française (collection Mondes émergents, 2010).

I - Les conflits centre-américains et l'intrusion de l'Europe.

Dans leur forme actuelle, ces relations 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 États-Unis au Nicaragua). Cette période est essentielle pour comprendre non seulement la nature des relations Union européenne–Amérique latine, mais aussi États-Unis–Amérique latine : c'est en effet durant cette période que l'on assiste à l'émergence progressive d'une certaine autonomisation diplomatique des États composant l'ensemble latino-américain vis-à-vis des États-Unis.

En 1984, la Communauté économique européenne (CEE) signe les accords de San José avec les pays d'Amérique centrale. Ces accords prévoient une réunion annuelle des ministres des Affaires étrangères des deux ensembles, et mettent en place un dialogue politique pour accompagner les échanges commerciaux. En 1983, la CEE avait apporté son appui immédiat à la naissance du Groupe Contadora (Mexique, Colombie, Panamá, Venezuela), qui cherche une solution négociée aux conflits centraméricains, face à la lecture d'affrontement Est/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 Contadora (Argentine, Brésil, Pérou, Uruguay). Enfin, la CEE salue sans réserve la création du Groupe de Rio par ces huit pays, en décembre 1986, dont sont membres aujourd'hui tous les pays de la région (y compris Cuba) et qui se réunit chaque année, sur un ordre du jour minimum (annexe 1).

Instance de concertation, le Groupe de Rio 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), le Groupe de Rio a une représentation permanente à Bruxelles et des réunions régulières se tiennent avec l'UE. 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 (Marché commun du Sud), en 1996 avec le Chili, puis en 1997 avec le Mexique ; en 1999 se tient le premier sommet de chefs d'État des deux régions, sommets qui se réunissent depuis tous les deux ans, en dépit des nombreux différends entre les deux régions, en particulier dans le dossier agricole¹. Dans ce processus d'institutionnalisation des relations, l'Espagne et le Portugal ont joué un rôle essentiel.

II - Le rôle de l'Espagne et du Portugal

En 1985 l'Espagne et le Portugal entrent dans 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 (voir *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'État Ibéro-Américains (Espagne, Portugal, Amérique latine) fut organisé en 1991 à Guadalajara (Mexique), avec la présence d'un représentant de Cuba², 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 une Exposition universelle. À l'origine, il n'était pas prévu qu'il y en ait d'autres. Pourtant,

¹ 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.

² Le fait mérite d'être noté : ce sommet se tient au moment où le président du 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 quand celle-ci s'affirme sur la scène internationale hors de la tutelle des États-Unis.

à Madrid, les chefs d'États d'Amérique latine et de la péninsule Ibérique décidèrent de renouveler chaque année ces rencontres (annexe 2). 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 en tant que puissance culturelle mondiale. La création, en 2005, d'un Secrétariat général Ibéro-Américain (SEGIB), dirigé par Enrique Iglesias, ancien président de la Banque interaméricaine de développement (BID), 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 sommet d'Estoril (29 novembre-1^{er} décembre 2009) de proposer des programmes d'action et des calendriers de réalisation pour la mise en place coordonnée de politiques de développement des Technologies de l'information et des communications (TICs) dans les pays membres (annexe 2).

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 variés³, les échanges servent à rapprocher les points de vue et à connaître les points d'achoppement. L'élaboration progressive de ce que l'on appelle aujourd'hui les « trois piliers » (voir *infra*) 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 et, enfin, la désignation en 1999 d'un Espagnol, Javier Solana, comme haut représentant pour la politique extérieure et la sécurité de l'UE.

³ On se souvient du tonitruant « callate », « tais-toi » lancé par le roi Juan Carlos à Hugo Chávez lors du sommet de Santiago en 2007. José Maria Aznar, de même, ne s'était pas encombré de tournures diplomatiques pour tancer Cuba lors de plusieurs rencontres.

III - Les trois piliers des relations entre l'Amérique latine et l'Europe

Les relations entre l'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 pour autant l'élaboration et la mise en œuvre de politiques cohérentes.

1. Le dialogue politique

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 la région Amérique latine–Caraïbes (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, fin 2009, (oui) il n'y avait pas véritablement de « politique extérieure européenne », même si un haut représentant en avait la charge. La désignation d'un président du Conseil européen (oui) (Herman Van Rompuy) et d'un haut représentant pour les Affaires étrangères et vice-président de la Commission (oui) (Catherine Ashton), qui prendront leurs fonctions le 1^{er} janvier 2010 changera-t-elle cette donnée ? S'il est trop tôt pour se prononcer, la plupart des commentateurs ont souligné que les 27 États membres de l'UE 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, ont choisi pour les deux nouveaux postes créés des personnalités qui seront attentives à ne pas empiéter sur leurs propres prérogatives...

2. La coopération pour le développement

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 (Pays en voie de développement Asie-Amérique latine, PVD-ALA), 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 que représente la politique agricole commune européenne (PAC), 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 (annexe 3).

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, qu'il s'agisse de leur conception, de leur gestion ou de 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 européennes (la

Commission) 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 postes ou organes mis en place avec le traité de Lisbonne (président, haut représentant, 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 européens 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 ? Voulant favoriser les processus d'intégration, la CEE souhaitait à l'origine établir cette coopération avec des groupes de pays. Des négociations s'ouvrirent donc très tôt avec la CAN (Communauté andine des nations, le Mercosur, le Marché commun centre-américain - MCCA). Or, les seuls accords de libre-échange signés par l'UE à ce jour l'ont été avec le Mexique en 1997 et avec le Chili en 2002, et avec le MCCA en 2010... Pragmatisme de l'UE face au piétinement des négociations avec le Mercosur et la CAN ?

3. Les relations commerciales

Ce troisième pilier des relations UE-Amérique latine 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 l'ensemble regroupant les trois États d'Amérique du Nord (Accord de libre-échange nord-américain, ALENA) et le Chili n'appartient à aucun regroupement (il n'est que « membre associé » du Mercosur). Ce sont des accords dits de « quatrième génération », ceux-ci 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, la CAN ou 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'UE.

IV - Les 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'État de l'UE et de l'Amérique latine et des Caraïbes (annexe 4). Ces sommets ont eu des résultats concrets. Ils ont lancé 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 ». La notion signifie que la coopération couvre des domaines extrêmement vastes : économie, culture, éducation, nouvelles technologies, organisation politique, Etat de droit, etc. (54 secteurs sont énumérés). L'un des points centraux de ce partenariat stratégique est le Programme Eurosociet, créé en 2004, réaffirmé en 2006 et 2008. Son objectif est d'augmenter le degré de cohésion sociale des sociétés latino américaines en privilégiant les échanges d'expériences dans le domaine de l'éducation, de la justice, de la santé, de la fiscalité. Les multiples rencontres organisées dans ces secteurs en application de ce programme ont sans nul doute eu des effets concrets importants.

Mais ils sont peu visibles, et 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 réunions, 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, est plutôt indifférent à leur égard, car il n'en

voit pas l'utilité. Par comparaison, les sommets de *l'Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC - Coopération économique des pays d'Asie-Pacifique) sont perçus de façon beaucoup plus positive, car leur impact direct est immédiatement visible. Ainsi, à la suite du sommet de l'APEC tenu à Lima en 2008, le Pérou a reçu des millions de dollars d'investissements, signé des accords commerciaux avec la Chine et ouvert des négociations commerciales avec la Corée du Sud, 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 respectifs. 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 États-Unis, le Canada, Taïwan, 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 du monde, cumulant 55 % du PIB et 49 % du commerce de la planète.

Comment interpréter ces rencontres multiples de chefs d'État latino-américains, que ce soit entre eux ou avec leurs homologues européens ? Ces rencontres manifestent surtout l'importance que les dirigeants 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 d'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 d'Estoril se sont divisés quand ils ont essayé d'adopter une position politique commune à propos de l'élection présidentielle, à la légitimité controversée, qui (oui) venait 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.

V - Le « partenariat stratégique » avec l'Amérique latine

On l'a vu, c'est durant le sommet des chefs d'État et de gouvernement UE-ALC de Rio en 1999 qu'a été inventé un « concept » nouveau, celui de « partenariat stratégique » entre l'UE et l'ALC. 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'Amérique latine, la Commission économique pour l'Amérique latine inclut depuis l'origine les Caraïbes dans son champ (son acronyme est CEPAL en espagnol mais CEPALC en français) (oui). Il y avait donc une certaine logique à ce qu'il fut de même pour l'UE.

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 direction générale Développement). Ceux qui concernent l'ensemble de l'Amérique latine et des Caraïbes relèvent de trois directions générales (Développement, Relations extérieures, Recherche) et d'une structure *ad hoc*, EuropAid, qui dépend directement de la Commission européenne et qui gère nombre de programmes avec l'Amérique latine, comme Alfa, Alban, URB-AL, etc. La programmation 2007-2013, conçue dans le cadre du « partenariat stratégique » mis en place entre l'UE et l'ALC, 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 clés 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 face à la difficulté qu'ils éprouvent pour 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.

En guise de 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, Communauté des Caraïbes - 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 ne figure 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 lassés des donneurs de leçons européens. Surtout quand ils voient que d'autres pays, en particulier la Chine, proposent de faire des affaires sans poser de conditions préalables (l'UE insiste constamment sur l'Etat de droit, le renforcement de la démocratie, etc.). Après s'être détachés des États-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 sont membres de cette instance. Et le Brésil a conquis, sous la présidence de Lula, une place sur la scène internationale qui permet à ce pays d'exercer 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 que mieux vaut 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'euros 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'euros 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 entrent dans la catégorie de « pays à diplomatie d'influence » : Argentine, Chili, Colombie, Venezuela. Ils bénéficieront d'un petit effort budgétaire. Seuls deux pays, le Brésil et le Mexique 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 ?

Annexe 1

Sommets du Groupe de Rio

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)	11-12 octobre 1989	
Caracas (Venezuela)	11-12 octobre 1990	Renforcement de l'engagement à défendre et à 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 ^{er} -2 décembre 1992	
Santiago (Chili)	15-16 octobre 1993	
Rio de Janeiro (Brésil)	9-10 septembre 1994	
Quito (Équateur)	5 septembre 1995	Danger nucléaire, volatilité des capitaux, lutte contre le narcotrafic, résolution pacifique des différends, intégration 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 dans l'ensemble du continent proposée par les États-Unis
Panamá (Panamá)	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	Évaluation des quinze premières années d'existence du Groupe de Rio. oui
San José (Costa Rica)	11 et 12 avril 2002	Famille, lutte contre la pauvreté, situation au Venezuela, 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	Îles Malouines, lutte contre le terrorisme, situation au Nicaragua, au Costa Rica et en Équateur, 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 (République Dominicaine)	7 mars 2008	Énergie, catastrophes naturelles et développement
Managua (Nicaragua)	Juin 2009	Déclaration commune sur la situation politique au Honduras
Playa del Carmen (Mexique)	Février 2010	adhésion des 15 pays de la Communauté des Caraïbes (Caricom) Programmes d'aide la reconstruction de Haïti

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

Sommets Ibéro-Américains

Lieu	Date	Thèmes principaux
Guadalajara (Mexique)	18-19 novembre 1991	Construction d'un forum de rencontres pour coordonner les choix politiques, économiques et culturels
Madrid (Espagne)	23-24 juillet 1992	Création d'instruments de coopération, en particulier dans le domaine de l'éducation
Salvador de Bahia (Brésil)	15-16 juillet 1993	Développement social
Carthagène (Colombie)	14-15 juin 1994	Commerce et intégration en tant qu'éléments de développement de l'ensemble
Bariloche (Argentine)	16-17 octobre 1995	L'éducation comme facteur essentiel de développement économique et social
Viña del Mar (Chili)	10-11 novembre 1996	Le développement politique de l'Ibéro-Amérique
Margarita (Venezuela)	8-9 novembre 1997	Les valeurs éthiques de la démocratie
Porto (Portugal)	17-18 octobre 1998	La mondialisation et l'intégration régionale
La Havane (Cuba)	15-16 novembre 1999	L'Ibéro-Amérique et la situation financière internationale dans une économie globale
Panamá (Panamá)	17-18 novembre 2000	Politiques de l'enfance et de l'adolescence, fondements de la justice dans le Nouveau Millénaire
Lima (Pérou)	23-24 novembre 2001	Lutte contre la corruption et le terrorisme
Bavaro (République Dominicaine)	15-16 novembre 2002	Développement agricole, environnement et tourisme durables
Santa Cruz (Bolivie)	14-15 novembre 2003	L'intégration sociale comme moteur du développement de la communauté ibéro-américaine
San José (Costa Rica)	28-29 octobre 2004	Éduquer pour progresser
Salamanque (Espagne)	14-15 octobre 2005	La paix, la démocratie et le développement Création du SEGIB
Montevideo (Uruguay)	3, 4, 5 novembre 2006	Les migrations internationales
Santiago (Chili)	8, 9, 10 novembre 2007	Cohésion sociale et politiques sociales pour des sociétés plus intégratrices
San Salvador (Salvador)	29, 30, 31 octobre 2008	Programmes en faveur de la jeunesse
Estoril (Portugal)	30 novembre-1 ^{er} décembre 2009	Technologies de l'information et des communications Crise hondurienne

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

Programmes de coopération Union européenne–Amérique latine

Programmes	Secteur d'intervention	Programmation (montants en euros)
@lice (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	Phase I, 2002-2006, 63,5 millions
ALBAN (América latina - Programa de becas para la formación de alto nivel)	Programme de bourses à haut niveau de l'UE pour l'Amérique latine, vise à intensifier les échanges universitaires	Adopté en 2002, première programmation jusqu'à 2010, en cours, 88,5 millions, prochaine programmation prévue dans le cadre d'Erasmus Mundus
ALFA (América latina - formación académica)	Programme de la formation académique	ALFA I, 1994-2000, 31 millions ALFA II, 2001-2005, 54,6 millions
Al-Invest (América Latina - Investment)	Programme visant à encourager les investissements des entreprises européennes en Amérique latine	Phase I, 1995-1999, 42 millions Phase II, 1999-2002, 43 millions Phase III, 2003-2007, 46 millions La plus grande contribution financière de l'UE
ALURE	Programme pour la coopération énergétique	Phase I, 1996-1997, 7 millions Phase II, 1998-2002, 25 millions
Euro-Solar	Programme de coopération dans le secteur des énergies renouvelables. Il fait suite au programme ALURE concernant la coopération dans le secteur énergétique	Phase I, 2006-2010, en cours, 24 millions
ATLAS	Programme sur la coopération des chambres de commerce	Première phase, 2001-2003, 2,4 millions
URB-AL	Programme de coopération décentralisée entre l'UE et l'Amérique latine	Phase I, 1995-2000, 14 millions Phase II, 2001- 2006, 50 millions Phase III, 2007-2013, en cours, 50 millions
EUROsociAL	Programme régional pour la cohésion sociale en Amérique latine	Mis en place au sommet en 2004 Budget 2004 à 2009, 30 millions
EUroclIMA	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

Sommets Union européenne–Amérique latine et Caraïbes

Lieu	Date	Thèmes principaux
Rio de Janeiro (Brésil)	Juin 1999	- Lancement du partenariat stratégique en 54 points entre les deux régions. - Ouverture des négociations UE-Mercosur
Madrid (Espagne)	Mai 2002	- 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	- Lancement du programme <i>EurosociAL</i> , qui vise à favoriser la cohésion sociale dans l'ensemble des pays en privilégiant l'échange d'expériences concrètes
Vienne (Autriche)	Mai 2006	- Ouverture des négociations commerciales avec l'Amérique centrale et la CAN pour des accords d'association. - Création d' <i>EuroLat</i> , assemblée de 150 parlementaires (75 Européens, 75 Latino-Américains) qui se réunit régulièrement.
Lima (Pérou)	Mai 2008	- Lancement de <i>EuroCLIMA</i> (développement durable, notamment dans les domaines de protection de l'environnement, du changement climatique et de l'énergie). - Décision d'instaurer un dialogue sur la question migratoire.
Madrid	Mai 2010	- Création prévue de la fondation Europe–Amérique latine (EuroLat) - Accord d'association avec les pays d'Amérique centrale - Relance des négociations avec le Mercosur

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