

UNION EUROPÉENNE ET AMÉRIQUE LATINE : DES PARTENAIRES DISTANTS ?

Hugo Fazio Vengoa

Armand Colin | « *Revue internationale et stratégique* »

2005/3 N°59 | pages 107 à 118

ISSN 1287-1672

ISBN 2247064000

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategique-2005-3-page-107.htm>

Pour citer cet article :

Hugo Fazio Vengoa, « Union européenne et Amérique latine : des partenaires distants ? », *Revue internationale et stratégique* 2005/3 (N°59), p. 107-118.
DOI 10.3917/ris.059.0107

Distribution électronique Cairn.info pour Armand Colin.

© Armand Colin. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

RÉSUMÉ ABSTRACT ➔

/ **Hugo Fazio Vengoa** est historien, docteur en sciences politiques de l'Université catholique de Louvain. Il est professeur titulaire de l'Université nationale de Colombie et de l'Université des Andes. L'auteur peut être contacté à l'adresse e-mail suivante : hfazio@uniandes.edu.co

Union européenne et Amérique latine : des partenaires distants ?

Les liens qui unissent l'Europe et l'Amérique latine ne suffisent guère à combler l'absence de cadre politique organisant leurs relations, ce qui engendre des asymétries problématiques à l'heure de la mondialisation. Les années 1980 ont été marquées par un certain optimisme concernant le rapprochement euro-latino-américain, mais le faible poids politique de l'Union européenne (UE), et plus encore celui de l'Amérique latine sur la scène internationale, ont freiné toute velléité de rapprochement. L'après-11 septembre est en cela significatif d'un paradoxe surprenant : non seulement les choix de l'Amérique latine l'ont éloignée des préoccupations de Washington mais, en outre, sa position s'est avérée contre-productive, l'Allemagne et la France n'étant pas les défenseurs habituels des causes latino-américaines dans les enceintes internationales.

The European Union and Latin America : Distant Partners ?

The ties that unite Europe and Latin America are numerous, and yet not enough to make up for the absence of a political frame organizing their partnership. This creates conflicting asymmetries in the context of globalization. If the 1980s were rather optimistic for their relations, the political weakness of the European Union on the international scene, and, even more so, Latin America's, have restrained their rapprochement attempts. In this sense, the post September 11 era reveals an amazing paradox : not only are Latin America's choices far from Washington's concerns, but, furthermore, its position has proven counterproductive, since Germany and France are not the usual defenders of Latin-American causes on the international scene.

Union européenne et Amérique latine : des partenaires distants ?

/ Hugo Fazio Vengoa Historien

Les années 90 ont été marquées par un certain optimisme quant au potentiel que semblaient offrir les relations euro-latino-américaines. Au-delà de prometteuses relations économiques — dont les indicateurs affichaient des signes de progression dans tous les domaines —, cette attitude se fondait sur le rapprochement croissant opéré entre les parties. L'ouverture de négociations plus approfondies entre l'Union européenne (UE) et les divers processus d'intégration sous-régionaux, la recherche de mécanismes de dialogue et de concertation, avec d'abord les rencontres UE/Groupe de Rio ¹, puis l'instauration de conférences beaucoup plus ambitieuses sous la forme de sommets birégionaux entre chefs d'État et de gouvernement, confirmaient cette tendance. Aujourd'hui, ce vent d'euphorie semble être derrière nous et l'impression inverse tend à s'imposer. Cela se traduit par un pessimisme relatif, un déclin de la qualité des propositions, un certain manque de confiance en raison de la perte d'opérationnalité des nombreux accords et une notable indifférence en ce qui concerne la perspective des relations entre les deux parties.

La rapidité de ce changement d'attitude interpelle : pourquoi, en un laps de temps aussi court, est-on passé de l'euphorie à l'indifférence ? Il n'est pas facile de répondre à cette question. Le monde, en ce début de XXI^e siècle, a démontré que les relations internationales devenaient toujours plus complexes et sophistiquées. C'est pourquoi il est difficile de prétendre identifier un seul facteur ou un seul secteur social qui permette de comprendre cette détérioration des relations. En effet, de nombreux éléments de nature différente interviennent dans ce rapide changement d'attitude, auxquels aucune des parties n'a pu trouver de réponse *ad hoc*. Déchiffrer, ordonner les différents éléments qui ont perturbé les relations entre les deux parties, ne constitue pas seulement un exercice

1. Le Groupe de Rio est une instance régionale informelle de dialogue et de coopération entre les pays d'Amérique latine. Né de la Déclaration de Rio, signée en 1986, il est aujourd'hui composé de tous les pays d'Amérique latine, ainsi que des pays des Caraïbes (à l'exception de Cuba).

académique pertinent, il suppose aussi une procédure méthodologique correcte, de manière à préciser la nature des problèmes affrontés par les parties et, dans cette mesure, à suggérer quelques indices pouvant être utilisés pour redimensionner la qualité des relations.

L'idée directrice de cet article peut être ainsi résumée : à l'exception de quelques États qui ont des orientations précises de politique internationale, la plus grande partie des pays latino-américains ne dispose pas de projection extérieure adéquate. Ajoutée à l'insuffisante concertation qui règne en matière de politique régionale, cette carence représente un obstacle puissant à la possibilité de définir une politique ou une stratégie plus ou moins articulée en direction du Vieux Continent. Les pays européens, de leur côté, ont en règle générale des références d'action extérieure explicites, mais manquent, à quelques exceptions près, d'une dimension latino-américaine dans leur politique internationale. Outre-Atlantique, on conçoit un seul profil de relations avec l'Amérique latine, qui se caractérise par une orientation générale, rassemblant un ensemble de principes et de valeurs globales qui visent à reproduire certaines expériences européennes sur le sol américain et à ouvrir quelques espaces d'action destinés à accroître le rôle de l'Europe dans la région.

Cette insuffisance du cadre relationnel entre les parties, inscrite dans un contexte diplomatique traditionnel, permet de comprendre pourquoi les relations sont sujettes aux contingences les plus variables qui, à l'occasion, peuvent approfondir les liens mais, le plus souvent, les ont inhibées ou déformées. Cette « indéfinition » rend la qualité des relations aléatoire. Alors qu'on ne peut ignorer qu'avec l'intensification de la mondialisation on perturbe les facteurs représentatifs de « l'international », et qu'on assiste à un scénario amplifiant la résonance de mouvements qui émergent selon des codes cachés, les liens n'ont pas été conçus pour incorporer ces dynamiques.

Des relations asymétriques

Le caractère asymétrique est une constante dans les relations entre l'UE et l'Amérique latine. Celui-ci s'exprime sur plusieurs plans. D'une part, l'UE revêt une importance stratégique pour l'Amérique latine — en termes de marchés, d'aide financière, d'assistance, de coopération et de dialogue politique —, alors que pour le projet communautaire, cette dernière se trouve dans un lieu périphérique sur l'échelle de ses préférences internationales. Ce faible intérêt de l'UE envers la région peut être visualisé de façon évidente à travers les chiffres de l'aide publique au développement (APD). En effet, sur la liste des bénéficiaires de l'aide européenne, l'Amérique latine occupe la dernière place. Sur un total de 9 300 millions d'euros destinés à l'aide au développement dans le budget de la Commission, seuls 429 millions lui ont été attribués, soit 4 % seulement de ce budget¹ !

1. Amalia Stuldreher, « Relaciones de la Unión Europea con América Latina. Madrid y después », *Estudios Internacionales*, vol. 25, n° 139, octobre-décembre 2002.

C'est cette place secondaire attribuée à la région par la majorité des États membres de l'UE qui a cependant contribué, au début des années 1990, à la mise en route des relations entre les deux parties. Le fait que l'Amérique latine occupe une place peu importante aux yeux des pays européens en général et qu'elle soit peu sujette à polémique a en effet permis de dégager plus rapidement un consensus à propos des affaires latino-américaines. D'une part, les pays européens peu présents dans la région pouvaient difficilement s'opposer à l'action collective, tandis que les gouvernements ayant un intérêt spécial pour l'Amérique latine souhaitaient « utiliser le cadre communautaire et la coopération politique européenne pour cultiver leurs relations spéciales et multiplier les modestes ressources susceptibles d'être consacrées à la région »¹.

Si le faible intérêt de l'UE pour l'Amérique latine a paradoxalement facilité le décollage des relations — l'UE a ainsi mis en place des dispositifs plus élaborés pour définir de façon concertée des actions stratégiques dans le cadre de la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC) —, l'Amérique latine a toutefois conservé une position subordonnée et n'a jamais été intégrée dans les « stratégies communes », c'est-à-dire dans les champs considérés par l'UE et ses États membres comme ceux « d'importants intérêts communs ».

D'autre part, l'asymétrie s'exprime également au niveau des expériences d'intégration régionale. Du côté européen, celle-ci a contribué à la construction d'un cadre institutionnel organisant, hiérarchisant et exécutant bon nombre de ses préférences internationales. L'Amérique latine, pour sa part, dispose de moins de dénominateurs communs, elle est toujours plus hétérogène et ses pays cherchent à accentuer leurs différences — en ce qui concerne leurs orientations, leur poids et leur place dans le monde. On pourrait penser que le dernier élargissement de l'UE ait affaibli cette asymétrie, puisqu'il a permis l'incorporation d'un ensemble de pays ayant des différences marquées de trajectoire historique comme de préférences internationales avec le reste des pays membres. L'UE élargie, cependant, dispose d'instruments capables de formuler des volontés politiques partagées, à travers des instances de concertation, représentées par le Conseil européen, et des organes de coordination, comme la Commission européenne et le Haut Commissaire aux Affaires extérieures.

Or il n'y a rien d'équivalent en Amérique latine. Qui plus est, la situation s'avère plus complexe encore dans la région. Celle-ci souffre en effet d'une grande fragmentation régionale et ressemble chaque jour davantage à un « objet territorial non identifié », la mondialisation ayant dilué les caractères qui lui donnaient une certaine cohérence — et une relative unité —, en la définissant comme une communauté d'origine. Ce qui veut dire que si l'UE, depuis le dernier élargissement, est plus hétérogène, en Amérique latine, les trajectoires divergentes, elles, s'accroissent, bloquant par là même la possibilité de penser en termes partagés.

1. Instituto de relaciones europeo-latinoamericanas (IRELA), *El Mercado único europeo y su impacto en América Latina*, Madrid, IRELA, 1993, p. 413.

De cette dimension relationnelle asymétrique découlent trois autres caractéristiques. Première constatation : tandis que pour l'Amérique latine, l'UE présente un intérêt économique — ouverture de marchés, solution à des problèmes financiers aigus, aide au développement, etc. —, pour les Européens, cette région représente une zone relevant de l'intérêt politique : dans le monde en développement, elle est celle avec qui elle partage des valeurs et des principes favorables à la construction d'un monde multipolaire. L'aspect essentiellement politique du cadre relationnel de l'UE s'explique par le faible intérêt pour l'Amérique latine en termes économiques — elle n'est ni un grand marché ni un lieu d'élaboration des circuits productifs mondiaux —, ainsi qu'en raison de la faible capacité d'intervention des pays européens ayant une prédisposition à intensifier leurs rapports avec cette région. Les nations latino-américaines peuvent compter sur le soutien de l'Espagne, du Portugal et, dans une moindre mesure, de l'Italie, pour déterminer le type de relations qu'ils souhaitent établir avec l'UE. Bien que les liens de ces trois pays avec ce continent soient effectivement distendus, leur intérêt pour la région s'est intensifié après la mise en place des politiques de privatisation et de dérégulation qui, dans un premier temps, ont été accompagnées d'une croissance économique. Cela étant, le poids économique relativement faible des deux pays ibériques et le fait que le troisième explore par ailleurs d'autres zones internationales prioritaires et qu'il doit mobiliser une grande part de son énergie à se maintenir dans le peloton de tête de l'intégration européenne, ont inscrit les contacts entre les deux régions dans un contexte éminemment politique et accessoirement économique ¹.

La deuxième caractéristique dérivant de l'asymétrie des rapports entre l'Amérique latine et l'UE est la conséquence de l'absence de projection latino-américaine de plusieurs États européens. Les pays dont l'influence est majeure dans la détermination de l'action commune extérieure (France et Allemagne) sont en effet relativement en marge de la définition des axes fondamentaux cadrant les rapports avec l'Amérique latine. Cela permet de comprendre le modeste profil des États européens en Amérique latine, tandis que s'accroît l'activité institutionnelle européenne. En effet, à quelques exceptions près, l'expression de la politique latino-américaine de l'UE est conçue par les organismes communautaires.

La troisième caractéristique reflète les différentes approches affectées par les parties au multilatéralisme. En règle générale, on admet qu'il s'agit de l'un des points de convergence les plus importants entre Européens et Latino-américains. Mais cette affinité est plus apparente que réelle. En effet, alors que les Européens conçoivent le multilatéralisme comme une activité qui peut supposer des formes de délégation de souveraineté de la part des États, les Latino-américains pensent le multilatéralisme comme une situation de convergence destinée à accompagner la réalisation de certains intérêts nationaux. L'écart à propos du multilatéralisme nous démontre qu'Européens et Latino-américains évoluent sur des registres historiques distincts. Cette situation permet de comprendre l'existence de profondes divergences portant sur le sens à donner à « l'international ». En d'autres

1. Voir Hugo Fazio Vengoa, *El arco latino de la Unión Europea y sus relaciones con América Latina*, Florence, European Press Academic Publishing, 2001.

termes, on peut affirmer que, quand à l'occasion « l'empire américain » acquiert un poids significatif — d'un point de vue organisationnel et référentiel —, l'Amérique latine est davantage en phase avec les États-Unis qu'avec l'Europe. La relation plus fluide et compréhensible existant avec la puissance du Nord facilite par ailleurs une conception partagée de l'architecture du monde, ainsi que des modes de réalisation de l'international.

Dès lors, l'inexistence d'un cadre politique adéquat organisant les relations euro-latino-américaines, de même que l'accumulation d'asymétries, ont eu pour conséquence de donner un caractère conjoncturel à ces relations, sans que les parties en présence aient eu la capacité de s'approprier intégralement le sens et l'orientation de celles-ci. Plus grave encore, l'inexistence d'une évidente appétence stratégique s'est convertie en un handicap immense, en ce sens que les relations bilatérales se déroulent dans un cadre intensément mondialisé, bousculant en permanence le contexte et les composantes commandant le mouvement des flux.

Les relations politiques entre l'Europe et l'Amérique latine

Au cours des deux dernières décennies, le monde a vécu des changements vertigineux : d'un ordre bipolaire, il a d'abord glissé vers un schéma multipolaire. Aujourd'hui, après les attentats du 11 septembre 2001, c'est un ordre de type unipolaire qui tend à s'affirmer, lequel, s'il n'est pas de portée planétaire, constitue toutefois un vecteur référentiel perceptible sur le continent américain. À chacun de ces moments se sont constitués les éléments précurseurs et les conditions de transformation des rapports entre les différents acteurs et les différentes régions. On a également constaté un déplacement des centres de gravité, la production des différents ensembles structurant les relations et modifiant les éléments donnant un sens aux dynamiques extérieures.

Les relations euro-latino-américaines n'ayant pas été conçues sur des bases solides, cette accumulation de transformations extérieures a non seulement modifié le scénario de la relation bilatérale, mais elle a également perturbé le sens même que ses différents agents lui assignaient. Autrement dit, « l'extérieur » est devenu une composante intrinsèque de la relation bilatérale euro-latino-américaine ; il induit une transformation de la nature même de ce lien, l'accommodant, le déformant, en fonction du type de dynamique mondiale dominant. Le poids majeur des conditionnants externes non seulement contribue à effacer les frontières entre l'interne et l'externe, mais perméabilise par ailleurs les limites qui se construisent entre le mondial et l'international. C'est bien à partir de cette réalité que doivent être perçus les changements du scénario mondial comme facteur de transformation de la nature des relations euro-latino-américaines.

L'origine de ces relations, dans leur version actuelle, remonte aux années 1980 et aux prémisses de la fin de la guerre froide. Les transformations qualitatives survenues depuis la fin des années 1960 — troisième révolution industrielle, systèmes d'accumulation flexible, révolution culturelle et sociale, émergence de « puissances marchandes », etc. —, ouvrent alors des interstices et permettent le renforcement des relations en marge de la puissance

dominante, sans toutefois s'affranchir de la référence bipolaire. C'est dans ce contexte que s'est tout d'abord institutionnalisé en 1984 le Dialogue de San José, entre la Communauté économique européenne (CEE) d'alors et les pays d'Amérique centrale. Les Européens ont également participé comme observateurs au Groupe de Contadora, organisme qui s'était fixé comme objectif la recherche d'une solution négociée à la crise centraméricaine. Cette nouvelle réalité démontrait alors que le scénario strict de la guerre froide était en train de s'évaporer et qu'il existait un potentiel intéressant pour renforcer les positions internationales des deux parties dans le cadre des nouvelles conditions mondiales. En outre, les mêmes années ont consacré l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans les structures communautaires. Par la suite, une fois leur modernisation et leur démocratisation acquises, ces deux pays se sont fixé comme objectif principal de politique étrangère l'intensification de leurs liens avec l'Amérique latine. Ces deux évolutions ont donc permis de donner aux relations entre l'Europe et l'Amérique latine un contenu majeur.

Si l'érosion de l'ordre bipolaire dans les années 1980 a créé un contexte permettant de redimensionner les liens bilatéraux entre Europe et Amérique latine, la fin de la guerre froide a fait naître quant à elle de nouvelles et meilleures conditions d'approfondissement de la relation. L'écroulement de l'URSS a marqué la transition d'un schéma bipolaire à une organisation multipolaire, permettant la participation de nouveaux acteurs, agents et régions, à la définition et à la négociation de l'« ordre mondial » naissant. Par ailleurs, de la soumission antérieure à la logique et aux actions engagées par les superpuissances, nous sommes passés à un schéma où il n'y avait plus de cadre conditionnant, ce qui a ouvert des possibilités inédites d'intensification des liens entre les deux parties.

Le changement du scénario mondial à l'orée des années 1980 a marqué une nouvelle étape dans les relations entre l'Europe et l'Amérique latine, caractérisée par un optimisme jusqu'alors inhabituel, et ce en raison de plusieurs facteurs. Pour la première fois depuis longtemps, la rencontre entre l'Europe et l'Amérique latine se faisait sur la base de valeurs partagées : en matière de droits démocratiques (introduction de clauses démocratiques dans les traités) et de droits de l'homme (reconnaissance de la Cour pénale internationale, CPI), en matière d'intégration régionale (les deux régions ont en commun l'idée de renforcer les processus d'intégration et d'intensifier leurs liens avec l'extérieur pour faire face à la mondialisation) ; mais également sur la nécessité de protéger l'environnement, de lutter contre les déséquilibres sociaux, contre le trafic de drogues et le crime international organisé¹. Avec le temps, cependant, cette affinité de valeurs a perdu de son dynamisme et de son poids effectif, car elle a manqué de stratégies porteuses d'actions politiques.

Enfin, cet optimisme inusité reposait sur l'extension de dynamiques économiques globalisantes. L'effacement des frontières entre marché mondial et relations internationales a poussé les pays latino-américains à choisir une insertion multilatérale dans l'économie mondiale, l'UE devenant un objectif spécifique. L'UE, de son côté, a intensifié ses relations extérieures en considérant notamment l'Amérique latine comme un marché émer-

1. Alberto van Klaveren, « América Latina y la Unión Europea : la otra relación transatlántica », *Estudios Internacionales*, n° 143, octobre-décembre 2003, p. 55-59.

gent potentiel. Cette convergence d'intérêts initiale a généré un grand optimisme quant aux perspectives qu'offrait la relation euro-latino-américaine et a engendré un accroissement sensible du commerce bilatéral et des investissements, en renforçant un climat porteur de contacts, d'accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux. Le tout a été favorisé par la rencontre entre le Groupe de Rio et l'UE, contrepartie institutionnelle permettant de formaliser et d'approfondir le dialogue au niveau birégional ¹.

Dans la deuxième moitié des années 1990, l'optimisme a perdu de son intensité pour laisser place à un certain pessimisme. On a pu observer un changement d'attractivité de la part des grands centres économiques et financiers mondiaux : tandis que le gouvernement nord-américain définissait une nouvelle stratégie pour la région, en proposant la création d'une Zone de libre-échange pour les Amériques (ZLEA), de l'Alaska à la Patagonie — initiative consécutive à la création de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) —, l'UE devait réorienter ses priorités en matière de politique étrangère en direction des pays candidats à l'élargissement des structures communautaires. Ces deux évolutions ont accentué la dégradation du cheminement économique dans la majeure partie des nations latino-américaines. Ces dernières en effet n'arrivaient pas à dépasser les dysfonctionnements de leur développement, les accroissant même en partie, générant ainsi des crises paralysant la possibilité d'un développement ultérieur.

Dans ce contexte, le fait que le Groupe de Rio — qui avait assumé jusqu'alors un rôle de porte-parole de la région dans les affaires internationales — ait parallèlement commencé à décliner, en raison de tensions et de désaccords apparus entre nations latino-américaines, n'a donc rien eu de surprenant ².

Les relations Europe-Amérique latine à l'orée d'un siècle nouveau

Si ces évolutions contradictoires ont conduit à la déformation du cadre antérieur des relations bilatérales, les attentats du 11 septembre ont altéré encore plus profondément ces relations. D'une part, ils ont mis en évidence la différence de perception du monde qui existait entre Européens et Nord-américains, écart qui a contraint à une redéfinition extérieure de l'Amérique latine. D'autre part, ils ont marqué le renforcement du rôle du Royaume-Uni comme expression de l'Europe et pont entre le Vieux Continent et les États-Unis. En effet, le jeu du couple franco-allemand, prépondérant dans la construction communautaire européenne, a été partiellement obscurci du fait du poids croissant acquis par Londres après les attentats de New York.

1. En 1990, le dialogue entre le Groupe de Rio et la Communauté économique européenne (CEE) est officialisé à Rome. Initialement centré sur les questions centraméricaines, ce lieu d'échange s'est élargi. Il a facilité les coopérations dans plusieurs opérations de paix parrainées par les Nations unies dans l'ex-Yougoslavie, en Haïti, au Cambodge, au Salvador et au Guatemala.

2. La plupart des désaccords survenus entre les nations latino-américaines étaient la conséquence de différends concernant l'attractivité exercée par les États-Unis.

Étant donné ce poids britannique majeur et la profonde tension née entre Européens et Nord-américains suite à l'invasion de l'Irak, l'un des grands chantiers de modernisation du projet d'intégration européenne, à savoir la création de la PESC, a cessé d'être pensé comme la recherche d'un éventuel contrepoids ou d'une alternative à la politique extérieure nord-américaine — ce que certains prétendaient. Il a, au contraire, évolué pour devenir un complément d'actions conjointes, remplaçant ainsi, non sans quelques tensions, une part de l'action communautaire sous la tutelle des États-Unis.

Corollaire du rôle central accordé aux thèmes de sécurité dans ce nouveau contexte international, l'influence de l'Amérique latine sur l'échiquier mondial a diminué. Cela peut être visualisé sous deux angles différents. Le premier indique qu'avec les nouveaux indicateurs internationaux l'Amérique latine n'est plus une zone stratégique importante selon les concepts de politique étrangère du gouvernement américain ; elle ne présente pas non plus d'intérêt sensible aux yeux des Européens. Toutefois — et cela pose problème —, la région croise quelques thèmes de l'agenda sur la sécurité — les migrations, le narcotrafic, la violence et l'extrême pauvreté. Par conséquent, elle est en partie affectée par le traitement privilégié réservé à ces questions, sans pour autant pouvoir être reconnue comme partie de leur solution.

Le second angle de vue concerne la politique suivie par l'UE. Dans les années 1990, celle-ci avait essayé de gagner des positions économiques et politiques en Amérique latine en formulant et en mettant en pratique un profil relationnel distinct, sans toutefois s'opposer à la politique de Washington dans la région. Cette stratégie avait été habilement saisie par quelques États de la région, essentiellement dans le cône sud, afin d'augmenter leurs marges de manœuvre dans les négociations internationales en général, avec le gouvernement nord-américain en particulier. Après le 11 septembre, on a pu observer un changement sensible. En règle générale, la politique européenne est devenue, sur plusieurs thèmes, plus complémentaire avec la politique américaine, instaurant ainsi un climat nouveau dans les liens avec l'Amérique latine. À présent, il est devenu beaucoup plus difficile de jouer la carte européenne comme élément différentiel dans les relations avec la région sud-américaine. Sur ce point, l'analyste Laurence Whitehead écrit : « Si dans les années 1980, l'image d'une Europe semi-gaulliste a pu avoir une crédibilité certaine et limitée, l'Europe de 2004 n'offre aucune alternative, pas plus qu'un contrepoids géopolitique »¹.

Il ne saurait donc être aujourd'hui question d'ignorer le référent nord-américain dans les relations établies entre l'Europe et l'Amérique latine ; au contraire, il est nécessaire de l'incorporer. Cette modification de l'équation internationale a ainsi dévalorisé des initiatives importantes, telles que les Sommets de chefs d'État et de gouvernement UE-Amérique latine-Caraïbes, qui visaient à fabriquer un modèle de dialogue interrégional et à faciliter une concertation permettant d'administrer quelques-uns des problèmes dérivés de l'interdépendance et de la mondialisation. Le premier de ces Sommets a été célébré à Rio de Janeiro (1999), le second à Madrid (2001) et le troisième à Guadalajara (2004). En dépit de la médiatisation de ces rencontres, leurs résultats ont été plutôt modestes en

1. Laurence Whitehead, « La relación biregional », *Nueva sociedad*, n° 189, janvier-février 2004, p. 74.

raison, d'une part, de la faible efficacité due à la dimension du Sommet (étaient présents 25 chefs d'État et de gouvernement européens et 33 latino-américains et caribéens) et, d'autre part, de la difficulté de trouver des points de convergence, car les deux parties étaient tout aussi profondément fragmentées, beaucoup de leurs membres ayant des orientations et des intérêts différents. En outre, les difficultés économiques de l'Amérique latine se sont transformées en obstacles sérieux, empêchant d'avancer vers l'interrégionalisme lors des deux premiers Sommets. Le 11 septembre a fini d'achever ce genre d'initiative, leur ôtant tout fondement d'existence, dans la mesure où il a contraint les acteurs à repenser les relations Europe-Amérique latine dans un schéma mondial de type unipolaire, et il a réduit par conséquent sérieusement la capacité d'action des parties.

Le 11 septembre a provoqué par ailleurs un autre changement : il a bouleversé l'agenda international, reléguant ainsi les thèmes économiques — d'intérêt majeur pour l'Amérique latine — derrière les problèmes militaires et de sécurité. De fait, suite aux attentats du *World Trade Center*, elle se trouve à la périphérie de la géopolitique mondiale, et a aujourd'hui de grandes difficultés à exister sur la scène internationale. Tandis que d'autres régions suscitent un intérêt très vif, les priorités du nouvel agenda international ne sont pas des plus urgentes concernant l'Amérique latine : cela signifie donc que celle-ci a perdu l'espace de manœuvre dont elle bénéficiait jusque-là dans la vie internationale.

Si le 11 septembre a provoqué des changements tant dans le contexte que dans le contenu des relations Europe-Amérique latine, l'intervention nord-américaine en Irak a apporté d'autres éléments, porteurs de rancœurs, de tensions et de différences. Premièrement, l'UE, qui depuis toujours avait reproché à l'Amérique latine son incapacité à parler d'une seule voix, a été profondément divisée face à la thématique de la guerre. Plusieurs des membres historiques de l'UE, rejoints par la quasi-totalité des gouvernements des pays du dernier élargissement, se sont déclarés favorables à la politique de représailles menée par Washington, alors que d'autres — parmi eux la France, l'Allemagne et la Belgique — se sont convertis en détracteurs de l'arrogante politique nord-américaine. On a constaté une situation similaire en Amérique latine, où la majeure partie des gouvernements ont manifesté leur refus de la guerre, alors qu'un autre groupe appuyait la stratégie de l'Administration Bush.

Les jours ayant précédé l'éclatement du conflit irakien, un autre problème a surgi dans les relations Europe-Amérique latine. L'UE a signé des accords d'association avec le Mexique et le Chili¹, tandis que ces derniers représentaient à ce moment-là l'Amérique latine au Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU). Ces traités prévoyaient notamment que les parties chercheraient à rapprocher leurs positions dans les enceintes internationales. Il y avait là une grande opportunité historique de donner sens à ces engagements. Or la division européenne face au projet des États-Unis a empêché toute tentative de dynamiser les relations politiques. Toutefois, la dimension politique de ces traités est restée lettre morte. Qui plus est, le refus de la guerre — position éthiquement juste —, a occa-

1. Signé en mars 2000, l'Accord d'association économique, de concertation politique et de coopération entre l'UE et le Mexique instaure la libéralisation des échanges entre les deux parties, et couvre les biens, les services, les investissements, ainsi que les marchés publics. Un accord similaire a été conclu avec le Chili en novembre 2002 (en vigueur depuis février 2003).

sionné plus d'inconvénients que d'avantages pour les pays latino-américains. Opposés aux États-Unis, la majorité de ces pays ont fini par se ranger du côté du couple franco-allemand, contradicteur international principal de Washington dans les mois précédant le conflit. Cependant, ce choix a été problématique, dans la mesure où ces pays européens n'ont pas été les défenseurs directs des causes latino-américaines dans les enceintes internationales, pas plus que les pays latino-américains concernés n'ont fait montre d'une quelconque volonté d'améliorer leurs relations avec l'UE.

L'Espagne : plaque tournante des relations Europe-Amérique latine

L'autre tension révélée par ce conflit a concerné la position belligérante de l'Espagne, faisant d'elle le « pont entre l'Europe et l'Amérique ». Le rôle de l'Espagne est indéniable en ce qui concerne la définition d'un profil relationnel et le processus de rapprochement entre l'Europe et l'Amérique latine. En effet, elle est le seul pays européen qui ait construit une « relation spéciale » dans la région. Dès le début des années 1990, on observait toutefois que cet intérêt pour l'Amérique latine était instrumental et ne constituait pas une fin en soi dans la politique extérieure espagnole. Il n'est pas erroné de dire que l'Amérique latine est devenue l'axe fondamental de l'action extérieure espagnole dans la mesure où la « relation spéciale » économique établie entre les deux parties favorisait le processus d'internationalisation de l'économie espagnole et, au niveau politique, donnait à Madrid davantage de poids dans les négociations avec des pays tiers. Cela étant, les liens spéciaux que l'Espagne a cultivés avec l'Amérique latine sont l'un des points forts de Madrid, tandis qu'ils représentaient un espace de faiblesse pour la politique extérieure de la plupart des autres pays européens.

En dépit du caractère instrumental des relations entretenues avec l'Amérique latine sous le gouvernement socialiste de Felipe González Márquez (1982-1996), la stratégie concernant la région conciliait relations bilatérale et communautaire. L'arrivée au pouvoir de José Maria Aznar, en 1996, a marqué une évolution dans l'instrumentalisation de ces relations, laquelle a pris le sens d'une relation triangulaire Espagne-Amérique latine-États-Unis d'où l'UE était exempte. Plusieurs éléments y ont contribué. Tout d'abord, sa vision de l'UE en tant que démultiplicateur de la volonté des pays membres supposait la reconstitution de certains intérêts nationaux espagnols en marge des préférences communautaires. Ensuite, J. M. Aznar a redonné vie à l'atlantisme ibérique, faisant des États-Unis la référence de son action extérieure, à l'encontre de l'approfondissement européen. Cette réorientation répondait à une double considération : d'une part, l'aspiration à suivre l'exemple britannique en maximisant la capacité de l'Espagne à négocier au sein de l'UE, grâce à sa condition de « pont » entre les États-Unis et l'Europe continentale ; de l'autre, s'appuyant sur un prestige international élargi, il se proposait d'éviter que l'élargissement ne conduise à marginaliser Madrid dans les affaires européennes. L'Amérique latine devait entrer dans cette relation triangulaire, mais en se soumettant à l'Espagne et aux États-Unis, ce qui signifiait que Madrid ôtait toute autonomie à sa relation avec l'Amérique

latine. Ce qui signifiait aussi que le pays européen le plus proche de l'Amérique latine, à savoir l'Espagne — qui prétendait entrer et jouer dans la cour des « grands » —, prenait une certaine distance à l'égard des pays centraux dans le processus communautaire, réactualisant ainsi une conception atlantiste traditionnelle, intéressée avant tout par une intensification de ses liens avec les États-Unis, avec qui elle partage la conception de la lutte antiterroriste. Ce rapprochement transatlantique assignait dès lors à l'Amérique latine une fonction de simple pion dans ce nouveau jeu stratégique.

L'évolution des relations internationales et les fissures constatées entre pays occidentaux n'ont finalement que peu bénéficié aux pays d'Amérique latine. Dans la mesure où la solution aux problèmes les plus graves de la région ne peut être envisagée qu'à partir d'une perspective globale, les Latino-américains sont identifiés à l'unisson aux positions défendues par les acteurs les plus influents de l'UE. Or ces pays, précisément, sont les plus éloignés des problèmes de l'Amérique latine. Sur l'échiquier mondial, les pays latino-américains se trouvent donc de fait plus proches de ceux qui défendent leurs positions en termes atlantistes et nationaux (les États-Unis, l'Espagne de J. M. Aznar, etc.). Il convient de voir si le gouvernement de José Luis Rodriguez Zapatero permettra d'établir à nouveau une politique de coopération triangulaire entre l'UE, l'Espagne et l'Amérique latine.

De façon synthétique, l'affaiblissement des relations Europe-Amérique latine a été en dernier ressort un fait éminemment politique. Le bilan, affectant l'économie, n'aurait peut-être pas été aussi négatif dans un autre contexte et il n'est pas exagéré de dire que les mouvements sur la scène internationale ont pesé négativement sur ces relations. Pour autant, les rapports économiques n'ont pas connu un meilleur sort : on est passé de l'euphorie à la déception, les relations commerciales s'inscrivant dans la perpétuation d'un schéma traditionnel d'échange inégal, et l'investissement étranger n'ayant à aucun moment permis la conversion de l'Amérique latine en un segment des systèmes productifs globalisés.

De fait, l'Amérique latine reste face à de grandes inconnues. D'un côté, le profil de la relation a été conçu de façon simple par l'UE ; or, l'Amérique latine doit de façon pressante repenser le monde, la place qu'elle y occupe et la manière dont la région doit se positionner dans les interstices de la mondialisation pour pouvoir définir une attitude constructive face au monde et à l'Europe. De l'autre, elle doit assumer une attitude qui lui permette de résoudre la tension subsistant entre défense de la prérogative des États et approfondissement d'un projet cosmopolite, et prendre pleinement conscience qu'elle se trouverait ainsi mieux à même de résoudre ses problèmes les plus aigus. En Amérique latine aussi l'État doit se dénationaliser et assumer un profil transnational, coopératif et cosmopolite. Il doit également accélérer le processus d'intégration, seul mécanisme à disposition des États faibles leur permettant de faire entendre leur voix et de défendre leurs positions sur la scène internationale. Enfin, il doit savoir conjuguer ses intérêts au sein des mutations actuelles de la réalité mondialisante. Si l'on n'apporte guère de solutions à ces problèmes, l'Amérique latine restera une Atlantide — c'est-à-dire un continent perdu de la géopolitique mondiale — et le bateau européen continuera à s'éloigner de ce continent, inéluctablement.

(Traduit de l'espagnol par Jean-Jacques Kourliandsky)