

## **Département thématique Politiques externes**

**LA STRATEGIE TRIPARTITE UE-ALC-ASIE**

**UN NOUVEL ELAN POUR LES RELATIONS  
EUROPE-AMÉRIQUE LATINE?**

**AFFAIRES ETRANGERES**



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ    PARLAMENTO EUROPEO    EVROPSKÝ PARLAMENT    EUROPA-PARLAMENTET  
EUROPÄISCHES PARLAMENT    EUROOPA PARLAMENT    ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ    EUROPEAN PARLIAMENT  
PARLEMENT EUROPÉEN    PARLAIMINT NA HEORPA    PARLAMENTO EUROPEO    EIROPAS PARLAMENTS  
EUROPOS PARLAMENTAS    EURÓPAI PARLAMENT    IL-PARLAMENT EWROPEW    EUROPEES PARLEMENT  
PARLAMENT EUROPEJSKI    PARLAMENTO EUROPEU    PARLAMENTUL EUROPEAN  
EURÓPSKY PARLAMENT    EVROPSKI PARLAMENT    EUROOPAN PARLAMENTTI    EUROPAPARLAMENTET

**- DEPARTEMENT THEMATIQUE -**

**BRIEFING PAPER**

**La stratégie tripartite UE-ALC-ASIE  
- un nouvel élan pour les relations  
Europe-Amérique latine?**

**EXPO/B/AFET/2007/46  
PE 385.568**

**avril 2008  
FR**

DV\730574FR.doc Traduction externe

**FR**

**FR**

Cette note a été demandée par la commission des affaires étrangères du Parlement européen (AFET).

Le présent document est publié dans les langues suivantes: espagnol (original), anglais, français.

Auteur: Dr Klaus BODEMER

Fonctionnaire responsable: Pedro NEVES  
Direction générale des politiques externes de l'Union  
Département Politiques générales WIB 06M 077  
rue Wiertz  
B-1047 Bruxelles  
E-mail: <mailto:pedro.neves@europarl.europa.eu>

Manuscrit terminé le 29 avril 2008.

Des copies peuvent être demandées par courrier électronique: <mailto:xp-poldep@europarl.europa.eu>

Bruxelles, Parlement européen, avril 2008.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Cette étude est disponible sur Internet:  
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

© Communauté européenne, 2008.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

## INDICE

Document de synthèse.....	4
1. Introduction .....	5
1 Le dialogue politique dans l'Europe et l'ALC .....	5
1.1 Le «dialogue de San José» - Du succès à la routine diplomatique .....	5
1.2 Le dialogue politique entre l'UE et le Groupe de Rio et les sommets bilatéraux - beaucoup de bruit pour rien? .....	9
1.3 Un bilan critique du dialogue politique latino-européen en fonction de ses principales fonctions.....	11
1.4 L'origine du dialogue politique et sa logique politico-institutionnelle comme facteurs d'explication de son contenu restreint .....	13
1.5 Vers un nouveau dialogue - quelques propositions .....	14
2. La stratégie tripartite UE - ALC - Asie: origine, idées de base, mise en œuvre .....	15
2.1 Le contexte: les changements récents dans le système international et leurs conséquences dans les relations entre l'Europe et l'Amérique latine .....	15
2.2 Les premières avancées conceptuelles et les pratiques vers une relation triangulaire - le rôle pionnier de l'Espagne .....	18
2.3 L'évaluation de l'initiative espagnole et son éventuel transfert au niveau européen .....	21
2.4 Conclusions et options .....	24
2.4.1 Eléments d'une stratégie tripartite pragmatique, réaliste et discrète .....	24
2.4.2 Remarque finales – et un avertissement .....	24
Annexe .....	27
1. Abréviations .....	27
1. Bibliographie .....	29

## Document de synthèse

Le dialogue politique, entamé il y a presque 25 ans avec le «dialogue de San José», constitue sans aucun doute une des bases les plus solides des relations entre l'Europe et l'Amérique latine. Dans le cadre d'un débat interne sur le renforcement des relations bipartites et en réponse aux changements conjoncturels et structurels survenus au niveau international, depuis le début de ce siècle, l'idée a germé de développer ce dialogue bipartite et d'en faire une discussion tripartite ou triangulaire, incluant l'Asie comme troisième partenaire.

Le texte présenté ici pose la question de savoir si cette stratégie pourra constituer une avancée significative vers un nouveau dialogue et vers une association stratégique entre les deux régions. L'évaluation des dialogues les plus importants des relations latino-européennes, du dialogue entre l'UE et l'isthme centraméricain (le dialogue de San José), des rencontres entre l'UE et le groupe de Rio et enfin des sommets Europe-Amérique latine constitue le point de départ (première partie). Les trois différentes fonctions qu'un dialogue politique doit remplir d'un point de vue conceptuel, à savoir l'*agenda setting*, la rationalisation et l'institutionnalisation, sont les points de référence de cette évaluation. Le fait que ces fonctions ne sont que partiellement remplies dans les relations bilatérales entre l'UE et l'AMC est dû, au moins en partie, à l'origine du dialogue et à sa logique politique et institutionnelle. Les deux phénomènes limitent la marge de manœuvre d'un nouveau dialogue.

Dans la deuxième partie du *Briefing Paper*, la description et l'évaluation de la stratégie tripartite entre l'UE, l'Amérique latine et l'Asie font suite à plusieurs propositions concernant ce qui précède. Il est évident qu'une telle stratégie, initiée par des diplomates et des universitaires espagnols au cours des dernières années, doit également tenir compte des changements survenus sur l'échiquier régional et international. Une tripartite qui va au-delà d'une collecte d'idées et des suppositions et qui dispose des moyens nécessaires à sa mise en œuvre au niveau politique implique des efforts plus importants de recherches empiriques sur les trois côtés du triangle et sur leurs relations, ainsi que des échanges fluides entre ces recherches et le domaine politique.

## Introduction

Le dialogue politique, un des trois piliers des relations latino-européennes (les autres sont les relations économiques- le commerce et les investissements - et la coopération au développement), entamé il y a 25 ans à San José, au Costa Rica, et qui se développe sur les accords de coopération des différentes générations, constitue sans aucun doute une des bases les plus solides des relations entre l'Europe et l'Amérique latine. Il s'agit en outre d'un élément différenciateur qui n'est inclus dans aucun des traités entre les États-Unis et des partenaires latino-américains. Indépendamment de la valeur de ce dialogue pour les relations bilatérales, l'idée de transformer cette discussion bipartite en discussion tripartite ou triangulaire qui inclurait l'Asie (idée qui s'est partiellement concrétisée en propositions concrètes) a récemment germé dans les cercles académiques et politiques, surtout en Espagne. Cette idée est, à première vue, alléchante et semble être une réponse presque logique au nouvel ordre géopolitique mondial dans lequel de nouveaux acteurs émergents, principalement en Asie, attirent de plus en plus l'attention des hommes politiques, des entrepreneurs et des universitaires.

L'élaboration suivante consiste en deux parties: le chapitre 1 présente un bilan des trois dialogues politiques de l'UE avec l'ALC, à savoir le dialogue EU-Amérique Centrale - dit «**dialogue de San José**» (1.1) -, le dialogue **UE-groupe de Rio** (1.2) et les **Sommets Europe-Amérique latine** (1.3). À l'évaluation de ces trois dialogues (1.4), et en réponse aux indices d'essoufflement de ces dernières années, viennent s'ajouter certaines observations relatives aux limites et à la logique politique et structurelle de ces dialogues, ainsi que plusieurs propositions pour un nouveau dialogue (1.5).

Dans le chapitre 2, nous avons abordé l'origine, les idées de base et les questions sur la mise en œuvre d'une **stratégie triangulaire UE-ALC-Asie**, en tenant compte des changements récents dans le système international et de leur conséquence sur les relations entre l'Europe et l'Amérique latine (2.1). Certaines initiatives d'experts et de diplomates espagnols occupent une place spéciale dans ce débat (2.2). Leur évaluation (2.3) nous amène à la question finale: ces initiatives peuvent-elles être transférées au niveau de l'UE et lesquelles pourraient faire office d'éléments centraux d'une stratégie tripartite UE-ALC-Asie pragmatique, réaliste et discrète (2.4).

## 1 Le dialogue politique dans l'Europe et l'ALC

### 1.1 Le «dialogue de San José» - Du succès à la routine diplomatique

Le dialogue politique entre l'Union européenne et l'Amérique centrale, qui est né il y a 25 ans, est le plus vieux mécanisme de ce type d'échanges entre l'Europe et l'ALC. Lancé avec la première conférence bilatérale le 18 septembre 1984 à San José, au Costa Rica, le dialogue de San José est devenu un forum qui a donné une impulsion déterminante aux relations mutuelles. Ce dialogue a découlé de la volonté explicite des deux parties de pacifier l'Amérique Centrale et ses stratégies incomplètes: la démilitarisation, le retrait des troupes étrangères et l'entame d'un dialogue entre les parties en conflits. En outre, les deux parties avaient la volonté de promouvoir le processus de démocratisation, qui était encore embryonnaire, dans la région pour contribuer à la stabilité politique et au respect des droits de l'homme. Pour renforcer ces objectifs politiques

et les associer au développement économique à long terme, les dirigeants européens se sont avant tout concentrés sur le processus d'intégration (Bodemer 1986,46 et ss.).

Le gouvernement des États-Unis a regardé l'engagement européen en Amérique centrale d'un œil méfiant et l'a parfois durement critiqué. Les perceptions divergentes de la crise des deux côtés de l'Atlantique sont à l'origine de ce comportement. La théorie de base des Européens était que la crise trouvait avant tout son origine dans le déséquilibre structurel du développement économique et social et qu'il fallait donc concentrer le compromis européen sur le soutien économique et politique. Au niveau économique, il semblait évident que seuls le développement et l'union économique garantiraient la stabilité politique à long terme. Pour cette raison, l'accent a été mis sur l'aide au développement et surtout sur des projets régionaux dans le cadre du marché commun centraméricain (MCCA). En ce qui concerne les aspects politiques, il a été conclu que les mêmes pays devaient résoudre les conflits existants et que le soutien européen se concrétiserait de façon opportune par le biais d'une aide indirecte, à savoir une assistance aux efforts des pays.

La perception européenne de la crise, qui considérait l'injustice sociale comme principal facteur de menace, était en contradiction avec l'argumentation géostratégique du gouvernement américain qui imputait les problèmes de l'Amérique centrale presque exclusivement au conflit Est-Ouest et les interprétait en termes de sécurité nationale. Dans ces circonstances, les processus de démocratisation dans la région ont été considérés comme dangereux dans la mesure où ils allaient à l'encontre du *statu quo*.

Bien que certains gouvernements conservateurs d'Europe aient compris la ligne dure imposée par l'administration Reagan en Amérique centrale et aient mis en garde contre l'instauration de gouvernements communistes dans le jardin des États-Unis, qui auraient pu menacer des voies essentielles d'approvisionnement entre les États-Unis et l'Europe en cas de conflit, la majorité de ces gouvernements ont imposé la stratégie de diminution des tensions exprimée dans le dialogue de San José.

La dynamique et le chemin emprunté par le dialogue de San José ont été essentiellement influencés par les changements survenus au niveau régional et dans l'économie mondiale, ainsi que par le profil des intérêts des forces en présence. Les termes «**paix**» et «**démocratisation**» ont marqué de leur empreinte cette première phase de la coopération internationale. Le résultat visible de cette période fut le soutien au processus de paix subrégional qui a été conclu avec la signature des accords d'Esquipulas II le 7 août 1987.

Depuis la conférence initiale, les ministres des affaires étrangères européens et centraméricains se rencontrent chaque année alternativement dans un pays européen et dans un pays centraméricain dans le but d'élargir la coopération bilatérale pour contribuer au développement économique et social de l'isthme centraméricain.

L'année 1990 a marqué le début d'une nouvelle période du dialogue de San José, expression des changements survenus au niveau régional et international. Pour l'Amérique centrale, la fin de la guerre froide a également marqué la fin des conflits idéologiques. Le chemin était ainsi tout tracé pour trouver des solutions pragmatiques de négociation. Avec la conclusion de la paix au Salvador et au Nicaragua, même le difficile processus de transition au Guatemala a été relancé. Les processus de changements régionaux et interrégionaux du début des années 90 ont engendré une **accentuation des politiques économiques et de développement**. Des questions comme la croissance économique, l'égalité dans la distribution ainsi que la compétitivité des économies centraméricaines ont été placées au centre des préoccupations. Ce changement de perspective a de plus été accentué par le fait que l'engagement des États-Unis dans la région a diminué de

façon perceptible et l'Union européenne et ses États membres ont alors commencé à prendre en charge l'aide au développement.

En ce qui concerne l'économie, l'UE a conclu un accord commercial avec l'isthme qui incluait la majorité des produits agricoles de la région (excepté la banane). Enfin, la signature d'un accord de coopération de «troisième génération», le premier de ce type signé par l'Union européenne avec une sous-région, a constitué une avancée significative. Cet accord, signé en février 1993 lors de la neuvième conférence des ministres de San José au Salvador, outre les traditionnels champs d'action prioritaires de la coopération économique et des politiques de développement, incluait des programmes complémentaires de coopération scientifique et technologique, de protection de l'environnement et de lutte contre le trafic de drogue.

Au milieu des années 90, de plus en plus de voix se sont élevées pour mettre en garde contre la routine et le ralentissement du dialogue et ont demandé la réforme de ce dernier. Le facteur déclenchant fut la 11<sup>e</sup> conférence des ministres les 23 et 24 février 1995. Trois objectifs devaient déterminer la nouvelle étape du dialogue de San José et, dans un même temps, définir les axes prioritaires de la coopération: la **consolidation de l'État de droit** dans la région; la **stabilisation sociale** et l'**élimination des inégalités** et, finalement l'**intégration de l'Amérique centrale dans l'économie mondiale**.

Des changements sont également survenus dans les mécanismes du dialogue. Lors de la conférence San José XII (à Florence, les 25 et 26 mars 1996), à l'initiative de la Commission européenne et en accord avec la majorité des gouvernements d'Amérique centrale, un **changement de format** a été décidé: depuis lors, outre les rencontres annuelles au niveau ministériel, des réunions sont organisées au même niveau tous les deux ans et des réunions sont organisées avec la *troika* les autres années. Cela a facilité une préparation plus attentive des rencontres et donc des résultats plus concrets.

Les sujets abordés ont également été modifiés. Le dialogue avait pour origine la politique sécuritaire. À partir de là, l'agenda était clair: il fallait chercher des mécanismes pour surmonter la situation de guerre régnant dans la région, tout en luttant contre certaines causes structurelles à l'origine du conflit. Au niveau économique, la coopération pour le développement jouait un rôle important pour soulager le coût social du conflit armé, ce qui reléguait au second plan le débat sur les relations commerciales entre les deux régions. Pour les deux parties, il s'agissait de définir une contrepartie à la politique belliciste du gouvernement américain. Cette politique fit partie, pour l'UE et ses États membres, de la politique de détente pratiquée par l'Europe dans le cadre de la Guerre froide (Carrera, F., 1995, 287 et s).

Depuis le début des années 90, le dialogue s'est ralenti et est entré dans une **phase d'immobilisme**. Cela a été engendré par des intérêts et des attentes divergents de la part des deux partenaires: pour les partenaires centraméricains, la discussion sur l'**accès aux marchés extérieurs à la région** constituait l'axe central, reléguant aux deuxième et troisième plans les questions de coopération, de démocratisation, d'environnement, de droits de l'homme et de normes sociales. Pour sa part, l'UE a continué à renvoyer le thème du commerce (notamment la PAC) aux cadres multilatéraux (GATT, OMC), donnant la priorité, dans son agenda avec l'isthme, aux thèmes de démocratisation et de coopération. Le résultat fut une **sorte de dialogue de sourds**, ce qui a d'autant plus affaibli le dialogue de San José.

Depuis la fin du 20<sup>e</sup> siècle, on observe – en réaction au contexte international changeant et aux «nouveaux défis» - que l'**accent passe des thèmes interrégionaux aux questions internationales**, avec l'objectif latent de renforcer le système multilatéral et multipolaire comme contrepartie à la prétention d'hégémonie unilatérale des États-Unis. Dans ce contexte, les thèmes abordés furent la **réforme du Conseil de sécurité**, la **mise en œuvre de la Cour internationale**

**de Justice, la lutte anti-drogue et anti-terroriste, les interventions humanitaires, les missions de paix et le désarmement.** À cela est venu s'ajouter un message commun en faveur de la **démocratie représentative** (face aux tentations populistes) et de la nécessité de lutter plus spécifiquement contre la **dette sociale** cumulée, un thème qui, depuis le troisième sommet bilatéral à Guadalajara (en mai 2004), occupe une place privilégiée dans l'agenda politique latino-européen.

De plus en plus d'analystes du dialogue ont eu la conviction que la forme de ce dialogue politique (comme celle des autres) devrait tout d'abord changer par rapport aux acteurs qui prennent part à ceux-ci. Certains ont déclaré que la seule manière de rendre crédibles les consensus concernant la démocratisation était d'y **faire participer** les **organisations sociales** qui, bien au-delà du faible système des partis politiques centraméricains, représentent les intérêts des différents niveaux des sociétés de la région. Une discussion tripartite de ce type pourrait ouvrir des espaces pour de nouveaux consensus, de manière à améliorer la légitimité du processus de démocratisation et à offrir de nouvelles opportunités de coopération. D'autre part, malgré le fait que les ajustements de ce type eurent des conséquences positives, il semble aujourd'hui que le dialogue latino-européen ne rattrapera jamais totalement le terrain perdu car ce dialogue politique n'est plus au centre des relations en raison de la fin du processus de paix et des avancées en matière de démocratisation et de la réforme économique.

Ce n'est donc pas un hasard si le dialogue **se concentre**, depuis plusieurs années, sur des aspects de **coopération technologique et commerciale**. Dans la mesure où il s'agit de thèmes moins «politiques», on peut utiliser des niveaux plus techniques - comme la Commission mixte et le Forum sur le commerce -, qui sont également les niveaux les plus bas. Par ailleurs, le dialogue avec la *Troïka* permet de maintenir un dialogue de niveau élevé, sans impliquer autant d'acteurs. Mais même dans ce cas, le dialogue fonctionne mieux qu'auparavant, notamment si l'on tient compte du fait que l'UE est maintenant composée de 27 membres. Quoi qu'il en soit, des thèmes comme les mécanismes doivent également être abordés à l'avenir de manière créative en raison des changements que connaissent les deux régions.

Face à l'impasse dans laquelle se trouve le dialogue de San José et aux nouveaux défis internes et externes des deux régions depuis le début du 21<sup>e</sup> siècle, il est évident que de changements sont nécessaires tant sur la forme que sur le fond. En ce qui concerne les thèmes abordés, la déclaration finale et le plan d'action du premier sommet Europe-Amérique latine à Rio de Janeiro (en juin 1999) avaient présenté une longue liste. En octobre 2000, les deux parties se sont mises d'accord sur quelques champs d'action (anciens et nouveaux). Les nouveaux champs d'action étaient la coopération aux forums internationaux, le système financier international, les questions d'égalité des sexes, la société de l'information et la formation.

Pour **résumer**, on peut dire que les pays européens ont commencé à marcher main dans la main avec l'Amérique centrale, grâce à sa participation active, au début des années 80, au processus de paix dans la région, un dialogue politique qui est l'une des plus grandes réussites de la relation entre les deux sous-régions et – comme l'a souligné le Parlement européen en 1997 – un des plus grands succès européens en matière de politique extérieure.

Sur la base de cette expérience avec l'isthme centraméricain, pas moins de huit dialogues politiques ont jusqu'à présent vu le jour avec différents partenaires.

## **1.2 Le dialogue politique entre l'UE et le *Groupe de Rio* et les sommets bilatéraux - beaucoup de bruit pour rien?**

À la fin des années 80, en marge du dialogue de San José qui se limitait à l'Amérique centrale, s'est manifesté un deuxième partenaire de dialogue, le Groupe de Rio, qui représentait tout le sous-continent latino-américain. Un deuxième mécanisme de dialogue bilatéral est finalement venu s'ajouter à ce premier en 1998: les sommets latino-européens.

En décembre 1986, le «Groupe des huit» est né du Groupe Contadora (Colombie, Mexique, Panama et Venezuela) et du «Groupe de soutien» (Argentine, Brésil, Pérou et Uruguay), groupe qui, à partir de 1989 est devenu le Groupe de Rio (voir Milet, P.,V.;Ramírez,S., 1999, Van Klaveren, A., 2001).

Depuis le début, le Groupe de Rio a entretenu des relations étroites avec l'Union européenne: tout d'abord (à partir de 1987) par le biais de rencontres informelles entre ministres dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies que se tenait tous les mois de septembre à New York et, depuis la «Déclaration de Rome» en 1990, de manière plus officielle. Depuis lors, les ministres des affaires étrangères des deux régions se rencontrent chaque année en Europe ou dans l'ALC, alternativement. En outre, les deux parties ont poursuivi les réunions périodiques à New York dans le cadre des Assemblées plénières des Nations unies et des réunions sont venues s'ajouter pour aborder des sujets spécifiques.

Le fait de maintenir ce dialogue est motivé par **plusieurs raisons** des deux côtés. Pour les Latino-américains, le dialogue signifie avant tout leur reconnaissance en tant qu'interlocuteurs par une des puissances économiques les plus importantes du monde industrialisé et qu'ils traitent d'égal à égal avec celle-ci. Dans un même temps, le renforcement du dialogue politique avec les Européens représente, pour les partenaires latino-américains, une contrepartie à l'hégémonie des États-Unis dans la région, le renforcement de leur capacité de négociation sur la scène internationale et la diversification de leurs relations extérieures.

De son côté, l'Union européenne s'est dès le début rapprochée du Groupe de Rio, d'autant plus que les Européens avaient déjà apporté leur soutien inconditionnel, dans le cadre du Processus de Contadora, aux initiatives politiques de ses membres fondateurs pour la paix. La nouvelle dynamique du processus d'intégration latino-américain a encouragé l'UE à mieux expliquer ses propres expériences d'intégration aux Latino-américains. Outre les thèmes politiques et économiques «classiques» des relations bilatérales, les thèmes de la protection de l'environnement, du trafic de drogue et la politique de sécurité étaient également à l'agenda.

En ce qui concerne le **trafic de drogue**, la production, la commercialisation et la consommation ont été abordées. Au niveau opérationnel, l'attention des Européens s'est principalement concentrée sur la substitution des cultures destinées à la production de stupéfiants et sur des actions de prévention, parallèlement au renforcement du régime de nation la plus favorisée et à un accès plus facile au marché européen pour une grande partie des produits agricoles venant des pays producteurs de feuilles de coca.

Sur le thème de la **sécurité**, qui a régulièrement été abordé au fil des ans dans le dialogue bilatéral, la discussion s'est concentrée, au cours des années 90, sur des questions comme la réduction des coûts pour l'armement et les systèmes d'armes conventionnelles, la non-prolifération des armes de destruction massive, les conflits dans les pays tiers, les conflits entre États, les guerres civiles et le terrorisme, ainsi que sur des mesures visant à instaurer un climat de confiance.

Les sujets potentiellement conflictuels entre les deux régions étaient limités: d'une part, en 1982, le conflit entre l'Argentine et la Grande-Bretagne pour les Îles Falkland/Malouines et, d'autre part, celui entre le Guatemala et la Grande-Bretagne pour le Belize ont été abordés. Pour les deux conflits, les positions des deux parties ont débouché sur un accord. En ce qui concerne Cuba et ses relations conflictuelles avec les États-Unis, l'UE et le Groupe de Rio ont adopté des

positions similaires. D'une part, les violations des droits de l'homme à Cuba ont été condamnées et les deux parties ont fait part de leur volonté de soutenir la transition vers la démocratie et, d'autre part, la politique d'embargo des États-Unis et la loi *Helms/Burton* (voir Gratius, S., 2003) ont été critiquées.

Ces dernières années, dans le cadre d'un intérêt commun pour la paix et la sécurité, un dialogue spécifique sur les **politiques de sécurité au sens large** a vu le jour. Il a été démontré que malgré les paramètres divergents de la situation sur laquelle se base les politiques de sécurité, il existe dans les deux régions une série de coïncidences qui facilitent la formulation de politiques concertées. Ainsi, les deux régions basent leur politique de défense et de sécurité sur l'alliance avec les États-Unis, bien que les mécanismes institutionnels et le niveau de vulnérabilité soient différents. Les deux parties partagent également le fait qu'elles font partie d'un processus d'intégration qui a pour objectif, au-delà de la création de zones de libre échange, un marché commun et, à long terme, l'intégration politique. En accord avec la conviction de chaque partie, un processus d'intégration large, définit de cette manière, comprend forcément une dimension sécuritaire. L'intégration régionale, la consolidation démocratique et la sécurité ne sont donc qu'une seule et même entité (Bodemer, K., 2000).

Face à l'importance donnée ces dernières années par les deux parties à des sujets comme la **pauvreté**, l'**inégalité** et l'**exclusion sociale**, il convient enfin de mentionner une décision prise en mars 2003 lors de la 11<sup>e</sup> réunion ministérielle de l'UE avec le Groupe de Rio. Dans la *Déclaration commune*, les deux parties ont notamment souligné l'importance croissante de la **cohésion sociale** et de la **gouvernance démocratique** dans les relations entre l'Europe et l'Amérique latine. Lors de cette réunion, le commissaire Chris Patten a proposé de faire de la cohésion sociale le thème central du troisième sommet UE-ALC devant se tenir à Guatimalajara, au Mexique, en mai 2004. De plus, sur proposition du gouvernement brésilien, il a été décidé de donner la priorité, à l'ordre du jour de ce sommet, à des thèmes sociaux comme la lutte contre la pauvreté et la création d'emplois. En ce qui concerne la guerre en Irak, dont les conséquences ont troublé les relations entre l'ALC et les États-Unis, ainsi que les relations nord-atlantiques, il convient de mentionner que la déclaration commune Groupe de Rio - UE a également fait référence à cette guerre, exprimant l'espoir d'une fin rapide du conflit avec un minimum de pertes de vies humaines. La Déclaration a également souligné l'importance du multilatéralisme et le rôle central que doit jouer l'ONU pendant et après ce conflit. Avec cette déclaration, l'Europe et l'ALC se sont une fois de plus déclarés en faveur du multilatéralisme et ont mis en avant le rôle essentiel du système des Nations unies dans l'ordre post guerre froide et l'opposition des Européen et des Latino-américains à toute tentative d'unilatéralisme hégémonique du gouvernement Bush ([http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/rio/28\\_03\\_=3.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/rio/28_03_=3.htm)).

### **1.3 Un bilan critique du dialogue politique latino-européen en fonction de ses principales fonctions.**

Pour faire un bilan réaliste des trois dialogues politiques latino-européens traités dans ce document, nous nous sommes penchés sur les fonctions que pouvaient remplir lesdits dialogues d'un point de vue conceptuel pour ensuite vérifier s'ils y étaient parvenus dans la réalité politique. Suite à une enquête récente de José Antonio Sanahuja (Sanahuja, J.,A., 2007, 25-27), il

faut mentionner les fonctions suivantes du dialogue politique pour ensuite évaluer leur niveau de mise en œuvre dans les processus de dialogue politique latino-européens:

**(1) Définition et suivi de l'agenda (*agenda setting*).**

Le dialogue UE-Groupe de Rio et les sommets bilatéraux **ont rempli** cette fonction **partiellement seulement**. Ils se sont limités, en fonction des différents intérêts des parties et de la nécessité de trouver un accord, à des positions communes en guise de plus petit dénominateur commun. Cela signifie que les questions «sensibles» comme le commerce, la dette et les nouveaux défis sécuritaires ont en général été écartées de l'agenda. Cette autolimitation caractérise principalement le dialogue UE-Groupe de Rio. Les sommets, lancés en 1999, éliminent en principe cette restriction. Ils devraient donc, comme l'a souligné le «Rapport Salafranca», définir «un agenda politique élargi» qui traiterait des questions importantes et sensibles d'un point de vue politique, comme la sécurité, la prévention des conflits ou les migrations. Leur agenda politique s'est effectivement avéré plus large que ceux du dialogue UE-Groupe de Rio et correspondait aux intérêts distincts des deux parties et offrait un certain contrôle sur son contenu et sur son champ d'action. Les pays andins et d'Amérique centrale ont utilisé les sommets pour demander des accords d'association, notamment des zones de libre échange, qui ne correspondaient pas à la stratégie initiale de l'UE pour les deux sous-régions. L'UE, a pour sa part réduit - en réaction à la critique sur la pléthore de thèmes des deux premiers sommets - la quantité de sujets abordés à partir du troisième sommet à Guadalajara et a clairement donné la priorité à la cohésion sociale comme axe du dialogue politique bilatéral, non sans une certaine réticence de certains gouvernements latino-américains.

Le Conseil et la Commission ont essayé d'associer cette question à certains instruments de coopération, en en écartant d'autres (le Fonds de solidarité bilatéral proposé par le Parlement européen) et en laissant hors de la discussion sur la cohésion sociale des sujets «sensibles» comme le libre échange ou les dettes extérieures (Sanahuja, J., A., 2007: 26). Toutefois, bien au-delà du thème central de la cohésion sociale, des accords ont récemment été conclus sur dans les agenda des sommets et des réunions entre l'UE et les différentes sous-régions et des sujets importants des relations bilatérales et du débat international, comme l'intégration régionale, le respect et la défense des droits de l'homme, la gouvernance démocratique, la réforme de l'état, la consolidation de l'État de droit et de ses institutions, la lutte contre la corruption, la défense du multilatéralisme et le développement durable ont été abordés.

**(2) Prolifération et importance des canaux et des instances de dialogue (*rationalisation*).**

Le dialogue politique se tient dans un réseau de différents niveaux et institutions, tant au niveau interrégional (les sommets Europe-Amérique latine et ibéro-américains, le dialogue UE-Groupe de Rio), régional et subrégional (Groupe de Río, UE-Amérique centrale, UE-Communauté andine, UE-Mercosur) qu'au niveau bilatéral (UE-Chili et UE-Mexique).

L'harmonisation et la concertation des positions politiques au cours des quatre sommets Europe-Amérique latine (Rio de Janeiro 1999, Madrid 2002, Guadalajara 2004, Vienne 2006) n'auraient pas été possibles sans les dialogues politiques des années précédentes. Actuellement, cet instrument consiste en discussions lors de réunions ministérielles (UE-Groupe de Río, UE-Mercosur, EU-Chili, UE-Mexique, dialogue de San José), en conférences interparlementaires et en dialogues avec des organisations de la société civile et avec d'autres acteurs comme les entreprises, les administrations régionales et locales. Malgré certains efforts de rationalisation, il

n'a pas été possible d'éviter que, dans certains cas, les discussions se superposent et fassent doublons. Dans d'autres cas, il n'existe paradoxalement aucun cadre adéquat et il faut recourir à des canaux diplomatiques bilatéraux classiques ou à des forums *ad hoc*, comme c'est par exemple le cas avec le processus de paix en Colombie ou avec les organisations sociales qui considèrent qu'elles ne sont pas correctement représentées.

### (3) Efficacité du dialogue (*institutionnalisation*).

Comme l'ont montré les quatre sommets précédents et les plus de 20 années de réunions entre l'UE et le Groupe de Rio, ces réunions sont utiles pour sensibiliser le public et offrir une visibilité aux positions politiques des deux parties sur les sujets les plus urgents de l'agenda international – mais uniquement s'il s'agit de sujets qui ne sont pas réellement conflictuels pour les participants. Toutefois, la dynamique et le format de cet accord multilatéral et le type de réunions ne permettent pas de les traduire en faits concrets. Le résultat de ces réunions sont, en règle générale, **trop vagues et ne permettent pas d'adopter des accords concrets**. Freres et Sanahuja indiquent que, dans le travail ultérieur (des sommets), l'agenda multilatéral est à peine examiné et les parties agissent souvent de façon réactive. On continue à utiliser des mécanismes classiques - la négociation diplomatique à New York ou Genève - avec une faible participation de la Commission européenne, sans débat ni prise de position auprès des instances latino-américaines de concertation politique et il n'existe pas de travail préparatoire aux niveaux intermédiaires - hauts fonctionnaires, secteur social ou universitaire - ni de mécanismes de suivi ultérieur. Ces faits expliquent en partie le scepticisme grandissant que suscitent les sommets et plus généralement ce mode de fonctionnement diplomatique multilatéral (Freres, C., Sanahuja, J.A., 2005).

Pour être complet: **une grande partie de ces faiblesses ont leur propre logique** et les participants au dialogue ne peuvent pas en être tenus pleinement responsables. La vaste gamme de sujets correspond à la nécessité de tenir compte de la diversité des intérêts (et des sensibilités politiques) des parties en présence. Pour rappel, les dialogues bilatéraux impliquent 27 pays européens et environ le même nombre de partenaires latino-américains. Le manque de mécanismes intermédiaires et de dialogues spécialisés se justifie par le manque de personnel tant au niveau de la Communauté qu'au niveau des gouvernements nationaux. À cela vient s'ajouter la préoccupation (qui n'est pas ouvertement exprimée) selon laquelle toute concrétisation des thèmes, traités lors des réunions ministérielles ou présidentielles des sommets de manière générale, restreint la marge de manœuvre au niveau communautaire et/ou au niveau des États membres ou oblige (pas juridiquement ou politiquement) les fonctionnaires des deux niveaux à s'occuper leur mise en œuvre.

#### 1.4 L'origine du dialogue politique et sa logique politico-institutionnelle comme facteurs d'explication de son contenu restreint

Pour comprendre le contenu restreint du dialogue, tant au niveau de l'EU-Groupe de Rio qu'au niveau des sommets, il faut se replonger dans les origines du dialogue politique et dans sa logique politico-institutionnelle.

Le dialogue politique est né, comme l'a indiqué Ramón Torrent dans un rapport récent, en 1990/1991 avec l'accord de l'Espace économique européen (EEE), signé avec les pays de l'AELE et avait pour **fonction de justifier**, aux yeux de la Commission, **la participation des**

**États membres aux accords mixtes.** C'est cette fonction politico-institutionnelle qui explique la naissance même du dialogue politique en tant qu'aspect des relations bilatérales de la Communauté et de ses États membres avec des pays tiers. Le dialogue est devenu, à partir de cette époque-là, une sorte de différence entre les accords bilatéraux «mixtes» et ceux auxquels seule la Communauté participe (Torrent, R., 2005).

En ce qui concerne les relations avec l'ALC, c'est dans le cadre des débats intracommunautaires sur l'accord UE-Mercosur (1995) qu'il a été décidé d'introduire dans l'accord le thème du dialogue politique (question sur laquelle la compétence des États membres n'était pas mise en cause) pour faciliter l'acceptation par le service juridique de la Commission du fait que les États membres faisaient également partie de l'accord, conjointement avec la Commission.

Cette histoire de l'origine du dialogue politique et de sa logique politico-institutionnelle explique en grande partie sa nature et son contenu restreint. Le dialogue couvre uniquement les activités qui se déroulent au sein du système institutionnel de l'Union mais qui ne sont pas développées par la Communauté. La conclusion peu flatteuse mais - me semble-t-il - réaliste de Torrent est que le dialogue politique de l'UE (avec des pays tiers) est condamné, à de rares exceptions, à la production de déclarations avec les représentants des pays tiers dont l'amplitude thématique est inversement proportionnelle à leur capacité à établir des priorités et à trouver des solutions aux problèmes importants (Torrent, R., 2005: 20 et s). La conséquence de sa nature institutionnelle est, selon Torrent, qu'en réalité politique, personne ne se sent responsable du dialogue politique et que la Commission le considère avec une grande méfiance, en partie justifiée. L'auteur conclut que le dialogue politique vient de se transformer, en bonne partie, en un mélange, d'une part, de charge de travail et, d'autre part, de routine qui se développe sur un modèle de compromis internationaux déjà acquis, de tenue de réunion et, en conséquence, de production de déclarations. Chaque gouvernement devra prendre au sérieux cette activité au cours de ses mois de présidence rotative du Conseil pour au moins sauver la face. Mais, outre la présidence, le dialogue politique reprendra, avec chaque gouvernement, le même refrain: charge de travail plus routine... **Si l'importance politique du dialogue politique dans le domaine des relations internationales est très limitée, en revanche, son importance sur un plan strictement juridico-institutionnel interne est significative** (Torrent 2005:21).

Malgré ce jugement critique et le fait que les limites du dialogue et les difficultés pour mettre en œuvre des compromis communs reste un défi bien présent, il serait exagéré et injuste de dire que les dialogues politiques sont dépourvus de toute valeur politique. Leur rôle politique fondamental dans les relations interrégionales est basé (1) sur le fait qu'ils préparent et formulent l'agenda pour le développement des relations entre l'Europe et l'Amérique latine<sup>1</sup>; (2) constituent un réseau continu et institutionnalisé pour l'échange, l'articulation et la concertation des positions politiques dans des domaines qui sont peu (ou pas) sujets à la controverse; (3) offrent un forum d'échange et de connaissance mutuelle qui inclut les représentants politiques de tous les pays des deux régions; (4) peuvent aider à la réduction des différences qui existent entre les parties en présence et, enfin, (5) motivent les participants à formuler de manière claire leur position sur certains problèmes ou sur certaines questions (un domaine où l'UE a, grâce à sa grande expérience dans le *pooling* d'intérêts, plus de succès que l'ALC). Pour résumer, **il s'agit en grande partie d'une politique symbolique, mais - il faut le rappeler - cela reste de la politique.**

---

<sup>1</sup> Cela s'applique avant tout au dialogue interparlementaire

## 1.5 Vers un nouveau dialogue - quelques propositions

Si l'on tient compte du contexte régional et international et des facteurs associés mentionnés dans les paragraphes précédents et si l'on se focalise sur un dialogue politique rénové, plus agile, plus efficace et tourné vers l'avenir, il faut:

- réviser la grande quantité de dialogues et les concentrer en fonction des priorités des deux parties;
- un effort systématique (avec les fonds correspondants) des institutions de l'ALC pour recueillir la grande expérience tirée des dialogues et pour la transmettre de manière horizontale pour parvenir à une meilleure insertion dans chaque système (Freres, C., 2007,104);
- face à une certaine domination des acteurs européens lors des sommets bilatéraux et des sommets ibéro-américains, signifier aux Latino-américains qu'ils doivent faire plus d'efforts s'ils veulent avoir des relations plus symétriques, à savoir une association stratégique avec leur partenaires européens;
- créer un mécanisme plus structuré de suivi et de mise en œuvre des accords entre les sommets. Ce mécanisme pourrait être, comme pour les sommets ibéro-américains, un *Secrétariat Pro-tempore* qui intègre tous les organisateurs du sommet précédent et du sommet suivant;
- donner aux sommets une plus grande visibilité;
- mieux coordonner le Groupe latino-américain d'ambassadeurs (GRULA) avec les directions de l'UE et donner plus de poids aux réunions bilatérales des responsables de la coopération, lancées en 2002;
- promouvoir les dialogues sectoriels et transversaux, par exemple sur la coopération transfrontalière, la paix et la sécurité, les flux migratoires, la cohésion sociale, le trafic de drogue, la démocratie et les droits de l'homme, l'environnement et le développement durable, la gouvernance démocratique - un thème particulièrement important dans la région andine - et d'autres thèmes d'intérêt commun;
- comme apport aux structures gouvernementales de l'ALC: promouvoir les échanges techniques, en suivant l'exemple des expériences des comités de l'OCDE et de la formation dans les programmes SIGMA;
- favoriser le dialogue interparlementaire, notamment dans le cadre de l'Assemblée parlementaire euro-latino-américaine (EuroLat) créée récemment et l'associer étroitement aux forums officiels;
- intensifier le dialogue avec les organisations de la société civile (p. ex. ALOP) – les entreprises (*Business Forum*), les PME, les syndicats, les entités locales et les universités (OBREAL, entre autres) – et l'associer de manière plus efficace avec les activités officielles (Freres, Ch.; Sanahuja, J.A., 2005:59 et s).
- rapprocher l'ensemble des dialogues des nécessités des régions et des pays et de leurs citoyens et les associer aux prises de décision;
- essayer de combler le fossé entre le discours, les déclarations et la structure institutionnelle, notamment la diplomatie des sommets. Cela signifie mettre un terme au bilatéralisme sélectif, à savoir à la pratique de l'UE qui consiste à privilégier les partenaires les plus attractifs, comme le Brésil, le Chili et le Mexique, aux dépens du reste de la région;
- tenir compte de la différenciation et de l'hétérogénéisation croissantes au sein du sous-continent, ce qui implique de donner une nouvelle forme, un nouveau profil au dialogue politique. Cela signifie, d'une part, associer des dialogues bilatéraux (avec le Brésil, le Mexique et le Chili au dialogue de groupe à groupe dans le cadre des réunions UE-Groupe de Rio, et, d'autre part,

augmenter la coopération thématique dans les domaines qui offrent une complémentarité d'action avec l'intensification de l'échange au niveau bilatéral (Maihold, G., Zilla, C., 2005: 7); - être prudent, d'une part, avec la vente de modèles, notamment du «modèle» de l'État providence européen, et, d'autre part, inclure plus concrètement le débat sur la réforme de ce modèle et sa meilleure adaptation à un monde globalisé (voir Bodemer, K., 2007); et enfin - inclure au dialogue les changements survenus dans la relation des deux parties avec le monde extérieur, une responsabilité plus importante dans la politique mondiale, l'élargissement des options pour les partenaires latino-américains pour la présence politique et économique croissante de la Chine et pour la formation d'un axe Sud-Sud.

## 2. La stratégie tripartite UE - ALC - Asie: origine, idées de base, mise en œuvre

### 2.1 Le contexte: les changements récents dans le système international et leurs conséquences dans les relations entre l'Europe et l'Amérique latine

(1) Un des développements déterminants du système international au cours des années 80 et 90, outre la **mondialisation progressive** dans les domaines des finances, de la production, du commerce, de l'information et de la communication, fut la **dynamique croissante de la coopération multilatérale au niveau régional**, par le biais de la création de nouvelles initiatives et de l'examen approfondi des expériences antérieures. La coopération régionale a acquis de plus en plus d'importance pour la politique extérieure et l'économie, promettant ainsi de devenir une caractéristique structurelle du nouvel «ordre mondial», bien qu'il n'ait pas encore de profil bien défini. Hors de l'Europe, le nouveau régionalisme (ouvert) a joué un rôle concret en Amérique du Nord et en Amérique du Sud, ainsi que dans les Caraïbes. Avec l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et le Mercosur, la coopération économique s'est institutionnalisée, alors que les positions en matière de politique extérieure ont été coordonnées, bien qu'elles soient toujours à l'état embryonnaire, par le biais du Groupe de Rio (Milet, P.V., 2001). De plus, on a tenté de recréer les anciennes expériences d'intégration de l'Amérique centrale – avec des résultats ambigus (Bodemer, K.; Gamarra, E., 2002) et de la région andine (Bodemer, K., 1996), en les relançant après des décennies de paralysie. Pour résumer, ces initiatives régionales et subrégionales de la fin des années 90 ont acquis une consistance jamais égalée, générant des nouvelles formes de coordination et de concertation politiques, ainsi que l'intensification du commerce interrégional et de la coopération entre les entreprises.

(2) L'orientation internationale de l'ALC a pris une nouvelle direction dans les années 90, à tel point que la région a non seulement continué à jouer un rôle très actif dans la politique internationale et qu'elle s'est efforcée de l'intensifier, mais aussi, face à la fin du conflit Est-Ouest, qu'elle **a cherché à diversifier ses relations extérieures. Un composant Sud-Sud est venu s'ajouter** aux relations Nord-Sud, dominées par les États-Unis, l'Europe et, dans une moindre mesure, le Japon, développant les relations avec la zone Asie-Pacifique. Dans ce contexte, les protagonistes sont notamment les pays latino-américains riverains du Pacifique comme le Mexique, le Pérou et le Chili (Faust, J.; Mols, M., 1998). Depuis les années 90, ces pays ont noué des relations plus étroites avec l'Asie, des relations qui, une fois estompées les conséquences des graves crises financières entre 1997 et 2002 (en Asie 1997/98, en Russie 1998, au Brésil 1999 et enfin en Argentine 2001/02) ont connu un nouvel élan.

(3) En ce qui concerne **l'Europe et l'Amérique latine**, la fin du conflit Est-Ouest a modifié leurs relations à plusieurs égards. Les deux sous-régions se sont engagées, depuis 1989/1990, dans un processus **d'imitation**, avec l'intention de mieux relever les nouveaux défis internationaux. L'UE et ses États membres ont été obligés de soutenir leurs voisins dans leur difficile processus de transformation politique, économique et sociale (soutien qui s'est concrétisé en «politique de voisinage»), de mettre fin à une guerre en ex-Yougoslavie et de définir une politique étrangère et de sécurité commune (PESC). L'Amérique latine, de son côté, se considérait, lors des premières années après la guerre froide, plus comme une victime de la conjoncture internationale que comme un acteur du nouvel ordre international. Sa marge de manœuvre a été affectée de manière négative en raison d'au moins trois phénomènes: la disparition d'un modèle représentant une alternative au capitalisme en vigueur; une perte d'autonomie et de capacité de négociation et, enfin, la perte du consensus interne au niveau régional et national.

(4) Malgré le fait que tous les pays de la région aient milité pour des systèmes démocratiques libéraux, aient ouverts, en suivant (en partie de façon volontaire, en partie sous la pression des agences financières internationales) les recommandations du «*Consensus de Washington*», leur marché à la concurrence international et aient modernisé leur économie, les pays européens ne leur ont pas offert, en guise d'équivalent, un meilleur accès à leur marché et n'ont pas augmenté de manière substantielle leur aide au développement et leurs investissements directs. Les États-Unis se sont toutefois efforcés, sous les gouvernements de Bush Sr. et de Clinton, à entretenir une relation équilibrée avec l'ALC et la traitant comme faisant partie leur zone d'influence géopolitique et économique «naturelle», remplaçant le partenariat idéologique du passé par un partenariat d'intérêt basé sur le libre échange, la démocratie libérale, les investissements et – depuis les attaques contre les tours jumelles à New York et contre le Pentagone à Washington – la sécurité, ce dernier point étant réduit dans la nouvelle doctrine sécuritaire de Bush (de juin 2002) de lutte contre le terrorisme (Bodemer, K., 2005).

(5) Un cinquième élément du nouvel ordre international depuis les années 90 est constitué par la **formation des blocs en Europe et en Amérique:**

- Sous le leadership incontesté des **États-Unis**, la seule superpuissance, le continent américain a tenté de s'intégrer toujours plus sous le thème de «régionalisme ouvert» ou de «nouveau régionalisme». Les États-Unis espéraient qu'avec la mise en œuvre de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), les pays au Sud du Rio Grande deviendraient, avec l'ALENA, la zone la plus importante pour leurs produits et leurs investissements, dépassant ainsi les produits et les investissements de l'Union européenne. Toutefois, ces espoirs se sont effondrés avec l'échec de la ZLEA lors du sommet des Amériques à Mar del Plata en 2005.

- Contrairement aux Amériques, il n'y a pas de puissance hégémonique en **Europe**. Suite aux réformes institutionnelles, un processus de plus en plus important de supranationalisation s'est mis en place. Les élargissements successifs de l'UE depuis le milieu des années 80 ont augmenté son poids économique et politique mais, dans un même temps, son homogénéité. Aux différences économiques importantes (revenus par habitant, pouvoir d'achat, etc.) viennent s'ajouter des différences importantes en termes de valeurs et de cosmovision ainsi qu'en termes d'intérêts extérieurs. Tout cela a compliqué la prise de décision dans plusieurs domaines au sein de l'Union, notamment sur une politique cohérente envers l'ALC. Il faut ajouter, aux crises institutionnelles, le plus visible dans le débat sur le traité constitutionnel, une crise du modèle socio-économique européen, reflet de l'adaptation compliquée aux pressions de la

mondialisation. Dans de nombreux pays, un processus de démantèlement des éléments de l'État providence a commencé, un État qui a jusqu'à présent été au cœur de l'identité de l'Europe occidentale. Ce débat n'est pas sans conséquences pour la cohésion sociale, thème central du dialogue latino-européen depuis le sommet de Guadalajara. La façon dont ces tendances s'expriment dans le contexte international reste ouverte si l'UE devient, comme le disent Christian Freres et José Antonio Sanhuja, un acteur «introspectif» qui se limite à la gestion de ses propres intérêts ou une «puissance civile» ou «faible» avec une projection mondiale active (Freres, C., Sanahuja, J.A., 2005).

En conséquence de ce développement des deux côtés de l'Atlantique, les Latino-américains et les Européens ont donné la priorité à leur agenda interne complexe. Face à cette volonté d'aller de l'avant, il restait peu de temps et les ressources financières allouées pour les relations extérieures furent modestes.

**(6) L'Amérique latine et les Caraïbes n'ont jamais fait partie des priorités de la politique extérieure européenne.** Cette situation n'a pas non plus évolué après la guerre froide. Si l'Europe a offert des choses intéressantes comme, par exemple, son expérience intégrationniste, la non-discrimination, l'institutionnalisation, le multilatéralisme et la préférence donnée aux solutions pacifiques pour régler les conflits, de telles «cadeaux» ont été faits dans le cadre du développement interne de l'UE et non parce que l'Europe avait des intérêts spécifiques dans la région (Whitehead, L., 1992:140). En conséquence, depuis le début du siècle, les avantages comparatifs de l'association entre l'Europe et l'Amérique latine consistent avant tout en une coopération plus importante au niveau international (Gratius, S., 2002:9).

## **2.2 Les premières avancées conceptuelles et les pratiques vers une relation triangulaire - le rôle pionnier de l'Espagne**

Le concept de relation tripartite est utilisé pour décrire l'interaction entre trois blocs régions, c'est-à-dire dans le cas présent, entre l'Europe, l'ALC et l'Asie. Bien que les blocs puissent être concurrents dans certains cas et coopérer dans d'autres, l'essentiel c'est l'existence d'intérêts communs et de relations existantes et potentielles entre eux. Dans la mesure où l'Espagne est le pays d'Europe qui a les relations politiques, économiques et culturelles les plus étroites avec l'ALC, ce n'est pas un hasard si l'idée de relation tripartite entre l'Europe, l'ALC et l'Asie a été pour la première fois formulée par des diplomates et des universitaires de ce pays. Les meilleurs exemples des relations entre l'Espagne et l'ALC sont les sommets ibéro-américains, l'identité linguistique, l'échange culturel étroit, la similitude des expressions culturelles, les migrations de populations entre les deux rives de l'Atlantique et les investissements espagnols au sein de l'ALC. De leur côté, les relations entre l'ALC et l'Asie sont toujours plus fortes en termes économiques, avec un effet domino qui touche la politique. La Coopération économique Asie Pacifique (APEC) auquel participent 21 pays, dont le Mexique, le Pérou et le Chili, et le Forum de coopération Amérique latine – Asie (FOCALAE) qui comprend également des pays latino-américains, forment une dimension politique croissante et offrent de nouvelles possibilités pour une discussion tripartite.

Depuis des décennies, l'Espagne a réclamé le leadership dans les relations latino-européennes. Un coup d'œil aux chiffres bruts des échanges économiques, notamment les investissements et la coopération, entre l'Espagne et le sous-continent latino-américain, explique cette prétention. Dans la mesure où les gouvernements espagnols – quelle que soit leur couleur politique – n'ont souvent pas fait de différence entre leurs intérêts bilatéraux et les intérêts

européens, il n'est pas surprenant de voir que les auteurs espagnols qui ont abordé le sujet de la relation tripartite ne font pas beaucoup d'efforts pour séparer clairement un point de vue espagnol et un point de vue européen.

Un document, élaboré en 2004 par Manuel Montobbio, ambassadeur et Dr en sciences politiques, offre de nombreuses informations à ce sujet. L'auteur, qui, au moment de la publication était ambassadeur en mission spécial au sein du ministère des affaires étrangères et de la coopération, a publié, en décembre 2004, un essai intitulé «*Triangulando la Triangulación. Espana/Europa - América Latina - Asia Pacífico*», publié par la Fondation CIDOB à Barcelone (Montobbio, M., 2004).

Le point de départ de l'auteur est le contrat qui existe entre des relations particulièrement intenses entre l'Espagne et l'ALC, marquées notamment, d'une part, par le système des sommets ibéro-américains et par les investissements espagnols dans la région et par une relation faible et insuffisante de l'Espagne avec la région Asie-Pacifique avec un problème structurel de connaissance mutuelle insuffisante, d'autre part (Montobbio 2004:7). En ce qui concerne les relations entre l'ALC et la région Asie-Pacifique, l'auteur note un processus de renforcement et de développement des deux côtés mais note que ce processus n'est pas suffisamment exploré et exploité par l'Espagne. L'auteur en veut notamment pour preuve la constitution du Forum de coopération ALC - Asie (FOCALAE), une série d'accords économiques et commerciaux, ainsi que l'intérêt mutuel croissant de la Chine et de l'ALC pour le renforcement de leurs relations, qui s'est concrétisé en 2004 par une série de visites d'États, notamment celles du président chinois Hu Jintao en Argentine, au Brésil, au Chili et à Cuba à l'occasion de la tenue du premier sommet du Forum de coopération économique Asie Pacifique (APEC). Montobbio fait l'inventaire des relations entre l'Espagne, l'ALC et l'Asie en détaillant le chemin parcouru dans le cadre de ce triangle pour contribuer au développement du paradigme de relation tripartite.

D'un point de vue espagnol, le travail de Montobbio s'est avéré particulièrement opportun au moment où le gouvernement espagnol a élaboré la version 2005-2008 du Plan Asie Pacifique. Ce plan a accordé une importance particulière à la stratégie de relation tripartite qui, selon les auteurs et Montobbio, promettait une relation pleine de possibilités. Montobbio, qui a consacré une partie de son analyse à l'exploration des opportunités que présente le modèle de relation tripartite dans les domaines économiques, politiques et culturels, soulignait la nécessité de promouvoir cette stratégie également dans la coopération au développement, les moyens de communication et dans les possibilités qu'offre le monde virtuel via Internet.

Au **niveau économique**, Montobbio recommande l'utilisation tripartite de la présence économique et des investissements de son pays au sein de l'ALC comme incitant pour promouvoir l'établissement en Espagne d'entreprises asiatiques intéressées par la double projection vers l'Espagne et l'Union européenne et vers l'ALC, comme élément pour la promotion de l'image de l'Espagne dans la région Asie Pacifique et comme facteur d'attraction des investissements et des projets économiques. Enfin, le diplomate milite pour la projection de la relation tripartite dans les forums multilatéraux de nature fondamentalement économique comme l'APEC (Coopération économique Asie-Pacifique) et l'ASEM (rencontre Asie-Europe), en présentant l'agenda économique latino-américain à l'ASEM (Montobbio;M., 2004: 11).

En ce qui concerne la **tripartite politique**, l'auteur se montre moins ferme dans son analyse et se limite à quelques questions ouvertes en faisant la différence en le plan bilatéral et le plan multilatéral. Pour le premier, il s'agit de présenter les agendas mutuels et, pour le second, le défi est de faire pareil au sein des forums et des organisations multilatérales. Montobbio se demande également s'il serait opportun pour l'Espagne d'entreprendre un dialogue politique entre la communauté ibéro-américaine et le FOCALE sur les valeurs communes que constitue la

rigueur de la première et les valeurs asiatiques (*Asian values*). Enfin, Montobbio examine la possibilité de créer un forum ou un nouveau mécanisme, formel ou informel, avec l'objectif spécifique d'affronter la problématique de la relation tripartite.

En ce qui concerne les **relations culturelles**, la diffusion de l'espagnol dans la région Asie Pacifique et la possibilité d'actions communes entre l'Espagne et l'ALC pour la promotion et la diffusion de cette langue dans la région méritent, selon Montobbio, un intérêt particulier. À cela devrait venir s'ajouter une politique adéquate de bourses et d'efforts vers la concertation des programmes de recherches et d'études sur la région Asie Pacifique entre l'Espagne et l'ALC.

Montobbio est convaincu qu'au-delà du domaine économique et politique, tout autre domaine des relations internationales peut faire l'objet d'une tripartite. Il recommande tout de même d'explorer les possibilités de lancement d'une relation tripartite culturelle, par exemple dans le cadre de la dimension culturelle du FOCALAE (Montobbio, M., 2004:13). Un autre élément culturel pourrait prendre la forme d'un programme commun pour la traduction des œuvres importantes de la culture et de la réalité politique et socio-économique des trois côtés du triangle, dont le résultat pourrait former la Bibliothèque tripartite, en deux versions ou directions: des œuvres asiatiques traduites en espagnol et des œuvres en espagnol traduites dans des langues asiatiques. Des initiatives supplémentaires dans le domaine culturel pourraient comprendre la recherche tripartite, la triangulation des études et des programmes académiques (cours, programmes d'études supérieures ou de troisième cycle dans des disciplines comme les relations internationales, l'économie, les sciences politiques, la sociologie, les humanités), la création de chaires de triangulation ou pour la triangulation, calquées sur les chaires Jean Monnet ou les chaires de l'UNESCO et, enfin, des programmes de coopération universitaire et d'échange de professeurs (Montobbio, M., 2004:22-24).

Dans le domaine de la **coopération au développement**, la grande expérience et le réseau étendu de bureaux et d'antennes dont dispose l'Espagne dans ce domaine au sein de l'ALC pourraient être utilisés par les donateurs de la région Asie Pacifique pour acquérir de l'expérience, allouer des fonds et s'affirmer comme collaborateurs au sein de l'ALC.

En ce qui concerne les **moyens de communication**, essentiels pour dépasser le manque de connaissance mutuelle, l'Espagne et l'ALC devrait lutter contre le problème structurel de l'insuffisance de correspondants dans la région Asie Pacifique (Montobbio, M., 2004:14).

Dans l'ensemble, le document avait pour objectif de proposer des initiatives pour élaborer des itinéraires et des feuilles de route qui consolident ce processus et multiplient les avantages pratiques de la situation privilégiée de l'Espagne au sein de l'ALC, avec laquelle elle maintient des relations étroites, et en Asie, un continent avec lequel l'Espagne entretenait jusqu'à présent des relations plutôt modestes.

L'apport conceptuel de l'ambassadeur Montobbio fait partie d'une initiative espagnole qui a été mise en marche au début du siècle et doit être interprété dans son cadre. L'approbation du Plan-cadre Asie Pacifique en 2000 a constitué une première étape dans ce sens. Depuis 2001, le gouvernement espagnol a milité en faveur de la relation tripartite avec la région Asie Pacifique par le biais du travail conjoint de la Casa de América (à Madrid) et de la Casa Asia (à Barcelone). C'est dans ce contexte que sont organisées, depuis 2001, les «Jornadas de Triangulación Casa Asia. España, ALC, Asia», lors desquelles une attention particulière est portée à la coopération entre les trois côtés de ce triangle d'un point de vue multidisciplinaire et avec l'analyse de spécialistes en la matière. Les exposés des premières journées organisées ont été publiés dans un livre au titre emblématique «La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España-América Latina-Asia Pacífico» (La quadrature du cercle: possibilités et défis de la relation tripartite Espagne – Amérique latine – Asie Pacifique), compilé par Pablo

Bustelo et José Ángel Sotillo<sup>1</sup>. Un des objectifs de la relation tripartite est, selon les auteurs, d'utiliser les liens et les relations noués par l'Espagne au sein de l'ALC pour tenter d'éliminer les faiblesses qui apparaissent, aujourd'hui encore, dans la mise en œuvre de cet engagement, tant du point de vue économique que du point de vue culturel et éducatif dans la région Asie-Pacifique (<http://www.casaasia.es/triangulacion/cast/presentacion.html>).

Les journées de relation tripartite (six jusqu'à présent) - les premières ont été organisées directement par le Secrétariat d'État aux affaires étrangères à la Casa de América, puis de façon plus officielle alternativement à Barcelone et à Madrid - ont généré des débats et des discussions avec le soutien et un contact permanent de la Banque interaméricaine de développement (BID). Cette participation a débouché sur la concertation de programmes qui, avec le financement de la Banque et la coordination de la Casa Asia, renforcent la relation existante entre les institutions latino-américaines et les centres asiatiques. De plus, le traitement, la mise à jour et la préparation des informations transmises à la région Asie Pacifique à partir de l'Espagne ont généré une vaste base de données et de contacts qui est aujourd'hui disponible sur la page web de la Casa Asia. Un objectif spécifique de la Casa Asia à moyen terme est la mise en fonctionnement d'un observatoire permanent avec des données numérisées, ainsi qu'un apport à l'agenda de la relation tripartite.

### 2.3 L'évaluation de l'initiative espagnole et son éventuel transfert au niveau européen

Il n'y a pas de doute: l'initiative espagnole relative à une éventuelle relation tripartite Espagne/Europe - ALC - Asie Pacifique dans les domaines politique, économique et culturel qui a tout d'abord été motivée par la très modeste présence économique, politique et culturel de ce pays dans la région Asie-Pacifique (voir Bustelo,P., 2001), mérite d'être reconnue et évaluée de manière positive, tant du point de vue conceptuel que de celui de sa mise en œuvre politique. Cette initiative a pour origine des intérêts exclusivement espagnols ainsi que la perception d'un cotexte international en plein changement. Parmi les intérêts espagnols figurent les rappels à l'origine du concept de relation tripartite au cours des siècles précédents, lors desquelles des personnalités comme Elcano, Loyola, Ruy de Clavijo, Antoni de Montserrat, le galion de Manille ou, du côté asiatique, le carnet de voyage de l'amiral Zhenghe, ont ouvert ou débloquent, sans en être pleinement conscients, le chemin de la mondialisation (Soto,A., 2005). À cette référence historique vient s'ajouter aujourd'hui la conviction, très répandue dans la péninsule, que ce l'Espagne a un grand définit relationnel avec l'Asie, que le pays est le partenaire prioritaire de l'ALC et la porte d'entrée de l'UE et, pour cela, la plateforme presque naturelle d'une relation tripartite Europe- ALC-Asie.

D'un **point de vue européen**, les personnes qui considèrent la nouvelle stratégie comme une réponse à certains **changements structurels du contexte international** qui touchent aussi bien l'Europe et ses pays membres que ses partenaires en Amérique latine ont plus de poids que les arguments exclusivement espagnols en faveur de la relation tripartite. Parmi les changements les plus importants, il convient de mentionner:

- Depuis les années 90, la mondialisation s'est accélérée et a engendré des changements très rapides dans les relations entre les pays et les régions. Les nouveaux acteurs, constructifs (les ONG) et destructifs (les groupes terroristes), qui étaient auparavant en marge des événements

---

<sup>1</sup> Madrid: Los Libros de la Catarata 2002.- Le programme des journées est disponible sur la page web de la Casa Asia: <http://casaasia.es/triangulación/cast/main.htm>.

internationaux ont augmenté l'imprévisibilité et ont engendré une sensation d'incertitude et de manque de consensus qui cadre bien avec le nouvel ordre.

- De nouvelles puissances régionales sont apparues au Sud, ont développé et diversifié leurs relations extérieures et ont réclamé plus de pouvoir au sein des organisations internationales. La terminologie relative à ces acteurs varie entre «*large developing countries*», «pays émergents», «pays intermédiaires», «pays d'ancrage», «puissances (leaders) régionales», par exemple le BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud). De plus, de nouveaux forums ou organisations interrégionaux ont été créés, comme l'IBSA, l'ASEM et l'APEC. Ces nouveaux acteurs et nouvelles plateformes ont profondément changé la carte géopolitique mondiale et le contexte dans lequel les relations entre l'Europe et l'Amérique latine se nouent.

- La résurgence des relations Sud-Sud, a, d'une part, élargi la marge de manœuvre, surtout des pays les plus puissants du Sud, et, d'autre part, a restreint la marge de manœuvre des autres pays, a creusé le fossé existant entre riches et pauvres, entre puissants et faibles, entre influents et «sans voix». En général, les relations internationales sont de plus en plus compliquées en raison de l'arrivée de nouveaux acteurs, de l'érosion de certaines règles de comportement et de la fragilité de la gouvernance mondiale.

- Tous les pays, du Nord comme du Sud, doivent trouver des réponses aux «*nouveaux défis sécuritaires*», au terrorisme, au trafic de drogue, d'armes et de personnes, au crime organisé, à l'insécurité publique, à la crise énergétique et à l'instabilité croissante du système financier international – tout cela dans le cadre d'une diminution des revenus fiscaux, de la fragilité des institutions de gouvernance démocratique et de l'augmentation des prix des produits de base.

- Le nouveau régionalisme et l'interrégionalisme représentent l'autre visage de la mondialisation et une stratégie pour y faire face de manière constructive. L'interrégionalisme a adopté trois formes: (a) des relations interrégionales au sens strict, basées sur un dialogue plus ou moins institutionnalisé (comme le dialogue de San José et les dialogues entre l'UE et les sous-régions latino-américaines); (b) des relations «transrégionales», à savoir des plateformes de coordination ou de concertation (les sommets euro-latino-américains, l'ASEM et l'APEC); (c) une modalité plutôt hybride, c'est-à-dire des relations entre des groupes ou des organisations régionaux et un pays tiers (UE-Mexique, UE-Chili, UE-Chine, UE-Inde). Comme Jürgen Rüländ nous l'a rappelé, l'interrégionalisme peut remplir différentes fonctions: une fonction d'équilibre (*balancing*), de renforcement institutionnel ou de construction d'institutions (*institution building*); de rationalisation des politiques extérieures (*rationalizing*), de définition des agendas (*agenda setting*) et, enfin, de construction des identités collectives (*collective self identity*) (Rüländ 2001: 6-9).

Les relations UE-Asie et les relations entre l'Amérique latine et l'Asie sont la preuve d'un interrégionalisme croissant. Les deux relations se sont considérablement renforcées ces dernières années, comme le démontre une littérature toujours plus importante (voir certains titres dans la bibliographie). En ce qui concerne l'UE et les priorités extérieures relatives au tiers monde, nous observons une différenciation régionale et thématique claire: l'Afrique, qui connaît actuellement une nouvelle conjoncture au sein de la PESC de l'UE, attire tout d'abord l'attention politique des Européens en raison de son extrême pauvreté, de son instabilité endémique (*failed States*) et - récemment - de ses ressources énergétiques. Le Moyen-Orient préoccupe également l'UE et ses États membres en raison de son instabilité politique, de la menace terroriste et de son statut de fournisseur de pétrole, alors qu'en Asie, l'attention de l'Europe se concentre sur le commerce et les investissements. Ce cadre explique ce que de nombreux observateurs ont indiqué ces dernières années: l'Amérique latine se trouve, à exception du Brésil qui est une puissance régionale, de plus en plus écartée des prises de décision sur l'échiquier international et

de la PESC européenne. La région, que cela soit d'un point de vue économique ou politique, n'est pas au centre de l'attention de l'UE.

Mais l'Amérique latine est toujours prioritaire, notamment en raison de son emplacement géographique et de ses relations avec son grand voisin du Nord, les États-Unis. Les pays d'Amérique Centrale et des Caraïbes, notamment, n'ont pas d'autre choix. La marge de manœuvre est plus grande pour les pays du Cono Sur qui ont, depuis quelques dizaines d'années déjà, de liens étroits avec les pays européens et qui ont récemment profité de la distance qui les sépare des États-Unis pour diversifier leurs relations extérieures et renforcer leurs liens avec l'Asie, notamment avec la Chine, l'Inde et la Corée du Sud, et en Afrique avec l'Afrique du Sud.

Face aux changements qui surviennent sur la scène internationale et régionale, les propositions espagnoles de relation tripartite, notamment certaines propositions concrètes, semblent être, à première vue, une stratégie novatrice, car.

- elle tient compte (et sérieusement) du développement croissant sur la scène internationale et du poids économique et politique toujours plus important de l'Asie, et surtout des pays importants de la région, la Chine et l'Inde;
- elle offre l'opportunité de mieux connaître ces pays et leurs représentants au niveau politique, économique, culturel et scientifique et leur façon de penser, et de les inclure dans le débat sur les grands thèmes communs aux trois régions.
- une discussion tripartite à différents niveaux sur des sujets prioritaires de l'agenda international et interrégional (par exemple, sur la sécurité, les droits de l'homme, le changement climatique et le développement durable, la cohésion sociale, la gouvernance démocratique, la biotechnologie) peut être bénéfique à la construction et à la mise en œuvre de règles consensuelles et ainsi constituer une avancée notable sur le chemin vers la gouvernance mondiale.

D'autre part, il existe une **série de facteurs qui tempèrent un optimisme prématuré en ce qui concerne la stratégie tripartite**:

- Les relations entre l'Europe et l'Amérique latine sont, d'un point de vue structurel, d'une grande complexité et les dialogues politiques entre les deux régions sont si nombreux que tout acteur supplémentaire sur l'échiquier a tendance à entraîner un blocage ou, à tout le moins, la frustration des participants.
- Malgré les tentatives d'intégration, les trois régions sont de plus en plus hétérogènes et fragmentées d'un point de vue politique, économique et social. Cela entrave toute tentative pour trouver des positions communes et parler d'une seule voix. Par ailleurs, si l'UE restreint un éventuel dialogue politique tripartite à quelques pays interlocuteurs, par exemple les plus puissants ou – dans la terminologie des Européens – les partenaires stratégiques (dans le cas de l'Asie: la Chine, l'Inde, le Japon et la Corée du Sud; dans le cas de l'ALC: le Brésil, le Mexique et le Chili) elle court le risque de choquer les autres pays, notamment ceux de la deuxième ligne, à savoir l'Argentine, le Venezuela, la Colombie en Amérique latine et l'Indonésie, le Pakistan et la Thaïlande en Asie.
- Des recherches récentes ont montré que les ressources des partenaires dits stratégiques ne correspondaient pas toujours aux attentes de l'Occident et que le niveau d'acceptation de ces pays comme stabilisateurs politiques de la part de leurs voisins laissait à désirer (Tokatlian, J., 2007; Scholvin, S.; Mattes, H., 2007).
- Pour qu'un dialogue fonctionne, il faut un consensus minimum, une base de convictions partagées, un noyau de culture politique commune. Cela existe au sein de l'Europe et entre celle-ci et l'ALC, par exemple en ce qui concerne les droits de l'homme, la démocratie représentative,

l'État de droit, la liberté d'expression, le droit international. La situation en Asie à ce sujet est très différente.

- Il existe, dans la culture du dialogue, un fossé entre l'Europe et l'ALC d'une part et les pays asiatiques d'autre part. Alors que les Européens et les Latino-américains ont pour habitude «d'appeler un chat un chat», les Asiatiques dissimulent tout désaccord à leurs interlocuteurs derrière de formules de politesse. Cela rend un dialogue ouvert et couronné de succès plus difficile. De plus, le principe de non-ingérence dans les affaires internes, un des principes de base des pays de l'ASEAN mais aussi de la Chine, restreint le champ des sujets de dialogue éventuels.

- La politique extérieure de la Chine, le pays émergeant le plus puissant d'Asie, est régie par des intérêts strictement économiques et se concentre sur l'approvisionnement en matière première et sur la conquête de nouveaux marchés pour ses produits finis. La Chine poursuit une politique de non ingérence et renonce donc, contrairement à la politique de coopération de l'UE, à sa politique extérieure avec des États fragiles ou à la dérive (surtout en Afrique) à tout conditionnement, par exemple sur des thèmes comme l'immigration, la gouvernance démocratique, les droits de l'homme et la corruption. Cette politique diffère fortement de la politique extérieure et de coopération conditionnée de l'UE.

## 2.4 Conclusions et options

### 2.4.1 Eléments d'une stratégie tripartite pragmatique, réaliste et discrète

- Le chemin le plus prometteur de la coopération tripartite est, sans aucun doute, le dialogue politique. C'est, de plus, le moins risqué car il ne dépasse pas le cadre du discours et n'oblige pas ses participants à mettre en œuvre ce qui a été consenti. Cette lecture peu flatteuse n'inclut pas, comme nous l'indiquions plus haut, le fait de tout mettre en œuvre pour augmenter l'efficacité et les impacts réels du dialogue.

- En ce qui concerne l'APEC, l'UE et ses pays membres pourraient, d'un point de vue tripartite, améliorer son caractère latino-américain ou sa relation avec l'UE ou avec le processus ASEM.

- De plus, il serait opportun d'introduire la relation avec l'Asie dans le cadre des sommets et les relations UE-ALC et ces derniers dans le processus de l'ASEM, tant dans leur agenda que dans leurs programmes ou dans les institutions qu'ils font avancer, comme l'ASEF (Fondation Asie-Europe) pour les relations de société à société entre l'Asie et l'Europe.

- Enfin, l'organisation, au moment propice, d'une réunion conjointe d'au moins deux forums interrégionaux existants, par exemple, entre le sommet ibéro-américain et le FOCALAE, l'APEC et l'ASEM, constituerait une belle avancée.

### 2.4.2 Remarque finales – et un avertissement

Le concept de relation tripartite n'est pas un concept intégral, rigide ou définitif. Il s'agit plutôt, comme l'explique Augusto Soto, d'un **système de code ouvert... un Linux d'idées** (Soto, A., 2005). Il s'agit d'une **idée en cours de traitement** (Bustelo 2002). Sa transformation en une stratégie réaliste et prometteuse nécessite plus de réflexion et de recherche car il s'agit d'un sujet extrêmement compliqué regroupant de nombreux acteurs et énormément de variables dont il faut tenir compte.

Jusqu'à présent, ce sont les hommes politiques, les fonctionnaires et les universitaires espagnols qui ont le plus réfléchi à la relation tripartite et qui ont mis en œuvre des mécanismes à ce sujet, comme, par exemple, les Journées organisées par la Casa Asia en collaboration avec la Casa de Américas. Ces initiatives représentent un apport conséquent à un débat sérieux au niveau de l'UE, de la Commission et du parlement européen qui n'a pas encore commencé. Pour cette raison, **il est important que l'Espagne continue à pédaler pour ne pas que la bicyclette tombe**. D'autres États membres de l'UE, qui jusqu'à présent ne se sont pas occupés de cette «bicyclette», n'ont pas le droit de se plaindre de l'initiative espagnole. Toutefois, ce serait **une erreur de comparer la position espagnole concernant la relation tripartite simplement à celle de l'Europe ou d'exiger de l'Espagne qu'elle joue un rôle principal**. Il ne serait pas non plus réaliste, ou ce serait à tout le moins prématuré, de prendre pour argent comptant le fait que l'Espagne est un pont entre l'ALC et l'Asie; c'est peut-être - comme l'a souligné lors d'une entrevue Jacinto Soler Matutes, co-auteur d'une étude sur la relation tripartite examinée du point de vue des entreprises espagnoles - le contraire, à savoir que l'ALC est un pont entre l'Asie et l'Espagne (Soler Matutes, J., 2007).

L'idée de base du rôle de l'Espagne dans la relation tripartite réside dans l'hypothèse que la péninsule devient une sorte d'intermédiaire entre l'Asie (et surtout la Chine) et l'ALC. Comme le dit Jacinto Soler Matutes, l'Espagne devrait renforcer sa présence sur des marchés naturels comme celui de l'ALC, pour que les entreprises asiatiques soient incitées à gagner des parts de marché en passant par l'Espagne (Soler Matutes 2007). Cette stratégie implique que lesdites entreprises utilisent l'Espagne comme une plateforme, un thème sur lequel - comme le montrent des données empiriques - influent des facteurs logistiques, fiscaux ou de ressources humaines.

Le rôle restreint que peut jouer l'Espagne dans les relations entre l'Europe et l'Asie apparaît clairement dans le domaine économique. L'idée sous-jacente de l'argument en faveur d'un rôle de pont entre l'Asie et l'ALC pour l'Espagne passe par le fait de profiter de sa relation privilégiée et de sa présence économique dans les pays latino-américains pour tirer parti de l'avidité croissante des économies asiatiques pour leurs ressources naturelles. Mais un coup d'œil aux protagonistes de cet éventuel triangle nous montre qu'en aucun cas leur dimension n'est comparable. La figure qui se rapproche le plus de la situation actuelle est le triangle rectangle. Le côté le plus grand, l'hypoténuse, serait celui qui réunit l'Espagne et l'ALC avec les liens culturels, linguistiques, politiques et économiques. Ce dernier lien est, depuis la vague d'investissements espagnols dans des secteurs stratégiques de la région (énergie, communication, transport) le plus fort. Le plus grand des deux autres côtés unirait le Sud-est asiatique à l'ALC et a acquis une importance fondamentale du point de vue économique. Les grandes économies, comme la Chine et l'Inde en particulier, demandent toujours plus d'énergie, de matières premières et d'aliments sud-américains. En contrepartie, les Asiatiques investissent dans certains pays d'Amérique du Sud, notamment dans le secteur de la mine et de l'infrastructure. Seule la Chine a promis aux présidents latino-américains des investissements d'une valeur de 100 milliards de dollars, dont seule une petite partie a été réalisée jusqu'à présent. Enfin, le côté le plus court du triangle est celui qui unirait l'Espagne et le Sud-Est asiatique.

Le bilan commercial de l'Espagne avec l'Asie est très négatif pour la péninsule ibérique, qui n'a pas grand chose à offrir aux pays asiatiques. Et les relations politiques entre l'Espagne et l'Asie se font avant tout par le biais de l'UE lors des sommets entre présidents de l'UE et de l'Asie lors de la *Rencontre Asie -Europe (ASEM)*.

Avec la mondialisation, presque toutes les transactions se font directement entre le pays d'origine et le pays de destination, sans qu'un pont ne soit nécessaire. Il n'est donc pas

surprenant que les Asiatiques (notamment les Chinois) et les Latino-américains considèrent la relation tripartite avec un certain scepticisme. La base d'une relation tripartite qui va au-delà du dialogue politique et d'une politique symbolique n'est toujours pas assez solide. Il existe des idées et des possibilités mais il reste un long chemin à parcourir pour parvenir à une stratégie de relation tripartite, sans parler des possibilités de sa mise en œuvre.

De plus, la définition exclusive du rôle de l'Espagne dans ce débat ne tient pas compte du fait qu'il existe également, dans d'autres États membres de l'UE, des initiatives concernant une relation tripartite et des interconnexions dans le contexte politique (au niveau des ministères, des bases politiques, des ONG associées) et universitaire, c'est-à-dire dans certains centres universitaires et extra-universitaires de recherches et dans des groupes de réflexion qui se penchent sur des études de régions ou des études comparatives de régions<sup>1</sup>).

Le fait de se baser sur les connaissances existantes sur les trois côtés du triangle et un débat entre hommes politiques et experts sur cette base, l'évaluation de pertinence politique et des coûts et des avantages d'une stratégie de relation tripartite constitueraient une bonne première étape. Cela constituerait une avancée dans une situation dans laquelle les affaires européennes, latino-américaines et asiatiques sont discutées sur l'échiquier politique, au niveau européen et au niveau des États membres – selon la logique de la «politique bureaucratique»- presque exclusivement de manière séparée, malgré ses interdépendances dans la réalité, en raison d'une mondialisation accélérée.

---

<sup>1</sup> Un exemple unique pour l'Europe le *German Institute of Global and Area Studies (GIGA)* à Hambourg. Le GIGA est un institut interdisciplinaire et réunit quatre instituts régionaux (Amérique latine, Asie, Afrique et Moyen-Orient); il est composé de trois piliers- documentation, recherche et évaluation politique – et combine des études de régions et des études comparatives de régions (voir le site web: [www.giga-hamburg.de](http://www.giga-hamburg.de)).

## Annexe

### 1. Abréviations

<b>ALC</b>	Amérique latine et Caraïbes
<b>ZLEA</b>	Zone de libre-échange des Amériques
<b>ALOP</b>	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción
<b>APEC</b>	Coopération économique Asie-Pacifique
<b>ASEAN</b>	Association des États de l'Asie du Sud-Est
<b>ASEF</b>	Fondation Asie-Europe
<b>ASEM</b>	Sommet Asie-Europe
<b>BID</b>	Banque interaméricaine de développement
<b>BRICS</b>	Brésil, Inde, Chine et Afrique du Sud
<b>CIDOB</b>	Centre de recherches sur les relations internationales et le développement
<b>EEE</b>	Espace économique européen
<b>FOCALAE</b>	Forum de coopération Amérique Latine – Asie
<b>GATT</b>	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
<b>GRULA</b>	Groupe latino-américain d'ambassadeurs
<b>IBSA</b>	(Alliance entre) Inde, Brésil et Afrique du Sud
<b>MCCA</b>	Marché commun centraméricain
<b>ALENA</b>	Accord de libre-échange nord-américain
<b>OBREAL</b>	Observatoire des Relations Union européenne - Amérique latine
<b>OCDE</b>	Organisation de coopération et de développement économiques
<b>OMC</b>	Organisation mondiale du commerce
<b>ONG</b>	Organisations non-gouvernementales
<b>PAC</b>	Politique agricole commune

**PESC**

Politique étrangère et de sécurité  
commune

**PME**

Petites et moyennes entreprises

**SIGMA**

Soutien à l'amélioration des  
institutions publiques et des  
systèmes de gestion dans les pays  
d'Europe centrale et orientale

**UE**

Union européenne

**UNESCO**

Organisation des Nations unies pour  
l'éducation, la science et la culture

## 2. Bibliographie

Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (APELA): Acta Constitutivo de la la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana, Bruselas, 8 de noviembre (disponible en <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/20061108brussels/documents/constituentact.es.pdf>).

Bodemer, K., Westeuropas Engagement in Zentralamerika. Politisches Schattenboxen oder Ausdruck einer neuen Qualität im trilateralen Verhältnis Europa-USA-Lateinamerika?, Friedrich Ebert-Stiftung: *Analysen aus der Abteilung Entwicklungsländerforschung 125*, Bonn 1986.

Bodemer, K., Eine neue Chance für den Andenpakt? Revitalisierungsversuche im Zeichen des „offenen Regionalismus“, en: Nord-Süd-aktuell, Nr.2, 1996, pp.245-261.

Bodemer, K., Von der Wirtschaftsgemeinschaft zur subregionalen Sicherheitsgemeinschaft? - Eine Zwischenbilanz des Mercosur, en: *Die Friedenswarte. Journal of International Peace and Organization*, tomo 75, nr.3-4, 2000, pp.331-348.

Bodemer, K., Lateinamerika und das Pazifische Asien, en: Kurtenbach, S., Bodemer, K., Nolte, D. (Eds.), *Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation?*, Leske + Budrich, Opladen 2000, pp.66-68.

Bodemer, K., Gamara, E., *Centroamérica 2020. Un nuevo modelo de desarrollo regional*, Nueva Sociedad, Caracas 2002.

Bodemer, K. (Ed.), *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina. Amenaza para la democracia?*, Nueva Sociedad, Caracas.

Bodemer, K., Entrevista, en: *Puente @ Europa*, año V, Nr.3/4 (nueva serie), noviembre 2007, pp.33-38.

Bustelo, P., Triangulación: posibilidades de aumentar las relaciones de España con Asia oriental en / a través de América Latina, *Informe para la Secretaría del Estado de Asuntos Exteriores*, Madrid, Septiembre 2001.

Bustelo, P., Sotillo, J.A. (Eds.), *La cuadratura del círculo: posibilidades y retos de la triangulación España - América Latina - Asia Pacífico*, Los Libros de Catarata, Madrid 2002.

Cameron, F., *Prospects for EU-Asian Relations*, European Policy Center, EPC Working Paper Nr.12, October 2004.

Carrera, F., Renovando el diálogo: retos y oportunidades para Centro América y Europa en la década del noventa, en: De la Ossa, A., (Comp.), *Escenarios de Centroaerica ante los cambios en el entorno económico mundial*, Temas centroamericanos 7, San José, pp. 287-295.

Cesarin, S., Moneta, C. (Comp.), China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación y desarrollo. Una segunda ruta de seda?, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Buenos Aires 2005.

Commission of European Communities, Communication from the Commission, Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnership, COM (2001) 469 final, Brussels, 4.9.2001.

Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo „Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina“, Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina: presentación detallada, Bruselas, (COM /2005) 636 final.

Faust, J., Mols, M., Latin America and the Asia-Pacific: An Emerging Pattern of International Relations, Institut für Politikwissenschaft, Universität Mainz, *Dokumente und Materialien* 28, Mainz 1998.

Freres, C., Sanahuja, J.A., Perspectivas de la relaciones Unión Europea - América Latina. Hacia una nueva estrategia. Informe para la DG RELEX, Comisión Europea, Bruselas 2005 (disponible en [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/la/doc/study\\_2004.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/study_2004.htm)).

Freres, C., Hay lecciones para el diálogo eurolatinoamericano de otros foros internacionales de participación latinoamericana? Un análisis comparativo preliminar, en: Freres, Gratius, S., et al (2007), pp.89-113.

Freres, C., Gratius, S., Mallo, T., Pellicer, A., Sanahuja, J.A. (Eds), Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, Fundación Carolina, *Documento de Trabajo* Nr.15, Madrid, septiembre de 2007.

Gratius, S., América Latina y Europa ante la Cumbre de Madrid: intereses, conflictos y expectativas, *Europa - América Latina: Análisis e informaciones* Nr.6, Rio de Janeiro 2002.

Loewen, H., Ostasien und Europa. Partner einer internationalen Ordnungspolitik?, GIGA German Institute of Global and Area Studies, *GIGA Focus Asien* Nr.9, Hamburg 2006.

Maihold, G., Zilla, C., Lateinamerikanisches Spiegelfechten? Die Vertagung des kontinentalen Freihandelsabkommens als Herausforderung für Europa, SWP-Aktuell 51, November 2005.

Malamud, C., Los actores extraregionales en América Latina (I): China, Real Instituto Elcano, *Documento de Trabajo* Nr.51, el 13 de noviembre de 2007, Madrid.

Malamud, C., China y América Latina: Que esperan los unos de los otros?, Anuario Asia Pacífico 2006, Barcelona , pp.104-114.

Milet, P.,V., El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional, FLACSO (Ed.), *América Latina y el (des)orden global neoliberal*, FLACSO, Chile 2001, pp.117-130.

Mols, M., Latin America and East Asia between Bilateralism and Inter-Regionalism, in: Yamada, M., (Org.), *Experiences and Prospects of Globalization in Latin America and the Caribbean*, The Japan Center for Area Studies (JCAS), JCAS Symposium Series 23, Osaka 2005, pp.125-143.

Montobbio, M., Triangulando la triangulación España/Europa - América Latina - Asia Pacífico, CIDOB, Barcelona 2004.

Ocampo, J.A., Una nueva asociación económica entre Asia Pacífico y América Latina en la era de globalización, Palabras del Dr. José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, durante el almuerzo ofrecido en ocasión de la Primera Reunión Ministerial de Asia Pacífico y América Latina, Santiago de Chile, 29 de marzo de 2001, ([www.asia y argentina.com/pdf/247-discurso.pdf](http://www.asia y argentina.com/pdf/247-discurso.pdf)).

Parlamento Europeo, Informe sobre una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina. Ponente: Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Bruselas 2006.

Parlamento Europeo (Dirección General de Políticas Externas de la Unión, Dirección B, Departamento Temático), Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Documento de Estrategia, *EP/EXpo/B/2005/18*, 27 de marzo de 2006.

Ramírez, S., „Grupo de Río“: Trece años de diálogo político, en: *Síntesis*, Madrid, Nr.31-32, pp.141-158.

(  
Rüland, J., ASEAN and the European Union. A Bumpy Inter-regional Relationship, Zentrum für Europäische Integrationsforschung , Bonn 2001.

Sanahuja, J.A., Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana, en: Freres, C., Gratius, S., et al.: *Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo Nr. 15, Madrid 2007, pp.1-41.

Soler Matutes, J., Triangulación Asia / España / América Latina: Una visión desde la empresa, Documentos CIDOB, Serie Asia.Nr.14, Barcelona 2007.

Soto, A., Formas de triangulación, Casa Asia, Barcelona 2005 (<http://www.casaasia.es/foro/CAforo/index.jsp>).

Scholvin, S., Mattes, H., Geopolitik und sicherheitspolitisches Potential neuer regionaler Führungsmächte, Giga German Institute of Global and Area Studies, *GIGA Focus*, Nr.8, Hamburg 2007.

Tocatlian, J., (Comp.), India, Brasil y Sudáfrica: El impacto de las nuevas potencias regionales, Libros del Zorzal, Buenos Aires 2007.

Torrent, R., Repensar las Cumbres Unión Europea - América Latina y Caribe tomando conciencia de sus fundamentos institucionales, OBREAL/EULARO, Barcelona 2005.

Van Klaveren, A., El Grupo de Río. Quince años de cooperación política regional, para el Seminario Comunidad de la Democracias „*El papel de las organizaciones regionales y multilaterales en la defensa y promoción de la democracia*“, OEA, Washington ([http://www.sap.oas.org/events/2001/united/states/role regional/doc/spc/ alberto van Klaveren spa.pdf](http://www.sap.oas.org/events/2001/united/states/role%20regional/doc/spc/alberto%20van%20klaveren%20spa.pdf)).

Whitehead, L., 1992, The Identity of the New Europe and the San José Process, en: Roy, J. (Ed.), *The Reconstruction of Central America. The Role of Eiropean Community*, Miami, pp. 13