

**XVII^e conférence interparlementaire
UNION EUROPÉENNE – AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES**

Lima (PÉROU), du 14 au 17 juin 2005

LES RELATIONS UE-ALC: FAIRE DU SOMMET DE VIENNE UNE RÉUSSITE

**José Ignacio SALAFRANCA SÁNCHEZ-NEYRA
Député
Parlement européen**

Introduction.

Réussir véritablement le IV^e sommet UE-ALC, qui aura lieu à Vienne au mois de mai 2006, constitue le défi le plus important que les deux partenaires aient à relever. Il est toutefois exact que les relations UE-ALC continuent aujourd'hui de ne pas être à la hauteur de leurs possibilités. Cela fait des lustres que les sommets, les réunions, les déclarations et les actes se suivent régulièrement, mais le partenariat stratégique birégional proclamé en juillet 1999 à Rio de Janeiro n'a toujours pas donné lieu à des réalisations concrètes d'envergure, tant sur le plan politique que sur les plans économique, commercial ou social. Le diagnostic des causes de cette situation serait long et complexe, la responsabilité de celles-ci revenant naturellement aux deux parties. Aux fins du présent rapport, cependant, nous pourrions les résumer brièvement, de manière interne, par un clair manque d'ambition stratégique et de leadership de la part des institutions les plus directement chargées de promouvoir le partenariat, parallèlement à un manque de volonté politique de la part des pays associés des deux côtés de l'Atlantique pour souscrire à des engagements à la hauteur des ambitions déclarées et à doter d'un contenu concret le partenariat stratégique. Sur le plan externe, il convient de reconnaître que les événements extraordinaires survenus depuis la tenue du I^{er} sommet UE-ALC en 1999 (attentats terroristes massifs à New York le 11 septembre 2001, du 11 mars 2004 à Madrid, les guerres en Afghanistan et en Iraq, la prolifération nucléaire dans différents pays, l'échec du cycle de négociations de Doha, l'élargissement de l'Union, la Convention et le processus de ratification de la nouvelle Constitution pour l'Europe, etc.) se sont radicalement imposés aux prévisions triomphalistes avancées après la chute du mur de Berlin, dissipant d'autres priorités et détournant les énergies nécessaires au renforcement du partenariat UE-ALC.

Face à cet état de choses, tout comme à l'époque de la première conférence interparlementaire de 1974 à Bogotá, il incombe aux instances parlementaires d'occuper une fois de plus le vide politique résultant des insuffisances susmentionnées afin de relancer à nouveau le processus de partenariat stratégique birégional, en mettant sur la table de nouvelles idées et initiatives susceptibles de conférer une nouvelle dynamique au processus. C'est ce qu'a fait le PE à la veille du sommet de Madrid avec sa résolution du 15 novembre 2001, et c'est ce qu'ont fait les parlements d'intégration avec le décalogue adopté à Puebla (Mexique) le 19 mars 2004, adressé au sommet de Guadalajara. Celui-ci fait donc de nouveau l'objet du présent rapport,

tâche complexe qui se voit sensiblement facilitée par le fait que les précédentes rencontres interparlementaires ont généré un ensemble important de propositions partagées qui continuent d'être tout à fait valables dans la nouvelle situation géopolitique. Comme cela avait été proposé à Puebla, donc, le point de départ de ce rapporteur est qu'il n'existe aucune alternative à un véritable partenariat, si nous voulons vraiment placer les relations UE-ALC au niveau qu'elles méritent. Le temps de l'exégèse sur les valeurs et les intérêts communs qui nous unissent (au-delà de l'actualité la plus pertinente), et même celui de se concentrer sur les principes fondamentaux qui sont à la base desdites relations, est passé. Des valeurs et des principes comme les liens historiques, culturels, politiques et économiques qui nous unissent; l'adhésion de tous aux propos et principes inscrits à la Charte des Nations unies; les engagements communs en matière de respect des droits de l'homme, de l'État de droit et des libertés fondamentales; la prédilection commune pour le multilatéralisme et la multipolarité, etc. ont été mis en exergue à satiété et remplissent déjà largement leur fonction de ciment de ces relations. Ce dont il s'agit désormais, c'est de la construction sur ces fondations solides de la maison commune que les trois sommets qui se sont tenus depuis 1999 ont baptisé le partenariat stratégique birégional. Tel est le sentiment du présent rapport, qui ne portera pas tant sur une réflexion que sur une action politique et qui est, dès lors, surtout de nature à avancer des propositions, dans la mesure où il énumère une large gamme de suggestions et de recommandations au sommet de Vienne, fruit du consensus interparlementaire, et destinées à relancer sur le terrain des faits un partenariat stratégique auquel, aujourd'hui, un contenu concret fait défaut.

I. *LES PARLEMENTS D'INTÉGRATION ET LE CONTENU D'UN VÉRITABLE PARTENARIAT STRATÉGIQUE BIRÉGIONAL*

1) **En vue de l'établissement d'une véritable association politique et de sécurité**

À la différence d'autres processus de nature essentiellement économique et commerciale comme l'ALEA, le partenariat stratégique birégional UE-ALC décidé par les sommets précédents présente un caractère bien plus large et ambitieux, qui place la politique avant l'économie et confère toute son importance à la dimension sociale sans préjudice à la poursuite simultanée d'une association commerciale mutuellement bénéfique aux deux parties. Il s'agit donc de jeter les bases d'une véritable **association politique et de sécurité** offrant un cadre birégional de paix et de stabilité fondé sur des principes fondamentaux comme le respect des droits de l'homme, la primauté de l'État de droit et des valeurs démocratiques, la sécurité mutuelle et les droits individuels. Le décologue de Puebla du 19 mars 2004 avançait toute une panoplie de propositions qui restent tout à fait valables et qui devraient permettre au sommet de Vienne d'adopter des décisions décisives en la matière. Elles ont trait, d'une part, à un ***nouvel agenda politique birégional*** qui permette un véritable dialogue politique, tout particulièrement sur des questions telles que la gouvernance démocratique et la consolidation des partis politiques; les questions relatives à la cohésion sociale et à la lutte contre la pauvreté; la sécurité internationale et la lutte contre le trafic de drogues, abordée depuis une responsabilité partagée, et contre le terrorisme; la réforme du système des Nations unies; et la préservation de l'environnement et des ressources naturelles. Il serait indispensable, en outre, d'établir une ***charte euro-latino-américaine pour la paix et la sécurité*** qui permettra aux partenaires d'aborder des thèmes longuement reportés tels que l'entière coopération en matière de sécurité et de défense au travers de codes de conduites communs; la coopération efficace en matière de promotion de la sécurité au moyen de travaux conjoints menés au sein d'un centre birégional de prévention des conflits à instituer en Amérique latine; ou la collaboration dans des opérations

humanitaires, de sauvetage ainsi que de maintien ou d'imposition de la paix dans le cadre d'un mandat des Nations unies. Enfin, d'autres propositions qui ne peuvent désormais être davantage reportées comprennent la **révision et le renforcement des mécanismes institutionnels du partenariat**, au travers de la création d'une **assemblée transatlantique euro-latino-américaine**, constituée d'un nombre égal de membres du PE, d'une part, et de députés du Parlatino, du Parlacen, du Parlandino, de la commission parlementaire mixte, du Mexique et du Chili, d'autre part; la mise en place d'un **secrétariat permanent euro-latino-américain** qui stimule les travaux du partenariat au cours des périodes entre les sommets; l'**actualisation du dialogue politique ministériel** afin de le rendre plus dynamique et efficace; la tenue de **réunions ministérielles régulières entre les ministres de l'UE et d'Amérique latine**; la recherche systématique d'un **terrain d'entente entre l'UE et l'Amérique latine dans le cadre des différentes organisations et négociations internationales**, et en particulier au sein des institutions et organes des Nations unies, notamment le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale; l'institutionnalisation d'un **dialogue birégional entre entreprises** permettant aux instances entrepreneuriales et politiques des deux régions d'instaurer un dialogue régulier sur des sujets économiques, commerciaux et écologiques; et enfin, l'adoption de **mesures novatrices de participation de la société civile** des deux régions permettant le suivi des accords d'association.

2) Sur le plan des relations économiques et commerciales.-

La proposition de création d'une **zone euro-latino-américaine de libre-échange au plus tard en 2010**, présentée conjointement à Puebla par les parlements d'intégration des deux régions, constitue l'élément clé dans ce domaine. Il s'agit d'un objectif à poursuivre sur la base d'un **modèle compatible «OMC – régionalisme» en deux temps**. Dans un premier temps, caractérisé par la **conclusion des négociations de l'accord d'association UE-Mercosur** avant la fin 2005; le lancement des négociations, au plus tard au cours du sommet de Vienne, de **chacun des accords d'association avec la CAN et le système d'intégration centraméricaine** analogues «mutatis mutandis» à ceux conclus avec le Mexique et le Chili et en cours de négociation avec le Mercosur, sans qu'il soit nécessaire de mener les négociations à l'OMC à leur terme; et l'**application effective au profit des pays andins et centraméricains du nouveau SPG «plus»** jusqu'à l'entrée en vigueur desdits accords. Dans un deuxième temps, entre 2006 et 2010, en vue de l'adoption d'un **accord de partenariat global interrégional** qui apporte un appui juridique et institutionnel et une couverture géographique complète à différents pans du contenu du partenariat stratégique birégional, il s'agirait d'**encourager la libéralisation des échanges régionaux** au travers de l'approfondissement, d'une part, des accords d'intégration en Amérique latine et, d'autre part, du processus d'association entre l'Union et les tous les pays et groupes régionaux associés; de progresser en outre vers la réalisation, à l'horizon 2010, de **règles communes** entre l'UE et l'Amérique latine dans son ensemble afin de garantir la libre circulation des marchandises, des services et des capitaux, entre autres, et de constituer une zone de libre-échange aussi vaste que possible, sans perdre de vue les objectifs de cohésion sociale; et de parvenir à **de meilleures conditions de négociation de la dette des pays d'Amérique latine**, afin de garantir une croissance durable et d'alléger le lourd fardeau qu'elle représente actuellement pour le développement et le bien-être social de bon nombre d'entre eux.

3) Sur les plans social et de la coopération au développement.-

L'affirmation des parlements d'intégration réunis à Puebla est plus que jamais valable, à savoir qu'un partenariat digne de ce nom requiert, outre un renforcement sensible des moyens,

un nouveau modèle de coopération au développement permettant de lutter contre les asymétries, d'alléger le coût de l'ajustement au libre-échange ainsi que d'appuyer les politiques publiques et les initiatives privées nécessaires pour assurer la profonde intégration économique qu'implique la mise en place d'une zone de libre-échange. Il est donc temps que l'Union complète dans une plus large mesure l'action de ses partenaires grâce au lancement d'**une politique de coopération au développement plus décidée et généreuse**, axée tout particulièrement sur la lutte contre la pauvreté ainsi que sur les domaines de l'éducation, de la culture, des infrastructures, du social, de la santé et de l'immigration, conformément à l'objectif commun d'atteindre les objectifs de développement du millénaire pour l'année 2015 décidé à Guadalajara (point 39) ainsi qu'aux engagements pris lors de la conférence de Monterrey sur le financement pour le développement dans tous ses aspects. Cette nouvelle politique de coopération au développement devrait en outre être complétée par des mesures supplémentaires telles que l'**ouverture progressive des marchés de l'UE** conformément aux objectifs prévus dans les accords d'association; la création d'un **Fonds de solidarité birégional**; l'adoption d'un cadre législatif spécifique régissant la **coopération de l'Union avec l'Amérique latine de manière différenciée**; la **mise en œuvre des programmes de l'UE** relatifs à la formation professionnelle, à l'éducation et à la culture dans les pays latino-américains; la promotion de **programmes de coopération scientifique et technique** pour le développement des sources d'énergie nouvelles et renouvelables et des échanges de scientifiques, d'ingénieurs et d'étudiants; le soutien aux **programmes de réformes institutionnelles et fiscales**; et la **comparaison entre certains régimes de pension** afin de garantir des pensions sûres et viables.

II. CONTRIBUTIONS INDISPENSABLES DU SOMMET DE VIENNE AU PARTENARIAT STRATÉGIQUE BIRÉGIONAL

Le IV^e sommet UE-ALC de Vienne ne peut prétendre représenter une véritable réussite si la déclaration qui le conclura se limite à dresser l'inventaire de dizaines de bonnes intentions et d'engagements fondamentalement déclaratoires. Par contre, selon moi, la réussite du sommet de Vienne passe surtout par l'adoption d'une série, peut-être limitée, d'engagements, mais décisifs sur certains aspects fondamentaux pour le partenariat stratégique birégional tels que les suivants:

1) Recherche d'un véritable multilatéralisme.-

La déclaration de Guadalajara a mis en exergue à juste titre (point 14) que le renforcement des organisations régionales constitue un moyen essentiel pour consolider le multilatéralisme. Cette affirmation est parfaitement conforme aux expériences acquises par les processus d'intégration régionaux en Europe et en Amérique latine et, du point de vue des parlements d'intégration, cela devrait mener à l'adoption à Vienne de trois décisions fondamentales:

- (a) D'une part, établir le postulat fondamental de la prééminence du partenariat stratégique birégional face à toute tentative de privilégier des approches bilatérales limitées à certains partenaires. À la base des différents processus d'intégration en Europe et en Amérique latine, dès leurs débuts, on retrouve l'aspiration fondamentale (apprise généralement au prix de lourds sacrifices) à surmonter les rivalités, les méfiances et les conflits du passé. À la différence des siècles passés, en effet, la géopolitique de notre XXI^e siècle est de plus en plus déterminée par les relations d'interdépendance des différents blocs régionaux, généralement dans le cadre multilatéral constitué par les Nations unies. De plus, l'isolement, notamment des plus prospères et des plus puissants, est un rêve impossible dans le monde globalisé

d'aujourd'hui. En effet, de nos jours, les notions de politique, de sécurité, de défense, de diplomatie, de commerce, d'aide au développement, de culture ou de civilisation sont des notions qui s'entremêlent et la conscience collective doit réaliser que face aux dangers et aux menaces, qui nous affectent tous de la même manière, la réponse doit être également commune. En d'autres termes, les relations bilatérales entre certains partenaires peuvent renforcer notablement le partenariat stratégique UE-ALC dans son ensemble, mais elles ne peuvent en aucun cas aspirer à réussir à le remplacer. À cet égard, il convient de saluer la création de la Communauté sud-américaine des nations, qui pourrait fournir à l'Amérique du Sud un toit commun en matière de concertation politique à divers schémas sous-régionaux d'intégration comme le Mercosur et la CAN, et qui pourrait également devenir un interlocuteur privilégié de l'UE. D'autre part, dans l'attente d'effectuer le saut qualitatif que représenterait l'établissement de la charte euro-latino-américaine pour la paix et la sécurité proposée à Puebla, il serait extrêmement souhaitable que le sommet de Vienne décide au moins de la création en Amérique latine du centre birégional de prévention des conflits, proposé également à Puebla, en tant qu'instance mutuelle pour une coopération birégionale rapide et efficace en matière de prévention des conflits.

- (b) D'autre part, conférer un élan décisif aux processus d'intégration économique en Amérique latine grâce, d'une part, à l'ouverture des négociations de chacun des accords d'association, dont les accords de libre-échange, avec les pays andins et d'Amérique centrale similaires «mutatis mutandis» à ceux passés avec le Mexique et le Chili et en cours de négociation avec le Mercosur, conformément à l'objectif stratégique commun convenu à Guadalajara (point 2), bien qu'ils ne devraient pas être conditionnés à une éventuelle conclusion des négociations de l'OMC. D'autre part, grâce à l'extension de l'objectif stratégique d'association au plan birégional, en commençant par le lancement d'une étude de viabilité de l'accord d'association global interrégional et de la zone euro-latino-américaine de libre-échange, contrepoids de l'ALCA, proposés également à Puebla.
- (c) Enfin, créer une assemblée transatlantique euro-latino-américaine. En effet, en matière de dialogue politique au niveau parlementaire, aucun signal quant à l'importance conférée à l'intégration régionale ne pourrait être mieux reçu que l'établissement lors du sommet de Vienne d'une assemblée transatlantique euro-latino-américaine intégrée par un nombre égal de députés du PE, d'une part, et du Parlatino, du Parlacen, du Parlandino, du CPM, du Mexique et du Chili, d'autre part. Une décision politique adoptée au plus haut niveau par le sommet dans ce sens rendrait, en effet, inutile la révision des accords d'association déjà en vigueur et constituerait une base suffisante permettant aux parlements d'intégration de résoudre les détails concrets de leur organisation. En comparaison, il s'agit de fait de la même procédure déjà développée avec succès lors de la mise en place de l'assemblée parlementaire euro-méditerranéenne (déjà une réalité aujourd'hui) sur la base des forums parlementaires Euromed développés depuis 1995, à partir d'une proposition du PE soutenue et défendue de manière résolue par la précédente Commission européenne ainsi que par les présidences successives espagnole et italienne de l'Union. Avec le soutien de la nouvelle Commission et de la future présidence autrichienne, la première tâche de la nouvelle assemblée transatlantique euro-latino-américaine serait, logiquement, de continuer ce rôle de forum de débat politique rempli à la satisfaction générale par les 16 conférences interparlementaires bisannuelles UE-AL successives jusqu'à ce jour, dont les protagonistes sont depuis la première d'entre elles, qui s'est tenue à Bogotà en juillet 1974, le PE et le Parlatino, et qui constituent une part substantielle du patrimoine des relations UE/AL qui, de

fait, depuis 1974 et pendant quinze années furent le seul cadre de dialogue politique institutionnalisé birégional. La deuxième tâche de la nouvelle assemblée, qui représente déjà un saut qualitatif par rapport aux actuelles conférences interparlementaires serait, en revanche, celle de garantir le contrôle parlementaire du volet transatlantique du partenariat stratégique birégional et en particulier des différents accords d'association. Enfin, la nouvelle assemblée aurait également pour tâche de suivre et de contrôler les politiques du partenariat stratégique, au travers d'auditions régulières de ministres et de la Commission afin de fournir des informations sur les sommets et réunions ministérielles régionales successifs, du groupe de Rio, etc. de manière à garantir un contrôle démocratique véritable et efficace du partenariat stratégique birégional. Cette nouvelle assemblée devrait travailler en plénière, ainsi qu'au sein des commissions parlementaires mixtes jugées nécessaires, notamment au moins des commissions spécialisées pour chacun des accords d'association en vigueur, ainsi que d'autres commissions horizontales estimées opportunes. La plénière de l'assemblée pourrait se réunir au moins une fois l'an, alors que les différentes commissions devraient pouvoir se réunir au minimum semestriellement. La nouvelle assemblée deviendrait ainsi la clef de voûte du dialogue politique parlementaire UE-ALC, parallèlement au dialogue ministériel et au rôle de la société civile.

2) **Promotion d'une cohésion sociale mutuelle.-**

Enfin, l'action conjointe pour la réalisation de sociétés plus équitables et cohésives dans les deux régions requiert pour sa part au moins trois mesures concrètes importantes qui ne peuvent être postposées au-delà du sommet de Vienne:

En premier lieu, la création d'un Fonds de solidarité birégional, initiative sollicitée de manière répétée par le PE. Un apport limité de 30 millions, non supplémentaires, du budget de l'Union pour l'Amérique latine pourrait servir d'élément catalyseur qui, avec les ressources budgétaires réunies par les organismes (BEI, BID, CAF, BCIE, Banque mondiale, etc.) et les pays intéressés, pourrait fournir un soutien budgétaire adéquat pouvant se situer aux alentours de 500 millions d'euros par an dans sa première phase. Concrètement, ce fonds pourrait intégrer un dispositif Ferrero-Waldner sur la base des apports exclusivement financiers de la BEI et d'autres institutions intéressées. Les activités du fonds en tant que tel devraient être orientées, lors d'une première phase, sur la gestion et le financement de programmes sectoriels relatifs à la lutte contre l'extrême pauvreté, la santé, l'éducation et les infrastructures dans les pays et les régions présentant un indice de revenu par habitant inférieur et des inégalités sociales plus importantes, et ultérieurement avec l'ensemble des pays d'Amérique latine. Le fonds pourrait être coordonné par la Commission en collaboration avec les organismes et les pays contribuables, et les orientations stratégiques pour l'intervention de celui-ci pourraient être préparées par la direction générale des relations extérieures de la Commission européenne, en collaboration avec eux. Dans les grandes lignes, la dynamique de ce nouveau fonds s'inscrit donc dans la série d'initiatives liées à des sources de financement novatrices pour combattre la faim et la pauvreté et renforcer la gouvernabilité démocratique énumérées dans la déclaration de Guadalajara (point 58), telles que le Fonds humanitaire international suggéré par le Venezuela, le Fonds financier international proposé par le Royaume-Uni ou les initiatives contre la faim et le pauvreté présentées par le Brésil.

(a) En deuxième lieu, l'adoption d'engagements communs destinés à freiner l'ethno-nationalisme qui affecte la stabilité des partenaires des deux côtés de l'Atlantique. Ce

phénomène continue de générer des tensions en Europe, fondamentalement dans les Balkans, que l'Union, fidèle à sa propre genèse, essaie de compenser par la perspective d'une future intégration de tous les antagonistes, qui dilue progressivement les conflits et l'instabilité actuels. Sur le plan latino-américain, le phénomène se présente davantage comme l'inévitable séquelle de siècles d'oubli de la population indigène dans plusieurs pays. Rien de mieux, donc, que de recommander l'intégration complète et efficace de la population indigène dans la vie politique, économique et sociale de chaque pays. La responsabilité de mener à bien cette intégration incombe, logiquement, aux partenaires latino-américains qui, dans le cas contraire, continueront de voir largement amputées leurs propres possibilités politiques, économiques et commerciales, en plus de courir de graves risques en termes de cohésion nationale et de fracture sociale aux conséquences extrêmement graves pour leur stabilité démocratique et, dans les cas les plus graves, pour la survie même de l'État. Les premiers signes d'irrédentisme et de messianisme indigéniste constatés dernièrement dans différents pays présentant des majorités indigènes importantes constituent une bonne preuve de cette situation. Toutefois, cette question présente également des implications décisives pour la réalisation de la colonne vertébrale du partenariat stratégique birégional car elle affecte, comme dans le cas de l'ethno-nationalisme en Europe, la stabilité intérieure et extérieure, la sécurité et la capacité d'attribution des ressources des deux partenaires. Il convient d'espérer que le sommet de Vienne prendra des engagements décisifs et vérifiables en la matière.

- (b) Finalement, l'adoption de décisions concrètes en matière d'immigration, fruit d'un débat sérieux, constructif et efficace sur un sujet d'une ampleur extraordinaire, tel que l'attestent de récents rapports des Nations unies. De telles dispositions devraient porter sur des questions comme l'organisation des flux migratoires, notamment la lutte contre l'immigration illégale et les mafias qui en profitent, ainsi que la gestion commune de ces flux. D'autres décisions possibles pourraient comprendre la définition de politiques d'immigration temporaires, la création d'un visa de circulation spécifique pour les entrepreneurs, les universitaires, les chercheurs, les étudiants, les journalistes et les syndicalistes qui participent au partenariat euro-latino-américain, la mobilisation de l'immigration au service du développement du pays d'origine (aide à des projets des immigrants dans leurs pays d'origine, etc.), ainsi que la mise en place d'une politique d'intégration clairement définie dans les pays d'accueil pour les immigrants établis légalement.