



HAL
open science

UE-Celac 2023 : le sommet de l'incompréhension mutuelle

Kevin Parthenay

► **To cite this version:**

Kevin Parthenay. UE-Celac 2023 : le sommet de l'incompréhension mutuelle. Les Études du CERI, 2024, Amérique latine. L'Année politique 2023, 271-272, pp.10-14. 10.25647/etudesduceri.271-272.02 . hal-04419213

HAL Id: hal-04419213

<https://sciencespo.hal.science/hal-04419213v1>

Submitted on 26 Jan 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

UE-Celac 2023 : le sommet de l'incompréhension mutuelle

par Kevin Parthenay

Le dernier sommet de l'Union européenne (UE) et de la Communauté d'Etats latino-américains et des Caraïbes (Celac)¹ s'est tenu les 17 et 18 juillet 2023 à Bruxelles. Il a réuni, pour la première fois depuis 2015, l'ensemble des chefs d'Etat et de gouvernements des deux organisations régionales. A l'issue de cette rencontre diplomatique de haut niveau, une déclaration finale, comprenant 41 points, a été approuvée par l'ensemble des pays, à l'exception du Nicaragua. Une « feuille de route », incluant une liste indicative d'évènements bi-régionaux prévus pour la période 2023-2025, a également été présentée². Au-delà de cette déclaration politique, ce sommet a témoigné d'une relation UE-Amérique latine en pleine mutation.

Contexte et attentes différenciées

Attendue depuis plusieurs années, cette rencontre de haut niveau constituait le 9^e sommet UE-Amérique latine depuis la création de cet espace de dialogue à Rio de Janeiro (Brésil) en 1999. Toutefois, les chefs d'Etat des deux régions ne s'étaient plus réunis depuis 2015, à la suite de l'annulation du sommet prévu à San Salvador (Salvador) en 2017, en raison de la crise vénézuélienne.

C'est la vague d'instabilité politique³, côté latino-américain, qui a fait obstacle à la réactivation du sommet bi-régional jusqu'à la tenue, en octobre 2022, de la réunion ministérielle UE-Celac de Buenos Aires qui en a ravivé l'idée. La perspective du sommet s'est inscrite dans un contexte diplomatique et politique difficile en raison d'alternances gouvernementales nombreuses, notamment conservatrices⁴, et d'une recrudescence de cas de dégradation démocratique. Entre 2017 et 2020, les membres de la Celac ne se sont pas réunis et, en 2019, le président brésilien Jair Bolsonaro (2019-2023) a décidé de suspendre la participation du Brésil à l'organisation. Côté européen, la stabilité n'a guère été davantage au rendez-vous, avec de nombreux pays fragilisés par l'essor de la radicalisation politique et la multiplication de désaccords profonds entre les Etats membres sur des questions fondamentales touchant à l'équilibre de la communauté : l'immigration, l'énergie ou encore la sécurité.

On notera surtout que c'est dans un contexte postpandémique que le sommet s'est tenu. A cet égard, les Etats latino-américains ont dû faire face à une nouvelle « décennie perdue »⁵, les économies ayant été durement impactées par la crise sanitaire. L'Europe, elle, est ressortie plus affaiblie diplomatiquement que politiquement ou économiquement. Elle a su en effet mettre sur

¹ La Celac a été créée en 2010, à l'occasion du Sommet de Playa del Carmen (Mexique).

² « Sommet UE-CELAC, 17-18 juillet 2023 » : www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-summit/2023/07/17-18/

³ K. Parthenay, *Crises en Amérique latine. Les démocraties déracinées (2009-2019)*, Paris, Armand Colin, 2020.

⁴ O. Dabène (dir.), *Latin America's Pendular Politics : Electoral Cycles and Alternations*, New York, Palgrave Macmillan, 2023.

⁵ Cette expression a d'abord servi à qualifier la décennie 1980 en Amérique latine.

piéd un programme d'emprunt continental sans précédent (*NextGenerationEU*) pour protéger économiquement tant les Etats membres que leurs populations. Toutefois, sa place dans le monde est ressortie amoindrie, en particulier face aux Etats qui ont endossé un leadership pendant la pandémie en s'appuyant sur une « diplomatie de vaccins » (Etats-Unis, Chine, Russie, Inde)⁶.

A l'échelle globale, l'expérience pandémique a réaffirmé l'impératif de coopération, en particulier pour les puissances moyennes et les petits Etats. Pour l'Amérique latine, la coopération multilatérale a longtemps constitué et constitue encore une clé de voûte de sa capacité d'influence dans les affaires internationales. Aussi, la réactivation des sommets UE-Celac s'inscrit dans cette continuité du dialogue multilatéral. Pour autant, la place de l'UE dans la région n'est plus la même que dans les années 1990, période pendant laquelle elle appuyait la consolidation des démocraties du continent. Aujourd'hui, d'autres acteurs y sont présents, la Russie et la Chine notamment, ce qui a modifié significativement l'intérêt stratégique de l'UE pour les Etats latino-américains. Ceux-ci se tournent de plus en plus vers le Sud. Ainsi, pour eux, le dernier sommet représentait surtout une opportunité de « dés-eurocentrer » les relations UE-Celac afin de promouvoir des relations plus équilibrées.

Pour l'Europe, en revanche, la situation est inverse. L'impératif de coopération avec l'Amérique latine est d'autant plus grand qu'elle prend la mesure de son propre déclassement sur la scène internationale face à la montée de nouveaux acteurs majeurs. Elle n'est plus la puissance normative qu'elle était jusqu'au début des années 2000. Dès lors, la relation UE-Amérique latine prend un nouveau sens et revêt un intérêt stratégique pour l'UE, notamment dans le cadre multilatéral. En conséquence, la réactivation du sommet est considérée comme « une offensive diplomatique » et représente un « saut qualitatif » de la relation selon le haut représentant aux affaires extérieures Josep Borrell. L'UE affirme sa volonté de « passer du statut de partenaires naturels à celui de partenaires de choix⁷ ».

Par conséquent, l'engagement et les intérêts différenciés marquent toute l'ambiguïté de cette nouvelle rencontre.

Un agenda contrarié

Les Etats de l'UE et de la Celac ont longuement et minutieusement préparé ce sommet, à force de propositions et de contre-propositions de textes en amont.

Côté européen, en parallèle de la réunion ministérielle de Buenos Aires, de nombreux déplacements ont été réalisés en Amérique latine par la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, et par Josep Borrell⁸. L'UE entendait ainsi baliser le terrain tant sur le plan politique, avec ces tournées, que sur le plan technique, avec la réunion ministérielle

⁶ K. Parthenay, « Géopolitique des vaccins contre la Covid-19 en Amérique latine et dans la Caraïbe », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2021/Les Etudes du CERI*, n° 259-260, janvier 2022 (www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude).

⁷ J. Borrell, « A new EU agenda with Latin America and the Caribbean », 11 juin 2023 (www.eeas.europa.eu/eeas/new-eu-agenda-latin-america-and-caribbean_en?s=136). Nous traduisons.

⁸ Josep Borrell a notamment effectué une tournée en novembre 2021 et Ursula von der Leyen s'est rendue au Brésil, en Argentine, au Chili et au Mexique en juin 2023.

(qui ne s'était plus tenue non plus depuis 2018). Cet investissement diplomatique semble toutefois paradoxal lorsque l'on observe la place marginale accordée à l'Amérique latine dans le programme de politique extérieure de l'UE développé par Josep Borrell (*Strategic Compass*). Côté latino-américain, en sus de nombreuses visites de chefs d'Etat dans divers Etats membres, on notera un engagement prononcé dans la préparation du texte avec des contre-propositions fortes renvoyées aux Européens avant le sommet (supprimant les sujets relatifs à la corruption ou bien limitant au maximum les questions concernant leur position vis-à-vis de la guerre en Ukraine).

Au sein de l'UE, le sommet UE-Celac a eu un écho singulier dans la mesure où il constituait une clé de voûte de la présidence espagnole du Conseil européen (1^{er} juillet-31 décembre 2023). En raison de ses liens historiques avec les pays latino-américains, l'Espagne entendait faire de la réactivation de la relation UE-Amérique latine une absolue priorité ; « si nous ne le faisons pas, qui d'autres ? » a fréquemment répété le ministre des Relations extérieures espagnol José Manuel Albares⁹. Naturellement, il faut aussi y voir la volonté de se positionner au cœur d'un agenda bicontinental. Pour autant, la réalité de la politique intérieure espagnole a largement entamé ces ambitions. Si le contexte électoral précédent les élections générales du 23 juillet 2023 avait limité la capacité d'action du gouvernement Sanchez, les résultats de ces scrutins l'ont paralysée (avec un affaiblissement du Parti socialiste ouvrier espagnol de Pedro Sánchez).

L'invasion russe en Ukraine le 24 février 2022 a constitué un second vecteur de contrariété du sommet UE-Celac. Le retour de la guerre aux portes de l'Europe a mis en pleine lumière ce que cette rencontre ambitionnait plus largement de corriger : le renforcement d'un « Sud global », distancié de l'Europe et plus largement du bloc occidental. Face à la guerre, l'Amérique latine a manifesté sa volonté de s'affranchir de l'alignement systématique à l'égard de ce dernier et de contribuer à redessiner les contours de l'ordre international. Le sommet a ainsi matérialisé une nouvelle donne et complexifié l'élaboration de la déclaration politique finale. En effet, si les chancelleries européennes avaient soumis des propositions de texte pour adopter une position commune ambitieuse contre l'invasion russe en Ukraine, seul un point, très général, des 41 que compte la déclaration finale y a trait¹⁰.

Des ambitions inchangées

Si le sommet UE-Celac affichait une certaine ambition politique, essentiellement du côté européen, l'absence de renouvellement de l'agenda en a également limité la portée.

⁹ MAEC, AECID, Fundación Carolina, Séminaire « Por un nuevo contrato social. Renovar la democracia para no dejar a nadie atrás », Madrid, 11 avril 2022.

¹⁰ « 15. Nous exprimons notre profonde inquiétude face à la guerre en cours contre l'Ukraine, qui continue de causer d'immenses souffrances humaines et exacerbe les fragilités existantes de l'économie mondiale, freine la croissance, augmente l'inflation, perturbe les chaînes d'approvisionnement, accroît l'insécurité énergétique et alimentaire et aggrave les risques pour la stabilité financière. A cet égard, nous soutenons la nécessité d'une paix juste et durable. Nous réaffirmons également notre soutien à l'initiative céréalière de la mer Noire et aux efforts déployés par le Secrétaire général des Nations unies pour en assurer la prorogation. Nous soutenons tous les efforts diplomatiques visant à instaurer une paix juste et durable, conformément à la charte des Nations unies. » Déclaration du sommet UE-Celac 2023, Conseil européen, Bruxelles, 18 juillet 2023.

Tout d’abord, les priorités de l’agenda traduisent un manque d’innovation dans un contexte de changements majeurs des préoccupations latino-américaines (voir Tableau 1). L’agenda « en cinq points » de 2023 n’est qu’une réarticulation diffuse de celui de 2015 (en dix points). Et on ne peut qu’être frappé du degré de généralité des nouvelles orientations sectorielles, accordant *in fine* une place prédominante à la dimension commerciale. Cette faiblesse est somme toute une suite logique de l’incapacité à repenser la relation avec le continent, comme en ont témoigné l’absence de ce dernier dans le *Strategic Compass*¹¹ et près d’une décennie d’indécision programmatique.

Tableau 1
Comparaison des agendas des sommets UE-Celac

2015	2023
Science, recherche et technologie	Partenariat politique renouvelé
Environnement et climat	Renforcer le programme commercial commun
Intégration régionale et inclusion sociale	Global Gateway (environnement et digital)
Migration	Unir les forces pour la justice, la sécurité et la lutte contre la criminalité
Education/emploi	Partenariat interpersonnel dynamique
Drogue	
Genre	
Investissement et entrepreneuriat	
Education supérieure	
Sécurité	

Par ailleurs, certains éléments de langage semblent appartenir à une période révolue. L’invocation systématique des « valeurs partagées et intérêts communs » (§ 2) est aujourd’hui sujette à débats. S’ils ont longtemps servi de socle fondamental à la relation bi-régionale, nourrissant le concept d’« Extrême-Occident »¹², ils en sont devenus des bases fragiles dans la mesure où ils font l’objet d’une redéfinition contemporaine. Si c’est au nom de ces valeurs partagées que certains Etats européens ont jugé « naturel » le partenariat entre les deux régions, notamment dans le cadre multilatéral, les positionnements multilatéraux récents face à la guerre en Ukraine ou aux attaques du Hamas contre Israël sont venus rebattre les cartes.

Enfin, les ambitions évoquées pour alimenter la relation bi-régionale demeurent très abstraites, ce qui témoigne d’une incapacité à surmonter les divergences politiques et à trouver des terrains de coopération. Les termes et formulations utilisés dans la déclaration finale sont performatifs mais dépourvus d’engagements concrets. Le texte indique par exemple : « nous renforcerons notre dialogue et favoriserons des contacts approfondis entre les personnes » (§ 3) ; « nous soulignons que nous sommes résolu à favoriser la coopération et les relations amicales entre nos peuples, indépendamment des différences entre nos systèmes politiques et en tenant compte des différences entre nos niveaux économiques et sociaux ou de développement » (§ 6) ; « nous réaffirmons notre profond attachement à l’ensemble des buts

¹¹ « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense. Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales », Conseil de l’Union européenne, 3 mai 2022 (www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/).

¹² A. Rouquié, *Amérique latine. Introduction à l’Extrême-Occident*, Paris, Seuil, 1989.

et principes de la charte des Nations unies » (§ 14). Ces plus petits dénominateurs communs très (trop) généraux s'inscrivent ainsi en contradiction avec les objectifs du sommet et ne font que réaffirmer le cadrage de la coopération bi-régionale, sans pour autant lui donner un nouveau souffle par des engagements précis.

Une réussite de ce sommet UE-Celac aura été incontestablement de réunir à nouveau tout le monde autour de la table. Les crises et les divergences politiques constituaient de lourds obstacles, elles ont su être dépassées. Le contexte international n'était pas favorable, en raison de la guerre en Ukraine, mais les Etats ont su malgré tout composer avec cette nouvelle donne. Le succès de ce forum sera en revanche évalué à l'aune de sa capacité à suivre les étapes de la feuille de route et à passer d'une logique déclaratoire à des engagements politiques plus robustes, notamment en matière de défense de la démocratie, de lutte contre la corruption ou de coopération en matière environnementale.

En préparation du sommet, Ursula von der Leyen a déclaré qu'« aujourd'hui le partenariat stratégique UE-ALC [Amérique latine et Caraïbes] est plus important que jamais. Nous sommes des alliés essentiels pour renforcer l'ordre international fondé sur des règles de droit et défendre ensemble la démocratie, les droits de l'homme ainsi que la paix et la sécurité internationales¹³ ». Ce discours semble aujourd'hui tenir plus du vœux pieux que de la réalité tant il y a de divergences sur ce qu'est ou doit être l'ordre international, la démocratie, ou encore sur les moyens de faire la paix et de garantir la sécurité internationale.

Si l'Europe voulait rattraper son retard et tenter de sauver le partenariat birégional – et à travers lui, préserver sa capacité d'influence sur la scène internationale –, l'Amérique latine en a surtout profité pour envoyer un message appelant d'une part à plus d'équilibre dans la relation et soulignant d'autre part la « désoccidentalisation » du monde en cours.

Peu de surprises, donc, à observer un bilan en demi-teinte.

¹³ Commission européenne, « Nouveau programme pour renforcer le partenariat de l'UE avec l'Amérique latine et les Caraïbes », 7 juin 2023 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_23_3045).

Pour citer ce chapitre : Kevin Parthenay, « UE-Celac 2023 : le sommet de l'incompréhension mutuelle », in D. Recondo (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2023/Les Etudes du CERI*, n° 271-272, janvier 2024 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].