



C E T R I

ANALYSE 2018  
23 octobre

Centre tricontinental

## CHINE-AMÉRIQUE LATINE : LA NOUVELLE GRANDE ALLIANCE ?

Frédéric Thomas

**Le 19 juin 2018, le président bolivien Evo Morales signait à Pékin un pacte qui faisait de son pays un « partenaire stratégique » de la Chine. Il profitait de cette occasion pour mettre en avant la « coopération sans condition » avec le géant asiatique, et l'opposer à l'attitude des États-Unis<sup>1</sup>. La Chine serait-elle, pour l'Amérique latine, un antidote à la proximité si encombrante du voisin nord-américain, voire une alternative à la politique régionale de celui-ci ?**

### Une relation économique et commerciale avant tout

Alors qu'à la fin du siècle passé, la Chine n'entretenait que des relations économiques marginales avec le continent – à l'exception du Pérou –, elle est devenue, en moins de vingt ans, son deuxième partenaire commercial, passant ainsi devant l'Union européenne (UE). Entre 2001 et 2014, alors que le poids des États-Unis dans le commerce total avec l'Amérique latine et les Caraïbes (ALC) – dont ils sont toujours le principal partenaire commercial – diminuait de 14 %, celui de la Chine augmentait de 8,2 %<sup>2</sup>. Entretemps, le commerce de biens entre la Chine et l'ALC a été multiplié par 22, et les exportations vers ce pays par 27<sup>3</sup>.

En 2016, le pays asiatique était le premier ou deuxième partenaire commercial de l'Argentine, de la Bolivie, du Brésil, du Chili, de la Colombie, de l'Équateur et du Pérou. La Chine est également la première ou deuxième source des importations du Belize, du Costa Rica, du Honduras, du Mexique, du Nicaragua, du Paraguay, de l'Uruguay et du Venezuela<sup>4</sup>. Le rapprochement s'est également opéré dans les Caraïbes, mais de façon moins intensive et davantage ciblée sur les importations. Quasi absente en 2000, la Chine est devenue la troisième source des importations de la Barbade, d'Haïti et de la Jamaïque, et la deuxième de la République dominicaine.

De plus, la Chine représente le deuxième pourvoyeur d'investissements directs étrangers (IDE) sur le continent et, de manière générale, une source de financements très importante. Le président Xi Jinping a d'ailleurs annoncé en 2015 vouloir investir 250 milliards de dollars (210 milliards d'euros) dans la région en l'espace de dix ans<sup>5</sup>. Les prêts chinois dépassent désormais ceux de la Banque mondiale et de la Banque interaméricaine de développement (BID)<sup>6</sup>. Et, contrairement à ces derniers, ils ne sont pas liés à des conditionnalités à court terme ni à des mesures d'austérité.

Le relatif retrait des États-Unis rend la présence chinoise sur le continent d'autant plus visible. La

<sup>1</sup> « China convierte a Bolivia en socio estratégico », *dw.com*, 19 juin 2018.

<sup>2</sup> Enrique Dussel Peters (coord.), *La nueva relación comercial entre América Latina y el Caribe-China: ¿integración o desintegración regional?*, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China – Universidad Nacional Autónoma de México – Unión de Universidades de América Latina y el Caribe – Centro de Estudios China-México, Mexico, 2016.

<sup>3</sup> CEPAL, *Primer Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China. Explorando espacios de cooperación en comercio e inversión*, Santiago, janvier 2015.

<sup>4</sup> UN Comtrade, *2016 International Trade Statistics Yearbook*, vol. 1, New York, 2017.

<sup>5</sup> Claudia Detsch, « Escaramuzas geoestratégicas en el « patio trasero ». China y Rusia en América Latina, *Nueva Sociedad*, mai-juin 2018.

<sup>6</sup> En 2014, la Chine a prêté 22,1 milliards de dollars à l'Amérique latine, soit plus que la BID et la Banque mondiale réunies. « China prestó más dinero a Latinoamérica que el bid y el bm en 2014 », *HispanTV.com*, 2 mars 2015. Lire également Alfonso Serrano, « China Fills Trump's Empty Seat at Latin America Summit », *The New York Times*, 13 avril 2018.

décision de Donald Trump de ne pas participer au dernier Sommet des Amériques, à Lima, au Pérou, les 13 et 14 avril 2018, est significative en ce sens. Elle semble confirmer sa distance, sinon son désintérêt, à l'égard du continent, et ce, alors même que les sujets de tension – la situation des migrants, la renégociation des accords de libre-échange, la posture intransigeante vis-à-vis de Cuba et du Venezuela, et, plus globalement, le ton méprisant employé – ne cessent de s'accumuler<sup>7</sup>. Faut-il y voir un réagencement de la structure des relations mondiales ? La place laissée désormais vacante par le président états-unien n'est-elle pas, de fait, occupée depuis plusieurs années maintenant par la Chine ? Mais, en réalité, la Chine double plutôt qu'elle ne remplace l'influence nord-américaine.

### Une coopération Sud-Sud ?

Ce rapprochement avec la Chine est à la fois le fruit d'une conjoncture particulière et d'une réorientation structurelle. La nécessité de s'assurer un accès aux ressources naturelles pour garantir sa croissance exponentielle a poussé Pékin à mettre en œuvre une stratégie mondiale volontariste et ambitieuse. Elle a, en outre, alimenté depuis le début du millénaire le « boom » des matières premières – en volumes et prix. Les pays latino-américains, pour la plupart bien pourvus en ressources naturelles, en ont tiré profit. Outre les retombées financières considérables, cette entrée de la Chine sur la scène continentale a permis de diversifier les partenaires commerciaux, voire, pour les plus nationalistes, de tenter de défaire l'hégémonie nord-américaine.

Les relations de la Chine avec le continent latino-américain – et, de manière générale, avec les pays du Sud – se présentent et se revendiquent à la fois pragmatiques et comme une expression de la coopération Sud-Sud. Plus précisément, outre le fait que la Chine n'a pas participé à la colonisation et qu'elle serait toujours un pays en développement, l'absence de conditionnalité, la non-ingérence dans les affaires intérieures et le respect de la souveraineté des États constitueraient le nœud de ce pragmatisme et de cette solidarité. D'où la spécificité des relations avec la Chine et leur prétendu caractère « gagnant-gagnant ».

À l'unilatéralisme états-unien, l'État chinois répond par le multilatéralisme, un partenariat basé sur un esprit « d'égalité et de bénéfice mutuel » et la prise en compte de la réalité d'un monde multipolaire<sup>8</sup>. Une manière aussi de modifier le système international en participant, par exemple, avec une dizaine de pays latino-américains au G22, qui avait fait échouer la conférence de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Cancún en 2003, ou encore en soutenant la demande du Brésil d'accéder au Conseil de sécurité des Nations unies.

Si la Chine entretient des relations privilégiées avec Cuba et les pays latino-américains ayant effectué un virage post-néolibéral au tournant des années 2000<sup>9</sup>, sa stratégie commerciale n'est pas pour autant tributaire des options politiques des gouvernements en place. En témoignent, entre autres, les échanges considérables avec le Mexique et la Colombie, ainsi que les accords de libre-échange signés avec le Chili, le Pérou et le Costa Rica<sup>10</sup>. De même, l'absence de relations diplomatiques avec Taiwan n'est pas un prérequis ; la Chine était déjà la deuxième source des importations de la République dominicaine avant que celle-ci ne rompe, début mai 2018, avec Taipei<sup>11</sup>. Ainsi, selon Rhys Jenkins, « le plus important objectif économique stratégique du gouvernement chinois en Amérique latine est d'assurer un approvisionnement de ressources, en particulier du pétrole et des minerais »<sup>12</sup>.

Reste qu'en deçà de cette narration avantageuse et « mutuellement bénéfique », les relations avec la Chine participent bien, mais à un niveau plus organique, de la structuration d'une matrice politico-économique et de relations de pouvoirs. Celles-ci se donnent à voir aux niveaux de la division

<sup>7</sup> Voir Peter Hakim et Michael Shifter, « Ansiedad en la Cumbre de las Américas », *The New York Times*, 12 avril 2018.

<sup>8</sup> Voir ministère des Affaires étrangères de la République populaire de Chine, « China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean », 2008 et 2016 Lire également Christophe Ventura, « L'Amérique latine toujours plus proche de la Chine », *medelu.org*, 22 mai 2017.

<sup>9</sup> Voir Bernard Duterme « Toujours rebelle l'Amérique latine ? Mouvements sociaux, contestations et pouvoirs de Tijuana à Ushuaïa », *Alternatives Sud – État des résistances dans le Sud : Amérique latine*, vol. XVIII, CETRI, 2011 / 4.

<sup>10</sup> D'autres – avec le Panama, la Colombie et le Mercosur – sont en cours de discussion.

<sup>11</sup> Le Panama, dont la Chine est le troisième partenaire commercial, a pour sa part rompu ses relations diplomatiques avec Taiwan en juin 2017.

De plus, la Chine figure parmi les trois principales sources des importations du Nicaragua, du Paraguay, du Guatemala, du Honduras, du Salvador, de Belize et d'Haïti qui, tous, participent du réseau diplomatique étriqué de Taiwan.

<sup>12</sup> Rhys Jenkins, « Relaciones económicas entre China y América Latina: actores y factores », in Enrique Dussel Peters (coord.), *América Latina y el Caribe-China. Economía, comercio e inversión 2017*, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China – Universidad Nacional Autónoma de México – Unión de Universidades de América Latina y el Caribe – Centro de Estudios China-México, Mexico, 2017, page 427.

internationale du travail, de l'intégration régionale et des conflits socio-environnementaux.

### La Chine, catalyseur d'un modèle extractif

Les échanges du continent avec la Chine sont doublement concentrés et asymétriques. Le poids de la Chine en ALC est considérable, alors que celle-ci pèse moins de 7 % dans les importations et exportations chinoises. En 2015, trois pays – le Brésil, le Chili et le Mexique – représentaient, en valeur, 70 % des exportations totales du continent vers la Chine. De même, huit pays – par ordre d'importance le Mexique, le Brésil, le Chili, la Colombie, l'Argentine, le Pérou, l'Équateur et le Venezuela – se répartissaient, en 2014, 90 % des importations en provenance de la Chine<sup>13</sup>. Et le même phénomène se retrouve au niveau des prêts, concentrés dans trois pays : Venezuela, Brésil et Équateur.

Mais la concentration n'est pas seulement géographique, elle concerne également les exportations. Le rapport de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) de 2012 l'avait mis en évidence : dans presque tous les pays latino-américains, 80 % des exportations vers la Chine se réduisaient à seulement cinq produits, tous des matières premières (soja, minerais, pétrole, etc.). La relation avec Pékin était alors définie comme un « facteur-clé de l'actuel processus de "reprimarisation" du secteur exportateur d'Amérique latine et des Caraïbes »<sup>14</sup>. La part des matières premières dans les exportations totales de l'ALC est ainsi passée de 27 % au début des années 1980 à 40 % en 2009. Or, cette tendance, qui s'est à peine infléchie depuis lors, est plus marquée encore dans les rapports commerciaux avec la Chine : celle-ci exporte essentiellement des biens manufacturés à destination du continent, et en importe des matières premières<sup>15</sup>.

La rhétorique autour de la complémentarité entre partenaires commerciaux ne peut occulter l'asymétrie des échanges, asymétrie qui enferme l'ALC dans une position subordonnée de simple pourvoyeur de ressources naturelles, et qui participe à renforcer son héritage colonial. Cela rend le continent « prisonnier du piège des matières premières »<sup>16</sup>, en le faisant dépendre de la demande chinoise et de la fluctuation – importante – des prix sur le marché international. Qui plus est, ce type d'échanges affecte doublement la production domestique : elle freine l'industrialisation latino-américaine et fait lourdement peser la concurrence des importations chinoises sur certains biens produits localement.

Ce commerce produit également des effets sur l'intégration régionale. Les exportations vers par la Chine tendent à se substituer aux produits exportés vers des pays tiers et au commerce intrarégional. Une série d'études a été menée en 2016 sur « l'effet Chine » par rapport à divers espaces régionaux – Communauté andine des nations (CAN), Marché commun centre-américain (MMCA) et Marché commun du Sud (Mercosur). Et de conclure que la dynamique des relations commerciales avec ce pays constitue un facteur négatif, qui contribue à freiner la constitution d'institutions supranationales et mène à la désintégration régionale<sup>17</sup>.

Le Forum de coopération CELAC (Communauté des États latino-américains et caribéens) – Chine, dont la seconde Rencontre ministérielle s'est tenue fin janvier 2018, au Chili, ne remet en question cette tendance qu'à la marge. Aucune réponse continentale consensuelle n'y a en effet émergé face à la stratégie chinoise. L'hétérogénéité des pays du continent et leur manque de vision commune, les caractéristiques mêmes du commerce avec la Chine, difficilement modifiables à brève échéance, ainsi que l'accent mis jusqu'à présent sur l'aspect quantitatif des échanges et investissements, plutôt que sur leur nature, constituent autant d'obstacles à la mise en œuvre de relations avec la Chine en fonction d'un processus d'intégration régionale<sup>18</sup>.

Depuis quelques années, certains évoquent une relative réorientation des rapports entre la Chine et le

<sup>13</sup> Enrique Dussel Peters (coord.), *op. cit.*, 2017.

<sup>14</sup> Osvaldo Rosales et Mikio Kuwayama (dir.), *China y América Latina y el Caribe: hacia una relación económica y comercial estratégica*, Santiago, Libros de la CEPAL, mars 2012.

<sup>15</sup> En 2015, les produits primaires représentaient 70 % des exportations de la région vers la Chine, et seulement 34 % de ses exportations au niveau mondial. Au contraire, les biens manufacturés de basse, moyenne et haute technologies constituaient seulement 8 % de ses exportations vers la Chine, mais 49 % de ses exportations mondiales. En revanche, 91 % des importations depuis la Chine étaient composées de biens manufacturés de basse, moyenne et haute technologies, mais ceux-ci ne représentaient que 72 % des importations de la région au niveau mondial. Mario Cimoli (dir.), *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China. Oportunidades y desafíos*, CEPAL, Santiago, novembre 2016. 17 pays latino-américains étaient classés, en 2015, comme commodity dependent, par la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

<sup>16</sup> Claudia Detsch, *op. cit.*

<sup>17</sup> Enrique Dussel Peters (coord.), *op. cit.*, 2016.

<sup>18</sup> CEPAL, *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*, 2018.

continent, du fait d'investissements plus importants dans d'autres secteurs que celui des ressources naturelles<sup>19</sup>. Mais il s'agit en grande partie de projets d'infrastructures énergétiques et de voies de communication, qui participent du mégaprojet des nouvelles routes de la soie (Belt and Road Initiative), dont l'objectif est de faciliter l'accès aux matières premières. La matrice reste donc la même : celle d'un développement basé sur l'extractivisme, à savoir l'exploitation intensive et en quantité importante de ressources naturelles, majoritairement destinées à l'exportation<sup>20</sup>.

Or, ce modèle, non soutenable, est source de conflits autour de la propriété et de l'usage des ressources naturelles, à la mesure justement de cette non-durabilité et des dégâts occasionnées par cette exploitation. Au point que, depuis plusieurs années, ces conflits socio-environnementaux sont devenus majoritaires sur le continent, gagnent en intensité et subissent une répression qui s'inscrit dans la criminalisation de la protestation sociale.

Si la Chine n'est pas à l'origine de ce phénomène, qui trouve largement ses racines dans l'histoire et la structure de production du continent, elle n'en agit pas moins comme un catalyseur. Elle contribue ainsi à piéger le continent dans un cercle vicieux dont il est de plus en plus difficile de sortir, au fur et à mesure que s'accroissent ses échanges avec la superpuissance asiatique et sa dépendance envers ce modèle, et que s'accroît la pression sur l'eau et sur la terre. Désormais, cette pression augmente avec la baisse des prix des matières premières, ce qui oblige en retour à exploiter de plus grands volumes pour compenser le manque à gagner.

### **Autonomie et contre-hégémonie**

Le commerce avec la Chine a servi de contrepoids à la présence états-unienne. L'empire du Milieu, a, en outre, offert aux gouvernements post-néolibéraux une manne financière considérable, qui s'est traduite par des politiques de lutte contre la pauvreté et de redistribution. En ce sens, la présence chinoise constitue un levier appréciable. Peut-on, pour autant, parler d'alliance ? Et jusqu'à quel point l'affaiblissement de l'hégémonie nord-américaine ne s'est-il pas payé d'une autre forme de dépendance ? Dans quelle mesure, la relation avec la Chine offre-t-elle la clé d'un développement alternatif ou même d'une alternative au développement, telle qu'elle est inscrite dans le *Buen vivir* ?

Deux écueils sont ici à éviter : celui d'une idéalisation, qui s'arrêterait à la prétention chinoise d'une « coopération amicale » et d'une stratégie « gagnant-gagnant », et celui, symétrique, qui attribuerait tous les maux aux multinationales chinoises pour mieux leur opposer la responsabilité sociale des entreprises (RSE) et le respect des droits humains des entreprises occidentales. Par-delà leurs différences bien réelles, tous ces acteurs économiques sont largement déterminés par des facteurs communs : la recherche d'un accès garanti aux ressources naturelles et la maximalisation des bénéfices.

L'analyse de la relation Chine-Amérique latine croise l'évaluation du bilan des diverses expériences de gouvernements progressistes sur le continent. Selon que l'on juge de manière positive ou critique l'une, l'on tend à créditer l'autre d'un jugement similaire. Et cela d'autant plus que les acquis sociaux obtenus par ces gouvernements l'ont largement été grâce aux dividendes de l'exploitation et de l'exportation des ressources naturelles, en grande partie à destination de la Chine.

La demande chinoise de matières premières a conforté les gouvernements latino-américains dans leur choix d'un développement basé sur la surexploitation des ressources naturelles. Dans le même temps, elle a découragé ceux qui entendaient rompre avec le néolibéralisme et remettre en cause de façon plus conséquente – et politiquement plus « coûteuse » – le modèle extractif, la structure de la propriété et de pouvoirs, et, plus globalement, du capitalisme. En ALC, le retour de l'État, à la faveur d'une réorientation politique, a visé à encadrer la production et à assurer une plus grande imposition et une plus juste répartition des bénéfices, en se mettant toutefois au service de ce modèle extractif, sans transformer les structures fiscales de la région la plus inégalitaire au monde<sup>21</sup>. De façon plus générale,

<sup>19</sup> Voir, par exemple, Atlantic Council, OECD, Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications, Washington, 2017, [http://publications.atlanticcouncil.org/china-fdi-latin-america/AC\\_CHINA\\_FDI.pdf](http://publications.atlanticcouncil.org/china-fdi-latin-america/AC_CHINA_FDI.pdf).

<sup>20</sup> Eduardo Gudynas, *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la Naturaleza*, Cochabamba, Claes – Cedib, 2015.

<sup>21</sup> « Los 10 países más ricos del mundo... y los 10 más desiguales », BBC News Mundo, 2 juillet 2018,. Sur les dix pays les plus inégalitaires au monde selon l'indice de Gini, huit sont latino-américains.

si les relations avec la Chine sont dépourvues de conditionnalités explicites, elles n'en sont pas moins étroitement liées à des conditionnalités organiques : faciliter l'exploitation et l'exportation de ressources naturelles, ce qui suppose un certain rapport – productiviste – à la nature et, par conséquent, un rôle particulier de l'État, ainsi qu'un schéma de relations de pouvoirs entre acteurs.

La Chine fait contrepoids aux États-Unis, qui demeurent, malgré les tensions et la rhétorique anti-impérialiste, le principal partenaire commercial de l'Amérique latine et des Caraïbes<sup>22</sup>. Mais si la région est aujourd'hui visiblement moins dépendante des États-Unis, elle ne l'est pas du modèle extractif, qui structure et reproduit sa dépendance envers la demande chinoise et le marché international, et, par extension, envers les rapports et acteurs de ce marché, le plus puissant d'entre eux demeurant les États-Unis. Ainsi la dépendance est-elle inscrite dans l'ADN même de ce modèle.

En outre, la Chine freine plus qu'elle n'encourage le processus d'intégration régionale, qui pourrait offrir une autonomie plus forte au continent et lui permettrait d'acquérir une place en adéquation avec son poids réel sur la scène internationale. De plus, loin d'être neutres, les échanges avec la Chine privilégient un ensemble d'acteurs – les acteurs de l'agrobusiness (soja et bétail principalement) et les multinationales liées au marché international – et avec eux une vision du développement, des intérêts particuliers, une forme d'inscription spécifique du pays dans le marché mondial, ainsi qu'une distribution inégale de pouvoirs.

L'alliance entre la Chine et l'ALC est, en conséquence, circonstancielle et contradictoire, marquée par des intérêts divergents et les inégalités – y compris au sein du continent latino-américain. La marge de manœuvre que l'Amérique latine y a gagnée ne s'est – toujours – pas traduite par un renversement des mécanismes d'assujettissement dans lesquels elle se débat. Basée sur la surexploitation de ressources naturelles non renouvelables, qui tend à exacerber les divisions et les conflits sociaux, elle n'est, à moyen terme, guère durable.

**Cet article a été publié dans *Revue internationale et stratégique* 2018/3 (N° 111) et sur [www.cetri.be](http://www.cetri.be)**

**Frédéric Thomas est chargé d'étude au CETRI - Centre tricontinental.**



**Centre tricontinental - CETRI**  
av. Sainte Gertrude 5 à 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique  
Tél: +32 (0)10/48.95.60 - Fax: +32 (0)10/48.95.69  
cettri@cettri.be - www.cetri.be

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles,  
service de l'éducation permanente et de la Province  
du Brabant wallon



<sup>22</sup> Ils sont ainsi le premier partenaire commercial de l'Équateur, le troisième de la Bolivie et la principale source des importations du Venezuela.