Thierry Kellner & Sophie Wintgens

LA CHINE AU NICARAGUA ET AU PANAMA

Une nouvelle branche des routes de la soie en Amérique centrale ?



GRIP

LES RAPPORTS DU GRIP 2019/4

© Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité

Chaussée de Louvain, 467
B-1030 Bruxelles
Tél.: (32.2) 241.84.20
Courriel: admi@grip.org
Site Internet: www.grip.org
Twitter : @grip_org
Facebook : GRIP.1979

Le Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP) est une association sans but lucratif.

La reproduction est autorisée, moyennant mention de la source et de l'auteur

Photo de couverture : les présidents Juan Carlos Varela et Xi Jinping devant le canal de Panama le 3 décembre 2018, ce qui a constitué la première visite officielle d'un chef d'État chinois dans le pays (crédit : Xinhua/Xie Huanchi)

Prix : 10 euros

ISSN : 2466-6734
ISBN : 978-2-87291-171-4

Version PDF :
https://www.grip.org/fr/node/2895

Les rapports du GRIP sont également diffusés sur www.i6doc.com, l'édition universitaire en ligne.

Le GRIP bénéficie du soutien du Service de l'Éducation permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles
www.educationpermanente.cfwb.be

LA CHINE AU NICARAGUA ET AU PANAMA :

Une nouvelle branche des routes de la soie en Amérique centrale ?

LES RAPPORTS DU GRIP 2019/4

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 3

LE NICARAGUA : UN CAS D'ÉCHEC DE LA PÉNÉTRATION CHINOISE MALGRÉ DES INTÉRÊTS CROISÉS IMPORTANTS ? 6

a) Un projet de canal au service d'intérêts croisés 6

b) Gel du projet de canal mais de nombreuses répercussions locales 12

LA PÉNÉTRATION CHINOISE AU PANAMA 16

a. Le développement du commerce dans la décennie 1990 16

b. Un processus d'établissement des relations diplomatiques complexe 20

c. Le rapprochement tout azimut sino-panaméen 23

d. Les craintes et les limitations domestiques et internationales 33

CONCLUSIONS 40

INTRODUCTION

Si la pénétration de la République populaire de Chine (RPC) en Amérique latine a bien attiré l'attention des chercheurs, jusqu'à ces dernières années les études relatives à cette présence croissante faisaient rarement référence aux enjeux spécifiques des différentes sous-régions composant cet ensemble géographique. Cette observation, déjà relevée par certains auteurs pour ce qui concerne les Caraïbes[1], est également valable pour l'Amérique centrale, à laquelle il était rarement fait explicitement référence. Pour expliquer cette relative négligence, plusieurs raisons peuvent être avancées. Tout d'abord, Washington exerce historiquement une influence énorme sur cette zone géographique proche, qualifiée d'« arrière-cour » des États-Unis depuis l'adoption de la doctrine Monroe. Ensuite, le principal arrangement interétatique d'Amérique centrale – appelé SICA (Système d'intégration centraméricain) – comprend quatre pays qui reconnaissent encore Taïwan plutôt que Pékin sur le plan diplomatique : le Belize, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua. La Chine a certes obtenu la reconnaissance diplomatique du Costa Rica en 2007, mais elle a attendu dix ans avant d'établir des relations diplomatiques avec le Panama en 2017, puis avec la République dominicaine et le Salvador en 2018. Enfin, considérant la taille relativement petite des États et des économies centraméricains, l'intérêt croissant de Pékin pour l'Amérique centrale a pu apparaître comme marginal, une sorte d'« anomalie » pour les spécialistes des relations internationales qui considèrent que les plus grandes puissances mondiales s'intéressent peu aux relations avec les petits États.

Les études existantes ont ainsi rarement analysé les conséquences potentielles de cette pénétration chinoise en Amérique centrale. Elles se sont surtout concentrées sur les questions commerciales et l'investissement. Sur le plan du commerce, les échanges bilatéraux entre la Chine et les pays centraméricains n'ont pourtant totalisé en 2018 que 10,02 milliards USD, soit seulement 0,22 % du commerce extérieur total de Pékin. En outre, ils se caractérisent presque essentiellement par des exportations de produits chinois vers l'Amérique centrale (9,1 milliards USD, soit 91 % des échanges bilatéraux). Il n'empêche, la faiblesse relative de ces montants ne doit pas occulter le fait que Pékin s'est hissé de partenaire commercial marginal des pays centraméricains au début des années 2000 au rang de troisième partenaire de ces pays, représentant aujourd'hui 9,5 % de l'ensemble de leur commerce extérieur[2]. Et le développement du commerce n'est par ailleurs pas son seul intérêt. La position géographique de l'isthme centraméricain semble également avoir retenu l'attention chinoise.

1. *The Belt and Road Initiative Looks East: Political Implications of China's Economic Forays in the Caribbean and the South Pacific*, Willem Oosterveld, Eric Wilms et Katarina Kertysova (dir.), La Haye, The Hague Center for Strategic Studies, 2018 ; Richard L. Bernal, *Dragon in the Caribbean. China's global re-dimensioning: challenges and opportunities for the Caribbean*, Miami, Ian Randle Publishers, 2016.

2. SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana), *Sistema de Estadísticas de Comercio de Centroamérica*, 2019, http://www.sec.sieca.int ; FMI (Fonds monétaire international), *IMF statistics*, 2019 https://data.imf.org/regular.aspx?key=61726507

Comme le montrent certains développements récents, ce hub maritime situé entre les océans Atlantique et Pacifique et à proximité immédiate des États-Unis est devenu une zone plus stratégique pour la Chine[3]. L'initiative des routes de la soie – *Belt and Road Initiative* ou BRI ci-après –, lancée par Xi Jinping en 2013 a ainsi été étendue à l'Amérique latine et Caraïbes à partir de 2018, une proposition qui a rencontré un écho favorable auprès de pays centraméricains. On a également assisté à une multiplication des visites officielles d'État dans ou en provenance de pays d'Amérique centrale. En 2018 par exemple, Xi Jinping a visité le Costa Rica et le Panama, tandis que les présidents Salvador Sánchez Cerén (Salvador), Danilo Medina (République dominicaine) et Juan Carlos Varela (Panama) se sont rendus en RPC. Enfin, le deuxième plan d'action conjoint Chine-Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes (CELAC) pour la période 2019-2021 utilise désormais de manière formelle le terme « Pays de l'isthme centraméricain »[4]. Autant de développements montrant un intérêt chinois multiforme croissant pour cette zone géographique en tant que telle.

En se rapprochant des pays d'Amérique centrale, Pékin cherche en effet à approfondir ses liens avec des économies non seulement fortement dépendantes des marchés internationaux, pleinement intégrées aux chaînes de valeur mondiales et impliquées dans les réseaux commerciaux régionaux et mondiaux, mais aussi parties à des accords de libre-échange avec les États-Unis et l'Union européenne[5]. Un moyen d'accroître sa présence sur ces deux marchés clés en profitant de ces accords. Au-delà, il tente d'accroître son influence géopolitique dans une région qui abrite d'importantes routes de transit maritime international, dont le canal de Panama. Inversement, les projets d'investissement pouvant être soutenus par des entreprises et banques chinoises apparaissent à certains gouvernements centraméricains comme une solution efficace et facile pour combler le déficit de financement de leurs infrastructures de transport et de services[6]. Cela a été officiellement le cas du gouvernement panaméen de Juan Carlos Varela avec la reconnaissance diplomatique de la Chine au détriment de Taiwan et plus officieusement le cas du gouvernement nicaraguayen de Daniel Ortega avec la relance du projet historique de construction d'un canal interocéanique au Nicaragua. Si ces intérêts croisés ont permis à la RPC d'engranger ces dernières années des succès importants dans cette région du monde, les relations qu'elle a nouées avec les pays d'Amérique centrale ne sont cependant pas sans problèmes. Au contraire, non seulement Pékin s'est heurté à des difficultés sur le terrain, mais les relations tissées ont aussi soulevé des inquiétudes et des questions dans divers domaines à la fois sur le plan interne à ces États et sur le plan international, attirant notamment l'attention de Washington.

3. Constantino Urcuyo, « La Estrategia China en Centroamérica », *Rice University's Baker Institute for Public Policy Issue Brief*, 25 août 2014, p. 1-5.

4. China-CELAC Forum, *CELAC and China Joint Plan of Action for Cooperation on Priority Areas (2019-2021)*, Santiago, 22 janvier 2018, § 9.

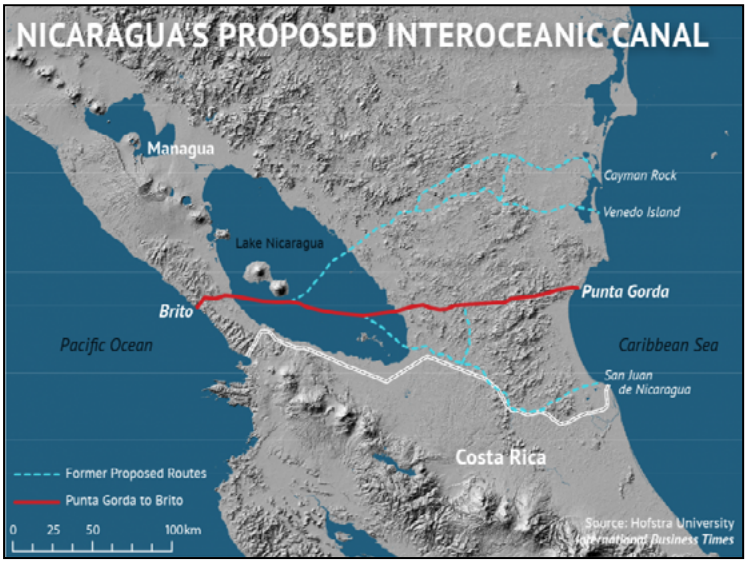
5. Sophie Wintgens, « La coopération sino-centraméricaine : au cœur de la nouvelle stratégie latino-américaine de la Chine », dans *Le décentrage du monde. L'impact des émergents sur la gouvernance mondiale*, Arnaud Zacharie et Sophie Wintgens (dir.), Bruxelles, Le Bord de l'Eau, 2018, p. 173-200.

6. Il existe une corrélation entre les pays qui sont les sites de ces projets d'infrastructures et ceux qui reçoivent des financements de banques publiques et privées chinoises. ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean), *Exploring new forms of cooperation between China and Latin America and the Caribbean*, Santiago, Nations unies, 2018, p. 69.

Les cas du Nicaragua et du Panama illustrent bien ce phénomène contradictoire et rendent compte à la fois des avancées mais aussi des limites à la pénétration chinoise et aux ambitieuses routes de la soie dans cette région.



CIA The World Factbook



LE NICARAGUA : UN CAS D'ÉCHEC DE LA PÉNÉTRATION CHINOISE MALGRÉ DES INTÉRÊTS CROISÉS IMPORTANTS ?

Les relations entre la Chine et le Nicaragua, bien que plus anciennes, ont surtout attiré l'attention depuis l'arrivée au pouvoir de Xi Jinping. L'annonce faite en 2013 à grands coups de publicité par le président Daniel Ortega d'un nouveau projet de construction de canal interocéanique au Nicaragua avec l'assistance chinoise a laissé penser que les deux États allaient à nouveau se rapprocher diplomatiquement et que la Chine allait effectuer une percée majeure dans ce pays. L'annonce est en effet intervenue à un moment opportun pour mettre en œuvre les projets politiques des leaders chinois et nicaraguayens, à savoir respectivement déployer la BRI en Amérique centrale et asseoir durablement le pouvoir du clan Ortega. De plus, le financement du projet de canal par une entreprise privée hongkongaise devait permettre de servir les intérêts des deux parties sans pour autant faire apparaître la Chine et le Nicaragua comme des alliés de circonstance. Mais les développements subséquents se sont avérés plutôt décevants, contribuant surtout à alimenter la crise socio-politique au Nicaragua.

a) Un projet de canal au service d'intérêts croisés

Les intérêts de l'administration Ortega : revivifier un vieux rêve et durcir le régime

Depuis son retour au pouvoir en 2007, le Front sandiniste de libération nationale (FSLN) a pris la direction d'un système à parti unique, engrangeant un nombre de plus en plus importants de votes favorables lors des élections générales (38 % en 2006, 62 % en 2011 et 72 % en 2016). Pour l'administration Ortega, ces résultats tiennent à l'instauration d'un modèle d'alliance et de consensus avec les grands groupes d'entreprises[7], couronné de succès et salué par les institutions financières internationales[8].

7. Pedro Ortega Ramírez, « Políticas económicas han sido acertadas para reducir la pobreza », *El 19*, 10 avril 2018.
8. Pedro Ortega Ramírez, « FMI reconoce exitoso modelo de Nicaragua », *El 19*, 4 mai 2017 ; FMI, « Nicaragua: Staff Concluding Statement of an IMF Staff Visit », *IMF News*, 6 février 2018.

Cette alliance économique de circonstance a été baptisée « modèle COSEP » parce que les décisions sur les questions macroéconomiques ont été directement prises entre les conseillers économiques du leader nicaraguayen et les représentants des milieux d'affaires au sein du Conseil supérieur de l'entreprise privée (COSEP). Durant une décennie, elle a permis à l'administration Ortega de renforcer son autorité en démontrant la capacité du régime sandiniste à surmonter la crise mondiale des années 2008-2009, à diminuer la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté et à afficher des taux de croissance élevés. Pour les opposants au régime[9], cet apparent succès économique a surtout permis de dissimuler la dérive autoritaire du clan Ortega et ses nombreuses conséquences telles que le délitement de la démocratie (contrôle des institutions étatiques, parlementaires et judiciaires), la répression accrue des voix critiques et dissidentes, l'augmentation des inégalités et le reflux social, etc.

Cette décennie de « stabilité autoritaire » a été soutenue par une conjoncture économique favorable. L'administration Ortega a enregistré une croissance annuelle du PIB de 5,1 % en moyenne entre 2010 et 2017, grâce à un environnement international avantageux jusqu'en 2014 : prix élevés des matières premières exportées (café, or, viande, etc.), entrée en vigueur de l'accord de libre-échange avec les États-Unis (DR-CAFTA), soutien des institutions financières internationales et taux d'intérêts pour refinancer la dette historiquement bas, envois élevés de fond par les Nicaraguayens résidant à l'étranger vers leur familles restées au pays (*remesas*), soutien financier et commercial du Venezuela (plus de 500 millions USD par an pour financer des programmes sociaux, soit l'équivalent d'un quart du budget national chaque année), et enfin arrivée d'importants investissements étrangers grâce à un environnement attractif. À ce dernier égard, le modèle COSEP a amplifié l'ouverture du Nicaragua aux intérêts des entreprises étrangères, grâce à des mesures d'exemptions et d'exonérations fiscales[10], ainsi que des facilités pour les investisseurs étrangers[11].

C'est dans ce contexte qu'ont été approuvées deux lois relatives à un nouveau projet de construction de canal au Nicaragua : d'une part, la *Loi sur le régime juridique du Grand Canal interocéanique du Nicaragua et la création de l'Autorité du Grand Canal interocéanique du Nicaragua* (Loi 800) du 3 juillet 2012, qui érige le canal en un projet « prioritaire et d'intérêt national suprême »[12] ; d'autre part, *la Loi spéciale pour le développement des infrastructures et des transports nicaraguayens concernant le Canal, les zones franches et les infrastructures connexes* (Loi 840) du 13 juin 2013, qui concède les droits exclusifs de construction et d'exploitation du canal interocéanique

9. *El régimen de Ortega: ¿Una nueva dictadura familiar en el continente?*, Edmundo Jarquín (dir.), Managua, Pavsa, 2016 ; Carlos F. Chamorro, « ¿'Modelo Cosep', o el régimen de Ortega ? », *Confidencial*, 2 janvier 2018.

10. Le gouvernement du Nicaragua accorde de généreuses incitations fiscales aux secteurs axés sur l'exportation, y compris les zones franches et d'autres secteurs tels que le tourisme, les mines et les forêts : *Loi sur la concertation fiscale* (Loi 822), *Loi sur les admissions temporaires* (Loi 382), *Zones franches industrielles pour l'exportation* (Loi 917), etc. PRONICARAGUA, *Generous Incentives for Investments*, 2019.

11. La *Loi sur la promotion des investissements étrangers* (Loi 344), qui définit le cadre juridique de l'investissement étranger, autorise la propriété étrangère à 100 % dans la plupart des industries, établit le principe du traitement national des investisseurs, garantit la conversion des devises et le rapatriement des bénéfices, clarifie l'accès des étrangers au financement local et réaffirme le respect de la propriété privée. PRONICARAGUA, *Legal Guarantees for Investments*.

12. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, *Ley del Régimen Jurídico de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua y de Creación de la Autoridad de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua*, Ley N° 800, 3 juillet 2012, p. 5046 http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/nic138266.pdf

pour une durée pouvant aller jusqu'à cent ans à l'entreprise *Hong Kong Nicaragua Development Investment Group* (HKND), propriété d'un homme d'affaires chinois, Wang Jing[13]. Le projet de construction concédé à HKND est approuvé dès 2014[14] et le permis environnemental est délivré en 2015. L'achèvement du canal est alors théoriquement prévu pour 2020[15].

Pour le président Ortega, l'annonce du lancement de ces travaux est une aubaine en termes de propagande politique : il brigue en effet un troisième mandat consécutif en 2016 après être parvenu début 2014 à faire modifier la Constitution pour autoriser la réélection sans limitation de mandat du chef de l'État. Avec un coût estimé à environ 50 milliards USD[16], soit plus de quatre fois le PIB du Nicaragua[17], ce projet pharaonique appuyé par une compagnie chinoise génère d'énormes attentes en tant qu'outil de promotion du développement économique du pays. Outre la construction du canal, il comprend également d'autres infrastructures telles que deux ports, un canal sec pour la construction d'une ligne de chemin de fer, un pont pour l'autoroute panaméricaine au-dessus du canal, des installations de production et de transport d'électricité, des cimenteries, des hôtels touristiques, un aéroport, ainsi que des zones de libre-échange[18]. Le leader nicaraguayen a en effet associé la réalisation du projet de canal à diverses promesses électorales telles que la réduction de la pauvreté, le doublement du PIB, ou encore le triplement de l'emploi formel. Comme d'autres projets plus anciens (*Plan Puebla Panama*, rebaptisé *Plan Mesoamérica*), il devait aussi préparer la région à mieux s'adapter aux accords de partenariat économiques avec les États-Unis (DR-CAFTA) ou l'Union européenne[19].

Pour les élites économiques proches du pouvoir, ce canal est aussi une occasion nouvelle de réaliser un « rêve » de longue date en conférant au Nicaragua le statut de plaque tournante du trafic maritime international auquel il aspire historiquement. La traversée de l'isthme centraméricain à travers le Nicaragua afin de connecter l'Asie et l'Europe sans passer par le détroit de Magellan est une vieille chimère dont les premiers projets de construction remonteraient à l'époque des conquistadors espagnols[20]. En 1914, c'est cependant au Panama qu'un canal interocéanique a finalement été inauguré et placé sous protectorat américain jusqu'en 1999 (voir infra).

---

13. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, *Ley Especial para el Desarrollo de Infraestructura y Transporte Nicaragüense Atingente a El Canal, Zonas de Libre Comercio e Infraestructuras Asociadas*, Ley N° 840, 13 juin 2013, p. 4973-4974.
14. Le 29 janvier 2014, l'Assemblée nationale a adopté une loi (*Ley de reforma parcial de la Constitución Política de la República de Nicaragua*) modifiant la Constitution nicaraguayenne. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, *Ley de reforma parcial de la Constitución Política de la República de Nicaragua*, Ley N° 854, 29 janvier 2014, art. 102.
15. Hong Kong Nicaragua Development Investment Group, *Nicaragua Canal Project Description*, 2014, p. 36.
16. Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, *Ley Especial para el Desarrollo de Infraestructura ... , op. cit.*, p. 4977.
17. Selon les données de la Banque mondiale, le PIB du Nicaragua était de 11,81 milliards USD en 2014.
18. Hong Kong Nicaragua Development Investment Group, op. cit., 2014, p. 4 ; Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, *Ley Especial para el Desarrollo de Infraestructura ... op. cit.*, art. 2.
19. Hélène Roux, Adolfo Acevedo, « L'Amérique centrale à l'épreuve perpétuelle de sa géographie », *Revue Outre-Terre*, 2(43), 2015, p. 393-416.
20. Jan Geert Van der Post, *El Camino Largo y Sinuoso, Razones por las que no se realizó el canal de Nicaragua*, Managua, Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica, 2014.

À cette époque, la signature du traité Chamorro-Bryan avait également obligé les autorités nicaraguayennes à renoncer à toute velléité de concurrencer le projet panaméen en conférant aux États-Unis le droit exclusif de construire tout autre canal au Nicaragua. Il sera abrogé en 1970. Bien que, par la suite, d'autres projets de canal aient été lancés et aient avortés à de multiples reprises, les leaders sandinistes ont continué d'entretenir le mythe de sa construction afin qu'il demeure dans l'imaginaire nicaraguayen comme « la » solution économique à tous les problèmes du pays[21] ainsi qu'un symbole fort de la lutte historique du FSLN contre l'interventionnisme américain.

L'intérêt de la Chine : accroître son influence en Amérique centrale

L'anti-impérialisme de certains leaders latino-américains est une carte que la Chine a souvent jouée, durant ces quinze dernières années, pour accroître progressivement sa présence dans l'arrière-cour des États-Unis[22]. Au Nicaragua, cependant, le gouvernement chinois a toujours officiellement nié tout lien avec le projet de canal interocéanique concédé à l'entreprise privée HKND, et ce, malgré de nombreuses spéculations quant à la proximité de l'homme d'affaires Wang Jing avec Pékin[23]. C'est que le Nicaragua figure parmi les pays latino-américains qui continuent d'entretenir des liens diplomatiques avec Taipei, une situation contraire à la politique d'« une seule Chine » qui considère que Taiwan est une partie inaliénable du territoire chinois. En outre, le contexte d'apaisement de la rivalité sino-taiwanaise qui prévalait sous la présidence de Ma Ying-jeou (2008-2016) invitait aussi les dirigeants chinois à la prudence, surtout compte tenu des fluctuations diplomatiques qui ont émaillé l'histoire des relations sino-nicaraguayennes. Au cours de son premier mandat présidentiel (1985-1990), Ortega avait en effet rompu avec Taiwan dans l'espoir d'obtenir le soutien de Pékin à la lutte sandiniste[24]. Les résultats de cette alliance de circonstance s'étaient toutefois révélés peu concluants pour le leader nicaraguayen, en particulier en l'absence du soutien militaire attendu de la part de la RPC[25]. L'arrivée au pouvoir à Managua de l'Union nationale de l'opposition, sous la houlette de Violeta Chamorro soutenue par Washington, s'est alors accompagnée d'un nouveau revirement diplomatique en faveur de Taipei fin 1990[26].

---

21. Gouvernement nicaraguayen, *Libro blanco sobre el proyecto del gran canal interoceánico de Nicaragua*, Managua, septembre 2017,

22. Sophie Wintgens, « China in Latin America: Cooperation and Hegemony ? », dans *China, the European Union and the Developing World: A Triangular Relationship*, Jan Wouters, Jean-Christophe Defraigne et Matthieu Burnay (dir.), Cheltenham, Edward Elgar, 2015, p. 465-499.

23. Voir Shoujun Cui, « The Chinese-Backed Nicaragua Canal. Domestic Rationale, Multiple Risks, and Geopolitical Implications », dans *Building Development for a New Era: China's Infrastructure Projects in Latin America and the Caribbean*, Enrique Dussel Peters, Ariel C. Armony, Shoujun Cui (dir.), Pittsburgh, University of Pittsburgh, Asian Studies Center, and Center for International Studies, 2018, p. 152 ; Carrie Gracie, « Wang Jing: The man behind the Nicaragua canal project », *BBC News*, 18 mars 2015 ; Octavio Enríquez, Santiago Villa, Wilfredo Miranda, « La 'telaraña' de Wang Jing y la conexión militar con China », *Confidencial*, 3 novembre 2014.

24. Au cours des années 1980, jusqu'à la répression de Tiananmen, la Chine a aussi réussi à établir des relations diplomatiques officielles avec d'autres pays latino-américains comme Antigua, la Bolivie, Grenade ou encore l'Uruguay.

25. « Ortega Cites $20 Million Chinese Aid », *The Washington Post*, *15 septembre 1986.*

26. Mario Esteban Rodríguez, « ¿China o Taiwán?: Las paradojas de Costa Rica y Nicaragua (2006-2008) », *Revista de Ciencia Política*, 23(2), 2013, p. 513-532 ; Daniel P. Erikson, Janice Chen, « China, Taiwan, and the Battle for Latin America », *The Fletcher Forum of World Affairs*, 21(2), 2007, p. 69-89.

Certaines sources ont avancé que le versement par Taiwan de prêts et dons d'une valeur de 100 millions USD aurait facilité le rétablissement de relations bilatérales avec Managua[27]. Quoi qu'il en soit, plus aucun revirement diplomatique en faveur de la Chine continentale n'a eu lieu depuis lors, et ce, malgré la reprise du pouvoir par les Sandinistes en 2007 et les nombreuses allégations de corruption qui ont écorné l'image de Taiwan en Amérique centrale[28]. Au contraire, Taipei semble être parvenu à renforcer son influence au Nicaragua, non seulement en matière de soutien financier mais également sur le plan commercial avec l'établissement d'un accord de libre-échange en 2008[29].

Pour autant, le retour à l'agenda du projet de canal interocéanique du Nicaragua ne sert pas moins les intérêts de Pékin à plusieurs égards. Économiquement tout d'abord, la relance de ce projet « clé en main » porté par HKND remet à l'ordre du jour la question du déficit infrastructurel du Nicaragua et l'opportunité de faire appel aux capacités financières et techniques des banques et entreprises chinoises pour y remédier. Les avantages comparatifs de la Chine en matière de capital financier, de technologie, d'équipement et d'ingénierie, tels que mis en avant dans le cadre de ses nouveaux engagements dans la construction d'infrastructures, suscitent beaucoup d'attentes du côté des pays latino-américains. Ces derniers peuvent être tentés de « faciliter » certains accords et Pékin peut, quant à lui, tenter de capitaliser sur leurs besoins. La signature du protocole d'accord avec HKND pour le projet de canal a ainsi été concomitante à l'obtention par Xinwei Telecom Enterprise Group – une entreprise de télécommunication dont le principal client est le gouvernement chinois et grâce à laquelle Wang Jing aurait fait fortune[30] – de divers contrats de construction et de services au Nicaragua.

Début 2013, Xinwei remportait sans grande concurrence un appel d'offres lui concédant les droits de construire et d'exploiter des services Internet et de télécommunications, malgré une expérience encore relativement limitée dans ces secteurs. En septembre 2014, elle obtenait une licence de dix ans pour la fourniture de services de télévision ainsi qu'une licence pour la fourniture de services à haut débit, de données et de téléphonie fixe et mobile. Xinwei a ainsi pu aisément lancer ses propres services sur le marché nicaraguayen, où elle opère sous la marque CooTel[31]. Ces pratiques, dont le gouvernement chinois se désolidarise officiellement, sont pourtant récurrentes dans le cadre de la politique commerciale internationale de la Chine : elles consistent à miser sur « l'utilisation des fonds gouvernementaux comme levier pour faciliter le financement et les investissements de ses secteurs publics et privés dans les pays en

27. Wei-chin Lee, « ROC's Foreign Aid Policy », dans *Quiet Revolutions on Taiwan, Republic of China*, Jason C. Hu (dir.), Taipei, Kwang Hwa Publications, 1994, p. 331-360.

28. Citons, par exemple, le cas d'un don taiwanais de 10 millions USD destinés à aider à la reconstruction du Salvador après le séisme de 2001 mais qui aurait servi à financer la campagne électorale du parti Arena, davantage favorable à l'indépendance de Taiwan. Efren Lemus, « Así se repartieron los millones de Taiwán », *El Faro*, 2 octobre 2014.

29. Pronicaragua, *Investor Guideline 2019*, Managua, juillet 2019, p. 15.

30. Président de l'entreprise chinoise de télécommunication Xinwei Telecom Enterprise Group, dont les actifs étaient estimés à 2,5 milliards USD en 2009, Wang Jing entrait en 2013 à la 94e place dans le classement Forbes des 400 plus grands milliardaires chinois, avant de se hisser à la 12e place l'année suivante grâce à l'inscription record de Xinwei à la Bourse de Shanghai. Sa fortune personnelle aurait atteint son apogée en juin 2015. Elle était alors estimée à 10,2 milliards USD par le *Bloomberg Billionaires Index*. Jill Mao, Blake Schmidt, « This Chinese Billionaire Has Lost More Than Glasenberg in 2015 », *Bloomberg*, 2 octobre 2015.

31. Rafael Lara, « CooTel comenzará a dar servicio en enero », *El Nuevo Diario*, 15 décembre 2015.

développement »[32]. Malgré l'absence de relations diplomatiques avec le Nicaragua, la Chine (avec 9 %) s'est ainsi élevée au rang de cinquième source d'IDE entrants dans le pays en 2015, derrière le Panama (22 %), les États-Unis (13 %), le Mexique (12 %) et l'Espagne (9 %)[33].

Au-delà des enjeux économiques, le chantier du canal interocéanique a aussi revêtu un intérêt géopolitique pour Pékin. La maîtrise des mers et des canaux qui connectent les voies maritimes est un enjeu majeur pour la Chine, qui est l'une des économies les mieux reliées au réseau mondial de transport maritime de ligne[34]. De ce point de vue, ce n'est pas tant le développement des infrastructures (portuaires, etc.) nicaraguayennes[35] que le contrôle des principales voies navigables en Amérique centrale qui intéressent Pékin. À la fin des années 1990, Hutchison Port Holding avait déjà investi dans l'agrandissement des ports panaméens de Balboa et Cristobal afin d'y développer des infrastructures capables d'accueillir des navires post-panamax (voir infra)[36]. La présence, dans cette zone d'influence immédiate des États-Unis, de cette compagnie basée à Hong Kong mais ayant des liens privilégiés avec Pékin avait déjà suscité de vives réactions du côté de Washington. Par conséquent, nier l'implication directe de la Chine dans le projet de canal du Nicaragua, ou du moins la minimiser en la réduisant à la participation d'une entreprise « privée » en quête de profits, est en soi stratégique pour Pékin : il peut ainsi espérer à terme contrôler une nouvelle route maritime reliant les océans Pacifique et Atlantique sans avoir à subir les répercussions de possibles problèmes liés au chantier et surtout d'éventuelles pressions américaines liées à son influence grandissante dans la région.

Depuis l'établissement de ses relations diplomatiques avec le Costa Rica en 2007, Pékin cherche à utiliser l'isthme centraméricain comme zone de transit pour les marchandises en provenance et à destination de la Chine. À cette fin, il travaille à améliorer les infrastructures de transport dans ce pays afin d'en faire une plaque tournante des exportations à faible coût vers les marchés d'Amérique centrale et d'Amérique du Nord, ainsi qu'à établir une zone économique spéciale (ZES) où délocaliser la production de biens et services chinois[37]. La construction d'un canal au Nicaragua lui permettrait donc d'accéder à une voie de navigation alternative traversant l'isthme centraméricain sans avoir à passer par le canal de Panama, historiquement contrôlé par les États-Unis.

---

32. *Les dynamiques de la Chine en Afrique et Amérique latine : enjeux, défis et perspectives*, Sophie Wintgens et Xavier Aurégan (dir.), Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, 2019, p. 16.

33. Pronicaragua, *Investor Guideline 2017*, Managua, 27 octobre 2017, p. 11.

34. Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Review of Maritime Transport 2018*, Genève, Publication ONU, 2018.

35. Les cinq ports nicaraguayens ne représentent que 3,06 % des marchandises de l'Amérique centrale. Aucun d'eux n'étant en eau profonde (le principal est Puerto Corinto, situé dans le Pacifique), la majorité des importations et des exportations du pays transitent par le Honduras (Puerto Cortés) et le Costa Rica (Puerto Limón). Sistema de Información Estadística Portuaria de Centroamérica (COCATRAM), « Distribución porcentual comparativa de la carga por tipo de manipulación », 2019.

36. Brian Slack et Robert McCalla, « Le canal de Panama à un carrefour. Géopolitique, réalités commerciales et environnement », *Revue Études internationales*, 34(2), juin 2003, p. 259.

37. Sophie Wintgens, « Chine-Costa Rica : la projection des normes chinoises en Amérique centrale », *Cahiers du Cevipol / Brussels Working Papers* (3), 2017, p. 1-38.

Elle lui permettrait également de réduire les coûts de transport maritime liés à l'augmentation constante des droits de douane et des taxes sur les produits chinois transitant par le canal panaméen. L'ensemble de ces objectifs sert plus largement un enjeu stratégique : accroître l'influence de la Chine dans la région[38].

b) Gel du projet de canal mais de nombreuses répercussions locales

Nicaragua : les effets répressifs domestiques des lois régissant le projet de canal

Depuis début 2016 cependant, l'achèvement du canal du Nicaragua semble des plus incertains. En effet, Wang Jing, le propriétaire de HKND, a semble-t-il perdu l'essentiel de sa fortune dans des spéculations boursières hasardeuses[39]. Bien que le gouvernement nicaraguayen ait renouvelé en 2017 le permis environnemental accordé deux ans plus tôt à la compagnie hongkongaise, le début des travaux de construction n'a cessé d'être reporté. Dans l'intervalle, le contexte international a considérablement évolué : cycle déflationniste des prix des exportations, crise socio-politique au Venezuela et chute corrélative de l'aide provenant de ce pays[40], crispation des relations avec les États-Unis de Donald Trump, etc. Cette conjoncture internationale moins favorable a privé le régime nicaraguayen des ressources qui lui avaient permis de « légitimer » sa gestion du pouvoir aux yeux d'une certaine frange de la population, notamment les milieux d'affaires. Le président Ortega, réélu en 2016, a perdu les moyens de perpétuer le « miracle économique » et la « stabilité autoritaire » qui avaient prévalu sous son précédent mandat. Victime de cette conjoncture, le projet de canal interocéanique, dont la propagande gouvernementale n'avait jusque-là cessé de vanter les bienfaits, a quant à lui été « gelé » sans pour autant être totalement abandonné[41].

Même si le canal ne devient jamais une réalité, ce projet a néanmoins d'importantes répercussions locales dans la mesure où il entraîne la subordination de la législation nationale à un accord commercial[42]. Or, certaines dispositions contenues dans les lois 800 et 840 confèrent au gouvernement d'importants moyens légaux pour réprimer toute forme de contestation.

38. L'intérêt accru de la Chine à l'égard des petits « pays de l'isthme centraméricain » apparaît clairement dans le deuxième plan d'action conjoint avec les pays de la CELAC. Voir China-CELAC Forum, *CELAC and China Joint Plan of Action for Cooperation on Priority Areas (2019-2021)*, Santiago, 22 janvier 2018, §9.

39. Jonathan Watts, « $50bn Nicaragua canal postponed as Chinese tycoon's fortunes falter », *The Guardian*, 27 novembre 2015.

40. Les exportations du Nicaragua vers le Venezuela ont été stoppées en octobre 2017 en raison des sanctions américaines contre Caracas.

41. Ortega a par exemple ravivé le projet de canal interocéanique à l'été 2019, à l'occasion d'une cérémonie marquant le 39e anniversaire de la fondation de la Marine, afin de contrer l'action du mouvement anti-canal. Il entendait ainsi répondre aux groupes civils et paysans opposés au canal qui, en juin 2019, avaient exigé l'abrogation de la loi de concession du projet au motif de l'expiration du délai réglementaire pour l'achèvement des travaux.

42. Comme le constate Amnesty International, « les lois régissant le projet de canal l'emportent sur les autres législations nationales en modifiant ou abrogeant toute disposition ou législation qui s'y oppose ». Amnesty International, *Danger: Rights for Sale. The Interoceanic Grand Canal Project in Nicaragua and the Erosion of Human Rights*, Londres, Amnesty International, 2017.

La Loi 800 contenait déjà de premières mesures relatives à la re-concentration des terres via l'expropriation des communautés rurales et indigènes établies sur le tracé du futur canal[43]. La Loi 840 prévoit quant à elle un mécanisme d'expropriation accéléré, sans droit de recours ni méthode d'évaluation des terres à des fins d'indemnisation. L'existence même de cette loi autorise le gouvernement à « étouffer » le droit de contester le projet de canal[44]. Selon le Centre nicaraguayen des droits de l'homme, l'adoption de ces dispositions légales aurait significativement accru la violence politique dans le pays[45]. L'un des effets les plus préoccupants est la possibilité d'expulsions massives, qui pourrait entraîner le déplacement de 30 000 à 120 000 personnes[46]. D'autant que la concession accordée à HKND inclut également d'autres projets d'infrastructures (pont, ports, aéroport, etc.) qui pourront être réalisés sur la base de ces mêmes lois, notamment sans consultation préalable sur leurs impacts sociaux et environnementaux. Sans compter que la spéculation foncière et d'autres projets connexes (implantations touristiques, monocultures, etc.) menacent également les producteurs et les communautés locales[47].

Le projet de canal interocéanique est dès lors devenu un sujet central de discussion politique et sociale au Nicaragua. La population vivant le long du tracé du canal est confrontée à l'incertitude et l'intimidation du gouvernement Ortega, qui n'hésite pas à faire emprisonner ceux qui s'y opposent (tels que le coordinateur national du Conseil pour la défense de la terre, des lacs et de la souveraineté Medardo Mairena Sequeira, l'ex-commandante sandiniste Mónica Baltodano, etc.). L'érosion des droits et des conditions de vie des populations concernées contribue à fédérer les résistances internes face au durcissement du régime sandiniste. En réaction à ce projet s'organise progressivement un mouvement de contestation qui fait de sa lutte contre le canal un étendard en faveur des droits de l'homme et un symbole fort de l'opposition au clan Ortega. Outre les communautés paysannes mobilisées dès novembre 2014 au sein du Conseil pour la défense des terres, des lacs et de la souveraineté[48], d'autres secteurs de la société civile tels que des mouvements écologistes[49], des organisations de défense des droits humains, des ONG et même des partis politiques d'opposition[50] s'accordent pour dénoncer le manque de transparence et de consultation dans le processus

43. Voir le chapitre VIII intitulé « De la propiedad de la ruta y del proceso de adquisiciones de las áreas de dominio privado y comercial ». Asamblea Nacional de la República de Nicaragua, *Ley del Régimen Jurídico de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua y de Creación de la Autoridad de El Gran Canal Interoceánico de Nicaragua*, Ley N°800, 3 juillet 2012, p. 5.

44. Voir Thierry Kellner, Sophie Wintgens, « China, Latin America, and human rights: A worrying equation? », dans *Shifting power and human rights Diplomacy – China*, van der Schaaf, K. et Ismangil, D. (Eds.), Amnesty International Netherlands, 2019 (à paraître).

45. Nicaraguan Center for Human Rights (CENIDH), *Derechos Humanos en Nicaragua 2014*, Managua, Centro Nicaraguense de Derechos Humanos, 29 mai 2015, p. 3-5.

46. Nicaraguan Center for Human Rights (CENIDH), *Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica 2016-2017*, Managua, Centro Nicaraguense de Derechos Humanos, 7 mars 2018, p. 62.

47. Amnesty International, *Danger: Rights for Sale. The Interoceanic Grand Canal Project in Nicaragua and the Erosion of Human Rights*, *op. cit.*

48. Nicaraguan Center for Human Rights (CENIDH) et International Federation for Human Rights (FIDH), *Concesión del Canal Interoceánico en Nicaragua: grave impacto en los derechos humanos. Comunidades campesinas movilizadas resisten*, septembre 2016, p. 41.

49. Ils s'inquiètent en particulier des risques de salinisation du lac Nicaragua, le plus grand réservoir d'eau douce d'Amérique centrale. Voir « Temen crisis de agua por Gran Canal », *La Prensa*, 30 septembre 2014.

50. Les partis politique d'opposition, comme le Mouvement pour la rénovation sandiniste (MRS), le Parti libéral indépendant (PLI) et l'Alliance du Parti libéral (PAL), ont soutenu publiquement le mouvement anti-canal.

de conception et d'approbation du cadre juridique régissant le projet de canal[51]. Ce mouvement de contestation atteint son paroxysme en avril 2018 avec l'éclatement des protestations sociales liées aux mesures du gouvernement Ortega en matière de sécurité sociale, en particulier des retraites. D'instrument de propagande au service du régime, le projet de canal interocéanique appuyé par les intérêts chinois est ainsi devenu le « talon d'Achille » du régime[52].

À l'inverse, en l'absence de liens avérés entre le pouvoir chinois et HKND, l'échec de ce projet tout comme ses conséquences directes et indirectes en matière de droits humains ne semblent pas avoir affecté l'image de la Chine au Nicaragua. Selon les chiffres du Latinobarómetro, le pourcentage de Nicaraguayen(ne)s ayant une « bonne » ou une « très bonne » opinion de la Chine est même passé de 48,6 % en 2015 à 54,5 % en 2018[53].

Chine : une stratégie discrète et payante, qui dérange les États-Unis

La crise socio-politique au Nicaragua a surtout contribué à rompre l'alliance économique de circonstance nouée une dizaine d'années plus tôt par Ortega avec les grands groupes privés et les États-Unis. Les premiers, inquiets d'un ralentissement de l'économie et de l'impact de la contestation sociale sur le climat des affaires, ont rejoint les rangs de l'opposition. Les seconds, mécontents face à l'incapacité de Managua de continuer à garantir la stabilité politique, le libre-échange et sa collaboration sur le plan migratoire, prennent des mesures de sanction. En 2017, Washington a ainsi réduit l'aide annuelle au Nicaragua (passant de 10 millions USD à 200 000 USD) et suspendu le statut de protection temporaire pour les immigrants nicaraguayens (*Temporary Protected Status for Nicaraguan Immigrants*) résidant sans papiers sur le sol américain. Fin 2018, après avoir déclaré que le gouvernement nicaraguayen est une « menace pour la sécurité nationale » via un ordre exécutif, Donald Trump signait la Loi sur les droits de l'homme et la lutte contre la corruption au Nicaragua de 2018 (*Nicaragua Human Rights and Anticorruption Act of 2018*) qui autorise des sanctions contre des personnalités du FSLN[54] et limite l'accès du Nicaragua aux prêts internationaux[55].

Même si ces pressions américaines s'accompagnent de l'envoi de mesures de soutien à la société civile et aux ONG nicaraguayennes via l'Agence internationale pour le développement (USAID) et la Fondation nationale pour la démocratie (NED),

51. Document « Argumento de las organizaciones peticionarias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos », *Audition devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme*, 16 mars 2015.

52. Daniel Soutar, « Nicaragua Canal becomes government's 'Achilles heel' », *Dialogochino.net*, 18 août 2017.

53. Voir http://www.latinobarometro.org/latCodebooks.jsp.

54. En avril 2019, l'application par le Département du Trésor étatsunien de la Loi Magnitzky contre le régime nicaraguayen a frappé la vice-présidente Rosario Murillo et l'un des fils qu'elle a eu avec Daniel Ortega, Laureano Ortega Murillo, conseiller à la promotion des investissements de l'agence gouvernementale ProNicaragua.

55. Cette loi, initialement présentée à la Chambre des représentants le 20 avril 2017 sous le nom de NICA Act (*Nicaraguan Investment Conditionality Act of 2017*), permet aux États-Unis de s'opposer à ce que les institutions financières internationales prêtent au gouvernement nicaraguayen et exigent que le gouvernement Ortega prenne des mesures pour garantir la transparence électorale, lutter contre la corruption et le respect des droits de l'homme afin d'avoir accès au soutien des États-Unis dans les instances financières internationales. Cela signifie plus concrètement une perte de près de 2 milliards USD en provenance de la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement. Voir Nicaragua Human Rights and Anticorruption Act of 2018.

elles affectent le patronat et accroissent la récession économique dans un pays qui dépend très fortement de l'aide extérieure et de l'argent envoyé au pays par les émigrés (*remesas*)[56]. Le taux de croissance négatif en 2018 (-3,8 % selon la Banque mondiale) et les estimations pour 2019 (entre -7,3 % et -11 % selon les sources) ont poussé le Congrès nicaraguayen à approuver un nouveau plan de réformes le 27 février 2019. Il prévoit notamment l'augmentation de l'impôt sur le revenu des grandes entreprises, l'élargissement du nombre de produits assujettis à la TVA, l'imposition de prélèvements plus élevés sur des biens comme les cigarettes et boissons alcoolisées, ou encore l'élimination des exemptions fiscales précédemment concédées à certains secteurs. Ces mesures, moins favorables au monde des affaires et moins attractives pour les investisseurs étrangers que les mesures prévalant sous le « modèle COSEP », ont paradoxalement – et sans doute au dam de Pékin – rendu l'aide taiwanaise encore plus cruciale à la préservation du régime d'Ortega. Le 19 février 2019, le Congrès nicaraguayen acceptait ainsi un nouveau prêt d'une valeur de 100 millions dollars de Taiwan, dont le Fonds de coopération internationale et de développement assure le financement de près d'une trentaine de projets bilatéraux[57].

Ces constats confortent l'idée selon laquelle l'attribution de la concession du canal du Nicaragua à HKND était moins une réponse à un changement de politique étrangère en faveur de Pékin au détriment de Taiwan qu'une mesure pragmatique du président Ortega pour réaliser un rêve national de longue date et durcir le régime. Dans ce sens, on peut dire que Managua a tenté de mettre au service de ses objectifs propres l'intérêt chinois, ce qui démontre que les petits États peuvent aussi disposer de marges de manœuvre et d'une « agentivité » non négligeable dans leurs rapports avec Pékin. La Chine s'est entre-temps diplomatiquement rapprochée du Panama, où les travaux d'agrandissement du canal ont été achevés en 2016 et où elle multiplie aujourd'hui les projets d'infrastructure.

Même si ce nouveau partenariat sino-panaméen semble compromettre les plans de réalisation d'un canal alternatif au Nicaragua[58] (voir *infra*), l'existence même de ce projet illustre néanmoins la force de frappe financière de la Chine, prête à lancer des travaux pharaoniques pour contourner si besoin le canal de Panama. Il consacre également l'efficacité de sa stratégie visant à intégrer l'Amérique centrale dans son agenda de développement de l'infrastructure mondiale. Le Panama a en effet été le premier pays latino-américain à adhérer à l'initiative chinoise des nouvelles routes de la soie, au moment où le président américain promouvait son programme « *America First* ». L'alliance de circonstance entre le président Ortega et l'entreprise HKND pourrait ainsi avoir facilité les manœuvres de rapprochement de Pékin vis-à-vis du Panama et de son canal interocéanique, en détournant l'attention américaine.

---

56. Selon la Banque centrale du Nicaragua, le principal pays émetteur de ces transferts de fonds est les États-Unis. Voir https://www.bcn.gob.ni/publicaciones/periodicidad/trimestral/remesas/index.php.

57. En 2019, 12 projets bilatéraux ont été achevés et 17 projets bilatéraux sont en cours d'exécution. International Cooperation and Development Fund of Taiwan (ICDF), *Bilateral Projects with Central America: Nicaragua*, 2019.

58. Octavio Enríquez, « Canal interoceánico en Nicaragua se desvanece tras acuerdos de Panamá con China », *La Prensa*, 30 novembre 2017; Jihong Chen *et al*., « The Nicaragua Canal: potential impact on international shipping and its attendant challenges », *Maritime Economics & Logistics*, 13 décembre 2017, p. 1-20.

LA PÉNÉTRATION CHINOISE AU PANAMA

La pénétration chinoise au Panama s'est effectuée par étapes. Dans les années 1990, en dépit de l'absence de relations diplomatiques, la RPC et le Panama ont noué des liens commerciaux. Dans le contexte de la rétrocession du canal de Panama par les États-Unis en 1999, le développement d'une présence chinoise dans ce pays avait déjà soulevé des inquiétudes à Washington. Dans les décennies suivantes, le volume des échanges s'est considérablement amplifié, transformant Pékin en un partenaire commercial majeur du Panama et en un des plus importants utilisateurs de son canal. En 2017, à la surprise générale, le gouvernement panaméen a rompu ses relations diplomatiques anciennes avec Taiwan au profit de la RPC. En deux ans, sous la présidence Varela, dans le contexte de l'initiative BRI, les rapports bilatéraux se sont amplifiés tout azimut. L'existence d'intérêts croisés importants ainsi que les dynamiques à l'œuvre depuis 2017 laisse entrevoir la possibilité pour le Panama de jouer un rôle majeur voire « pivot » pour la *BRI* sur le continent latino-américain. Toutefois, malgré ces intérêts croisés et les réalisations non négligeables depuis 2017, la relation bilatérale se heurte à des obstacles substantiels tant au Panama même que sur le plan international. Ils pèsent sur les choix des autorités panaméennes et sur le rôle que le Panama pourrait jouer *in fine* dans l'initiative majeure de la diplomatie chinoise et illustrent à nouveau les difficultés auxquelles se heurtent les ambitions chinoises en Amérique centrale.

a. Le développement du commerce dans la décennie 1990

Alors qu'ils n'entretenaient aucune relation diplomatique, les rapports commerciaux entre la RPC et le Panama se sont graduellement développés au cours de la décennie 1990, en parallèle de l'essor économique chinois. Le volume du commerce en marchandise a été multiplié par un facteur 33 entre 1989 et l'an 2000, une tendance s'est accélérée après l'entrée de la RPC à l'OMC en 2001. Une décennie plus tard, le commerce bilatéral atteignait 11,9 milliards USD selon les chiffres du FMI qui s'appuient sur ceux des douanes chinoises. Selon ces dernières, le pic du commerce bilatéral a été atteint en 2012 avec 15 milliards USD d'échanges avant de se tasser, revenant à 6,7 milliards USD pour l'année 2017.

Il existe cependant un écart important entre les chiffres communiqués par la Chine et le Panama. Ce phénomène de discordance statistique rend délicate l'évaluation de la place réelle prise par la RPC dans le commerce panaméen.

Ce phénomène est récurrent en Amérique latine et centrale[59] bien qu'il soit particulièrement important dans le cas panaméen. L'image que l'on se fait du rôle chinois pour ce pays varie si on considère les statistiques des autorités du Panama ou celles de la RPC. Selon les premières, avec 9,4 % du total de ses échanges (en marchandise), la Chine occupait en 2017 la troisième place en importance parmi ses partenaires commerciaux, talonnant l'Union européenne à 28 (11,4 %) mais loin derrière les États-Unis (24,01 %). Un résultat conséquent pour deux pays qui n'avaient pratiquement pas de relations commerciales avant la décennie 1990 et n'entretenaient pas de relations diplomatiques. Toutefois, si on suit les chiffres des douanes chinoises, l'image évolue considérablement. Le commerce extérieur total du Panama atteint alors 18,88 milliards USD[60] en 2017 et la RPC en représente à elle seule 35,6 %, devenant de ce fait son premier partenaire commercial devant les États-Unis. Tout un symbole lorsque l'on connaît l'importance et le poids du voisin américain dans l'histoire panaméenne et sans doute, une source d'inquiétude à Washington !

Les différences statistiques entre les administrations des deux pays se comptent en milliards USD. Comme ailleurs en Amérique latine, certains facteurs les expliquent, en partie du moins (coûts de transport non comptabilisés, erreurs d'entrée ou de classification des produits, décalages temporels dans l'enregistrement, procédures différentes dans les conversions de taux de change ou encore faiblesse des systèmes statistiques)[61]. Mais les divergences sont ici si importantes qu'il est raisonnable de supposer qu'une partie d'entre elles peut être attribuée à un comportement illégal (fuite de capitaux, évasion fiscale...) de la part de certains exportateurs ou importateurs qu'ils soient chinois ou panaméens. Difficile de trancher cette question sans une étude de terrain, à condition qu'elle soit réalisable vu la sensibilité du sujet.

Il existe cependant une autre explication. Une partie des marchandises exportées depuis la Chine vers le « Panama » est destinée à la réexportation vers d'autres destinations en Amérique du Nord, du Sud, centrale et dans les Caraïbes. C'est la zone franche de Colon au Panama qui joue le rôle clé dans ce circuit. Elle abritait 2 600 entreprises en 2018 et Pékin en est le plus grand fournisseur de marchandises (3,214 milliards USD en 2018)[62]. Les principaux pays de réexportation étaient par ordre d'importance en 2018 : Porto-Rico, la Colombie, le Venezuela, le Panama lui-même, le Costa Rica, les États-Unis, la République dominicaine, le Guatemala, l'Équateur et le Honduras[63]. Les marchandises sont donc répertoriées différemment pour les deux pays, ce qui explique les importantes divergences entre les chiffres rapportés par leur administration des douanes respective.

---

59. Francisco Benita, Carlos M. Urzúa, « Mirror trade statistics between China and Latin America », *Journal of Chinese Economic and Foreign Trade Studies*, vol. 9, Issue 3, 2016, p. 177-189.

60. Ce chiffre est obtenu en prenant le montant total du commerce extérieur tel que rapporté par le Panama soit 13,38 milliards USD en 2017 selon les statistiques du FMI auquel on soustrait le chiffre de 1,29 milliard USD (le commerce avec Pékin officiellement présenté par le Panama) mais auquel on ajoute ensuite le montant des échanges tels que définis par les douanes chinoises soit 6,74 milliards USD.

61. Francisco Benita, Carlos M. Urzúa, « Mirror trade statistics between China and Latin America », *op. cit.*, p. 179.

62. Colon Free Zone, *https://logistics.gatech.pa/en/trade/colon-free-zone*

63. *Idem*

Si cette explication est correcte, les chiffres chinois démontrent que le Panama a joué dès la décennie 2000 le rôle de plaque tournante pour la réexportation des marchandises chinoises à destinations d'autres marchés sur le continent américain et que ce pays constitue dès lors un lieu de prédilection pour l'extension de la BRI à l'ensemble de l'Amérique latine et Caraïbes.

Au final, même si on ne retient que les chiffres officiels fournis par les autorités du Panama, la tendance est claire. Le commerce bilatéral en marchandises s'est considérablement développé après 2001. Les échanges ont été multipliés par un facteur 46 en volume entre 2001 et 2017.

Le Panama est devenu le premier partenaire commercial de la Chine en Amérique centrale et dans l'autre sens, Pékin est passée de partenaire marginal en 2001 à la troisième place parmi les partenaires commerciaux du Panama. La RPC est la deuxième plus grande source d'importations pour ce pays et la troisième destination pour ses exportations en 2017. Toutefois, même en ne tenant compte que des chiffres officiels panaméens, le commerce est fortement déséquilibré en sa faveur. Le déficit commercial du Panama dans ses échanges en marchandises avec la RPC s'est en effet accentué depuis 2001 (1,118 milliard USD en 2017). Pour le réduire quelque peu, il cherche à accroître la gamme des produits exportés, avec des avancées récentes. La partie chinoise s'est montrée intéressée par certaines productions panaméennes (bananes, café, bois, huile de palme, lait, produits de la mer, bœuf, sous-produits de volaille et de porc)[64]. Pour la première fois, lors de la *China International Import Expo* (CIIE) de Shanghai, une des foires les plus importantes du continent asiatique, une vingtaine d'entreprises panaméennes ont vendu sur le marché chinois des fruits et d'autres produits agricoles de haute qualité sous la marque nationale *Panama Exporta*[65]. Divers accords ont aussi été signés lors de la visite de Xi Jinping au Panama en décembre 2018 pour l'exportation d'ananas, de viande ou de produits de la mer, ouvrant la perspective d'un accroissement des exportations agro-alimentaires panaméennes vers le marché chinois[66]. Toutefois, de l'avis même des représentants du secteur agricole panaméen, il est illusoire de penser que le Panama pourra réduire significativement son déficit commercial avec Pékin en augmentant ses exportations de produits agricoles[67]. D'autres pistes doivent être explorées. L'essor du tourisme (voir infra) pourrait aider à rééquilibrer quelque peu les échanges, de même que la promotion du commerce des services[68], un secteur clé de l'économie panaméenne. Un protocole d'accord sur la coopération dans ce domaine a d'ailleurs été signé lors de la visite du président Xi en décembre 2018. Reste à voir si ces efforts seront suffisants pour contrebalancer le déficit commercial chronique en marchandise. Si ce n'est pas le cas, ce dernier pourrait rapidement devenir un irritant pour les relations bilatérales.

64. « Panamá Exporta busca ingresar al mercado de China », *CE Noticias Financieras*, 3 décembre, 2018.

65. « China-Panama ties have enormous potential », *People's Daily Online*, 29 novembre, 2018.

66. « China wants Panama to be its 'gateway' to Central America », *CE Noticias Financieras,* 4 décembre, 2018 ; « Panama will export beef and cobia to China by the end of April », *CE Noticias Financieras*, 3 avril, 2019.

67. Informations recueillies au Panama en avril 2019 par Sophie Wintgens (ci-après SW).

68. Le secteur des services comprend la logistique, les banques – le Panama est un centre pour les banques offshore –, l'assurance, les ports à conteneurs, le registre des navires, le tourisme, l'exploitation du canal et de ses zones adjacentes, et la zone franche de Colon.

Tableau I. Échanges de marchandises entre la Chine et le Panama (1989-2017)[69]

(en millions USD)

Année	Exportations selon les douanes chinoises	Importations selon les douanes chinoises	Total	Importations selon le Panama	Exportations selon le Panama	Total
1989	39	-	39	1,93	0,04	1,97
1990	99	-	99	0,59	-	0,59
1991	87	1	88	1,00	0,02	1,02
1992	132	3	135	1,71	-	1,71
1993	350	10	360	1,58	0,10	1,68
1994	569	4	573	2,09	-	2,09
1995	594	8	602	6,68	4,23	10,91
1996	486	2	488	6,15	1,58	7,73
1997	1 010	2	1 012	5,69	0,69	6,38
1998	1 053	1	1 054	13,18	4,79	5,48
1999	1 037	1	1 038	16,38	2,76	19,14
2000	1 290	1	1 291	25,16	1,62	26,78
2001	1 240	2	1 242	24,73	3,20	27,93
2002	1 274	4	1 278	40,80	2,01	42,81
2003	1 480	29	1 509	48,41	12,07	60,48
2004	2 187	15	2 202	72,11	10,82	82,93
2005	3 151	22	3 173	98,01	10,14	108,15
2006	3 868	14	3 882	163,16	14,15	177,29
2007	5 581	8	5 589	350,97	37,59	388,56
2008	7 851	50	7 901	446,75	48,27	495,02
2009	6 513	29	6 542	321,48	19,94	341,42
2010	11 942	25	11 967	479,83	35,37	515,20
2011	14 603	43	14 646	677,07	38,10	715,17
2012	15 302	53	15 355	793,72	33,18	826,90
2013	10 985	44	11 029	1 004,97	50,35	1 055,32
2014	9 304	261	9 565	1 104,47	68,69	1 173,16
2015	8 528	315	8 843	1 158,90	40,94	1 199,84
2016	6 465	37	6 502	1 070,21	35,53	1 105,74
2017	6 673	62	6 735	1 242,93	42,67	1 285,60

69. Chiffres issus de la base de données du FMI (*http://data.imf.org*)

b. Un processus d'établissement des relations diplomatiques complexe

Les contacts entre la Chine et le Panama remontent au XIXe siècle, quand, en 1854, des travailleurs chinois, surtout originaires du Guangdong (sud de la Chine), ont débarqué dans le pays pour participer à la construction du chemin de fer à travers l'isthme. Certains y feront souche, bientôt rejoints par des marchands. Ils sont à l'origine de l'importante communauté chinoise qui vit aujourd'hui au Panama. Mais ce n'est qu'en 1922 que le pays accueille une délégation diplomatique de la République de Chine. Elle sera élevée au rang d'ambassade après la Seconde Guerre mondiale (1954). Panama établit de son côté une ambassade en République de Chine dès 1933. Après la Seconde Guerre mondiale et la guerre civile chinoise, dans le contexte de la Guerre froide, le Panama, proche de Washington, s'aligne sur le camp occidental et maintient donc des relations diplomatiques avec la République de Chine installée à Taïwan. Il va préférer Taipei même après l'entrée de la RPC à l'ONU en 1971 et l'attribution du siège de la Chine au Conseil de sécurité à Pékin et alors que le nombre de pays reconnaissant la Chine nationaliste diminue drastiquement (de 59 en 1971 à 22 en 1978). Le Panama maintient cette position après la fin de la Guerre froide, à une période où Taiwan peut encore rivaliser dans la « diplomatie du chéquier » avec la RPC dont l'économie commence à peine à décoller[70].

Dans les années 1990, tout en conservant ses relations diplomatiques officielles avec Taiwan, le Panama tisse des liens commerciaux avec la RPC comme nous venons de le voir. Une première étape significative est franchie avec l'établissement de bureaux commerciaux mutuels en 1996. L'année suivante, le gouvernement panaméen attribue à une multinationale de Hong Kong, la *Hutchinson Whampoa Ltd.*, une concession de 25 ans reconductible, pour la gestion de ses ports de Balboa (golfe de Panama, côté pacifique) et de Cristobal (Limon Bay, un bras de la mer des Caraïbes, côté atlantique), stratégiquement localisés aux deux extrémités du canal de Panama. Le dirigeant de cette compagnie hongkongaise, Li Ka-shing, est réputé à l'époque jouir de liens avec le gouvernement chinois et de hauts responsables militaires de la RPC. Aussi, cette attribution inquiète-t-elle certains observateurs américains[71].

Cette décision du Panama reflétait à la fois sa volonté d'indépendance par rapport aux États-Unis intervenus militairement dans le pays en 1989/1990 et son intérêt à développer des liens avec la Chine, qui venait de récupérer Hong Kong (1997), une entité avec qui il entretenait déjà des relations économiques non négligeables (secteur bancaire, transports maritimes)[72]. Après le retour de Hong Kong à la Chine, Pékin est d'un coup devenu le troisième plus grand utilisateur du canal de Panama après les États-Unis et le Japon. La volonté panaméenne de tirer des profits de l'essor économique chinois n'a cependant pas remis en cause à ce moment ses relations de proximité avec Taïwan.

70. Taiwan est un partenaire important pour l'Amérique centrale en matière de coopération au développement. Il a financé de nombreux projets bilatéraux et régionaux.

71. Voir Bill Gertz, *The China Threat: How the People's Republic Targets America*, New York, Regnery Publishing, 2000, p. 75 et ss.

72. « Panama's foreign policy. Which China card? », *The Economist*, 11 juillet, 2002.

À la fin de la décennie 1990, lorsque les États-Unis, après quasiment un siècle de contrôle, ont officiellement transféré au gouvernement panaméen l'autorité sur le canal de Panama en vertu des traités Torrijos-Carter (septembre 1977)[73], certains à Taipei comme à Washington se sont inquiétés d'un essor possible de l'influence de la RPC dans le pays et de l'éventualité de voir le Panama établir finalement des relations diplomatiques avec la Chine. Une possibilité évoquée par le président de la Commission des Affaires étrangères du Panama, en visite en Chine en 1999[74]. Le ministre des Affaires étrangères panaméen avait toutefois rapidement rassuré Taiwan[75]. En 2003, les deux pays avaient conclu un accord de libre-échange, le premier de cette nature jamais signé par Taipei[76]. Pourtant, la possibilité de voir Panama rompre ses relations au profit de Pékin ne pouvait plus être exclue, notamment en raison de la montée en puissance politique et économique bien plus visible de la RPC après son entrée à l'OMC en 2001. Symbole des intérêts économiques croisés grandissants entre les deux pays à cette période, la zone franche de Colon, située à l'entrée atlantique du canal de Panama, est devenue au cours de la décennie 2000 la plus importante zone franche de distribution et de réexportation de marchandises de l'hémisphère occidental et la seconde du monde derrière Hong Kong. Elle accueillait déjà plus de 2 500 compagnies en 2005. À cette date, la Chine et Hong Kong étaient responsables du plus grand volume de marchandises qui y transitait[77].

Malgré les liens officiels avec Taipei et à la grande inquiétude de la partie taïwanaise, dans le sillage de la crise financière internationale de 2008, le fraîchement élu président panaméen, Ricardo Martinelli (2009-2014), déclarait en 2009 vouloir nouer des relations diplomatiques avec la RPC. Il pensait que le « *monde des affaires panaméen en tirerait profit* » selon ses déclarations à l'ambassadrice américaine révélées par Wikileaks[78]. Cette annonce n'a pourtant été suivie d'aucun développement. Le blocage principal n'est pas venu du Panama mais de Pékin. En effet, sous la présidence de Ma Ying-jeou (KMT), les liens économiques de Taïwan avec le continent ont été constamment renforcés, ce qui a favorisé la mise en place d'une atmosphère plus détendue entre les deux rives du détroit. Dans ce contexte, comme l'a déclaré en janvier 2010 le ministre chinois des Affaires étrangères à son homologue panaméen (à l'époque Juan Carlos Varela), la RPC ne souhaitait pas mettre à mal le climat positif des relations bilatérales avec l'administration taïwanaise[79]. Les ouvertures du Panama sont donc restées lettre morte. Ce dernier a maintenu et réaffirmé ses relations diplomatiques avec Taipei, évoquant même une « *relation stratégique* » entre les deux pays[80].

---

73. Les accords Torrijos-Carter du 7 septembre 1977 portaient sur la transition du contrôle du Canal au Panama. Cette infrastructure a donc été géré conjointement par les États-Unis et le Panama de 1979 à décembre 1999.
74. « Panama reassures Taiwan that diplomatic relations remain solid », *Taipei Times*, 9 octobre, 1999.
75. « China's links to Panama Canal unsettle Taipei, Washington », *Taipei Times*, 14 décembre, 1999.
76. Jessie Ho, « Taiwan reaches FTA accord with Panama », *Taipei Times*, 9 août, 2003.
77. « Importación y Reexportación en la Zona Libre de Colón, por Peso y Valor, Según Grupo Continental y País de Origen y Dedestino: Año 2006 » dans INEC, *Anuario de Comercio Exterior*, Volume III, Zona Libre de Colón, 2006.
78. Cité dans Debby Wu, « WikiLeaks: China rejects Panama's wish for ties », *Associated Press*, 12 mai, 2011.
79. Gaston Fornes, Alvaro Mendez, *The China-Latin America Axis. Emerging Markets and their Role in an Increasingly Globalised World*, Second Edition, Cham, Switzerland, Palgrave Macmillan, 2018, p. 57-58.
80. « Panamá reafirma relaciones comerciales y diplomáticas con Taiwan », *La Prensa*, 7 octobre, 2011.

En juin 2016, un mois seulement après son entrée en fonction, la nouvelle présidente taïwanaise, Tsai Ing-wen (DPP), se rendait dans la capitale panaméenne pour rencontrer le président Varela à l'occasion de la cérémonie d'ouverture du canal de Panama élargi[81].

Pourtant, en dépit de ce déplacement, la situation a rapidement évolué. Les positionnements de la nouvelle présidente taïwanaise sur la question des relations entre les deux rives du détroit ont irrité Pékin. Le climat politique bilatéral s'est dégradé et l'administration Xi a pris la décision d'accroître la pression sur Taipei[82]. C'est dans ce contexte que des contacts discrets ont été noués avec le Panama. Les négociations qui ont mené à l'établissement de relations diplomatiques ont eu lieu dans le plus grand secret d'après nos interlocuteurs panaméens[83]. Une année après la visite de la présidente taïwanaise, en juin 2017, à la surprise générale, la RPC et le Panama établissaient officiellement des relations diplomatiques.

Le Panama est ainsi devenu le 23e État d'Amérique latine à nouer des liens diplomatiques avec Pékin et le second en Amérique centrale après le Costa Rica (2007). Cet événement est une « victoire diplomatique » pour la RPC[84]. Une réalité, dont l'obtention a été facilitée par la conjonction de plusieurs facteurs. Parmi ces facteurs, on peut citer :

- les liens de proximité établis entre les présidents Varela et Trump – et destinés, dans l'esprit du président panaméen, à rassurer Washington[85]–,
- le désintérêt de l'administration Trump pour le continent latino-américain (ce qui a laissé le champ libre à la Chine),
- le déséquilibre entre les capacités économiques et financières de Pékin et de Taïwan,
- la réalité géopolitique d'une Chine à l'influence indéniable sur la scène internationale,
- l'image de Taïwan écornée dans la presse par des révélations de corruption à l'échelle régionale centraméricaine,
- les importantes relations économiques sino-panaméennes déjà existantes,
- et enfin, le souhait d'établir de tels liens exprimés tant par les milieux d'affaires que par des intellectuels[86] et des responsables politiques panaméens depuis de nombreuses années[87].

Le Panama avait aussi un intérêt plus pressant à établir des relations avec Pékin en raison du projet de canal au Nicaragua, annoncé par le président Ortega. Même si les nombreuses critiques et oppositions rencontrées sur le terrain par ce projet renforçaient les doutes quant à sa réalisation, le risque de le voir lancé ne pouvait être écarté. Une possibilité inquiétante pour le Panama.

81. Des améliorations ont été apportées au canal (une voie plus large et de nouvelles écluses) entre septembre 2007 et mai 2016. Depuis juin 2016, elles permettent le transit de plus grands navires, dit *post-Panamax*.
82. David G. Brown, Kevin Scott, « China increases pressure, Tsai holds the line », *Comparative Connections*, vol. 19, n° 2, septembre 2017, p. 63-70, 135, 138.
83. Discussions informelles, Panama, avril 2019 (SW).
84. Ben Bland, « Diplomatic victory for China as Panama ditches Taiwan », *Financial Times*, 13 juin, 2017.
85. « Trump: US relations with Panama 'very strong' », *Associated Press*, 19 juin, 2017.
86. Eddie Tapiero, « ¿Establecer relaciones con China? », *La Prensa,* 9 juillet, 2014.
87. Ben Bland, « Diplomatic Victory for China as Panama Ditches Taiwan », *Financial Times*, 13 juin, 2017.

Les autorités panaméennes ont peut-être pensé que des liens diplomatiques avec la RPC réduiraient d'autant l'intérêt chinois à soutenir ce projet. Quant à Pékin, les liens avec le Panama allaient priver Taiwan d'un de ses partenaires diplomatiques les plus importants.

Pour les États-Unis, cette décision est une surprise complète. L'ambassadeur américain au Panama n'a appris la nouvelle qu'une heure avant que le président Varela ne l'annonce officiellement[88]. Au Panama également, cette reconnaissance inattendue surprend. Elle ne fait pas l'unanimité. Ce n'est pas tant le rapprochement avec la Chine qui est critiqué et source d'inquiétude, que l'absence de transparence qui a prévalu tout au long du processus de rapprochement et s'est ensuite poursuivie dans le cadre des négociations d'un accord de libre-échange. Pour certains, le fonctionnement même de la démocratie panaméenne a été remis en question par cette décision du président Varela[89]. L'ancien représentant du Panama à l'Organisation des États américains (OEA) (2009-2013), constatait ainsi que ce choix a été « *une décision unilatérale, sans aucune discussion, qui a été menée par le président Varela, sans aucune consultation avec les secteurs concernés* » [90]. Nils Castro, ancien ambassadeur du Panama au Mexique, tout en approuvant – comme de nombreux Panaméens – la décision sur le fond, a de son côté mis en garde face à l'impréparation des autorités, et notamment le fait que cette décision « *n'a pas été accompagnée d'un plan national sur l'utilisation à donner à ces relations* »[91].

Le timing de cette reconnaissance diplomatique doit donc être replacée dans le contexte des tensions entre Pékin et Taipei. Le mépris du président Trump pour les voisins latino-américains des États-Unis à cette période a sans doute offert le contexte opportun à ce rapprochement. Mais cette évolution témoigne aussi plus largement du renforcement des intérêts croisés de la RPC et du Panama, notamment dans le domaine économique où ils partagent en outre des positions communes contre le protectionnisme et en faveur d'une économie mondiale ouverte, contrairement aux orientations impulsées par Donald Trump.

88. Cité dans Edward Wong, « U.S. Recalls Top Diplomats from Latin America as Worries Rise Over China's Influence », *New York Times*, 8 septembre, 2018.

89. Discussions informelles, Panama, avril 2019 (SW).

90. « Secrecy and suspicion about the agreements signed between Panama and China », *Panama Today*, 8 octobre 2018.

91. « Panama doubts about objectives one year after the nexus with China persists », *CE Noticias Financieras*, 11 juin 2018.

c. Le rapprochement tout azimut sino-panaméen

Depuis l'établissement des relations diplomatiques, les rapports bilatéraux se sont développés tout azimut.

Intensification des relations politiques

Sur le plan politique, dès septembre 2017, les deux pays ont mis en place un mécanisme de consultation. Des fonctionnaires de leur ministère des Affaires étrangères doivent se rencontrer deux fois par an pour aborder des sujets d'intérêts communs. Dans ses échanges avec le président Varela, Xi Jinping insiste sur le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures, un discours récurrent de la diplomatie chinoise, mais qui prend une résonance particulière au Panama étant donné les interventions directes des États-Unis dans la politique panaméenne au XXe siècle et les inquiétudes locales quant aux risques de perte de souveraineté sur le canal et ses zones adjacentes. Vu de Pékin, il s'agit de rassurer quant à ses intentions mais aussi de capitaliser sur la volonté d'indépendance et le sentiment anti-américain présent dans l'isthme pour accroître sa propre influence. La RPC a aussi cherché à montrer à son partenaire tout l'intérêt et l'utilité qu'il y a à coopérer avec lui.

La déclaration conjointe Xi-Varela de décembre 2018 affirme ainsi que les deux parties soutiendront les efforts déployés par leur homologue pour sauvegarder l'intégrité territoriale, la souveraineté et la sécurité de chacun[92]. Elles s'offrent un soutien mutuel sur les questions touchant à leurs intérêts fondamentaux. Ainsi, le Panama confirme-t-il le principe d'une « seule Chine ». De son côté, Pékin déclare respecter la souveraineté du Panama sur le canal et reconnaît qu'il s'agit d'une voie navigable neutre en permanence. Une manière de rassurer la partie panaméenne même si la RPC n'a pas signé le Protocole au traité concernant la neutralité permanente et le fonctionnement du canal du Panama (1977)[93]. Pékin offre aussi un appui à l'accroissement du rôle régional du Panama[94]. Il s'agit de jouer sur les ambitions de son partenaire. Tout en accroissant son capital politique dans le pays, Pékin offre au Panama la possibilité d'étendre ses marges de manœuvre, de diversifier ses appuis et de dépendre moins étroitement de son partenaire traditionnel américain. Ce positionnement, tout en offrant des gains politiques au Panama est aussi en phase avec le souci chinois de favoriser un rééquilibrage de l'ordre international à son profit et d'œuvrer à la « multipolarité ».

Toujours dans le domaine politique, Pékin a cultivé les rapports interpersonnels avec les élites dirigeantes panaméennes grâce à la multiplication des visites et des contacts entre hauts responsables gouvernementaux.

92. « Comunicado de Prensa Conjunto entre la República Popular China y la República de Panamá », 3 décembre 2018.
93. Ce Protocole ouvert à l'accession de tous les États du monde en 1979 a été signé par 40 États dont les cinq grands du Conseil de sécurité à l'exception de la Chine. Texte du Protocole dans http://www.oas.org/juridico/english/treaties/h-9.html.
94. « Relations between Panama and China will have a good future, says Varela and Xi Jinping », *CE Noticias Financieras*, 3 décembre 2018.

Parmi les principales rencontres depuis 2017, il faut mentionner le voyage du président Varela en novembre 2017 à Pékin. Au total, jusqu'à la fin de son mandat, il s'est rendu trois fois en Chine (novembre 2017 et 2018, et mars 2019). À l'occasion de son premier déplacement, pas moins de 19 accords ont été signés ainsi qu'une déclaration conjointe. Du côté chinois, en décembre 2018, après avoir participé au sommet du G20 en Argentine, le président chinois a rendu la politesse au Panama. Cette visite est historique puisqu'il s'agit de la toute première d'un chef de l'État chinois dans ce pays. À cette occasion, 18 accords de coopération ont été signés dans des domaines très variés[95], ce qui démontre la densité et la diversité des relations tissées entre les deux pays.

La Chine s'est aussi engagée à fournir une aide non remboursable au Panama pour la réalisation de divers projets conformes au Plan stratégique du gouvernement panaméen et au Plan national de coopération pour *Panama Coopera 2030*. Le montant n'a pas été divulgué. Une déclaration conjointe a également été signée. Au total, en deux ans, les deux pays ont conclu pas moins de 46 accords bilatéraux dans une multiplicité de domaines ! Soit davantage et beaucoup plus vite qu'entre la Chine et le Costa Rica, son autre partenaire centraméricain, en douze ans de relations diplomatiques. Aux yeux de nombreux commentateurs panaméens, la Chine apparaît d'ores et déjà comme le second partenaire en importance du pays juste derrière les États-Unis[96].

Au-delà des rencontres avec des responsables gouvernementaux, la RPC a diversifié ses contacts et ses relais politiques au Panama en promouvant les échanges avec l'Assemblée nationale panaméenne, des partis politiques ou des personnalités issues de tous les milieux du pays. Un groupe parlementaire destiné à promouvoir l'amitié bilatérale a été créé. Il existe également une Association panaméenne d'amitié avec la Chine (*Asociación Panameña de Amistad con China – APACHI*) comptant plus de 350 membres, dont d'éminentes personnalités publiques, hommes d'affaires, intellectuels et universitaires[97]. Par ailleurs, lors de sa visite, Xi a mis en exergue le rôle que la diaspora chinoise devrait jouer à ses yeux dans le développement à long terme des relations entre les deux pays (infra)[98]. Malgré sa proximité avec le président Varela, Pékin a enfin pris quelques précautions dans l'optique des élections présidentielles de mai 2019 et ouvert la voie à la poursuite des relations avec le Panama quelle que soit la personnalité élue à la présidence du pays.

Perspectives du commerce

La RPC et le Panama ont créé à l'été 2018 une *Commission mixte* chargée de négocier un accord de libre-échange[99]. S'il se concrétise, ce sera pour la Chine le quatrième de cette nature conclu avec un pays latino-américain.

---

95. Exportation de produits alimentaires et de la mer, gouvernance phytosanitaire, environnement, culture, coopération en radio et télévision, e-commerce, commerce des services, infrastructures, secteur maritime avec un accord de coopération dans le domaine maritime visant à développer conjointement la *Route maritime de la soie du XXIe siècle* et un accord sur le transport maritime, secteur bancaire, sciences et techniques, éducation et tourisme.
96. Alvaro Goncalves, « China and Panama secured their commercial future », *Panama Today*, 3 décembre 2018.
97. « Alexis Medina, nuevo miembro de la APACHI », *Le Prensa*, 19 novembre 2018.
98. « Xi calls for broader China-Panama legislative exchanges », *op. cit.*
99. « Panama/China: FTA talks to begin in July 2018 », *Capital Financiero*, 12 juin 2018.

Les intérêts économiques croisés des deux partenaires sont importants. Du côté du Panama, il s'agit de stimuler ses exportations en améliorant l'accès au marché chinois pour ses marchandises (produits agricoles et de la mer, de l'agro-industrie, etc.) mais aussi pour ses services – notamment logistiques et maritimes qui sont une de ses spécialités –, tout en s'efforçant de protéger certains secteurs[100]. Il appartiendra cependant au nouveau président Cortizo élu au printemps 2019 de négocier – avec plus de transparence[101] – les questions pendantes comme l'accès au marché, les règles d'origine, les investissements, le commerce des services et les services financiers[102]. Le Panama ambitionne aussi d'attirer davantage d'investissements de Pékin notamment dans son secteur des infrastructures (ports, ponts, routes, centrales électriques, trains et lignes de métro). En concluant un accord de libre-échange, outre la stimulation de ses exportations et des investissements, il espère aussi redynamiser les activités du canal et de la zone adjacente à cette infrastructure. Enfin, il veut renforcer son rôle de « porte d'entrée », de hub logistique, pour les réexportations des marchandises de la RPC en Amérique latine mais aussi pour ses investissements dans la région. Le Panama peut être « *le bras commercial de la Chine en Amérique latine et la porte d'entrée de ce continent* » avait déclaré le président Varela en décembre 2018[103].

Pour atteindre cet objectif, le pays dispose de sérieux atouts. Il occupe la quatrième place parmi les pays latino-américains dans l'indice de compétitivité mondiale 2018 du WEF[104]. Il peut mettre en avant son canal mais aussi ses ports interocéaniques, sa connectivité aérienne grâce à l'aéroport international de Tocumen, ses zones franches, son excellence en terme de logistique et de transport mais aussi son système financier qui compte pas moins d'une centaine de banques[105]. Une série d'avantages dont la partie chinoise est tout-à-fait consciente[106]. La Chine s'intéresse aussi aux services financiers (assurances, secteur bancaire...) offerts par le Panama, des opportunités déjà exploitées par le passé – comme l'a montré de manière négative l'importance de la présence chinoise révélée par les *Panama Papers*[107]– mais que Pékin pourrait mieux exploiter à l'avenir.

100. « Panama will require more political will against the FTA with China: SIP », *CE Noticias Financieras*, 6 décembre 2018.
101. Les négociations lors des divers rounds ont semble-t-il manqué de transparence. Entretiens informels au Panama, avril 2019 (SW).
102. « Panama and China conclude the fifth round of the FTA », *CE Noticias Financieras*, 1er mai, 2019.
103. « China confirms Panama as ally in expanding Beijing's footprint in La-tAm », *EFE Newswire*, 3 décembre 2018.
104. World Economic Forum, *Global Competitiveness Index 4.0*, 2018 *http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/competitiveness-rankings*
105. « Panama believes that other Central American countries will end up opening to China », *CE Noticias Financieras*, 9 juin 2018.
106. Cité dans « China and Panama negotiate FTAs thinking of expanding into Latin America », *CE Noticias Financieras*, 9 juillet 2018.
107. Un tiers environ des sociétés-écrans établies par le cabinet Mossak Fonseca au cœur des révélations sur l'évasion fiscale publiées par le Consortium international des journalistes d'investigations (ICIJ), l'ont été à l'initiative de ses bureaux chinois. L'ICIJ a calculé qu'à la fin 2015, Mossack Fonseca touchait des honoraires de 16 300 entreprises *offshore* créées par ces bureaux. Cela représentait 29 % de toutes les sociétés actives représentées par le cabinet d'avocats. Les dossiers des « Panama Papers » ont aussi révélé que des familles de hauts dirigeants étaient impliquées, y compris un parent de Xi Jinping, son beau-frère, Deng Jiagui. Voir Tom Phillips, « China steps up Panama Papers censorship after leaders' relatives named », *The Guardian*, 7 avril 2016 ; « The dragon's trail. The Panama papers embarrass China's leaders », *The Economist*, 7 avril 2016 ; la page Chine sur le site du consortium : *https://www.icij.org/search/china* et Jake Bernstein, *Secrecy world: inside the Panama Papers investigation of illicit money networks and the global elite*, First edition, New York, Henry Holt and Company, 2017, p. 162 et ss (spécialement le chapitre 12).

Pénétration des compagnies chinoises

À l'été 2018, on dénombrait plus de 40 entreprises chinoises au Panama, actives sur le marché panaméen ou tirant profit de l'emplacement idéal du pays pour accéder aux marchés voisins d'Amérique et des Caraïbes[108]. Elles s'intéressent ou sont déjà présentes dans des domaines comme la construction de ports, de ponts et de routes, l'énergie, la vente au détail et l'automobile. Cette pénétration s'est faite sentir avant même la normalisation des relations diplomatiques. Par exemple, la *China Landbridge* a acheté en mai 2016 le plus grand port de Panama situé sur l'île de Margarita, côté atlantique du canal de Panama et à l'intérieur de la zone franche de Colon, pour environ 900 millions USD[109]. Mais leur participation à des projets panaméens s'est amplifiée depuis la normalisation. La *China Harbour Engineering Company* (CHEC) en coopération avec la compagnie belge Jan De Nul, a ainsi remporté à l'été 2017 un contrat de 165,7 millions USD de la *Panama maritime Authority* pour concevoir, développer et construire le terminal de croisière d'Amador au Panama (Causeway Islands, côté Pacifique)[110].

Elles travaillent à la mise en place de nouvelles infrastructures destinées à accueillir des navires de croisière transportant 5 000 personnes. C'est également un consortium chinois formé par la *China Construction Communication Company* et la *China Harbor Engineering Company* qui a remporté en juin 2018 l'appel d'offres lancé par le gouvernement panaméen pour la construction d'un quatrième pont sur le canal de Panama. Il s'agissait à ce moment du plus grand projet d'infrastructure depuis l'expansion du canal de Panama. Il a été attribué pour 1,42 milliard USD[111]. La décision finale a dû être reportée après que les soumissionnaires rivaux ont interjeté appel[112]. Certains commentateurs au Panama ont laissé entendre que des irrégularités ont pu être commises. Le consortium a remis une des offres les moins chères, mais sa proposition technique n'avait pas obtenu le meilleur score dans l'évaluation[113]. Quoi qu'il en soit, il l'a finalement emporté en novembre 2018 et le président Varela a donné le premier coup de pioche des travaux en mai 2019[114].

En septembre 2018, le groupe privé chinois *Shanghai Gorgeous* a annoncé pour sa part son intention d'investir 1,8 milliard USD au Panama dans deux projets : 900 millions USD dans le port pour conteneurs « *Panama Colón Container Port* » et la même somme pour la construction et l'exploitation d'une usine thermoélectrique au gaz naturel et l'installation d'un terminal de réception et de regazéification du gaz naturel liquéfié[115]. Une importante annonce d'investissement cette fois mais qui reste à concrétiser.

---

108. « Chinese ambassador says China-Panama ties advancing 'in all spheres' », *Xinhua*, 14 juin 2018.
109. Angela Yu, « China's Landbridge Group buys Panama's Margarita Island port », *Fairplay*, 26 mai 2016.
110. Michele Labrut, « Belgium-China consortium wins $166m Panama cruise terminal contract », *SeaTrade Cruise News*, 12 juillet 2017 et « Panama to boost cruise ship tourism with China's help », *Xinhua*, 16 août 2018.
111. « Chinese consortium wins $1.42 billion bid for Canal bridge », *Newsroom Panama*, 29 juin 2018.
112. « Chinese consortium to build fourth Panama Canal bridge », *Reuters*, 29 juillet 2018.
113. « Varela backed Chinese bridge project winners have shady background and history », *Panama Now*, 6 juillet 2018.
114. Roberto González Jiménez, « Inician las obras del cuarto puente sobre el Canal; contratista recibe un desembolso », *La Prensa*, 2 mai 2019.
115. Javier Sierra, « Shanghai Gorgeous Group announces investment of $ 1.8 billion in Panama », *ivasipanama.com*, 18 septembre 2018.

Enfin, en avril 2019, le *China Railway Group Limited* et *Power China*, ce dernier associé à la société Acciona (Espagne) ont chacun émis des propositions concurrentes pour la construction de la ligne 3 du métro de Panama, un projet estimé à 2 milliards USD et financé par le Japon (25 kilomètres et 14 stations). Des propositions que les autorités panaméennes devaient encore évaluer.

En plus des importants projets mentionnés ci-dessus, un protocole d'accord sur le transport ferroviaire a été signé entre le Panama et la Chine en novembre 2017. Le gouvernement chinois s'est engagé à fournir une coopération non remboursable pour la réalisation d'études de faisabilité portant sur la construction d'un train de voyageurs et de marchandises à grande vitesse destiné à relier Panama City à la ville de David (391 km) dans la province Chiriqui, à une cinquantaine de kilomètres du Costa Rica. L'étude complète, réalisée par la *China Railway Design Corporation*, a été remise en mars 2019[116]. Ce mégaprojet a été identifié comme partie de la « route de la soie » du XXIe siècle selon les déclarations du président Varela[117]. Le coût des travaux a été évalué à 4,1 milliards USD[118]. La ligne pourrait être étendue au Costa Rica, pays avec lequel des négociations étaient, semble-t-il, en cours à l'été 2019. Ce mégaprojet fait cependant l'objet de critiques. Au Panama, certains le considèrent comme irréaliste et inutile[119]. Au final, la décision reviendra au nouveau président Cortizo. Du côté de la Chine, il permettrait d'exporter sa technologie et de favoriser ses compagnies nationales puisque ce sont elles qui seront chargées de la construction. En outre, il pourrait créer des synergies utiles à la poursuite de sa pénétration économique et à l'expansion de son influence tant au Panama qu'au Costa Rica voisin, voir au-delà, la ligne pouvant être prolongée vers le Mexique.

116. « China Delivers Study to Panama for Train to the Border with Costa Rica », *MENA Financial Network*, 16 mars 2019.
117. « China delivers to Panama study to build a train to the Tica border », *CE Noticias Financieras*, 19 mars 2019.
118. « China estimates cost of Panama high-speed rail line at $4.1 bn », *EFE Newswire*, 15 mars 2019.
119. « El tren Chino, un proyecto que despierta suspicacia y elogios en Panama », *EFE Newswire*, 16 mars 2019.

Des investissements modestes

Tableau II. IDE chinois au Panama au niveau de l'entreprise (2003-2018)[120]

Date	Investing Company	Target company	Destination sector	Project Type	Destination city	Investment (millions USD)
2018/07	Huawei Technologies	Huawei Technologies	Distribution & Logistics	New	Colon - Colon Free Zone	40
2018/07	Huawei Technologies	Huawei Technologies	MHQ Multinational Headquarter	New	Panama City	?
2018/07	China Construction America	China Construction America	Construction	New	Panama City - Calzada Amador	194
2016/05	Shandong Landbridge Group	Shandong Landbridge Group	Warehousing & Storage	New	Isla Margarita	113
2015/10	Huawei Technologies	Huawei Technologies	Communications	New	Colon Free Zone	26
2015/04	China Construction America	China Construction America	Business Services	New	Armador	194
2015/03	Solar Power	SPI Solar	Energy	Joint venture	Panama	378
2014/02	ReneSola	ReneSola	Electronic components	New		4
2011/07	Huawei Technologies	Huawei Technologies	Communications	New	Panama	58
2007/03	China Fishery Group Ltd	Grenadine Bay Inc	Food and fishing	M&A		29

Si les entreprises chinoises ont considérablement accru leur présence et leurs activités au Panama et remporté d'importants contrats, les investissements directs chinois semblent toutefois limités jusqu'ici. Selon les statistiques panaméennes, ils atteignaient (en stock) seulement 274 millions USD fin 2017[121], soit 0,56 % de l'ensemble des IDE reçus par le Panama. Mais si on se rapporte aux chiffres annoncés par les entreprises chinoises elles-mêmes, ils sont plus importants, avec un total de 1,063 milliard USD entre 2007 et 2018 (voir tableau II). Si les investissements chinois paraissent donc substantiellement plus élevés selon ces chiffres, il convient toutefois de noter que ceux annoncés par ces sociétés depuis la reconnaissance diplomatique restent limités.

120. Academic Network of Latin America and the Caribbean on China and Monitor de la OFDI China en ALC, 2019.

121. República de Panamá. Contraloría General De La República. Instituto Nacional de Estadística y Censo, « Posición de Inversión Extranjera Directa (Ied) en la República, según país de origen: al 31 de diciembre de 2015-17 ».

Expansion du tourisme

Pékin joue également la carte du tourisme avec le Panama. En plus de la signature d'un accord sur le transport aérien civil dès novembre 2017, la compagnie *Air China* a commencé à opérer une ligne directe reliant Pékin à Panama City dès le mois d'avril 2018[122]. Le Panama est devenu une « *destination touristique approuvée* » par la RPC. En août 2018, elle a autorisé 64 voyagistes panaméens à offrir des services de voyage aux touristes chinois. C'est une décision importante. La RPC est en effet le plus grand marché du tourisme au monde. Tous ces développements ouvrent la perspective de gains économiques pour son partenaire. Ce secteur d'activité est en effet majeur pour l'économie panaméenne. Selon le *World Travel and Tourism Council*, sa contribution totale s'élevait à 14,5 % du PIB panaméen en 2017, 25 % de ses exportations (visitors exports) et à 14,4 % de l'emploi total du pays[123]. Les retombées pour le pays pourraient donc être importantes. Les attentes panaméennes le sont tout autant.

En mars 2018, le président Varela déclarait qu'en 2017, seuls 22 000 touristes chinois étaient arrivés dans le pays. L'objectif de son gouvernement était de faire grimper ce chiffre à 50 000 pour 2018 et 150 000 en 2019[124]. Un objectif ambitieux qui restait à concrétiser. Pour y contribuer, le président Varela en déplacement à Canton (mars 2019) a exprimé son intérêt pour la création d'une liaison aérienne directe avec cette riche région de Chine. L'idée est de renforcer le rôle de « hub » de l'aéroport international de Tocumen, en y localisant la correspondance des vols internationaux de la *China Southern Airline* en direction de l'Amérique latine[125]. Le président Varela a également rencontré, en avril suivant, des dirigeants de *China Eastern Airlines* afin de renforcer les connexions entre son pays et Shanghai. Vu du côté chinois, l'accent mis sur le tourisme n'est pas anodin. Il offre à la fois des bénéfices économiques à son partenaire et permet donc de cultiver les relations positives avec lui, tout en constituant pour Pékin un outil diplomatique et un instrument de *soft power*, qui peuvent se transformer en moyen de coercition si le besoin s'en fait sentir[126]. La Chine l'a en effet utilisé par le passé face au Japon, aux Philippines ou plus récemment, contre la Turquie, dont le président avait critiqué le sort des Ouïgours au déplaisir de Pékin[127].

Coopération dans le domaine maritime

Pékin a veillé à être utile à son partenaire dans le domaine économique, tout en promouvant ses propres intérêts. Dans cet esprit, un important accord de coopération maritime a été conclu dès novembre 2017[128]. Il est entré en vigueur en mai 2018.

122. « Panama will redouble its efforts to reach more agreements with China », *CE Noticias Financieras*, 6 juin 2018.
123. *World Travel and Tourism Council*, « Travel & Tourism Economic Impact 2018. Panama », Royaume-Uni, mars 2018, p. 11.
124. « Panama will prepare for the arrival of Chinese tourists with workshops », *Panama Today*, 17 juillet 2018.
125. « Panama abre consulado en Canton y muestra interes en otra ruta aerea en China », *EFE Newswire,* 1er avril 2019.
126. Edoardo Saravalle, « Tourism: China's People Power Tool », *The Diplomat*, 19 juin 2018.
127. Dorian Jones, « Turkish-Chinese Tensions Escalate Over Uighurs », *VOA*, 13 février 2019.
128. « Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República Popular China sobre transporte marítimo », 17 novembre 2017.

La RPC a octroyé au Panama le statut de « *nation la plus favorisée* », ce qui doit l'aider à consolider son leadership mondial en matière de marine marchande[129]. Au terme de cet accord, les navires battant pavillon panaméen bénéficieront d'un traitement préférentiel en Chine. Avant ce traité, ils payaient environ 30 % de plus que les navires concurrents, ce qui avait conduit à une réduction des immatriculations au Panama, en particulier pour les flottes de grandes lignes de navigation sur les itinéraires asiatiques. Cet accord est donc destiné à relancer l'enregistrement des navires au Panama. D'autres mesures comme l'ouverture à Shanghai d'un consulat de marine marchande et d'un bureau de Segumar[130] pour les services aux clients de navires battant pavillon panaméen vont dans le même sens. Cet accord doit rendre le Panama plus concurrentiel en matière de transport maritime, un secteur d'activités (services) majeur pour le pays. Vu de Pékin, il va promouvoir les échanges commerciaux bilatéraux et finalement renforcer le rôle panaméen comme pont pour les marchandises chinoises vers l'Amérique latine et les Caraïbes[131].

Coopération financière

À l'été 2018, *Bank of China* envisageait la mise en place de son siège régional dans ce pays. Elle a y ouvert une nouvelle succursale en avril 2018. Un accord de coopération a par ailleurs été signé en décembre 2018 à l'occasion de la visite de Xi Jinping entre la Banque nationale panaméenne et la *China Development Bank* pour l'octroi de services financiers aux projets impliquant des entreprises chinoises et panaméennes. L'accord prévoit des échanges d'expériences et de connaissances en économie, finance, planification stratégique[132], etc. Xi a également déclaré lors de sa visite au Panama que la Chine encourage ses institutions financières à opérer au Panama, y compris la création de centres de compensation en renminbi[133].

Coopération sécuritaire

Dans le secteur de la sécurité publique, une coopération judiciaire s'est développée en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée et la corruption avec la signature d'un accord en septembre 2018, complété par un traité d'extradition en décembre suivant. Plus original, à travers le projet « *Colon Secure City* », la Chine et le Panama ont mis en place une coopération en matière de technologies de surveillance, un domaine où les firmes chinoises exportent de manière croissante leur « savoir-faire ». *Huawei* a ainsi obtenu un contrat pour l'installation à Colon d'un système de surveillance et de contrôle basé notamment sur des caméras de reconnaissance faciale connectées à un réseau de données relié aux services gouvernementaux (police, migration, incendie et service ambulancier).

---

129. Angie Mei Sanchez, « The Republic of Panama and The People's Republic of China Signed Maritime Transport Agreement », *Mondaq Business Briefing*, 18 juin 2018.

130. Segumar est un bureau technique qui sert de liaison en cas d'urgence, mais aussi pour les certificats des gens de mer, les documents techniques et toute la documentation nécessaire à bord des navires battant pavillon panaméen. Voir https://www.segumar.com

131. « Panama and China, strategic partners », *CE Noticias Financieras*, 10 septembre 2018.

132. « Panama and China sign agreements », *CE Noticias Financieras*, 3 décembre 2018.

133. « China, Panama agree to further promote ties», *Xinhua*, 4 décembre 2018.

Ce projet reproduit dans la ville de Colon le système de surveillance de masse utilisé par Pékin à l'égard de sa propre population. Le développement de ce type de coopération soulève des questions notamment pour la protection des droits de l'homme dans le pays.

Soft power : échanges culturels, éducation et assistance

En plus des nombreux domaines évoqués, les deux pays ont accru leurs échanges culturels, en termes d'éducation et d'assistance. Ils peuvent capitaliser sur l'importante diaspora chinoise résidant au Panama. Environ 300 000 personnes d'ascendance chinoise, essentiellement originaires du Guangdong, vivaient dans le pays en 2018[134], ce qui représente environ 7 % de la population panaméenne. Pékin compte bien utiliser cette communauté pour resserrer ses liens avec le Panama comme le montrent les déclarations du président Xi Jinping lors de son déplacement dans le pays[135]. En matière de coopération dans l'éducation, un premier *Institut Confucius* a ouvert ses portes à l'université du Panama en septembre 2017. Des fonctionnaires et étudiants panaméens bénéficient de bourses chinoises. La RPC aurait formé fin 2018 environ 6 000 fonctionnaires et professionnels panaméens dans divers domaines alors que près de 1 000 étudiants panaméens étudiaient en Chine[136]. À la demande panaméenne, Pékin a aussi contribué à divers projets sociaux favorisés par le président Varela ou son épouse. Toutes ces activités promeuvent une image positive de la Chine auprès de l'opinion publique locale et accroissent son *soft power* au Panama, grâce à une assistance pratique qui profite immédiatement à la population mais aussi aux dirigeants panaméens.

Participation du Panama aux dynamiques multilatérales promues par la RPC

Enfin, un autre canal utile au rapprochement sino-panaméen est celui des dynamiques multilatérales impulsées ou promues par la diplomatie chinoise. Comme il l'a fait en Afrique, Pékin a encouragé en Amérique latine la création d'une dynamique multilatérale rassemblant les pays de la région autour de lui. C'est l'objectif du *Forum Chine-Celac* lancé à l'été 2014. Avant même l'établissement des relations diplomatiques entre les deux pays, le Panama s'y est associé, son vice-ministre des Affaires étrangères participant à sa toute première réunion ministérielle à Pékin en janvier 2015. Ce n'est pas tout. Le Panama s'est rapidement intéressé à l'initiative BRI. Lors de sa visite au Panama en septembre 2017, le ministre chinois des Affaires étrangères a ainsi évoqué l'inclusion de l'Amérique latine dans cette initiative, notant que le Panama pourrait y jouer « *un rôle unique et significatif* »[137].

Une proposition dont l'administration panaméenne s'est saisie. Lors du déplacement du président Varela à Pékin en novembre suivant, l'un des documents les plus importants ayant été signés est le protocole d'accord pour la coopération dans le cadre

134. Liu Yinmeng, « Panama marks ties with China », *China Daily*, 23 novembre 2018.

135. « *Aujourd'hui, 280 000 Panaméens sont d'origine chinoise. Nous pourrions nous appuyer sur ces liens du sang pour approfondir l'amitié entre les deux pays* », déclarait Xi Jinping dans un article publié dans le journal panaméen *La Estralla*. Voir « Full text of Xi's signed article on Panamanian newspaper », *Xinhua*, 30 novembre 2018.

136. « Full text of Xi's signed article on Panamanian newspaper », *Xinhua*, 30 novembre 2018.

137. D'après Antonio C. Hsiang, « As America Withdraws From Latin America, China Steps in », *op. cit.*

de l'initiative *BRI* proposée par la Chine[138]. Le Panama est ainsi devenu le premier pays latino-américain à signer une telle convention et à s'associer plus intimement à cette dynamique multilatérale impulsée par Pékin. Il a été suivi plus tard par d'autres États de la région.

Le président Varela a déclaré à plusieurs reprises son intérêt à s'associer à la *BRI*. Le Panama est intéressé par les opportunités offertes non seulement pour sa propre stratégie logistique nationale 2030 mais aussi par ses perspectives commerciales et financières, notamment pour appuyer sa croissance économique et développer ses infrastructures. Du côté chinois, le président Xi n'a pas manqué de souligner les synergies possibles et les intérêts complémentaires des deux pays en rappelant que la *BRI* était compatible avec la « *Stratégie logistique nationale 2030* » panaméenne destinée à faire de ce pays un centre logistique de classe mondiale[139]. En participant au développement des infrastructures panaméennes, Pékin escompte renforcer son influence tout en favorisant commercialement ses entreprises. Le Panama pourrait jouer un rôle clé dans les efforts de la Chine en Amérique latine, grâce à son canal et à ses plates-formes financières et logistiques, qui lui offriront des capacités supplémentaires pour appuyer sa pénétration commerciale dans cette région[140]. L'inclusion officielle du Panama dans l'initiative *BRI* offre donc de nouvelles perspectives économiques bilatérales et régionales pour Pékin.

Au-delà de cette dimension économique évidente, s'ouvrent aussi des opportunités géopolitiques non négligeables pour la RPC grâce à l'accroissement de son influence dans ce pays-clé, contrôlant une voie de communication internationale stratégique. La route de transit principale entre les océans Atlantique et Pacifique emprunte en effet son célèbre canal. Cette infrastructure est cruciale pour la libre circulation des marchandises et du commerce international de l'hémisphère occidental[141]. Selon les sources, de 5 à 6 % du commerce mondial l'empruntent. Le canal de Panama joue déjà un rôle non négligeable pour les échanges chinois. En effet, la Chine, par l'intermédiaire notamment de navires immatriculés à Hong Kong, en est l'un des plus grands utilisateurs. Selon les statistiques de l'Autorité du canal, en 2018, ce ne sont pas moins de 1 039 navires battant pavillon hongkongais et 44 battant pavillon chinois qui l'ont emprunté (soit 8,87 % du total des transits cette année)[142], ce qui situe les navires « chinois » à la quatrième place de ceux qui empruntent le canal, derrière les navires battant pavillon des îles Marshall (3e), du Liberia (2e) et du Panama (1e).

Cette infrastructure est donc importante pour Pékin car une partie des marchandises et des productions qu'il exporte en direction du continent américain mais aussi qu'il importe depuis cette région – céréales, gaz naturel liquéfié ou gaz de pétrole liquéfié – transite par le canal.

---

138. « Memorando de Entendimiento entre El Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República Popular China sobre la Cooperación en El Marco de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI », 17 novembre 2017.
139. « Chinese President Xi calls for closer cooperation with Panama in connectivity », *CGTN*, 4 décembre 2018.
140. Antonio C. Hsiang, « As America Withdraws From Latin America, China Steps in », *op. cit.*
141. Mariner Wang, « The role of Panama Canal in global shipping », *Maritime Business Review*, vol. 2, Issue 3, 2017, p. 247-260.
142. Panama Canal Traffic by Flag of Vessel. Fiscal Year 2018.

Selon les statistiques de l'Autorité du canal, en 2018, la Chine était le 2e utilisateur en importance de cette infrastructure derrière les États-Unis en termes de transit de fret (origine et destination)[143].

Enfin, en plus de l'intérêt géopolitique évident de se positionner dans un tel pays et d'y accroître son influence directe, plus subtilement, à travers l'adhésion du Panama au *Forum Chine-Celac* et à la *BRI*, la RPC l'associe aux dynamiques multilatérales parallèles, centrées sur elle, qu'elle promeut et qui contribuent de son point de vue à l'émergence d'un ordre international moins occidentalo-centré et plus équilibré en faveur du « Sud », ordre international dont Pékin se considère comme le leader « naturel ». Par la promotion de ces dynamiques multilatérales parallèles, Pékin cherche à accroître la « multipolarité » tout en contribuant à l'émergence d'un « *monde multiplex* » selon l'expression d'Amitav Acharya[144]. Lors de sa visite au Panama en décembre 2018, Xi Jinping a ainsi appelé son partenaire panaméen à améliorer la communication dans les affaires internationales, à renforcer la coordination et la collaboration dans des mécanismes multilatéraux tels que l'ONU, l'OMC et le *Forum Chine-CELAC*, et à relever les défis que posent le « protectionnisme » et l' « unilatéralisme »[145] – lisez la politique de l'administration Trump. Dans le même esprit, à la veille de cette visite, l'ambassadeur chinois au Panama évoquait la « *co-construction* » d'une « *économie mondiale ouverte, innovante et inclusive* » et la construction d'une « *communauté de destin commun* » entre la Chine et le Panama, de même d'ailleurs qu'entre la Chine et l'ensemble de l'Amérique latine[146].

d. Les craintes et les limitations domestiques et internationales

Dans le contexte du développement extrêmement rapide et diversifié des relations sino-panaméennes sous la présidence Varela (2014-2019), des craintes sont apparues tant sur le plan domestique au Panama qu'au niveau international face à l'influence économique et politique chinoise grandissante dans ce pays.

Obstacles et limites au Panama

Trois aspects inquiètent plus particulièrement au Panama : l'asymétrie de puissance économique entre la Chine et le Panama, qui pourrait être très défavorable à ce dernier ; le poids politique croissant de Pékin dans le pays et son influence sur la classe politique locale, qui pourraient lui procurer des gains contraires aux intérêts nationaux panaméens et enfin les arrière-pensées géopolitiques de la RPC, qui pourraient placer le Panama dans une situation délicate.

143. Top 15 Countries by Origin and Destination of Cargo Fiscal Year 2018

144. Amitav Acharya, « After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order », *Ethics & International Affairs*, vol. 31, n° 3, 2017, p. 271-285.

145. « China, Panama agree to further promote ties », *Xinhua*, 4 décembre 2018.

146. « China-Panama ties have enormous potential », *People's Daily Online*, 29 novembre 2018.

Concernant le premier point, certains se sont interrogés sur l'état réel de préparation de la partie panaméenne face à la RPC. Le gouvernement Varela n'a ni vraiment défini les priorités de l'État panaméen dans le cadre de la négociation d'un accord de libre-échange avec Pékin, ni réfléchi réellement à ce qu'impliquent des relations complexes avec ce pays, relations qui couvrent bien d'autres aspects que les seules questions économiques. Ernesto Perez Balladares, ancien président panaméen (1994-1999) a ainsi appelé à la prudence dans la négociation de l'accord de libre-échange, parce que le Panama est « *un très petit pays* » dont l'économie ne fait pas le poids par rapport à la Chine.

Si certains se réjouissent des relations avec Pékin et des opportunités qu'elles offrent[147], ce type de craintes face à l'asymétrie de puissance économique se rencontrent au Panama tant du côté du patronat que des syndicats[148]. Les craintes sont notamment que la concurrence des compagnies chinoises n'écrase les entreprises locales ou que ces compagnies ne prennent le contrôle des entreprises panaméennes grâce à leur puissance financière. Le *Sindicato de industriales de Panama* (SIP) a déclaré que si la négociation avec Pékin offrait des opportunités, elle comportait aussi des défis, notamment pour les travailleurs panaméens. On se souviendra qu'une fois l'accord de libre-échange conclu, il sera rendu public et présenté à l'Assemblée nationale pour ratification. Des difficultés pourraient surgir à ce moment.

De manière plus générale, certains au Panama s'inquiètent du contrôle que pourrait établir Pékin sur le pays, et particulièrement sur son canal, par le biais de sa puissance financière et du piège de la « diplomatie de la dette », qui consiste à pousser une économie dans une situation d'insolvabilité pour obtenir en échange des concessions géostratégiques. Un projet surtout alimente l'inquiétude : la construction d'un quatrième ensemble d'écluses dans le canal. Il est caressé par l'Autorité du canal, qui l'a évalué à 16/17 milliards USD en 2015. La *China Harbor Engineering Company Ltd.* (CHEC) a exprimé son intérêt à cette époque[149]. Dans le contexte du rapprochement avec la Chine, certains ont donc rappelé le précédent du Sri Lanka, qui pour payer ses dettes à Pékin a été contraint de céder pour 99 ans son port d'Hambantota[150].

Un scénario resté jusqu'ici hypothétique dans le cas du Panama mais dont la crainte a été alimentée par le manque de transparence de l'administration Varela dans ses relations avec Pékin. Elles se sont en effet développées dans un climat de secret. La nomination du cousin du président Varela comme premier ambassadeur en Chine et l'attribution à des compagnies chinoises de certains contrats ou projets importants dans des conditions discutées ont également soulevé des questions dans le pays quant à l'influence acquise par Pékin sur la classe politique panaméenne. Le secret a aussi alimenté la spéculation et les préoccupations au Panama sur ce qui a effectivement été convenu avec la partie chinoise.

147. « Historic visit of the President of China, Xi Jinping, to Panama », *CE Noticias Financieras*, 3 décembre 2018.

148. « Panama will require more political will against the FTA with China: SIP », *CE Noticias Financieras*, 6 décembre 2018.

149. Simon Gardner, Elida Moreno, « Panama Canal sets sights on new $17 billion expansion project », *Reuters*, 26 mars 2015.

150. « China appropriates by osmosis and without referendum of the Panama Canal », *CE Noticias Financieras*, 10 septembre 2018.

Pour la Chine, ce n'est pas une bonne nouvelle. Les relations bilatérales ayant été fortement promues par un président Varela devenu très impopulaire et critiqué pour sa gestion économique et divers scandales de corruption, Pékin encourt le risque de lui être associé dans l'esprit de nombreux Panaméens et d'être vulnérable aux critiques locales de non-transparence, de corruption et de trafic d'influence. La RPC est par ailleurs confrontée à l'incertitude liée au changement de personnel politique à la tête de l'État panaméen. Elle a cherché à la réduire en cultivant des relations avec l'opposition. Son ambassadeur à Panama a rencontré des membres du Parti démocratique révolutionnaire, dont le candidat à l'élection présidentielle, Laurentino Cortizo, était en tête des sondages[151]. Il a effectivement été élu en mai 2019.

Enfin, sur le plan géopolitique, des inquiétudes se sont fait jour au Panama sur les intentions réelles de la RPC. L'ancien président Perez Balladares a déclaré être « *très sceptique* » des liens avec Pékin notamment en raison de ses arrière-pensées géopolitiques[152]. Pour Euclides Tapia, la présence chinoise n'est pas fortuite. Elle est liée au contrôle du canal[153]. Le risque serait pour le Panama d'être instrumentalisé par Pékin pour insécuriser ou faire pression sur Washington. Comme l'a souligné Carlos Guevara Mann, « *être pris dans la rivalité entre la Chine et les États-Unis serait extrêmement problématique pour le Panama* »[154]. Selon lui, la Chine cherche à devenir la puissance « dominante » de la région. Il faut donc être « vigilant » à la réaction des États-Unis, son protecteur traditionnel. « *Il pourrait y avoir une confrontation si la Chine insiste sur ses plans hégémoniques et si les États-Unis défendent leur zone d'influence* », a-t-il averti[155]. Le Panama risque de devenir otage ou victime future de tensions entre la RPC et les États-Unis. Une position des plus malaisées pour ce petit pays, sujet au cours de son histoire d'ingérences et d'interventions militaires des États-Unis.

Il existe donc au Panama des réticences et des inquiétudes, ainsi qu'une méfiance latente dans divers segments de la société en ce qui concerne l'asymétrie de puissance économique, l'influence politique et les véritables intentions de la Chine dans ses relations avec le Panama. Face à ces inquiétudes, l'ambassadeur chinois s'est plusieurs fois adressé à l'opinion panaméenne (via twitter et des interviews dans la presse locale) pour tenter de la rassurer. Il n'est pas certain que ces déclarations suffisent à l'apaiser.

Préoccupations et obstacles internationaux

Au plan international, les principales critiques sont venues sans surprise des États-Unis vu leur sensibilité face à l'influence de puissances extrarégionales dans leur environnement immédiat depuis le début du XIXe siècle et le fait qu'ils ont dominé physiquement le canal de Panama de 1904 au 31 décembre 1999, en y déployant des dizaines d'installations militaires.

151. « US rattled as China's construction work under Belt and Road initiative reaches Panama in Central America », *The Associated Press*, 8 avril 2019.

152. « Panama doubts about objectives one year after the nexus with China persists », *CE Noticias Financieras*, 11 juin 2018.

153. Mat Youkee, « Panama the new flashpoint in China's growing presence in Latin America », *The Guardian*, 29 novembre 2018.

154. Cité dans *idem*.

155. Cité dans « El tren chino, un proyecto que despierta suspicacia y elogios en Panama », *op. cit*.

L'emplacement et le rôle du canal de Panama dans le commerce mondial en font toujours une infrastructure officiellement « vitale » pour la prospérité des États-Unis et leur sécurité nationale[156]. Il reste majeur pour le commerce américain car il permet de relier plus rapidement l'est à la côte ouest des États-Unis, économisant environ 13 000 km pour un voyage maritime. Environ 12 % du commerce maritime américain l'empruntent[157]. Les États-Unis en demeurent le premier utilisateur. Deux tiers des navires qui le traversent vont vers ou viennent de son territoire. De plus, l'emplacement clé du Panama le long des principales routes de transit terrestre et maritime font aussi de ce pays un partenaire essentiel de Washington pour l'interdiction des drogues illicites destinées au marché étatsunien[158].

L'accès au canal reste également vital pour la marine américaine, y compris les sous-marins nucléaires. Les États-Unis le considèrent donc comme stratégique pour leur sécurité. Peu de voies navigables ont une importance aussi grande à leurs yeux. Aussi la présence croissante de la Chine au Panama est-elle considérée comme problématique. Comme le commandant en chef du SOUTHCOM le relevait en février 2018 devant le Sénat, l' « *accès accru (de la Chine) aux points d'accès globaux clés comme le canal de Panama créent des vulnérabilités commerciales et de sécurité pour les États-Unis* »[159]. Dans ce dernier domaine, l'ancien ambassadeur américain au Panama a révélé que Washington s'inquiétait des risques d'espionnage et de la possibilité pour Pékin d'étendre ce type d'activité dans le bassin des Caraïbes grâce à sa présence accrue, notamment au Panama[160].

Mais d'autres vont plus loin. Au-delà de cette crainte ou de celle plus diffuse liée à une « perte d'influence » dans leur arrière-cours du fait de la pénétration chinoise, certains observateurs américains envisagent des scénarios plus problématiques encore, notamment l'idée d'une forme future de contrôle de la Chine sur le canal de Panama dans le contexte de l'expansion et de la modernisation de sa marine militaire et de la mise en place d'un réseau mondial de ports commerciaux convertibles selon eux en bases militaires[161]. Ce type de craintes peut être rapproché d'une stratégie subtile que Pékin poursuivrait déjà ailleurs selon eux. Baptisée « *équilibrage géo-positionnel* »[162], son objectif n'est pas tant de construire des bases militaires *offshore*, que d'établir une présence non militaire sur des sites sélectionnés (tels que les ports commerciaux).

156. Bureau of Western Hemisphere Affairs, *U.S. Relations With Panama*, Fact Sheet, 14 février 2018 *https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2030.htm*

157. Jean-Paul Rodrigue, Claude Comtois, Brian Slack, *The Geography of Transport Systems*, Third edition, Londres, Routledge, 2013, p. 33.

158. Bureau of Western Hemisphere Affairs, *U.S. Relations With Panama*, Fact Sheet, 14 février 2018.

159. Posture Statement of Admiral Kurt W. Tidd Commander, United States Southern Command before The 115th Congress, Senate Armed Services Committee, 15 février 2018, p. 6.

160. Mr. Feeley cité dans Edward Wong, « U.S. Recalls Top Diplomats From Latin America as Worries Rise Over China's Influence », *op. cit.*

161. « Navy Faces Global Chinese Maritime Threat », *Wall Street Journal*, 21 mai 2018.

162. Pour ce concept voir Jeremy Garlick, « Deconstructing the China-Pakistan Economic Corridor: Pipe Dreams Versus Geopolitical Realities », *Journal of Contemporary China*, vol. 27, Issue 112, février 2018, p. 519-533.

Ceux-ci peuvent être maintenus à long terme dans le but d'insécuriser un rival géopolitique fort et donc de l'obliger à modérer son comportement en le rendant conscient de la présence de l'acteur entrant. Dans ces conditions, la pénétration continue de la Chine au Panama créerait des vulnérabilités, de l'incertitude et de l'insécurité pour les États-Unis.

Quoi que l'on pense de la réalité de cette stratégie, le *timing* du rapprochement entre Pékin et le Panama ne joue pas en faveur d'une perception bénigne des intentions chinoises au regard de ce pays. À côté du facteur « taïwanais » évoqué plus haut, il s'inscrit en effet dans le contexte des tensions croissantes entre Pékin et l'administration Trump autour de la « guerre commerciale » mais aussi, de manière plus large, sur de nombreuses questions en Asie de l'Est et du Sud-Est (Taïwan, mer de Chine du Sud) voire au-delà, au regard de l'ensemble de ce que Washington appelle désormais la zone Indopacifique et qui est officiellement devenue le théâtre prioritaire pour sa défense[163]. Les deux pays se perçoivent de manière croissante comme des rivaux globaux[164].

Dans ce contexte, l'administration Trump, longtemps passive au regard de l'Amérique latine, a commencé à réagir. Pour contrer Pékin au Panama, elle a tenté de relancer ses relations avec ce pays en signant notamment en août 2018 un protocole d'accord sur la coopération bilatérale en matière d'investissements dans les secteurs de l'énergie et des infrastructures[165]. Elle a aussi accru la pression en faisant part de son malaise grandissant face à la proximité avec Pékin. Washington a ainsi rappelé inopinément le 7 septembre 2018 son chargé d'Affaires au Panama, officiellement pour des consultations liées à la décision récente de ne plus reconnaître Taiwan et pour discuter des moyens par lesquels les États-Unis peuvent soutenir des institutions fortes, indépendantes et démocratiques à travers l'Amérique centrale et les Caraïbes[166].

Cette dernière référence suggère que Washington s'inquiète de la fragilité du système démocratique dans toute la région (y compris au Panama) qui pourrait être exploitée de diverses manières par la Chine[167]. La date choisie pour ce rappel est symbolique : le 41e anniversaire de la signature des traités du canal Torrijos-Carter sur le transfert du contrôle du canal au Panama. Washington a par ailleurs mis en garde sur la prolifération des systèmes de surveillance électronique en Amérique latine par l'intermédiaire de la coopération avec la Chine[168].

163. US Deparment of Defense, « Indo-Pacific Strategy Report Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region », 1er juin 2019.

164. La Chine est qualifiée de « concurrent stratégique » et de « puissance révisionniste » dans la Stratégie de défense nationale des États-Unis. Voir Department of Defense of the United States of America, Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America, 19 janvier 2018, p. 1-2.

165. « United States, Panama Sign MOU in Energy, Infrastructure Investments », *Targeted News Service*, 17 août 2018.

166. Heather Nauert, « U.S. Chiefs of Mission to the Dominican Republic, El Salvador, and Panama Called Back for Consultations », State Department, Press Statement, Washington, DC, 7 septembre 2018.

167. « United States, annoyed by Panama-China relationship », *op. cit.*

168. Evan Ellis, « Chinese Surveillance Complex Advancing in Latin America », *Newsmax.com*, 12 avril 2019.

Le responsable de la section « hémisphère occidental » du Conseil de sécurité nationale des États-Unis est ainsi venu rappeler en mai 2019 au président sortant Varela et à son successeur fraîchement élu, que la société *Huawei*, très présente dans la zone de Colon, était « *une branche du gouvernement et de l'armée chinoise* »[169]. Autant de messages diplomatiques forts et clairs exprimant l'inquiétude et le mécontentement américain à l'attention des décideurs panaméens.

L'administration Trump n'a pas non plus manqué de mettre en garde le Panama face aux investissements chinois et aux risques de surendettement liés aux prêts qui pourraient être octroyés par Pékin dans le cadre de projets associés à la *BRI*. Sur ce dernier point, la dette publique du Panama est cependant faible (38,2 % du PIB en 2017)[170]. Le pays a connu une forte croissance économique et devrait rester une des économies les plus dynamiques de l'Amérique latine selon le FMI[171]. Mais ce risque ne peut toutefois pas être écarté à la légère étant donné la taille de certains projets envisagés. Une étude publiée en mars 2018 montre que le surendettement se rencontre dans 23 des 68 pays impliqués dans l'initiative *BRI* lancée par Pékin, dont huit seraient d'ores et déjà confrontés à des niveaux d'endettement insoutenables[172]. Et la situation pourrait être encore plus préoccupante. Selon un autre rapport publié en juin 2019, environ 50 % des prêts de la Chine n'apparaissent pas dans les statistiques de la Banque mondiale ni d'autres institutions internationales et sont en fait « cachés ». Plus d'une vingtaine de pays doivent aujourd'hui l'équivalent de plus de 10 % de leur PIB au gouvernement chinois. En moyenne, pour les 50 premiers bénéficiaires de prêts directs chinois, la dette envers la Chine a augmenté à plus de 16 % du PIB en 2017. Les pays en développement et émergents sont aujourd'hui beaucoup plus endettés envers la Chine que vis-à-vis de tous les autres grands gouvernements créanciers réunis[173]. Euclides Tapia, s'est fait l'écho de cette sourde inquiétude, évoquant l'endettement comme méthode de contrôle et rappelant au passage le précédent du port d'Hambantota au Sri Lanka[174].

Pour rassurer Washington, les autorités panaméennes ont réaffirmé l'alliance stratégique qui les lie à leur grand voisin du nord[175]. Le président Varela a cherché à rassurer son voisin en soulignant en mars 2019 que les relations du Panama avec Pékin « *n'affecteront pas les relations avec notre partenaire stratégique* (c'est-à-dire les États-Unis) »[176]. La position du président panaméen élu en mai 2019, M. Cortizo, à l'égard des rapports avec Pékin et Washington n'est quant à elle pas encore clairement fixée. Sur des dossiers comme le Venezuela, il a affiché son soutien au leader de l'opposition Juan Guaido, une position plus proche de Washington que de Pékin.

---

169. « White House, 'Be very careful with Chinese tourists' », *CE Noticias Financieras*, 23 mai 2019.
170. CIA Factbook 2018, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pm.html
171. IMF, « Panama: Staff Concluding Statement of the 2018 Article IV Mission », 3 octobre 2018.
172. John Hurley, Scott Morris, Gailyn Portelance, « Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective », *CGD Policy Paper*, n°121, Washington, DC, Center for Global Development, mars 2018, 37 pages.
173. Sebastian Horn, Carmen Reinhart, Christoph Trebesch, « China's Overseas Lending », *Kiel Working Paper*, n° 2132, juin 2019, 64 pages.
174. « United States, annoyed by Panama-China relationship », *op. cit.*
175. « Panama and the United States ratify their strategic alliance after the visit of the Secretary of State », 18 octobre 2018.
176. « US rattled as China's construction work under Belt and Road initiative reaches Panama in Central America », *op. cit.*

Le nouveau président, qui a étudié au Texas, a déclaré qu'il était favorable aux liens avec la Chine, mais sans nuire aux relations stratégiques avec les États-Unis[177]. Il a assuré que ces derniers étaient « (*notre) partenaire stratégique, notre principal partenaire stratégique* » mettant, semble-t-il, la priorité sur les liens avec Washington. Mais cette « *relation doit s'améliorer* » a-t-il aussitôt ajouté[178]. Il a lancé un avertissement à l'administration Trump, lui demandant d'accorder plus d'attention à l'Amérique centrale[179]. La balle semble donc de son point de vue dans le camp américain.

Sur la question de l'accord de libre-échange avec Pékin, le président Cortizo semble privilégier une approche prudente et « par étape »[180]. Il pourrait donc continuer à développer des liens avec la Chine mais à un rythme plus lent que le président Varela[181]. La RPC a de son côté exprimé dès avant les nouvelles élections sa volonté de reprendre les négociations sur l'accord de libre-échange lorsque le nouveau gouvernement du Panama sera en place[182]. Entre Washington et Pékin, le président Cortizo espère certainement ne pas avoir à choisir et pouvoir tirer le meilleur profit pour le Panama des relations avec ces deux grands acteurs. Dans le cadre de la guerre commerciale qui les oppose, il les a d'ailleurs renvoyés dos-à-dos en les appelant à se ressaisir[183]. De leur côté, Washington et Pékin le courtisent déjà. Ils se sont empressés de le féliciter pour son élection[184].

177. Juan Zamorano, Kathia Martínez, « Panamá elige presidente mirando a corrupción y economía », *Associated Press*, 5 mai 2019.
178. « Panama's next president loves Texas football, seeks better US relations », *Channel NewsAsia*, 6 mai 2019.
179. « Panama's Cortizo wins close presidential race, calls for national unity », *Channel NewsAsia*, 6 mai 2019.
180. « Guerra Comercial; Nuevo presidente de Panamá pide a EEUU y China 'que usen la cabeza' », *EFE Newsire*, 13 mai 2019.
181. Guillermo Villalobos Solé cité dans « China-Panama ties to embrace new era after 150 years of interaction », *Global Times*, 23 mai 2019
182. Yessika Valdés, « Tratado Libre de Comercio entre Panamá y China entra en pausa », *Panamá América*, avril 30 2019.
183. « Guerra Comercial; Nuevo presidente de Panamá pide a EEUU y China 'que usen la cabeza' », *op. cit.*
184. « US Embassy in Panama congratulates Cortizo », *CE Noticias Financieras*, 6 mai 2019 et « Xi congratulates Cortizo on election as Panama's president », *Xinhua*, 11 mai 2019.

CONCLUSIONS

Le Nicaragua, tout comme le Guatemala (depuis 2006) et le Honduras (depuis 2008), jouit d'un accord de libre-échange avec Taiwan depuis 2008. Au même titre que ces deux voisins centraméricains, il ne possède actuellement pas de relations diplomatiques avec Pékin en vertu du principe d'« une seule Chine ». Si ce contexte politico-diplomatique n'a pas empêché les relations commerciales bilatérales de progresser ces dernières années, elles demeurent encore relativement limitées proportionnellement à l'ensemble des échanges sino-latino-américains. C'est que l'intérêt de la Chine pour le Nicaragua, comme pour d'autres petits États de l'isthme centraméricain, est en réalité plus stratégique qu'économique et commercial : l'enjeu est de contrôler les principales routes maritimes interocéaniques, quitte à soutenir des projets de construction de nouvelles voies navigables dans la région. La concession du projet de canal du Nicaragua à l'entreprise privée HKND était une opportunité de servir cet objectif sans avoir à établir de lien diplomatique formel avec le régime autoritaire du président Ortega ni risquer de grever l'image de la Chine dans la région.

Jusqu'à présent, le projet de canal n'a pas abouti. Toutefois, la mise en œuvre du cadre légal régissant sa concession et l'accomplissement des travaux à l'entreprise hongkongaise (Lois 800 et 840) a eu d'importantes répercussions sur le plan interne. La revivification de ce vieux projet de canal interocéanique, instrumentalisé politiquement par le clan Ortega, a contribué à asseoir son alliance avec les milieux d'affaires et à renforcer son pouvoir au sein du pays, ce qui démontre d'une certaine façon l'agentivité de petits États comme le Nicaragua vis-à-vis de la puissance chinoise qu'ils mettent – pour le meilleur ou pour le pire – au service de leurs objectifs. En même temps, la promotion de ce projet, soutenu par une compagnie de Hong Kong dont les liens avec Pékin restent controversés, a eu pour conséquence un renforcement de l'autoritarisme du régime nicaraguayen.

Ce durcissement et les dérives que ce projet de canal a générées – en particulier en matière de droits humains – à la suite de l'application des Lois 800 et 840 ont en réaction alimenté la résistance locale face au pouvoir et indirectement contribué à la déstabilisation du pays. L'intérêt chinois et l'implication de cette société hongkongaise ont donc eu des répercussions graves pour le Nicaragua en contribuant à aggraver sa crise socio-politique interne. Enfin, le cas nicaraguayen confirme également l'intérêt continu, voire croissant, de Pékin pour la région centraméricaine ainsi que sa force de frappe financière. Même si le canal du Nicaragua est resté à l'état de projet, ce qui pourrait être interprété comme un échec pour les objectifs de Pékin de mieux contrôler les routes maritimes interocéaniques et de renforcer son influence dans cette région, il a cependant peut-être contribué à faciliter son rapprochement avec le Panama, ce qui n'est pas sans conséquence.

Contrairement au cas du Nicaragua, les relations de la RPC avec le Panama se sont en effet considérablement amplifiées. Depuis 2017, sous la présidence Varela, les deux pays ont noué des relations diplomatiques et rapidement mis en place des liens importants et diversifiés, stimulés notamment par des intérêts économiques croisés conséquents. Les contacts politiques se sont multipliés. Une coopération tout azimut s'est concrétisée par la signature de 46 accords en deux ans. La présence des entreprises chinoises au Panama et leur participation à de grands projets d'infrastructures se sont considérablement accrues, même si leurs investissements demeurent encore limités. Le Panama s'est par ailleurs associé aux dynamiques multilatérales promues par la RPC dont le *Forum Chine-Celac* et la *BRI.* Il a été le premier État latino-américain à signer un protocole d'accord sur la coopération dans ce dernier cadre, ouvrant la voie à la signature de ce type d'accord par d'autres États de la région. Ces réalisations concrètes et l'existence d'intérêts croisés dans de multiples domaines constituent d'importantes bases pour la poursuite du développement des relations bilatérales.

Néanmoins, d'importants obstacles pèsent sur ces rapports bilatéraux. Sur le plan interne, ils ne sont pas à l'abri d'un ralentissement – voire d'une remise en cause – de la part de la nouvelle administration panaméenne. Les liens avec Pékin se heurtent pour diverses raisons aux inquiétudes et au scepticisme présents dans de nombreux milieux (intellectuels, hommes d'affaires, syndicats, etc.). Ces liens ne sont pas à l'abri de turbulences. Il en va de même sur le plan international, dans ce dernier cas surtout si le climat des relations sino-américaines se dégrade davantage. La présence de la Chine a certes accru les marges de manœuvre du Panama face à Washington – un commentateur évoquait la rupture du bilatéralisme exclusif qui caractérisait leurs relations depuis 1850[185] –, mais de l'aveu même des autorités panaméennes, ce dernier reste incontournable comme partenaire stratégique et aussi comme acteur régional. Il s'agit dans ces conditions pour le Panama de tirer profit des relations avec Pékin et Washington tout en répondant aux inquiétudes américaines. Une ligne délicate à suivre étant donné l'état des rapports sino-américains. Un facteur sur lequel le Panama n'a aucune prise. Vu ces contraintes, le risque pour ce dernier est de se retrouver placé dans la position inconfortable d'avoir à choisir entre l'un ou l'autre de ses partenaires ou d'être pris dans la compétition entre ces deux acteurs. Il peut bien entendu tenter de naviguer entre eux, opposer si nécessaire ses rapports avec l'un à l'autre et vice-versa pour tirer le meilleur profit de sa position, mais au risque de finir par s'aliéner l'une ou l'autre de ces deux puissances. Sur le plan interne, le nouveau président du Panama devra rassurer les segments de sa population inquiets de certains aspects de l'essor des relations avec Pékin. Au plan international, il devra faire preuve de prudence, de créativité et de transparence s'il souhaite que son pays joue le rôle majeur que lui propose la Chine dans le cadre du projet *BRI* sans susciter de réactions hostiles de la part de Washington. Un véritable défi pour la nouvelle administration.

185. « China in Panama: two plans for a landmark », *CE Noticias Financieras*, 2 décembre 2018.

Au final, comme l'illustrent ces deux études de cas, l'intérêt chinois pour l'Amérique centrale notamment dans le cadre de la BRI est aujourd'hui bien présent et sa pénétration dans cette région indéniable surtout sur le plan économique et financier, avec de potentiels impacts géopolitiques. Mais si les réalisations sont importantes, elles demeurent fragiles et ne sont pas irréversibles. En effet, cette pénétration connaît des limites substantielles : Pékin se heurte à des réactions tant sur le plan international, notamment de la part de Washington, que sur le plan local où il provoque des inquiétudes du point de vue économique, des craintes face à sa puissance financière ou en matière de droits de l'homme. Il peut aussi se faire instrumentaliser comme on l'a vu avec le Nicaragua. Certaines des relations établies dépendent aussi beaucoup des liens de proximité créés avec l'élite en place : un changement à la tête de l'État partenaire peut les remettre en cause. Nous verrons si c'est le cas avec le Panama.

L'intérêt de la Chine pour la région a aussi des répercussions négatives plus indirectes. L'accroissement de sa présence engendre de nouvelles incertitudes en alimentant la concurrence géopolitique avec Washington – on l'a vu dans le cas panaméen –, ce qui pourrait avoir des conséquences déstabilisatrices à l'échelle régionale. Sa politique d'octroi de crédit pourrait aussi contribuer à nourrir la dette de certains États de la zone déjà fragiles, sans parler des questions de transparence ou de corruption. Certaines exportations en terme de technologies de surveillance inquiètent enfin en raison du risque de dérive autoritaire de la part des régimes locaux dans une zone où la démocratie est déjà sous pression. Autant de développements possibles auxquels il faudra rester attentif.

***

LES RAPPORTS DU GRIP

2016/10 **RDC : les enjeux du redécoupage territorial. Décentralisation, équilibres des pouvoirs, calculs électoraux et risques sécuritaires,** Michel Luntumbue, 28 p., 6€

2017/1 **Défense européenne : l'enjeu de la coopération structurée permanente,** Frédéric Mauro, 52 p, 8€

2017/1 **PESCO : European defence's last frontier**, Frédéric Mauro, 52 p., 8€

2017/2 **RDC : enjeux et portraits autour d'un enlisement électoral**, collectif, 64 p., 8€

2017/3 **Bosnie-Herzégovine, 25 ans plus tard, de la guerre à une difficile réconciliation**, Georges Berghezan, 60 p., 8€

2017/4 **Traité sur le commerce des armes, Le point sur les discussions et la mise en oeuvre par les États**, Léo Gehin et Cédric Poitevin, 28 p., 6€

2017/5 **Fonds européen de la défense - l'UE au secours de l'industrie**, Federico Santopinto, 32 p., 6€

2017/6 **Le remplacement des F-16 belges - Processus et enjeux**, Denis Jacqmin, 48 p., 8€

2017/7 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes - Compendium 2017**, SIPRI/GRIP, 52 p., 8€

2017/8 **Résumé du SIPRI Yearbook 2017 - Armements, désarmement et sécurité internationale**, Traduction GRIP, 28 p., gratuit.

2017/9 **La Turquie après le putsch manqué : reconfiguration accélérée de l'exercice du pouvoir,** Léo Géhin, 40 p., 6 €

2017/10 **La guerre oubliée du Yémen : impasse militaire, casse-tête politique et catastrophe humanitaire**, Lauriane Héau et Christophe Stiernon, 40 p., 8 €

2018/1 **Autonomie stratégique : le nouveau graal de la défense européenne**, Frédéric Mauro, 36 p., 6 €

2018/2 **L'industrie de défense ukrainienne : un pied en URSS, l''autre dans l'OTAN**, Denis Jacqmin, 36 p., 6 €

2018/3 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2018**, Luc Mampaey, 52 p. , 8 €

2018/4 **Résumé du SIPRI Yearbook 2018 - Armements, désarmement et sécurité internationale** Traduction GRIP, 32 p., gratuit

2018/5 **Le Brexit et la défense européenne**, Federico Santopinto,52 p., 8 €

2018/6 **Exportations d'armes au Maghreb : Quelle conformité avec la position commune?**, Maria Camello, 36 p., 6 €

2018/7 **La Chine après le «Printemps arabe» - Combler le vide ?**, Elena Aoun et Thierry Kellner, 60 p., 8 €

2018/8 **L'Afrique des minérais stratégiques - Du détournement des richesses à la culture de la guerre**, Ben Cramer, 44 p., 6 €

2018/9 **Le traité sur l'interdiction des armes nucléaires**, Jean-Marie Colin, 52 p., 8 €

2018/10 **La composante nucléaire du complexe militaro-industriel français**, Roland de Penanros, 20 p., 6 €

2019/1 **Évolutions et défis du maintien de la paix. Recueil de publications de l'Observatoire Boutros-Ghali,** Collectif, 104 p., 10 €

2019/2 **Résumé du SIPRI Yearbook 2019 - Armements, désarmement et sécurité internationale,** Traduction GRIP, 20 p., gratuit

2019/3 **Dépenses militaires, production et transferts d'armes. Compendium 2019**, SIPRI/GRIP, 52 p. , 10 €

Abonnez-vous en quelques clics aux « Rapports du GRIP » : www.grip.org
4 numéros par an pour 40 € (frais de port inclus)

LA CHINE AU NICARAGUA ET AU PANAMA : UNE NOUVELLE BRANCHE DES ROUTES DE LA SOIE EN AMÉRIQUE CENTRALE ?

Malgré sa faible visibilité en Europe, l'intérêt chinois pour l'Amérique centrale, notamment dans le cadre de l'initiative des routes de la soie (*Belt and Road Initiative*/BRI), s'est considérablement renforcé ces dernières années. C'est ce que démontrent, dans le présent rapport, les deux cas étudiés : le Nicaragua et le Panama.

La pénétration de la Chine dans cette région est incontestable. Elle se déroule surtout sur les plans économique et financier, mais présente également des impacts potentiels sur le plan géopolitique. Si les réalisations sont importantes, elles demeurent toutefois fragiles et ne sont pas irréversibles. Cette pénétration connaît en effet des limites substantielles. Pékin se heurte à des réactions internationales et locales. Sa politique a nourri des inquiétudes tant au niveau économique et politique qu'en ce qui concerne les droits humains.

Certaines des relations établies reposent sur des liens de proximité tissés avec les élites locales ; un changement à la tête de l'État partenaire peut rapidement les remettre en cause. L'intérêt de la Chine pour la région a par ailleurs généré des répercussions négatives plus indirectes. L'accroissement de sa présence engendre de nouvelles incertitudes en alimentant la concurrence géopolitique avec Washington, ce qui risque d'avoir des conséquences déstabilisatrices à l'échelle régionale.

Sa politique d'octroi de crédit pourrait aussi contribuer à nourrir la dette de certains États de la zone déjà fragiles, sans parler des questions de transparence ou de corruption. Enfin, ses exportations en termes de technologies de surveillance inquiètent en raison du risque de dérive autoritaire des régimes locaux dans une zone où la démocratie est déjà fortement sous pression. Autant de développements auxquels il faut rester attentif.



Thierry Kellner est chargé de cours du Département de Science politique de l'ULB, chercheur à EASt et au REPI et chercheur associé au GRIP.



Sophie Wintgens est maître de conférences à l'ULB, chercheuse au Cevipol, et chercheuse associée au Center for International Relations Studies (Cefir) de l'Université de Liège (ULiège).

GRIP

LES RAPPORTS DU GRIP
2019/4

ISBN978-2-87291-171-4
9 782872 911714