

Les diplomaties « émergentes » changent-elles l'ordre mondial ?

Carlos R. S. Milani

Professeur de Relations internationales, Université fédérale de l'État de Rio de Janeiro,
Chercheur au Conseil national de développement scientifique et technologique, Coordonnateur
du Laboratoire d'analyse politique mondiale

La crise de l'hégémonie nord-américaine et du néolibéralisme, qui redynamise la concurrence entre les nations et ébranle les échiquiers géopolitiques régionaux, débouchera-t-elle sur une redistribution des pouvoirs (économiques et politiques) entre l'Amérique du Nord, l'Europe, la Chine, la Russie et quelques pays émergents (dont l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud et la Turquie) ? Quel rôle jouent lesdites « puissances émergentes » dans cet essai de reconstruction d'un nouvel ordre mondial ? Quelles stratégies de changement du système interétatique et économique déploient-elles ?

En 2010, l'ordre mondial peut être considéré comme un ordre multipolaire déséquilibré, notamment du fait de la déconnexion entre géopolitique et géoéconomie. De fait, si les États-Unis restent la puissance prépondérante au point de vue géopolitique, et notamment en termes militaires (malgré l'augmentation des dépenses chinoises dans ce domaine), ils maîtrisent beaucoup moins la géoéconomie mondiale : non seulement l'Europe communautaire représente plus d'un tiers du commerce international, mais encore le poids économique et financier des pays émergents augmente de façon considérable.

Un ancrage décisif dans le commerce international

Selon l'ONU, la Chine a vu ses exportations et ses importations augmenter, respectivement, de 29,1 % et de 23,4 % par an en moyenne entre 2003 et 2007, lui garantissant un surplus de 261,8 milliards de dollars en 2007, contre 25,5 milliards en 2003. Sur la même période, les exportations de l'Inde ont crû, en moyenne, de 23,3 % par an, et ses importations de 29,7 %. Le commerce international de l'Inde était bien diversifié : en 2007, 80 % de ses importations provenaient de vingt-trois partenaires, et vingt-cinq pays se partageaient plus de 80 % de ses exportations. Entre 2004 et 2008, l'Afrique du Sud a vu ses exportations et ses importations augmenter en moyenne de 16,4 % par an. Son déficit commercial s'élevait à 13,6 milliards de dollars en 2008 (contre 7,3 milliards en 2004). Le commerce international de la Turquie a plus que doublé entre 2004 et 2008.

À partir de 2004, les exportations de la Russie ont augmenté en moyenne de 26,7 % par an, et ses importations de 37,1 %, pour un surplus commercial de 200,1 milliards en 2008, le double de 2004.

Quant au Brésil, trois aspects sont à souligner : l'importance accrue des échanges avec la Chine, devenue son premier partenaire en 2008, devant les États-Unis (en pleine crise économique et financière) ; la part croissante de l'Argentine et de l'Inde dans ses échanges entre 2002 et 2009, de même que celle des ensembles régionaux IBAS (Inde, Brésil et Afrique du Sud) et BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) ; le maintien de la stratégie de diversification des partenaires commerciaux, à côté de l'importance régionale du Mercosur. Entre 1998 et 2008, la part des pays du Nord dans l'ensemble des exportations brésiliennes est passée de 57,4 % à 46,9 %, alors que celle des pays en voie de développement (Afrique, Asie, Amérique latine) a augmenté de 42,6 % à 53,1 %.

Les projections pour l'avenir semblent confirmer ce qui apparaît comme un basculement de l'économie-monde. Selon J. Hawksworth et G. Cookson¹, les sept pays émergents du groupe E-7 (Chine, Inde, Brésil, Russie, Indonésie, Mexique et Turquie) pourraient ainsi avoir, en 2050, une économie globale de 50 % plus importante que celle des pays de l'actuel G-7, qu'elle soit mesurée en dollars constants ou en parité de pouvoir d'achat.

Le constat semble clair : du point de vue économique, Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde et Russie, parmi les principaux pays souvent considérés comme des économies émergentes, constituent des piliers fondamentaux du système international. Politiquement, pourtant, comment concevoir leur rôle dans la reconstruction de l'ordre mondial ? Lorsqu'en 2001 l'économiste principal de Goldman Sachs, Jim O'Neill, avait lancé le terme « BRIC », il prédisait à ce groupe de pays une grande capacité de transformation de la géopolitique et de la géoéconomie du monde. Outre l'attrait que peut représenter une terminologie destinée à attirer l'attention des investisseurs institutionnels (banques et entreprises du secteur financier), la notion de BRIC peut-elle constituer un fondement politique permettant à ces pays de déployer des efforts diplomatiques communs avec l'intention, au moins implicite, d'offrir un contrepoids aux puissances du G-8 ?

Quelle cohérence en termes de puissance politique ?

La volonté des BRIC de faire équilibre au poids stratégique du G-8 est évidente. Pourtant, le sens politique de ces « pays émergents » n'est pas sans contradictions, notamment en raison de l'hétérogénéité du groupe. La Chine se détache de l'ensemble avec une netteté extraordinaire : puissance économique confirmée, elle est en train de devenir une puissance stratégique, militaire et culturelle. Elle a par ailleurs un statut ambivalent au sein des BRIC : reconnue

¹ J. Hawksworth et G. Cookson, *The World in 2050, Beyond the BRICs : A Broader Look at Emerging Market Growth Prospects*, PricewaterhouseCoopers, Londres, 2008.

en tant que puissance associée par les pays occidentaux, elle est en même temps un leader acclamé par les pays du Sud. Si la Chine a pleine conscience de l'influence du *soft power* utilisé en matière de droits de l'homme et de démocratie par l'Europe et les États-Unis, elle ne cache plus son désir de puissance réaliste et de projection géopolitique. Zhang Hong-ming, membre de l'Académie chinoise des sciences, écrivait ainsi en 2004 : « À notre avis, le but de la politique étrangère chinoise est d'établir un nouvel ordre mondial qui lui permettrait d'occuper une place favorable, lui donnant plus de voix dans les affaires internationales. Par conséquent, après la crise du Kosovo, même si la Chine poursuit sa stratégie de non-alignement, elle souhaite rééquilibrer l'ambition unipolaire des États-Unis ². »

Les pays émergents diffèrent en termes de capacité autonome de décision, d'insertion internationale et d'intérêts géopolitiques. Au sein des BRIC, par exemple, on trouve deux fournisseurs de produits primaires (la Russie pour les ressources énergétiques et le Brésil pour les produits issus de l'agriculture) et deux pays voués aux innovations technologiques (la Chine pour les produits manufacturés et l'Inde pour les services informatiques). La Chine se démarque, là encore, par un fort activisme en matière de sécurité régionale au sein de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN) et en matière de coopération économique avec la zone Asie-Pacifique (APEC).

Il faut ici rappeler la particularité de la Russie, qui n'est pas un pays émergent au sens propre du terme. Une puissance émergente est un pays à fort taux de croissance qui traverse un processus profond et dynamique de transformation économique ; il s'agit d'un pays qui remet en cause sa place reconnue dans le monde et, par conséquent, démontre une ambition politique. La Russie et la Chine expriment certes leur insatisfaction face à l'ordre actuel (notamment sur les questions de souveraineté et de non-ingérence dans leurs affaires domestiques), en mettant en avant leur préférence pour un monde multipolaire. Mais la Russie vit plutôt un déclin économique important par rapport à son histoire dans le XX^e siècle : en 2004, après cinq années d'expansion économique fondée sur les exportations d'énergie, le PIB russe était à peine supérieur à celui des Pays-Bas, et équivalait environ au tiers de celui de la Chine. En 2010, la Russie ne cherche plus à laisser ses marques sur les relations internationales, mais plutôt à éviter que les aspects systémiques de l'ordre mondial ne l'empêchent d'atteindre ses objectifs sur le plan domestique et au niveau de sa politique extérieure ³.

Une maturité stratégique révélée par la concurrence énergétique

² Zhang Hong-Ming, « A política externa chinesa : o lugar do Brasil », in B. Bellucci (dir.), *Abrindo os olhos para a China*, Educam, Rio de Janeiro, 2004. p. 260.

³ N. MacFarlane, « The R in BRICs : is Russia an emerging power? », *International Affairs*, vol. 82, n° 01, janvier 2006.

La crise expansive de l'hégémonie des États-Unis a également engendré une forte concurrence, au niveau mondial, pour le contrôle des ressources énergétiques essentielles au processus productif. La course chinoise aux ressources énergétiques mondiales (pétrole équatorien, gaz naturel australien, charbon philippin, etc.) se conçoit de façon indépendante de la morale. Ainsi, suite au départ des firmes pétrolières occidentales du Soudan (sous la pression des opinions publiques et des gouvernements face aux conflits politiques), les investissements chinois ont dépassé les quatre milliards de dollars, faisant de la Chine la première source d'investissements directs à l'étranger du Soudan ⁴. L'Inde importe quant à elle 85 % de sa consommation de pétrole : elle est donc fortement dépendante des fournisseurs étrangers. La Corée du Sud et le Japon contribuent aussi à ce déficit collectif et compétitif. Chine, Inde et Japon se disputent donc les marchés avec la Russie et les États-Unis, dans la région de la mer Caspienne par exemple. En outre, la Chine et l'Inde sont de plus en plus présentes dans la géopolitique du sud-est asiatique, en Afrique et au Moyen-Orient.

Dans ce domaine énergétique, il faut encore rappeler l'importance de la géopolitique de l'éthanol, dont la production mondiale a quadruplé entre 2000 et 2008. Le Brésil et les États-Unis en sont les deux principaux producteurs, suivis par la Chine, l'Inde et la France. Le Brésil, premier producteur mondial, possède une avance technologique et une énorme capacité à étendre sa production sans porter préjudice à sa sécurité alimentaire. Malgré des mesures protectionnistes, les importations d'éthanol (provenant à 70 % du Brésil) par l'Union européenne (UE) ont quintuplé entre 2004 et 2008.

La dispute se joue également au niveau régional. Le Brésil, par exemple, fournissait 10 % des importations chiliennes de produits manufacturés en 1990, et la Chine juste 1 %. En 2005, les chiffres avaient changé de façon drastique : 13 % pour le Brésil et 12 % pour la Chine, qui par ailleurs investissait massivement en Amérique du Sud. En Afrique, l'Inde et la Chine sont désormais à pied d'égalité avec l'Europe et les États-Unis. Depuis 2000, les exportations asiatiques vers l'Afrique augmentent en moyenne de 18 % chaque année – de même que les investissements indiens et chinois dans les secteurs de l'énergie, des minerais et dans les infrastructures. Ce sont des entreprises d'État qui assurent la majorité des investissements chinois en Afrique, sans conditions et sans aucune exigence de gouvernance publique. L'ordre mondial est donc désormais très marqué par la ruée pour le contrôle des ressources énergétiques. Dans ces jeux stratégiques, les puissances émergentes ont leur mot à dire, du fait de leur modèle de développement économique hautement énergivore et de leur importance en termes de production.

⁴ A. G. M. P. Alves, « Os interesses econômicos da China na África », *Boletim de Economia e Política Internacional*, n° 01, janvier-mars 2010, p. 25-31 (notamment p. 27).

Une volonté partagée de rééquilibrer l'ordre mondial

La notion de « pays émergent » a déjà été employée dans l'histoire du développement économique des nations. Dans les années 1980, la première génération d'économies émergentes (les nouveaux pays industrialisés, les « dragons asiatiques » et les « tigres asiatiques ») avait chassé les producteurs européens et nord-américains de textile et d'acier du centre de l'économie politique internationale. À l'aube du XXI^e siècle, la « deuxième génération de puissances émergentes » (notamment l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde, la Russie et, dans une moindre mesure, la Turquie) instaure un comportement politique bien distinct, généralisant la perception de la crise du modèle néolibéral et le besoin de contestation politique, relayée par des secteurs de la société civile (à l'exemple du Forum social mondial). Dans le cas de la diplomatie brésilienne, la notion de « compétition internationale » qui avait guidé la politique étrangère entre 1990 et 2002 est abandonnée au profit de la construction d'alliances et de coalitions demandant des règles internationales plus justes et plus transparentes, pour la fondation d'un ordre mondial moins asymétrique. Le discours du président Lula, élu en 2002 et réélu en 2006, provoque un changement de cap, renforçant la dénonciation de l'unilatéralisme sur le plan mondial et la résistance à la Zone de libre-échange des Amériques (ALCA) au niveau régional.

La diplomatie émergente de Lula exprime son insatisfaction face au système politique international : la diplomatie devrait selon lui servir à changer les rapports de forces et la géographie du commerce mondial. Tout en insistant sur le besoin de négociation, l'ancien leader syndical (de manière différente du président Hugo Chavez) met en relief deux points clés : la présence souveraine du Brésil dans le monde et la projection des principes de justice distributive dans le multilatéralisme politique et économique. Le contexte régional sud-américain est le lieu privilégié d'expérimentation de la thèse de l'intégration régionale, fondée sur l'intérêt stratégique d'un contrepoids hémisphérique et sur des financements de la Banque brésilienne de développement dans les pays voisins (« diplomatie de la générosité »). Distincte du tiers-mondisme, des stratégies du G-77 et du mouvement des non-alignés, cette nouvelle demande de réforme du système international, formulée par le Brésil en particulier mais soutenue à différents degrés par toutes les diplomaties émergentes, exprime un engagement explicite en faveur des valeurs et des normes des institutions démocratiques internationales. Il ne s'agit plus de transformer radicalement l'ordre mondial, mais plutôt de le réformer et de l'adapter aux nouvelles réalités économiques et politiques. Les diplomaties émergentes construisent-elles alors des stratégies communes en vue du changement de l'ordre mondial ?

L'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie, en dépit de leur grande hétérogénéité, ont des points communs : ressources économiques, politiques et militaires considérables par rapport à la grande majorité des pays du Sud ; capacité d'influencer la gestion de

l'ordre international sur le plan régional et au niveau mondial ; relative cohésion domestique et capacité d'action étatique effective. Ces pays ont commencé à mettre en œuvre des échanges plus denses. La Russie et la Chine travaillent ensemble au sein de l'Organisation de coopération de Shanghai (fondée en 2001) et réalisent des exercices militaires conjoints. Le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie ont annoncé en avril 2010 la création d'une banque interrégionale de développement, lors du Sommet des BRIC à Brasilia.

L'évolution du groupe de Cairns (composé de dix-neuf pays exportateurs agricoles) et la création du G-20 ont illustré l'émergence d'une nouvelle lecture de la réalité commerciale internationale par des pays du Sud (le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud en particulier). Le Brésil a dénoncé la passivité du groupe de Cairns sous le leadership australien, face aux positionnements protectionnistes des États-Unis et de l'UE en matière agricole. Le G-20, malgré les différences entre ses membres et en dépit des négociations nord-américaines au niveau bilatéral visant à son affaiblissement, s'est constitué en coalition politique ayant pour but la réforme du régime international de commerce et le renforcement du commerce international entre les pays du Sud. Cette stratégie de coalition est à rapprocher des procédures entamées au sein de l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) : en 2004, le Brésil a ainsi obtenu gain de cause contre les États-Unis (au sujet des subventions accordées à la production de coton), puis contre l'UE, en partenariat avec l'Australie et la Thaïlande (au sujet des subventions accordées à la production de sucre).

Des diplomaties activement réformistes

Par ailleurs, l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud ont renforcé le régionalisme à travers le Forum de l'IBAS (lancé dès 2003), en vue de leur projection géopolitique internationale. Ils démontrent ainsi une posture moins passive et plus affirmative au niveau international, développant en même temps leurs rapports bilatéraux. L'IBAS est une coalition politique liant les stratégies de développement, le combat contre la pauvreté et la réforme des institutions internationales. L'IBAS a ainsi proposé une réforme du Conseil de sécurité des Nations unies qui ne visait pas une démocratisation du processus de décision au niveau international, mais simplement la reconnaissance de l'hétérogénéité qui règne entre les pays du Sud et l'institutionnalisation de cette différence. En matière de sécurité, le plan d'action IBAS-2004 prévoyait la réalisation d'exercices militaires conjoints, la participation aux opérations de paix, le combat contre le trafic des stupéfiants et d'armements, ainsi que la lutte contre le trafic de produits chimiques toxiques dans les océans Indien et Atlantique. En 2003, Afrique du Sud et Brésil ont signé un accord de coopération en matière de

défense. En 2007, Brésil et Inde ont établi un comité de défense indo-brésilien, et ont nommé un attaché de coopération militaire dans leurs ambassades respectives.

Les pays émergents cherchent-ils la redistribution du pouvoir politique, la reconnaissance de leurs sphères d'influence au niveau régional et l'égalité de statut au sein des organisations internationales ? Historiquement, la Russie et la Chine ont soutenu des idéologies qui mettaient au défi les idéaux de l'Occident ; l'Inde et le Brésil, à des degrés différents, ont soutenu les bannières du tiers-mondisme et défendent aujourd'hui la représentation politique d'un Sud plus autonome. Le rôle que jouent les diplomaties émergentes actuelles s'exprime à travers leur poids économique et financier, mais aussi par l'essai de redéfinition de l'agenda mondial. Les diplomaties émergentes de deuxième génération se perçoivent en tant qu'acteurs politiques qui contestent et défient le *statu quo*, sans remettre en cause les fondements philosophiques et les structures d'un ordre interétatique et capitaliste. L'évolution de ce véritable *révisionnisme modéré* des diplomaties émergentes dépendra des variations des économies politiques domestiques et des capacités de négociation aux niveaux international et régional : ces facteurs pourront faire évoluer le révisionnisme modéré vers le maintien de la gouvernabilité régionale et mondiale.

Pour en savoir plus

J. L. FIORI, « A nova geopolítica das nações e o lugar da Rússia, China, Índia, Brasil e África do Sul », *Oikos Revista de Economia Heterodoxa*, n° 8, année VI, 2007, p. 77-106.

J. A. GUILHON ALBUQUERQUE, « Os desafios de uma ordem internacional em transição », in H. Altemani et A. C. Lessa (dir.), *Relações internacionais do Brasil : temas e agendas*, Saraiva, São Paulo, vol. 1, 2006.

A. HURRELL, « Hegemony, liberalism and global order : what space for would-be great powers? », *International Affairs*, vol. 82, n° 01, janvier 2006.

@ Sites Internet

Laboratoire d'analyse politique mondiale

<http://www.labmundo.org>

<http://comtrade.un.org>

www.mre.gov.br

www.eia.doe.gov/oiaf/ieo/index.html