

Les rapports Brésil-EUA dans la politique étrangère brésilienne

Insertion internationale du Brésil au 21^e siècle

Carlos R. S. Milani & Cristina Almeida de Freitas ¹

Dans cet article, les auteurs analysent le poids économique et politique que les rapports entre le Brésil et les Etats unis jouent dans la définition des priorités et des orientations stratégiques de la politique étrangère brésilienne (PEB). Le présupposé ici adopté est que ces rapports ont, historiquement, occupé une place centrale dans l'agenda de la PEB, ayant provoqué un véritable clivage au sein de la diplomatie brésilienne, mais une rupture aurait été produite en 2003, à l'instar d'autres moments politiques de changement de cap, tels que la politique étrangère indépendante aux années 1960 et le pragmatisme responsable inauguré en 1979 (encore sous la dictature militaire et la présidence du Général Geisel). Après une description succincte des dimensions historiques des rapports entre le Brésil et les Etats unis, les auteurs se vouent à l'analyse de ces rapports dans l'actualité de la politique étrangère brésilienne, en essayant de répondre à la question suivante : le déploiement d'une diplomatie brésilienne mondiale annoncerait-il la fin de la centralité des rapports entre le Brésil et les EUA dans la compréhension de la politique étrangère brésilienne ?

Les années 1889-1945

Historiquement, les rapports économiques et politiques avec les États unis ont souvent été décisifs dans les agendas de la politique étrangère brésilienne, notamment à partir de la fondation du régime républicain en novembre 1889. Avant la république, les rapports entre les deux pays indépendants étaient à la fois marqués par une tentative commune de construction d'une barrière à la domination britannique sur le continent américain, mais aussi par une méfiance mutuelle. Car le Brésil indépendant et impérial (1822-1889) maintenait des liens de loyauté avec les familles royales et les régimes monarchiques en Europe, tout en regardant avec distance critique la doctrine Monroe (« l'Amérique pour les Américains »), en la suspectant d'être un nouveau ressort d'hégémonie, cette fois-ci de l'Amérique du nord à l'égard de ses voisins sud-américains. La diplomatie des Etats unis se fondait sur une politique de sécurité nationale et un certain isolationnisme face au système international, mais elle s'exprimait autrement envers les pays d'Amérique latine, comme l'illustrent les conflits territoriaux entre les EUA et le Mexique, la demande d'ouverture de l'Amazonie au commerce international ou encore les tensions entre l'unilatéralisme de la doctrine Monroe et la rhétorique coopérative de l'intégration soutenue lors de la première conférence panaméricaine, organisée à Washington en 1889.

Les rapports les deux pays ont profondément changé avec l'avènement de la république au Brésil, en raison de la proximité idéologique entre les deux régimes politiques, l'affirmation de l'idéal républicain sur le continent américain, la nécessité pour le nouveau gouvernement brésilien de prendre distance par rapport aux monarchies européennes, mais aussi en fonction des intérêts économiques des producteurs de café, qui voulaient augmenter leurs exportations à destination du marché nord-américain. Le renforcement des rapports entre les EUA et le Brésil répondait, du coup, à un objectif plus vaste de « républicaniser » la politique étrangère brésilienne, comme avait été souligné dans le Manifeste Républicain de 1870 : « Nous sommes de l'Amérique et voulons être

¹ Carlos R. S. Milani est professeur de Relations internationales au département d'études politiques de l'Université fédérale de l'état de Rio de Janeiro (UniRio) et chercheur au Conseil national de la recherche scientifique (CNPq). Cristina Almeida est assistante de recherche associée au LABMUNDO (Laboratoire d'analyse politique mondiale).

américains ». Une véritable antinomie de l'eupéanisme, l'américanisme a permis le rapprochement avec les EUA (exemples : l'accord de coopération douanière signé en janvier 1891 et le soutien nord-américain, à côté des Anglais, des Portugais, Italiens et Français, aux militaires républicains sous le leadership de Floriano Peixoto en 1893), mais aussi avec les voisins hispanophones (le Traité de Missions de 1896).

Pendant la première moitié du 20^e siècle, la politique d'isolationnisme des EUA ne s'est pas exprimée de la même manière à l'égard du continent latino-américain ; la politique étrangère nord-américaine a pris une teneur hémisphérique interventionniste, basée sur la doctrine Monroe, et ceci jusqu'à la fin des années 1920, comme l'affirme Cristina Pecequilo (2005). Dans ce contexte, la politique brésilienne a maintenu sa position de pays allié aux intérêts nord-américains. Selon Amado Cervo et Clodoaldo Bueno (2008), pour le Brésil, l'amitié des États-Unis avait non seulement pris une tournure défensive et préventive, mais elle lui permettait de jouer avec plus d'aisance politique dans ses relations avec ses voisins. Autrement dit, le Brésil a cherché à se bénéficier des conditions de sécurité garanties en Amérique latine par le prestige international des États unis, et ceci de façon pragmatique à travers ses relations commerciales croissantes et ses exportations de café pour les États unis, tout en reconnaissant leur pouvoir et leur influence dans la région.

Cette autonomie de la politique étrangère brésilienne, sous le leadership de Rio Branco (chancelier entre 1902-1912), a garanti au Brésil la pacification de ses frontières avec ses voisins en Amérique du sud, mais aux prix fort d'une « alliance non signée » avec les EUA². C'est ainsi que le Brésil a accepté le Corolaire Roosevelt et n'a pas soutenu la Doctrine Drago, proposée par l'Ambassadeur argentin du même nom. L'Argentine était en ce moment considérée le rival économique et politique du Brésil par excellence dans le Cône sud, facteur non négligeable pour comprendre les rapports entre le Brésil et les EUA. En 1905, Rio de Janeiro et Washington ont décidé d'élever à la catégorie d'ambassade leur respective représentation diplomatique. Un autre aspect diplomatique intéressant : les EUA ont maintenu le même ambassadeur à Rio de Janeiro, Monsieur Edwin Morgan, entre 1912 et 1933, contribuant ainsi encore plus au rapprochement entre les deux pays. En 1914, l'ambassadeur brésilien au Mexique, Monsieur Cardoso de Oliveira, a joué le rôle de médiateur des intérêts nord-américains et a soutenu le dictateur Huerta. En 1922, le Brésil et les États unis ont signé un contrat de coopération navale : selon le télégramme envoyé par le Ministre brésilien des Affaires étrangères à son ambassadeur à Washington, ce contrat de services aurait une durée de quatre ans³.

Néanmoins, la grande dépression de 1929, l'instabilité politique en Europe et l'insatisfaction politique des pays d'Amérique latine à l'égard de la politique nord-américaine pour la région ont conduit à certains changements dans la posture des États unis envers l'Amérique latine dès 1930. Franklin D. Roosevelt a changé le discours officiel en mettant en relief la politique de bon voisinage et le besoin de renforcement des projets de coopération, notamment économique et financière, avec les pays de la région. Or, comme le souligne Cristina Pecequilo (2005), le contenu réel de la politique des États unis n'a pas changé, et le leadership américain est resté fort derrière la doctrine Monroe, en plaçant l'idée de coopération plutôt sur le plan rhétorique. Le changement de discours a été un moyen trouvé par les États unis afin de consolider leur sphère d'influence dans l'hémisphère américain à un moment-clé du 20^e siècle : la seconde guerre mondiale et le début de la guerre froide. Le Brésil est resté neutre au conflit jusqu'en 1941, quand il a assumé une politique

² L'expression "the unwritten alliance" a été créée par Bradford Burns. Voir à ce sujet E. B. BURNS, *The Unwritten Alliance: Rio Branco and the Brazilian-American Relations*, Columbia University Press, New York 1966.

³ Une copie de ce télégramme peut être lue dans E. VARGAS GARCIA, *Diplomacia Brasileira e Política Externa, documentos históricos 1493-2008*, Ed. Contraponto Rio de Janeiro, 2008, p. 391.

d'alignement avec les Etats unis. Cet alignement a été facilité par des concessions commerciales faites par les Américains au gouvernement du Président Getúlio Vargas. Les Etats unis ont cherché à associer le Brésil à leur système de pouvoir, afin de neutraliser l'influence de l'Allemagne (laquelle, à la fin des années 1930, représentait 25% des importations brésiliennes, légèrement en dessus des Etats unis, comme le démontre le tableau 1, ci-après). La coopération s'est aussi déroulée sur le plan militaire, en matière de modernisation du système d'aéroports dans le Nordeste brésilien et dans le domaine sidérurgique (à travers le financement de la construction de l'usine de Volta Redonda). La négociation fut conduite par Oswaldo Aranha (ambassadeur brésilien à Washington) et par Getúlio Vargas lui-même, ce qui a garanti la mise en œuvre d'une politique étrangère pragmatique et relativement autonome eu égard aux Etats unis, notamment entre 1935 et 1941⁴. Le « double jeu » de Vargas entre l'Allemagne et les EUA, comme l'atteste le tableau ci-après, a permis de lier la politique étrangère brésilienne aux enjeux du développement national.

Tableau 1 : Relations commerciales Brésil-EUA-Allemagne (1932-1940)

	1932	1936	1937	1938	1939	1940
Participation allemande aux importations du Brésil (% du total)	9	23,5	23,9	25	19,4	1,8
Participation des EUA aux importations du Brésil (% du total)	30,2	22,1	23	24,2	33,4	51,9
Exportations brésiliennes vers l'Allemagne (% du total)	8,9	n.d.	n.d.	19,1	12	2,2
Exportations brésiliennes vers les Etats unis (% du total)	45,8	n.d.	n.d.	34,3	42,3	42,3

Source : Données organisées à partir de CERVO & BUENO (2008) et VIZENTINI (2008).

L'ordre mondial de la Guerre Froide et la dictature militaire au Brésil

Les accords signés à Yalta ont assuré une structure de domination Est-Ouest, mais aussi une répartition des zones d'influence Nord-Sud (des pays asiatiques, africains et latino-américains). Implicite aux accords, l'Amérique latine restait sous contrôle majoritaire des EUA, sans autonomie d'action sur la scène internationale. Il est évident que ces décisions exogènes au continent ne comptaient pas sur les capacités d'organisation politique des élites nationales, par exemple dans les cas du Brésil, du Mexique ou de l'Argentine (VIZENTINI, 1997).

Dans ce contexte, le principe de non intervention et les politiques de coopération des EUA ne se sont pas maintenus intacts. Après la fin de la seconde guerre mondiale, les Etats unis ont complètement abandonné leur position isolationniste et ont négligé leurs promesses en Amérique latine, devenue secondaire en termes géopolitiques et économiques. Au Brésil, un pays allié pendant la seconde guerre et en concert absolu avec les voisins du nord pendant les années du Président Dutra entre 1946 et 1950 (ouverture aux investissements privés nord-américains, signature du Traité interaméricain d'aide réciproque/TIAR, rupture avec l'URSS, suivi régulier des positions nord-américaines au sein du multilatéralisme onusien), dès 1951, avec le nouveau gouvernement Vargas, les courants nationalistes exprimaient leur déception face à la modestie des moyens ou à l'échec des accords de coopération avec les Etats unis : les projets étaient souvent traités par Washington comme une question simplement technique et du coup, laissés sous la tutelle des banques de développement, alors que le Brésil s'attendait à un soutien politique d'envergure de la part des Etats unis afin d'avancer son projet national de développement économique.

⁴ Cette stratégie politique est connue sous l'étiquette d'*équidistance pragmatique*, selon l'expression employée par Gerson MOURA, *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*, Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1980.

C'est ainsi que la seconde administration de Vargas a apporté des changements aux stratégies de la PEB, fondée sur une forte rhétorique nationaliste, populiste, voire anti-impérialiste. Sachant que c'était l'intention des Etats unis de saper l'influence soviétique dans la région, le Brésil cherchait à négocier des projets économiques plus avantageux, en croyant que le sous-développement pouvait se combattre avec l'aide de la coopération publique internationale, notamment des Etats unis (CERVO & BUENO, 2008). Mais l'ordre mondial avait changé ; il ne s'agissait plus du même contexte des années 1935-1941. Plus tard, en 1958, sous la présidence de J. Kubitschek, l'Opération panaméricaine (OPA) allait également dans le sens d'une demande de coopération avec les Etats unis pour toute l'Amérique latine. Néanmoins, la Commission mixte créée en décembre 1950, qui était destinée à préparer des projets de financement qui devaient être soumis aux institutions financières internationales, a disparu lors de l'administration républicaine d'Eisenhower. L'OPA, à son tour, avait pour but de mettre en œuvre des projets de développement et de lutte contre la pauvreté grâce à la coopération économique et a été alimentée précisément par la relation entre Eisenhower et Kubitschek, mais n'a jamais pris un véritable élan politique, quoiqu'il soit nécessaire de reconnaître que c'est suite à l'OPA qu'ont pu voir le jour la Banque interaméricaine de développement, l'Association latino-américaine pour le libre-échange (ALALC) et l'Alliance pour le progrès (MELLO E SILVA, 1992).

Point fondamental dans l'histoire des rapports Brésil-EUA, l'une des principales divergences entre la politique du Brésil et celle des Etats unis s'est produite pendant les gouvernements de Jânio Quadro et João Goulart (1961-1964), qui ont été considérés par les Américains comme une menace supplémentaire dans un contexte régional déjà turbulent en raison de la révolution cubaine de 1959 et l'adhésion de Castro au marxisme-léninisme. Sous la politique étrangère indépendante (PEI), les relations diplomatiques ont été rétablies avec l'URSS, le Président Quadros a reçu la visite officielle de Sukarno d'Indonésie, Goulart est allé en Chine (communiste), les rapports commerciaux ont été diversifiés (ouverture importante vers le Japon, l'Europe occidentale et orientale, par exemple), l'ambassadeur San Tiago Dantas a voté pour l'abstention brésilienne (avec l'Argentine, le Mexique, le Chili, l'Equateur et la Bolivie) lors de la conférence de l'Organisation des états américains (tenue à Punta del Este en 1962) laquelle a décidé en faveur de l'expulsion de Cuba du système de l'OEA (FRANCHINI NETO, 2005), le gouvernement brésilien a augmenté le ton de ses critiques au régime d'apartheid et a donné son soutien aux requêtes d'indépendance en Angola et au Mozambique, la désappropriation de l'entreprise *International Telephone and Telegraph* s'est réalisée au Rio Grande do Sul et la nationalisation de la *Light* à Rio de Janeiro, etc. Dans un article publié dans la revue *Foreign Affairs* (1962, p. 150), le Président Jânio Quadros a affirmé que le Brésil, avec la PEI, abandonnait une diplomatie accessoire et subsidiaire d'une nation fondée sur des intérêts étrangers.

Beaucoup trop de signaux politiques défavorables au partenaire hégémonique du Nord, qui ont conduit, en revanche, à une suspicion croissante qui a culminé avec le coup d'état militaire de 1964. Même si les EUA n'ont pas eu besoin de s'engager dans une intervention militaire directe, leur soutien (à travers la participation directe de leur ambassadeur à Brasília, Monsieur Lincoln Gordon) a été fondamental pour le basculement du régime démocratique brésilien. La PEI a été une rupture en matière de politique étrangère au Brésil car elle a remis en question le *statut quo* régional et a essayé de négocier une nouvelle insertion du Brésil dans le système économique et politique international. L'ordre de la guerre froide et l'hégémonie nord-américaine en Amérique latine n'étaient pourtant pas très favorables à ce genre d'expérience politique et à ces stratégies d'autonomisation, comme l'a démontré la suite des événements sur le plan domestique au Brésil.

C'est ainsi que la dictature militaire mise en place en 1964 a marqué un nouveau tournant dans les rapports Brésil-EUA. Les différents dictateurs au pouvoir n'ont pas tous développé les mêmes

stratégies en matière de politique étrangère, ayant oscillé entre une alliance automatique avec les Etats unis, un certain alignement ou une vocation plus mondialiste et autonome. Paulo F. Vizentini (2004) souligne dans son ouvrage consacré à la politique étrangère du régime militaire que cette période était relativement tumultueuse pour les rapports Brésil-EUA en raison des différences entre les deux gouvernements sur de nombreuses questions, à savoir : le régime de non prolifération nucléaire, l'internationalisation de l'Amazonie, le commerce international, la coopération atomique avec l'Allemagne, entre autres. Mais des rapprochements ont été possibles sur plusieurs plans : encouragement à la participation des capitaux étrangers dans le modèle de développement brésilien, révocation de la loi sur l'envoi des bénéfices des firmes multinationales (qui avait été votée du temps de la PEI), soutien des agences internationales (Banque mondiale, USAID, FMI), alliance dans le combat contre le communisme en Amérique du sud (à travers des programmes militaires de formation à la *School of the Americas* et des opérations secrètes et transnationales, à l'instar de l'opération Condor), etc. Les relations entre les deux pays ont ainsi continué à tourner entre la compréhension, l'alliance et la friction durant les gouvernements militaires. En 1964 le Brésil a rompu les relations diplomatiques avec Cuba ; en 1965 le gouvernement brésilien a envoyé des troupes contribuant ainsi à l'opération militaire commandée par les EUA (sous l'autorité de l'OEA) en République Dominicaine. Le Chancelier Juracy Magalhães (1966-1967) avait l'habitude d'affirmer que « ce qui est bon pour les Etats unis devrait être bon pour le Brésil ». La « diplomatie de l'intérêt national » de Gibson Barbosa (1969-1974) s'est efforcée de réduire les tensions avec les EUA, tout en essayant de diversifier les partenaires commerciaux internationaux en pleine période de « boom » économique au Brésil (que les militaires avaient appelé le « miracle économique » entre 1969 et 1974).

Néanmoins, en 1975 le Président Geisel a inauguré une PEB plus active et indépendante. Connue sous l'étiquette de « pragmatisme responsable » (PR), la politique étrangère du Général Geisel a repris quelques-uns des principes fondamentaux de la PEI des années 1960, pouvant en cela être considérée comme une deuxième rupture dans la tradition de la politique étrangère du Brésil (FONSECA JR., 1998). Axée sur une vision géopolitique de sécurité nationale (développée par le Général Golbery do Couto e Silva de l'Ecole Supérieure de la Guerre, ESG) et une conception d'autonomie diplomatique et de diversification commerciale (sous la tutelle du Ministre des Affaires étrangères, Monsieur Azeredo da Silveira), le PR a beaucoup insisté sur le facteur énergétique. Le contexte international relatif à la crise du pétrole y a joué un rôle évident, mais la stratégie brésilienne est allée encore plus loin, en cherchant un partenariat avec l'Allemagne en matière de coopération nucléaire, en investissant dans le domaine des combustibles alternatifs (lancement du Programme Pro-Alcool) et en faisant le pari de l'énergie hydroélectrique. Le Brésil a assumé un certain rôle de protagoniste international, en se rapprochant des pays arabes (ouverture d'un bureau de l'OLP à Brasília, *joint ventures* avec la Libye, l'Iraq, l'Algérie et l'Arabie Saoudite), en ayant été le premier pays à reconnaître l'Angola comme un état souverain, en ouvrant des ambassades en Afrique, en débutant le programme de coopération satellitaire avec la Chine populaire, mais aussi en rompant l'accord militaire avec les Etats unis, lequel était en vigueur depuis 1952.

La présidence du Général Figueiredo, avec la diplomatie de l'universalisme du Ministre des Affaires étrangères, Monsieur Saraiva Guerreiro, a dénoncé le protectionnisme commercial des puissances du Nord, a favorisé l'Argentine pendant la guerre des Malvinas (différemment des Etats unis...), a condamné la crise de l'endettement des pays du Sud et a demandé une négociation multilatérale et politique (et non technique ou comptable) de la dette. La dette extérieure représentait les 40% du PIB du Brésil en 1987, alors qu'entre 1983 et 1986, le pays avait payé 42,9 milliards USD en intérêts et n'avait reçu aucun financement nouveau sous forme d'investissement. Ceci représentait des transferts financiers annuels de l'ordre de 20% du total de l'épargne nationale

et 4,1% du PIB brésilien, montants plus importants que les transferts exigés de l'Allemagne dans l'après première ou seconde guerre mondiale, selon Cervo & Bueno (2008).

Le gouvernement et une partie de la société civile des EUA ont réagi. Des dénonciations de violations des droits humains commises par la dictature militaire ont vu le jour, la même dictature qui avait été soutenue par le gouvernement de Washington dix ans plus tôt. La présidence de James Carter a fait des droits humains une bannière politique majeure. D'après James Green (2009), les réseaux d'églises, universitaires, journalistes, intellectuels, le monde des arts plastiques et des représentants au Congrès nord-américain, entre autres acteurs, n'ont pas pu l'emporter sur le contexte de *realpolitik* de la guerre froide, mais ont démontré la solidarité transnationale de la lutte pour les droits humains dans les rapports entre les sociétés des deux pays. Ce n'est qu'en 1979 que la loi de l'amnistie a été proclamée au Brésil. Selon Vizontini (2008) et Cervo & Bueno (2008), du côté brésilien, c'était plutôt la carte de la contradiction qui a caractérisé les rapports Brésil-EUA entre 1975 et 1985, quand le régime militaire prit fin. La PEB est apparue, en ce moment encore, comme un vecteur du développement national visant à promouvoir l'autonomie dans les secteurs de l'industrie et de l'énergie. Le tableau 2 nous offre un aperçu général et synthétique des relations entre le Brésil et les Etats unis pendant l'ordre de la guerre froide:

Tableau 2 – Synthèse des relations entre le Brésil et les Etat Unis entre 1947 et 1989

	1947-1961	1961-1964	1964-1969	1969-1979	1979-1985	1985-1989
Types de relation bilatérale	Intensité moyenne. Relation indirecte.	Intensité maximale. Relation active et directe.		Intensité moyenne. Relation indirecte.	Intensité maximale. Relation active et directe.	
Position du Brésil	Alignement politique et militaire. Demande de coopération technique et économique. Divergences domestiques sur le rôle du capital international.	<i>“Política Externa Independente”</i> (PEI). Autonomie nationale des agences multilatérales. Divergences politiques, voire idéologiques.	Respect de la bipolarité (Général C. Branco). Rapprochement des EUA et ouverture au capital international (Gén. C. e Silva).	Diplomatie de l'intérêt national. Dialogue pragmatique (Gén. Médici). Indépendance et pragmatisme responsable (Gén. Geisel).	Diplomatie de l'universalisme (Gén. J. B. Figueiredo). Autonomie et continuité. Crise du modèle économique et dette extérieure (115 milliards de dollars US en 1987).	Premier gouvernement civil après la dictature (Nouvelle République). Constitution de 1988 : article 4 sur les relations internationales du Brésil.
Principales initiatives des Etats unis	TIAR. OEA. Révolution à Cuba. Alliance pour le Progrès.	Interventions directes. Alliance pour le Progrès. Expulsion de Cuba de l'OEA.	Interventions directes (Rép. Dominicaine, 1965). Soutien aux dictatures militaires.	Soutien aux dictatures militaires. Rhétorique des droits humains (J. Carter).	Amérique centrale (Nicaragua, El Salvador). Négociations techniques de la dette extérieure.	Interventions et ingérence en Amérique centrale. Soutien aux programmes d'ajustement.
Principales initiatives par rapport au Brésil	Comité Mixte BR-EUA. Coopération nucléaire (1955). Opération Panaméricaine de JK (1958)	Forte ingérence dans l'agenda de la PEB. Financement des partis d'opposition (de droite).	Négociation de la dette extérieure. Rôle des agences multilatérales. Réduction de l'appui militaire des EUA au Brésil.	Financement pour l'achat d'armements. Refus brésilien du TNP.	Priorité brésilienne accordée à l'Amérique latine.	

Source: Données organisées à partir de PECEQUILO (2005) et CERVO & BUENO (2008)

A travers la lecture du tableau 2, nous pouvons comprendre que les relations entre le Brésil et les Etats unis pendant la guerre froide ont été fondées soit sur un zèle excessif du gouvernement brésilien d'entretenir des relations pacifiées avec son voisin du Nord, soit sur l'essai de contestation (mais sans confrontation directe)⁵. Car l'intérêt brésilien n'allait jamais dans le sens d'une opposition à la puissance hégémonique au niveau hémisphérique, le rôle des Etats unis étant considéré fondamental pour la sécurité collective régionale et souvent même, pour l'équilibre entre les puissances intermédiaires en Amérique latine (notamment le Brésil, l'Argentine et le Mexique). Bien que certains présidents brésiliens aient négocié avec les Etats unis sur la base d'une menace d'adhésion à un « camp politique » (l'Allemagne en 1936-41) ou d'un soutien idéologique à un « ennemi » (l'Union soviétique en 1961/64), la majorité des administrations brésiliennes ont montré un appui presque inconditionnel à la nation nord-américaine et une adhésion complète à l'établissement d'un sous-système de sécurité au niveau régional. Les premiers signes d'indépendance de la part de la PEB sont devenus visibles lors de la PEI/1961-64 et du PR/1974-79, mais cette autonomie était encore très liée à la notion même de diplomatie et de négociation entre les intérêts brésiliens et nord-américains.

Les relations entre le Brésil et les Etats unis ont, très souvent, été conçues par le biais que la politique nord-américaine jugeait adéquat et convenable pour l'Amérique latine. Par exemple, pendant les années 1960 et dans le contexte régional latino-américain, en plein essor de la PEI, le Département d'état tendait à confondre n'importe quel mouvement social avec une expression du marxisme-léninisme, toute tentative de réforme des codes de la propriété foncière avec le communisme et toutes les formes d'antiaméricanisme avec une alliance en faveur de l'Union soviétique... La politique étrangère brésilienne n'a très souvent pu voir d'autre alternative que de fonder sa recherche d'indépendance sur l'autonomie qui lui était octroyée, et toujours dans l'ombre d'un idéal stratégique nord-américain. Est-ce que la démocratisation de l'Etat et le renouvellement des agendas de la politique étrangère brésilienne auraient permis un changement de cap, une rupture avec cette tendance, pour ainsi dire, structurante de l'insertion brésilienne dans la scène politique et économique internationale ?

Depuis années 1990 : démocratisation de l'Etat brésilien et nouvel ordre mondial

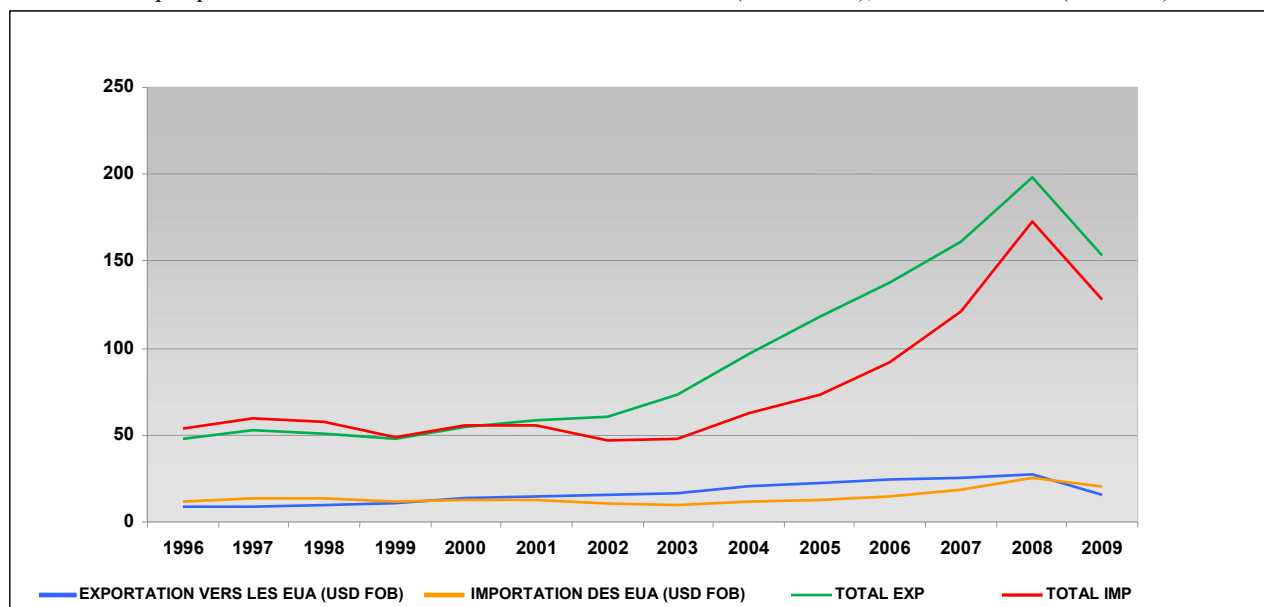
Les premières années de la transition entre la dictature militaire et le régime démocratique n'ont pas produit un changement substantiel et immédiat dans les discours officiels de la PEB ; la démocratisation sur le plan domestique a coïncidé avec les changements structurels de l'ordre post-1989 et l'approfondissement des processus de mondialisation. Du point de vue économique, le pays traversait une grave crise financière (inflation, dette, déficit public), souffrait d'une importante vulnérabilité extérieure (conditionn imposées par la Banque mondiale, ajustement structurel du FMI) et se confrontait avec le défi de l'ouverture au commerce international (négociations GATT/GATS, protectionnisme et blocs régionaux). Le pays subissait une transformation dans son modèle de développement économique, due à la crise du paradigme de substitution des importations

⁵ Ces deux positionnements peuvent être considérés comme des axes de la politique étrangère brésilienne : le paradigme de l'alliance avec les EUA et celui de la politique mondialiste et universaliste. Les deux paradigmes auraient des limites intellectuelles et politiques. Par rapport au premier, comment s'opposer aux Etats unis sans une alliance régionale solidement construite ? En ce qui concerne le second, fondé sur quels critères de puissance le Brésil peut-il concevoir un nouvel ordre mondial et demander un siège permanent au Conseil de sécurité ? Le défi posé aux deux paradigmes serait, du coup, d'associer des opportunités systémiques et la définition d'un projet politique d'insertion internationale du Brésil. Voir Maria Regina SOARES DE LIMA, "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña", *América Latina/Internacional*, vol.1, n.2, 1994, pp. 27-46.

et à l'insertion du Brésil dans la mondialisation économique, qui a porté des effets, bien évidemment, sur ses rapports avec les Etats unis.

Selon Monica Hirst (2006), malgré les différentes plaintes de la part du gouvernement nord-américain (procédures fiscales et douanières, législation sur la propriété intellectuelle et transparence sur les mécanismes de régulation économique), entre 1991 et 1998 les Etats unis ont été les premiers investisseurs au Brésil, avec un montant total d'environ 38 millions de dollars US, d'après les données de la Banque centrale brésilienne. Le Brésil était en 1998 la septième destination des investissements directs à l'étranger des Etats unis, juste après le Royaume uni, le Canada, les Pays bas, l'Allemagne, la France et le Japon. Mais au début des années 2000, ces chiffres ont commencé à chuter en raison de la désaccélération de la croissance économique aux Etats unis, la conclusion d'importants programmes de privatisation au Brésil et la dévaluation de la monnaie brésilienne en 1999. Le graphique 1, ci-après, résume l'évolution de la part des Etats unis dans le commerce du Brésil avec le monde, alors que le tableau 3 présente, de façon plus détaillée, les chiffres sur les échanges entre les deux pays pour la période 1980-2000.

Graphique 1 – Les Etats unis dans le commerce du Brésil (1996-2009), US dollars FOB (milliards)



Source: Ministère du développement, de l'industrie et du commerce (www.mdic.gov.br).

Tableau 3 : Commerce Brésil-EUA (US dollars) entre 1980 et 2000

Année	Exportations brésiliennes vers les EUA	% du total des exportations brésiliennes	Importations brésiliennes des EUA	% du total des importations brésiliennes
1980	3.439.945	17,09	4.071.064	17,73
1985	6.844.516	26,7	2.589.096	19,69
1990	7.594.263	24,17	4.392.958	21,26
1995	8.628.812	18,18	10.519.498	21,05
2000	13.180.528	23,93	12.894.269	23,09

Source : Ministère du développement, de l'industrie et du commerce (www.mdic.gov.br).

Du point de vue politique, les responsables des relations extérieures du Brésil ont essayé de faire face à la tension croissante entre le bilatéralisme et le multilatéralisme dans les rapports Brésil-EUA. L'émergence d'espaces d'intégration (Mercosud en 1991 et Alena en 1994), les négociations

autour de l'intégration hémisphérique (ZLEA) et les différends au sein de l'OMC, par exemple, en illustre ce processus. Comme le démontre le tableau 4, ci-après, les deux axes principaux de la politique étrangère brésilienne se sont maintenus vigoureusement présents, tout au moins jusqu'au début des années 2000 : soit un rapprochement des Etats Unis (alliance, alignement) dans l'espoir d'obtention de bénéfices économiques ou politiques, soit une tentative de construction de voies autonomes de diversification économique et de mondialisation des efforts diplomatiques. D'une part, la politique étrangère sous Collor de Mello s'est fondée sur l'association entre la fuite de la périphérie et l'acceptation des forces de la mondialisation sans contrepartie, suivant ainsi la tendance néolibérale alors en vogue en Amérique latine. D'autre part, la politique étrangère sous Itamar Franco a essayé de revaloriser la dimension nationale et souveraine dans les négociations internationales, soutenant en même temps le respect des institutions multilatérales. Tel le balancier d'une pendule, la PEB a hésité entre ces deux mouvements et s'est construite de manière peu autonome, jusqu'au début des années 2000, sur la base des intérêts nord-américains au Brésil.

Tableau 4 : Principaux axes de la PEB entre 1995 et 2010

	1985-1989	1990-1994	1995-2002	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Présidents	Tancredo/ Sarney	Collor/Itamar Franco	FHC		Lula	
Ministres (Itamaraty)	Olavo Setúbal (1985-86) Abreu Sodré (1986-90)	Rezek (1990-92) C. Lafer (1992) FHC (92-93) C. Amorim (93-94)	Lampreia (1995-2001) Celso Lafer (2001-02)		Celso Amorim (2003-2010)	
Axes de la PEB	Alignement politique (Setúbal). Traité bilatéral avec l'Argentine. Zone de paix et sécurité en Atlantique sud.	Instabilité de la politique étrangère (allées/retours). Activisme multilatéral (Communauté des pays de langue portugaise, Conseil de sécurité de l'ONU). Démarrage du Mercosur (1991).	Autonomie par l'intégration : adhérer aux régimes internationaux (non prolifération nucléaire, 1998 ; droits humains et Court de San José, 1998) et renforcer le multilatéralisme de principe. Rhétorique de l'intégration régionale sud- américaine. Deuxième mandat de FHC (2002) : Chine, Inde, Afrique du sud (négociations en matière médicaments HIV/SIDA et de génériques).		Autonomie par la diversification. Renforcement politique des initiatives pour l'intégration régionale : Sommet Pays arabes-Amérique du sud (ASPA, 2005) ; Sommet A. du Sud-Afrique (ASA, 2006); partenariat stratégique avec l'Union européenne (2007) ; Traité de l'UNASUL à Brasília (2008). Aspect central : coopération Sud-Sud (BRIC, IBAS, coopération pour le développement). Diplomatie mondiale et ONU (Haïti).	
Rapports Brésil-EUA	Négociations de la dette. Plan d'ajustement structurel.	Intégration hémisphérique (Miami, 1994).	Brésil : retarder la ZLEA, sans abandonner les négociations. Rapports privilégiés FHC-Bill Clinton-T. Blair. Différends à l'OMC. Après le 11/09 : sécurisation des rapports Brésil-EUA.		Mémorandum Brésil-EUA sur les biocarburants (mars 2007). Application du principe de réciprocité. Prise de risque par le Brésil dans la recherche d'un statut mondial de puissance émergente (Honduras, Iran).	

Source : élaboration des auteurs.

C'est ainsi que pendant ses deux mandats, le Président Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a cherché à donner la priorité aux relations avec les Etats unis (et l'Europe occidentale), mais sur la base d'une réciprocité modérée (ALMEIDA & BARBOSA, 2005), et en mettant l'accent sur la coopération bilatérale. En fait, le désaccord entre le Brésil et les Etats unis s'est limité à quelques questions économiques sectorielles, sans que le Brésil retire son soutien fort aux Etats unis dans leur position hégémonique en Amérique latine. Le multilatéralisme modéré de FHC a garanti de bonnes

relations avec Bill Clinton (par exemple, à travers les débats sur la troisième voie et la social-démocratie, aussi à côté de Tony Blair), mais il y a eu des divergences sur le rôle des Etats unis en Amérique du sud (par exemple, en ce qui concerne le Plan Colombie).

Il est évident que l'administration de Bush (2001-2008) a ressuscité de vieilles tensions grâce surtout à la position impérialiste et unilatérale de la doctrine de sécurité nationale, qui préconisait la promotion de la démocratie et l'ouverture économique comme les deux facteurs-clé de la stabilité domestique et internationale, même si elles devaient se faire par le biais de la force militaire. L'administration du Président Cardoso avait partiellement adhéré au Consensus de Washington, mais était défavorable à la politique nord-américaine de combat contre le terrorisme. Suite aux attentats du 11 septembre, le Brésil a envoyé de très claires expressions de solidarité au gouvernement des Etats unis ; le Ministre des Affaires étrangères, Monsieur Celso Lafer, a même actionné le Traité interaméricain d'assistance réciproque (TIAR) – le même que les Etats unis avaient ignoré lors de la guerre des Malvinas en 1982. Néanmoins, ce fut un moment d'instabilité diplomatique au Brésil en particulier en ce qui concerne le rôle de Celso Lafer, qui a reçu de sévères critiques en particulier quand il a accepté d'enlever ses chaussures en raison des mesures de sécurité à l'aéroport de Miami (le 31 janvier 2002).

Ce comportement, que le chancelier a répété aux aéroports de Washington et New York lors de la même visite officielle, était un fait divers, mais qui a permis, outre les dénonciations nationalistes par les médias brésiliens et les partis politiques d'opposition, une lecture de soumission des intérêts du Brésil à ceux des Etats unis. Moniz Bandeira (2004) rappelle que d'autres signaux de soumission politique seraient présents au sein de la diplomatie brésilienne commandée par Celso Lafer : l'acceptation par l'Itamaraty de la décision nord-américaine d'écarter l'ambassadeur José Mauricio Bustani de la direction de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, en raison de ses positionnements à l'égard de l'affaire des armements chimiques en Iraq ; la suggestion dans ses discours officiels de participation du Brésil à l'intervention en Iraq sur la base de la solidarité avec les Etats unis dans le cadre du TIAR.

Ce contexte et les orientations stratégiques de la PEB changent en 2003. Le gouvernement Lula, à son tour, a éveillé des soupçons dans la presse nord-américaine avant même l'élection fin 2002. Toutefois, la politique commerciale et macroéconomique de Lula a finalement gagné de la confiance auprès des investisseurs étrangers. Le Ministre des Affaires étrangères, Monsieur Celso Amorim, a revitalisé les relations extérieures et redonné de la crédibilité à l'idée d'insertion souveraine du pays dans le monde. Dans ses rapports avec les Etats unis, le Brésil a défendu un multilatéralisme et un bilatéralisme « de la réciprocité » : le maintien du libre-échange devait se faire sur la base de négociations bi/multilatérales selon les besoins et les intérêts de différents états. Dans la pratique commerciale, le Brésil a rencontré de la résistance, ce qui a produit de nombreux foyers de friction entre les deux gouvernements (l'intégration des Amériques, le rôle du Venezuela et de l'ALBA en Amérique du sud, le rôle de l'état-nation dans le modèle brésilien de développement économique, etc.). La posture de négligence de l'administration Bush envers l'Amérique latine a largement contribué à la remise au point des rapports Brésil-EUA, désormais estimés comme importants mais non essentiels. Bush a renforcé le Plan Colombie et n'a pas caché son opposition à une remise de la date d'entrée en vigueur de la ZLEA, prévue pour 2003 (voir encadré 1).

Les relations entre le Brésil et les États-Unis ont continué à changer de cap, non seulement en ce qui concerne les négociations commerciales hémisphériques, mais aussi en raison de la position critique du Président Lula à l'égard de la guerre en Irak, et de la stratégie des Etats unis au Venezuela et en Colombie. En outre, les frictions ont augmenté lors de la 5^e Conférence ministérielle de

l'Organisation mondiale du commerce en 2003, lorsque le Brésil a conduit l'insurrection contre les subventions agricoles pratiquées par les Etats unis et l'Europe, aboutissant à la création du G-20 commercial. La pratique de la réciprocité a continué au coeur des relations entre les deux pays, en particulier dans l'épisode sur le système *US-VISIT* (contrôle des visiteurs étrangers sur le territoire des Etats unis utilisé comme un instrument de la lutte contre le terrorisme, dont seuls les Européens pourraient ne pas faire l'objet). La réaction brésilienne ne saurait pas tarder : la même mesure devrait donc être appliquée dans le cas des visiteurs nord-américains au Brésil – une décision qui a remporté le soutien du grand public (nationalisme, antiaméricanisme), mais a aidé à élever la tension encore plus entre les deux pays. Il y a eu deux autres problèmes qui ne peuvent pas être considérés de façon isolée : la réaction négative des Etats unis aux prétensions brésiennes de production d'uranium enrichi dans son territoire national et l'incident impliquant le journaliste Larry Rohter, qui avait diffamé l'image du Président Lula dans un article dans le *New York Times* (en le présentant, dans la pratique, en tant qu'ivrogne).

Encadré 1 : La Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et les risques pour le Mercosud

Selon Moniz Bandeira (2010), la ZLEA a été « le nerf le plus sensible des différences entre le Brésil et les Etats unis », car son développement pourrait en dernière instance remettre en cause les processus d'intégration sud-américain. Jorge Batlle, lorsqu'il avait assumé la présidence de l'Argentine, avait promis d'encourager l'intégration hémisphérique « *desde Alaska hasta Ushuaia* », privilégiant ainsi la ZLEA en dépit du Mercosur. Les EUA (avec 76,2%) et le Canada (avec 5,4%) correspondaient en 2001 à 81,6% du total du PIB de la zone, alors que l'ensemble des pays d'Amérique latine (y compris le Mexique et les Caraïbes) répondaient pour les 18,4% (dont les 10,3% du Mercosud); du coup, la ZLEA sans la participation du Mercosud (et en particulier du Brésil) représenterait un gain peu important pour les Etats unis. Le *US Trade Representative*, Monsieur Robert Zoellick, avait déclaré que « Brazil, for example, has the largest economy in Latin America, and our trade policy must reflect this (...). President Bush has noted, America is right to welcome trade with China, but exports as much to Brazil ». De plus, le Mercosud était important dans la stratégie nord-américaine de réduction de son déficit commercial. Les risques pour le Brésil face à la ZLEA étaient clairs : la compétitivité de l'industrie nord-américaine (technologiquement plus puissante et avancée) dans la région pourrait compromettre l'avenir du parc industriel brésilien. FHC et Lula avaient des visions différentes, mais tous les deux en opposition (plus ou moins affirmée) aux EUA sur la répartition des ressources de pouvoir dans le continent. Comme l'avait perçu clairement Henry Kissinger : « Brazil saw itself as organizing Latin America while the United States performed the same task in North America, the two enterprises to work in harmony through frequent exchanges aimed at articulating a common set of purposes (...). Especially in Brazil there are leaders attracted by the prospect of a politically unified Latin America confronting the United States and NAFTA ».

Source : élaboration des auteurs, à partir de MONIZ BANDEIRA (2010, p. 560-575).

Malgré tout, les rapports Brésil-EUA sont restés lucides. L'Itamaraty n'a pas renchéri sur les maintes critiques à la politique impériale et hautaine de George Bush. Comparativement, les deux gouvernements (Cardoso et Lula), dans le déploiement de leur stratégie en matière de politique étrangère, ont eu des points de départ bien différents : la transition entre les deux présidents a marqué un changement d'attitude de la diplomatie brésilienne, désormais axée sur les intérêts souverains (et moins sur les régimes) et une remise en question des structures de pouvoir asymétriques à la base de la gouvernance mondiale (au détriment d'une croyance ingénue aux capacités des régimes internationaux de transformer cet ordre par l'intégration). Tout au long de ses huit ans de mandat, le gouvernement de Lula a également modifié sa politique étrangère à l'égard des Etats unis : de la demande de réciprocité la PEB a promu une véritable mondialisation de la diplomatie brésilienne, construisant ainsi des relations plus cordiales (mais moins fondamentales) entre les deux pays. Par exemple, des accords ont été signés entre Bush et Lula en 2007 pour la production et la commercialisation de l'éthanol et d'autres biocarburants, démontrant que les deux pays avaient trouvé des points de convergence entre leurs intérêts nationaux respectifs, sans que cela change les positionnements brésiliens, de plus en plus critiques à l'égard du *statut quo* international.

Avec l'élection d'Obama, on s'attendait à une amélioration de ces relations bilatérales, notamment en raison des promesses démocrates sur l'avenir en Iraq, à propos des relations avec le monde musulman et Cuba. Comme l'avait souligné *The Economist* en mars 2008 en faisant état d'une enquête du *Pew Research Institute* avant les élections présidentielles nord-américaines⁶, l'électorat démocrate et les électeurs républicains conçoivent différemment la politique étrangère des Etats unis et le cas de l'Iraq pourrait illustrer ce décalage : en ce moment-là, seuls les 27% des démocrates approuvaient le maintien des troupes en Iraq, alors qu'ils étaient environ 81% parmi les républicains ; seuls 39% des démocrates considéraient que les Etats unis étaient allés trop loin dans leur politique de protection contre les menaces terroristes (56% des républicains...) ; moins de 39% des démocrates (73% des républicains...) estimaient juste la manière dont étaient traités les détenus à Guantánamo. Après les élections, lors de son discours au Caire devant la communauté musulmane en juin 2009, Obama a également fait attendre avec confiance une détente dans les relations entre les Etats unis et l'Islam.

Néanmoins, l'opposition violente de la part des républicains aux politiques proposées par Obama sur le plan domestique, les crises financières aux EUA, la pression exercée par le complexe militaire et industriel, *inter alia*, ont construit un environnement peu favorable au changement. Dans le cas particulier des rapports EUA-Brésil, malgré l'admiration mutuelle entre Obama et Lula rapportée dans les médias internationaux, l'agenda initial qui annonçait une coopération potentielle s'est progressivement ralenti pour atteindre un stade actuel de respect mutuel et de normalisation institutionnelle. Le cas du Honduras peut être considéré une ligne de partage des eaux : les Etats unis ont reconnu le gouvernement élu de Porfirio Lobo, alors que le Brésil soutient encore de nos jours, le retour au pouvoir de Manuel Zelaya (considéré le président légitime du pays)⁷.

Grâce à une plus grande autonomie économique conquise par le Brésil, les relations avec les Etats unis ne seraient plus un facteur prioritaire et central dans les agendas de la PEB. Géopolitiquement, des différences subsistent, principalement en raison du rapprochement récent du Brésil avec la Turquie et l'Iran, à part sa requête emphatique de réforme du Conseil de sécurité des Nations unies. Actuellement, comme l'affirme Monica Hirst (2009), le Brésil cherche à développer un agenda affirmatif avec les Etats unis, associant à la fois des acteurs gouvernementaux, économiques et sociétaux. Les divergences persistent, par exemple dans le domaine commercial, mais elles sont devenues plus claires et transparentes⁸. Il faut rappeler que, tout au long de ces presque deux siècles, les deux pays ne sont jamais parvenus à une confrontation directe. La PEB a souvent oscillé entre l'espoir d'un soutien économique important et la frustration face à la réalité de la *realpolitik* des Etats unis en Amérique latine⁹.

⁶ Voir l'article intitulé *A Survey of the America and the World: the Democratic Surge* (*The Economist*, 27 mars 2008).

⁷ Il est intéressant de noter que, déjà pendant le 19^e siècle les EUA et le Brésil avaient scellé un pacte de non ingérence dans leur respective région (Amérique du nord et centrale pour les EUA et Amérique du sud pour le Brésil). Cette réciprocité était une pièce maîtresse du jeu entre les deux états. Dans une lettre envoyé en 1935 au Président Getúlio Vargas, l'ambassadeur brésilien à Washington, Monsieur Oswaldo Aranha, affirmait que « rien n'explique notre soutien aux Etats unis sur leurs questions en Amérique centrale sans leur réciprocité en terme d'appui en Amérique du sud » (O. Aranha). Les cas du Plan Colombie et du coup d'état à Honduras peuvent être considérés comme un début de renversement de cette entente. Voir, à ce sujet, Moniz BANDEIRA (2010, p. 570-575).

⁸ En novembre 2009, l'OMC a autorisé le Brésil à appliquer des mesures de rétorsion contre les Etats unis de l'ordre de 829 millions de dollars US (données de 2008). A travers cette victoire au sein de l'OMC le Brésil a cherché à démontrer que les subventions nord-américaines aux exportations nuisent la compétitivité des producteurs brésiliens et ceux d'autres pays exportateurs de coton.

⁹ Selon M. Hirst (2009), l'alliance Brésil-EUA s'est produite entre l'inauguration de la République; l'alignement pourrait être illustré par l'arrivée de F. Delano Roosevelt au pouvoir en 1932 et la révolution de 1930 au Brésil, ainsi que le programme de sécurité hémisphérique de 1942 ; la recherche d'autonomie a été la marque de la politique

Conclusion

La diplomatie mondiale du Brésil s'est fondée jusqu'à maintenant sur des capacités matérielles qui le distinguent des autres pays en développement, le personnage charismatique de Lula, la qualité de son corps diplomatique professionnel et les orientations stratégiques d'une politique étrangère qui s'affiche souveraine, humaniste et solidaire. Ce dernier aspect comprend également le changement de perception (ou d'autoperception) des décideurs brésiliens et des élites au pouvoir sur le rôle que le pays devrait jouer sur la scène mondiale, mais également une certaine forme de reconnaissance par d'autres pays. Les perceptions des décideurs brésiliens du temps de FHC¹⁰ étaient bien différentes de celles des responsables de la PEB pendant la période Lula¹¹.

En outre, basée sur une nouvelle articulation entre le plan domestique et l'international, sous Lula la politique étrangère n'a plus été considérée exclusivement en tant qu'instrument du développement national, mais une nouvelle conception s'est forgée autour de l'idée selon laquelle l'insertion régionale et internationale du Brésil aurait des effets décisifs sur le projet national de développement. Cela veut dire que l'insertion souveraine du Brésil et la remise en cause des rapports de force sur la scène internationale ont été présentées de façon plus avantageuse, car la promotion du développement national impliquerait remettre en question les modalités d'insertion internationale du Brésil. Sur le plan sud-américain, il en résulte, par exemple, que le Brésil, qui en est l'économie régionale la plus puissante, se devrait de prendre plus de responsabilités à l'égard de la Bolivie et du Paraguay, le combat contre les inégalités sociales domestiques étant considéré comme complémentaire de la solidarité internationale et régionale. De plus, la PEB compte sur la capacité relative du Brésil de rayonnement et d'influence sur d'autres pays, notamment dans les domaines de la culture, des politiques publiques en matière de développement et de modèles d'organisation sociale qui peuvent être suivis par d'autres pays de moindre niveau relatif de développement.

Aux accusations de conception partisane de la politique étrangère, Marco Aurélio Garcia, conseiller de Lula pour les relations internationales, répond que « la mise en oeuvre des politiques d'état n'est pas qu'un simple exercice technique ; l'intérêt national est interprété par le parti politique ou la coalition de partis politiques que la société a choisie pour la direction des affaires de l'état » (GARCIA, 2010, p. 173). Comme le souligne Celso Amorim, Ministre des Affaires étrangères pendant toute la période Lula, la politique étrangère est une politique publique. En 2002 le Brésil avait 150 représentations dans le monde, alors qu'elles en sont 216 en 2010 ; 35 ambassades nouvelles ont été créées (dont 16 en Afrique). Le Brésil est le 4^e contributeur le plus important parmi les pays en développement, aux budgets des opérations de paix de l'ONU, participant à neuf missions avec 2256 soldats engagés sur le terrain¹². Pour justifier la participation brésilienne aux opérations de paix, la PEB rappelle que les principes de non intervention et de

étrangère indépendante (João Goulart) et du pragmatisme responsable (Général Geisel) ; l'ajustement a commencé aux années 1990, alors que Lula représenterait un moment d'affirmation souveraine.

¹⁰ Pendant le gouvernement du Président Cardoso, son Ministre des Affaires étrangères, Ambassadeur Luiz Felipe Lampreia, affirmait : « Le Brésil joue un rôle qui est adéquat à sa dimension territoriale ; le Brésil ne peut pas vouloir être plus qu'il ne l'est, car il y a une série de limites, la principale étant son déficit social » (Jornal do Brasil, 17/12/2000, p. 20).

¹¹ Celso Amorim, dans un entretien accordé à la revue « Desenvolvimento » (mai, juin 2010, p. 11-21) de l'IPEA (*Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas*, un « think tank » du gouvernement fédéral), affirmait que le Brésil « a une politique étrangère autonome des Etats unis, de l'Europe, de la Chine et de n'importe quel autre pays (...) formulée dans une perspective nationale. (...) Nous cherchons à ce que le Brésil occupe une place dans le monde qui serait due à un pays de nos dimensions, avec notre diversité culturelle, nos lettres de créances démocratiques. Le monde a changé et le Brésil aussi. La politique étrangère brésilienne avait besoin de suivre ces transformations ».

¹² Données à partir du même entretien (voir note 10).

respect à la souveraineté des états doivent s'associer avec la notion de « non indifférence », ce qui implique la solidarité avec des pays en difficulté.

Du point de vue économique, la diplomatie mondiale mise en oeuvre par le Brésil peut être considérée à la lumière de trois aspects : (i) l'importance accrue des échanges avec la Chine, qui arrive en tête en 2008 devant les Etats Unis (en pleine crise économique et financière) ; (ii) la participation croissante de l'Argentine et l'Inde dans les échanges entre 2002 et 2009, de même que les ensembles régionaux IBAS (Inde, Brésil et Afrique du Sud) et BRICs (Brésil, Russie, Inde, Chine) ; (iii) le maintien de la stratégie de diversification des partenaires commerciaux, à côté de l'importance régionale du Mercosud en terme d'augmentation relative dans les échanges entre 2002 et 2009. En outre, selon l'Itamaraty, 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%, comme l'illustrent les trois derniers tableaux ci-après.

Tableau 6 : Evolution des exportations brésiliennes : 2002, 2008, 2009 (janvier-septembre)

Pays sélectionnés (classement)	2002 USD millions FOB	2002 part du total	2008 USD millions FOB	2008 part du total	2009 USD millions FOB	2009 part du total
Chine (1)	1.797	4,1%	13.712	9,1%	16.226	14,5%
Etats Unis (2)	11.182	25,7%	21.330	14,1%	11.259	10,1%
Argentine (3)	1.642	3,8%	13.784	9,1%	8.280	7,4%
Allemagne (5)	1.783	4,1%	6.627	4,4%	4.340	3,9%
Japon (6)	1.580	3,6%	4.457	3%	3.030	2,7%
Royaume uni (7)	1.293	3%	2.772	1,8%	2.692	2,4%
Venezuela (8)	608	1,4%	3.681	2,4%	2.580	2,3%
France (11)	1.060	2,4%	3.166	2,1%	2.212	2%
Inde (12)	466	1,1%	812	0,5%	2.209	2%
Russie (13)	878	2%	3.853	2,6%	2.156	1,9%
Corée du Sud (14)	635	1,5%	2.200	1,5%	2.017	1,8%
Espagne (15)	834	1,9%	3.155	2,1%	2.013	1,8%
Mexique (16)	1.666	3,8%	3.258	2,2%	1.878	1,6%
Uruguay (28)	304	0,7%	1.274	0,8%	973	0,9%
Portugal (30)	481	1,1%	1.384	0,9%	965	0,9%
Afrique du Sud (32)	331	0,8%	1.345	0,9%	931	0,8%
Total des pays sélectionnés	38.623	88,6%	130.122	86,3%	97.337	87,1%
Total général	43.572	100%	150.860	100%	111.798	100%

Source : Ministère des Relations Extérieures (Brésil), Division d'Information Commerciale (octobre 2009).

Tableau 7 : Principales augmentations des exportations brésiliennes (2002-2009, janvier-décembre)

Pays sélectionnés	Variation relative (%)	Variation absolue (USD millions)
vers la Chine	803,1%	14.429
vers l'Argentine	404,2%	6.638
vers les Pays bas	159,1%	3.641
vers l'Allemagne	143,5%	2.558
vers le Venezuela	324,4%	1.972
vers l'Inde	373,7%	1.743

Source : Ministère des Relations Extérieures (Brésil), Division d'Information Commerciale (octobre 2009).

Tableau 8 : Variations des exportations brésiliennes (2002-2009, janvier-septembre)

Pays ou espace régional	2002 (en USD millions)	2002 (part du total)	2009 (en USD millions)	2009 (part du total)	Variation 2002-2009
Amérique latine et Caraïbes	8.277	19%	21.160	18,9%	155,6%
Mercosud	2.369	5,4%	8.952	8%	277,9%
Union européenne	11.300	25,9%	22.113	19,8%	95,7%
Etats Unis	11.309	26%	10.037	9%	-11,2%
BRICs	3.516	8,1%	19.919	17,8%	466,5%
Chine	2.172	5%	15.554	13,9%	616,1%
IBAS	797	1,8%	2.508	2,2%	214,7%
Russie	878	2%	2.156	1,9%	145,6%
Inde	466	1,1%	2.209	2%	374%
Ligue arabe	1.747	4%	6.047	5,4%	246,1%
Afrique	1.590	3,6%	5.730	5,1%	260,4%

Source : Ministère des Relations Extérieures (Brésil), Division d'Information Commerciale (octobre 2009).

Références bibliographiques :

A. L. CERVO & C. BUENO, *História da política exterior do Brasil*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

A. MELLO E SILVA. « Desenvolvimento e Multilateralismo : um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da Política Externa de JK », *Contexto Internacional*, n° 02, volume 14, juillet/décembre 1992.

C. S. PECEQUILO, *A Política Externa dos Estados Unidos*, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

G. FONSECA JR., *A legitimidade e outras questões internacionais*, Paz e Terra, São Paulo, 1998.

H. FRANCHINI NETO, « A política externa independente em ação : a Conferência de Punta del Este de 1962 », *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 48, vol. 2, 2005, p. 129-151.

J. N. GREEN, *Apesar de vocês, oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos, 1964-1985*, Companhia das Letras, São Paulo, 2009.

L. A. MONIZ BANDEIRA, *As relações perigosas: Brasil-EUA (de Collor a Lula)*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2004.

L. A. MONIZ BANDEIRA, *Brasil, Argentina e Estados Unidos, conflito e integração na América do Sul*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2010.

M. A. GARCIA, « O lugar do Brasil no mundo : a política externa em um momento de transição », in E. Sader & M. A. Garcia (dir.), *Brasil, entre o passado e o futuro*, Ed. Boitempo, Ed. Fundação Perseu Abramo, São Paulo, p. 153-176, 2010.

M. HIRST, « Os cinco 'As' das relações Brasil-Estados Unidos : aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação », in H. Altemani & A. C. Lessa (dir.), *Relações Internacionais do Brasil, temas e agendas*, Saraiva, São Paulo 2006, p. 91-127.

M. HIRST, *Brasil-Estados Unidos : desencontros e afinidades*, Rio de Janeiro, FGV de Bolso, 2009.

P. F. VIZENTINI, « O Sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do Terceiro Mundo », *Revista Brasileira de Política Internacional*, volume 40, número 1, pp. 5-17, 1997.

P. F. VIZENTINI, *A Política externa do regime militar brasileiro*, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

P. F. VIZENTINI, *Relações Internacionais do Brasil, de Vargas a Lula*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2008.

P. R. ALMEIDA & R. A. BARBOSA (dir.), *Relações Brasil-Estados Unidos: assimetrias e convergências*, Editora Saraiva, São Paulo, 2005.