

# LES RAPPORTS BRÉSIL-ÉTATS-UNIS : QUELLE COMPLÉMENTARITÉ ?

PAR

Carlos MILANI\* et Cristina ALMEIDA\*\*

Quel est le poids économique et politique, dans la définition des priorités et des orientations stratégiques de la politique étrangère brésilienne (PEB), des rapports entre le Brésil et les États-Unis ? Le présupposé adopté ici est que ces rapports ont, historiquement, occupé une place centrale dans l'agenda de la PEB, provoquant un véritable clivage au sein de la diplomatie brésilienne. Toutefois, une rupture se serait produite en 2003, à l'instar d'autres moments politiques de changement de cap, tels que la politique étrangère indépendante des années 1960 et le pragmatisme responsable inauguré en 1974 – 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 États-Unis, nous analyserons l'actualité de la politique étrangère brésilienne, en essayant de voir si le déploiement d'une diplomatie brésilienne mondiale annonce la fin de la centralité des rapports entre le Brésil et les États-Unis dans la compréhension de la politique étrangère brésilienne.

## LES ANNEES 1889-1945 ET L'ALLIANCE NON SIGNÉE AVEC LES ÉTATS-UNIS.

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* » –, suspectée 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 États-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 États-Unis 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.

---

\* Professeur et chercheur au département d'Études organisationnelles et au programme de troisième cycle de Gestion de l'École d'administration de l'Université fédérale de Bahia (Salvador, Brésil).

\*\* Assistance de recherche au Laboratoire d'analyse politique mondiale (LABMUNDO, Brésil).

Les rapports entre les deux pays ont profondément changé avec l'avènement de la république au Brésil, en raison de la nouvelle 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 de la 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 Etats-Unis et le Brésil répondait, du coup, à un objectif plus vaste de « républicaniser » la politique étrangère brésilienne, comme cela avait été souligné dans le Manifeste républicain<sup>1</sup> de 1870 : « *nous sommes de l'Amérique et voulons être américains* ». Antinomie des positions plus favorables à l'Europe, le courant « américain » a soutenu le rapprochement avec le gouvernement des Etats-Unis (par exemple dans le cadre de l'Accord de coopération douanière signé en janvier 1891 et du soutien nord-américain, au côté des Anglais, des Portugais, des Italiens et des Français, aux militaires républicanistes sous le *leadership* de Floriano Peixoto en 1893), mais aussi avec les voisins hispanophones – dont le traité de coopération signée avec l'Argentine en 1896 est le ressort le plus éloquent.

Pendant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la politique d'isolationnisme des Etats-Unis 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, fondée sur la Doctrine Monroe, cela, 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 Etats-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 bénéficier des conditions de sécurité garanties en Amérique latine par le prestige international des Etats-Unis, de façon pragmatique, à travers ses relations commerciales croissantes et ses exportations de café vers les Etats-Unis, tout en reconnaissant leur pouvoir et leur influence dans la région.

Cette autonomisation 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 Etats-Unis<sup>2</sup>. C'est ainsi que le Brésil a accepté le Corollaire Roosevelt et n'a pas soutenu la Doctrine Drago<sup>3</sup>, proposée par l'ambassadeur argentin du même nom. L'Argentine était à ce moment-là considérée comme 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 Etats-Unis. En 1905, Rio de Janeiro et Washington ont décidé d'élever à la catégorie d'ambassade leurs représentations diplomatiques respectives et les Etats-Unis ont maintenu le même ambassadeur à Rio de Janeiro, Edwin Morgan, entre 1912 et 1933, contribuant ainsi encore plus au rapprochement entre les deux pays. En 1914, l'ambassadeur brésilien Cardoso de Oliveira a joué le rôle de médiateur des intérêts nord-américains au Mexique. En 1922, le Brésil et les Etats-Unis ont signé un contrat de coopération navale pour quatre ans, selon le

---

<sup>1</sup> Le Manifeste républicain de décembre 1870 a été élaboré par un groupe de dissidents du Parti libéral, sous le *leadership* de Quintino Bocaiúva et Joaquim Saldanha Marinho, dans le but de soutenir le remplacement de la monarchie par un régime républicain au Brésil.

<sup>2</sup> L'expression « *the unwritten alliance* » a été créée par Bradford Burns. Cf. E. Bradford BURNS, *The Unwritten Alliance : Rio Branco and the Brazilian-American Relations*, Columbia University Press, New York, 1966.

<sup>3</sup> Annoncée en 1902, la doctrine Drago affirmait qu'aucune puissance étrangère ne devrait pouvoir utiliser la force contre une nation américaine afin de lui imposer le paiement de ses dettes financières.

télégramme envoyé par le ministre brésilien des Affaires étrangères à son ambassadeur à Washington<sup>4</sup>.

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 Etats-Unis envers l'Amérique latine dès 1930. Franklin D. Roosevelt a modifié 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 Etats-Unis n'a pas changé et le *leadership* américain s'est fondé sur la Doctrine Monroe, tout en utilisant une rhétorique de la coopération. Le changement de discours a permis aux Etats-Unis de consolider leur sphère d'influence dans l'hémisphère américain à un moment-clé du XX<sup>e</sup> siècle : la Seconde Guerre mondiale et le début de la Guerre froide. Le Brésil est resté neutre jusqu'en 1941, date à laquelle il s'est aligné 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 au-dessus des Etats-Unis, comme l'illustre le tableau 1 ci-après. La coopération fut aussi militaire, notamment en matière de modernisation du système d'aéroports dans le Nordeste brésilien, et industrielle, par exemple 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 du Brésil 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 1941<sup>5</sup>. Le « double jeu » de Vargas entre l'Allemagne et les Etats-Unis, comme l'atteste le tableau ci-après, a lié la politique étrangère brésilienne aux enjeux du développement national.

**Tableau 1 : les relations commerciales entre le Brésil, les Etats-Unis et l'Allemagne (1932-1940) en % du total**

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

Source : données organisées à partir de A. L. CERVO / C. BUENO, *História da política exterior do Brasil*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2008, et P. F. VIZENTINI, *Relações Internacionais do Brasil, de Vargas a Lula*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2008.

<sup>4</sup> On peut trouver une copie de ce télégramme in E. VARGAS GARCIA, *Diplomacia Brasileira e Política Externa, documentos históricos 1493-2008*, Contraponto, Rio de Janeiro, 2008, p. 391.

<sup>5</sup> 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.

## 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). Implicitement dans les accords, l'Amérique latine restait sous contrôle majoritaire des Etats-Unis, sans autonomie d'action sur la scène internationale. Il est évident que ces décisions exogènes au continent ne prenaient pas en compte les capacités d'organisation politique endogène des élites nationales, par exemple dans les cas du Brésil, du Mexique ou de l'Argentine<sup>6</sup>.

Dans ce contexte, le principe de non-intervention et les politiques de coopération des Etats-Unis ont évolué. Après la fin de la Seconde Guerre mondiale, les Etats-Unis ont complètement abandonné leur position isolationniste, mais ont aussi négligé leurs promesses en Amérique latine, devenue secondaire en termes géopolitique et économique. 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 diplomatique avec l'Union soviétique, suivi régulier des positions nord-américaines au sein du multilatéralisme onusien), la déception pointe dès 1951. Avec le nouveau gouvernement Vargas, les courants nationalistes exprimaient leur dépit face à la modestie des moyens financiers 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 dans son projet national de développement économique.

C'est ainsi que la seconde administration de Vargas a modifié la politique étrangère du pays en adoptant une rhétorique nationaliste, populiste, voire anti-impérialiste. Sachant que l'intention des Etats-Unis était de saper l'influence soviétique dans la région, le Brésil a cherché 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<sup>7</sup>. Cependant, l'ordre mondial avait changé : il ne s'agissait plus du même contexte que celui des années 1935-1941. Plus tard, en 1958, l'Opération panaméricaine (OPA), lancée par le président Juscelino Kubitschek, allait également dans le sens d'une demande de coopération avec les Etats-Unis pour toute l'Amérique latine. Néanmoins, la Commission binationale créée en décembre 1950, destinée à préparer des projets de financement qui devaient être soumis aux institutions financières internationales, fut supprimée 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, sans jamais prendre un véritable élan politique, même s'il faut reconnaître que c'est suite à l'OPA qu'ont pu voir le jour la Banque interaméricaine de

---

<sup>6</sup> 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*, vol. XL, n° 1, 1997, pp. 5-17.

<sup>7</sup> A. L. CERVO / C. BUENO, *História da política exterior do Brasil*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

développement, l'Association latino-américaine pour le libre-échange (ALALC) et l'Alliance pour le progrès<sup>8</sup>.

Point fondamental dans l'histoire des rapports Brésil–Etats-Unis, l'une des principales divergences entre le Brésil et les Etats-Unis s'est produite pendant les gouvernements de Jânio Quadros 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 de l'adhésion de Castro au marxisme-léninisme. Lors de cette période dite de 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 brésilien San Tiago Dantas s'est abstenu (avec l'Argentine, le Mexique, le Chili, l'Equateur et la Bolivie) à la conférence de l'Organisation des Etats américains – tenue à Punta del Este en 1962 – lors du vote en faveur de l'expulsion de Cuba de l'OEA<sup>9</sup>, le gouvernement brésilien a élevé le ton de ses critiques visant le régime d'apartheid et a donné son soutien aux requêtes d'indépendance en Angola et au Mozambique, a nationalisé l'entreprise International Telephone and Telegraph dans le Rio Grande do Sul et la Light à Rio de Janeiro, etc. Dans un article publié dans la revue *Foreign Affairs* en 1962, le président Jânio Quadros a affirmé que le Brésil abandonnait une diplomatie accessoire et subsidiaire d'une nation instrumentalisée par des intérêts étrangers.

Il s'agissait là d'une accumulation de signaux politiques beaucoup trop défavorables pour le partenaire hégémonique du Nord, ce qui a conduit à une suspicion croissante culminant au moment du coup d'Etat militaire de 1964. Même si les Etats-Unis ne se sont pas engagés dans une intervention militaire directe, leur soutien – à travers de la participation directe de leur ambassadeur à Brasília, Lincoln Gordon) a été fondamental dans le basculement du régime démocratique brésilien. La tentative de rupture de la diplomatie brésilienne, qui visait à négocier une nouvelle insertion du Brésil dans le système économique et politique international, remettait trop en question le *statu quo* régional. L'ordre de la Guerre froide et l'hégémonie nord-américaine en Amérique latine n'étaient pas 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 entre le Brésil et les Etats-Unis. Les différents dictateurs n'ont pas tous développé les mêmes stratégies en matière de politique étrangère : ils ont oscillé entre une alliance automatique avec les Etats-Unis, un certain alignement ou une vocation plus mondialiste et autonome. Paulo F. Vizontini<sup>10</sup> souligne, dans son ouvrage consacré à la politique étrangère du régime militaire, que cette période était relativement tumultueuse pour les rapports Brésil–Etats-Unis, en raison des différences entre les deux gouvernements sur de nombreuses questions : le régime de non-prolifération nucléaire, l'internationalisation de l'Amazonie, le commerce international, la coopération nucléaire avec l'Allemagne, entre autres. Toutefois, des rapprochements ont été possibles sur plusieurs plans : encouragement à la participation des capitaux étrangers pour le développement brésilien, révocation de la loi sur l'envoi des bénéfices des firmes multinationales – qui avait été votée du temps de la

---

<sup>8</sup> A. MELLO E SILVA, « Desenvolvimento e Multilateralismo : um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da Política Externa de JK », *Contexto Internacional*, vol. XIV, n° 2, juil.-déc. 1992.

<sup>9</sup> H. FRANCHINI NETO, « A política externa independente em ação : a Conferência de Punta del Este de 1962 », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. II, n° 48, 2005, pp. 129-151.

<sup>10</sup> P. F. VIZENTINI, *A Política externa do regime militar brasileiro*, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

PEI –, soutien des agences internationales (Banque mondiale, USAID, FMI), alliance dans le combat contre le communisme en Amérique du Sud (avec 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 osciller 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 Etats-Unis – sous l'autorité de l'OEA – en République dominicaine. Le ministre des Affaires étrangères 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 Etats-Unis, tout en essayant de diversifier les partenaires commerciaux internationaux en pleine période de « boom » économique au Brésil Magalhães – que les militaires avaient appelé le « miracle économique » entre 1969 et 1974.

Néanmoins, en 1975, le président Geisel a inauguré une diplomatie plus active et indépendante. Connue sous l'étiquette de « pragmatisme responsable », 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 politique étrangère du Brésil<sup>11</sup>. Axée sur une vision géopolitique de sécurité nationale – développée par le général Golbery do Couto e Silva de l'Ecole supérieure de la guerre – et une conception d'autonomie diplomatique et de diversification commerciale – sous la tutelle du ministre des Affaires étrangères Azeredo da Silveira), le « pragmatisme responsable » a beaucoup insisté sur le facteur énergétique. Le contexte international de 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 hydro-électrique. Le Brésil a assumé un certain rôle de protagoniste international, en se rapprochant des pays arabes (ouverture d'un bureau de l'Organisation de libération de la Palestine 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 Etat 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, en vigueur depuis 1952.

La présidence du général Figueiredo, avec la « diplomatie de l'universalisme » du ministre des Affaires étrangères Saraiva Guerreiro, a dénoncé le protectionnisme commercial des puissances du Nord, a soutenu l'Argentine pendant la guerre des Malouines (contrairement aux 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 de dollars en intérêts et n'avait reçu aucun financement nouveau sous forme d'investissement. Cela représentait des transferts financiers annuels de l'ordre de 20 % du total de l'épargne nationale et de 4,1 % du PIB brésilien, montants plus importants que les transferts exigés de l'Allemagne dans l'après-Première ou Seconde Guerre mondiale<sup>12</sup>.

Le gouvernement et une partie de la société civile des Etats-Unis ont réagi, non pas pour les mêmes raisons. Des dénonciations de violations des droits de l'homme commises

---

<sup>11</sup> G. FONSECA JR., *A legitimidade e outras questões internacionais*, Paz e Terra, São Paulo, 1998.

<sup>12</sup> Selon A. L. CERVO / C. BUENO, *História da política...*, *op. cit.*

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 Jimmy Carter a fait des droits de l'homme une cause politique majeure. D'après James Green<sup>13</sup>, les réseaux d'églises, d'universitaires, de journalistes, d'intellectuels, le monde des arts plastiques et des représentants au Congrès nord-américain, entre autres acteurs, n'ont pas pu l'emporter sur l'impératif de *Realpolitik* de la Guerre froide, mais ont démontré la solidarité transnationale de la lutte pour les droits de l'homme dans les rapports entre les sociétés des deux pays. Ce n'est qu'en 1979 que la loi d'amnistie a été proclamée au Brésil. Selon Vizontini et Cervo et Bueno<sup>14</sup>, du côté brésilien, ce fut plutôt la carte de la contradiction qui caractérisa les rapports entre le Brésil et les Etats-Unis entre 1975 et 1985, quand le régime militaire prit fin. Là encore, la politique étrangère du Brésil apparut 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 la Guerre froide :

**Tableau 2 : synthèse des relations entre le Brésil et les Etats-Unis entre 1947 et 1989**

	1947-1961	1961-1964	1964-1969	1969-1979	1979-1985	1985-1989
<b>Types de relation bilatérale</b>	Intensité moyenne. Relation indirecte.	Intensité maximale. Relation active et directe.		Intensité moyenne. Relation indirecte.	Intensité maximale. Relation active et directe.	
<b>Position du Brésil</b>	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 Etats-Unis et ouverture au capital international (Général C. e Silva).	Diplomatie de l'intérêt national. Dialogue pragmatique (Général Médici) Indépendance et pragmatisme responsable (Général Geisel).	Diplomatie de l'universalisme (Général J. B. Figueiredo). Autonomie et continuité. Crise du modèle économique et dette extérieure (115 milliards de dollars en 1987).	Premier gouvernement civil après la dictature (Nouvelle République). Constitution de 1988 : art. 4 sur les relations internationales du Brésil.
<b>Principales initiatives des Etats-Unis</b>	TIAR. OEA. Révolution à Cuba. Alliance pour le Progrès.	Interventions directes. Alliance pour le Progrès. Expulsion de Cuba de l'OEA.	Interventions directes (République 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.
<b>Principales initiatives par rapport au Brésil</b>	Comité Mixte BR-EU. Coopération nucléaire (1955).	Forte ingérence dans l'agenda de la PEB. Financement	Négociation de la dette extérieure. Rôle des agences	Financement pour l'achat d'armements. Refus brésilien du	Priorité brésilienne accordée à l'Amérique latine.	

<sup>13</sup> James N. GREEN, *Apesar de vocês, oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos, 1964-1985*, Companhia das Letras, São Paulo, 2009.

<sup>14</sup> Cf. P. F. VIZENTINI, *Relações Internacionais do Brasil, de Vargas a Lula*, Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2008 ; A. L. CERVO / C. BUENO, *História da política...*, op. cit.

	Opération Panaméricaine de JK (1958)	des partis d'opposition (de droite).	multilatérales. Réduction de l'appui militaire des Etats-Unis au Brésil.	TNP.	
--	--	--	--	------	--

Source : données organisées à partir de C. S. PECEQUILO, *A Política Externa dos Estados Unidos*, Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005 ; A. L. CERVO / C. BUENO, *História da política exterior do Brasil*, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2008.



Le tableau 2 indique 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 à entretenir des relations pacifiées avec son voisin du Nord, soit sur un essai de contestation – mais sans confrontation directe<sup>15</sup>. Car l'intérêt brésilien n'allait jamais dans le sens d'une opposition frontale à la puissance hégémonique au niveau hémisphérique, le rôle des Etats-Unis étant considéré comme 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 1936-1941 – ou d'un soutien idéologique à un « ennemi » – l'Union soviétique en 1961-1964 –, la majorité des administrations brésiliennes a 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 – même si l'opinion publique n'a pas toujours été de ce même avis politique. Les premiers signes d'indépendance de la part de la PEB sont devenus visibles dans les années 1961-1964 et 1974-1979, mais cette autonomie était encore sans rupture majeure avec l'Occident géopolitique dont fait partie le Brésil.

Les relations entre le Brésil et les Etats-Unis ont, très souvent, été conçues par le biais de ce que la diplomatie nord-américaine définissait comme 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, comme le souligne Vizentini<sup>16</sup>, le Département d'Etat 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'anti-américanisme 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 ?

#### LES ANNEES 1990 :

#### DEMOCRATISATION 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 diplomatie brésilienne ; la démocratisation sur le plan interne 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) et souffrait aussi d'une importante vulnérabilité extérieure (conditions imposées par la Banque mondiale, ajustement structurel du FMI). Le Brésil était aussi confronté au défi de l'ouverture au commerce international (négociations

---

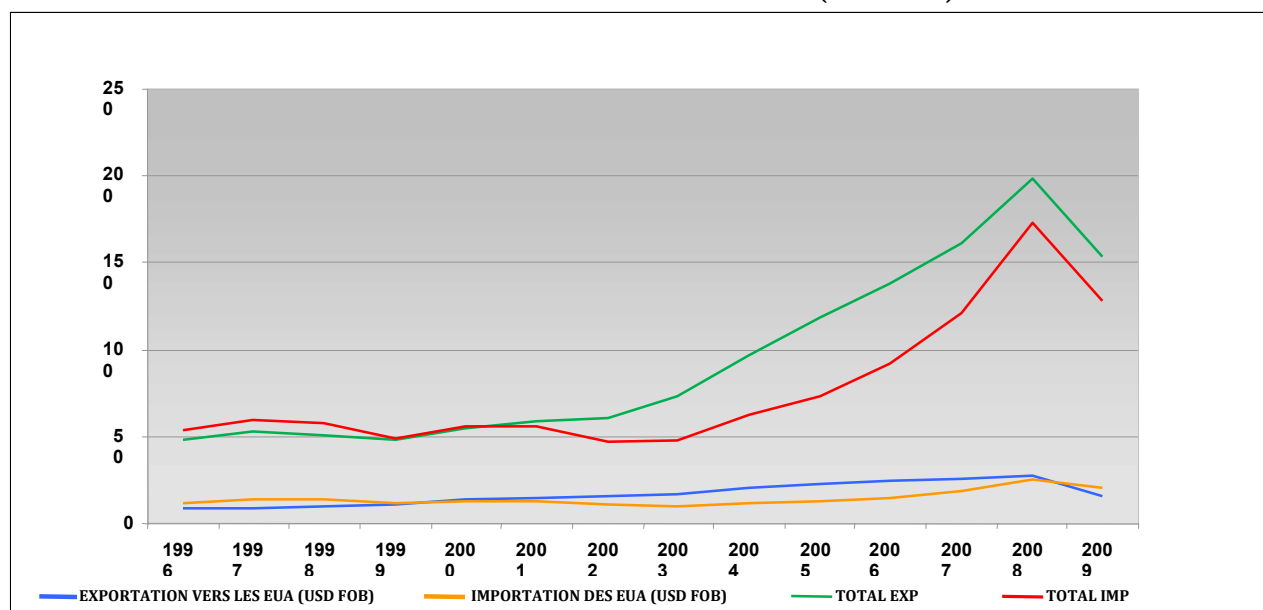
<sup>15</sup> Ces deux positionnements peuvent être considérés comme des axes de la politique étrangère brésilienne : le paradigme de l'alliance avec les Etats-Unis et celui de la politique mondialiste et universaliste. Les deux paradigmes auraient des limites intellectuelles et politiques. Par rapport 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. Cf. Maria Regina SOARES DE LIMA, « Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña », *América Latina/Internacional*, vol. I, n° 2, 1994, pp. 27-46.

<sup>16</sup> P. F. VIZENTINI, « O Sistema de Yalta... », *op. cit.*

GATT/GATS, protectionnisme et blocs régionaux). Le pays subissait une transformation dans son modèle de développement économique, due à la crise du modèle classique de substitution des importations et à l'insertion du Brésil dans la mondialisation économique, qui a eu des effets, bien évidemment, sur ses rapports avec les Etats-Unis.

Selon Monica Hirst<sup>17</sup>, malgré les différentes plaintes 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, 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. Toutefois, au début des années 2000, ces chiffres ont commencé à chuter en raison de la désaccélération de la croissance économique aux Etats-Unis, de la conclusion d'importants programmes de privatisation au Brésil et de 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), en dollars valeur « Free on Board »/FOB (milliards)**



Source : ministère brésilien du Développement, de l'Industrie et du Commerce, site Internet [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br).

**Tableau 3 : commerce Brésil-Etats-Unis (en dollars) entre 1980 et 2000**

Année	Exportations brésiliennes vers les Etats-Unis	% du total des exportations brésiliennes	Importations brésiliennes des Etats-Unis	% du total des importations brésiliennes
1980	3.439.945	17,09	4.071.064	17,73

<sup>17</sup> Monica HIRST, *Brasil-Estados Unidos : desencontros e afinidades*, FGV de Bolso, Rio de Janeiro, 2009.

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 brésilien du Développement, de l'Industrie et du Commerce, site Internet [www.mdic.gov.br](http://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 entre le Brésil et les Etats-Unis. 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, illustrent ce processus. Comme le démontre le tableau 4 ci-après, les deux axes principaux de la politique étrangère brésilienne se sont maintenus vigoureusement, 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 sans contrepartie des forces de la mondialisation, suivant ainsi la tendance néo-libérale 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 diplomatie brésilienne 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
<b>Présidents</b>	Tancredo / Sarney	Collor /Itamar Franco	FHC		Lula	
<b>Ministres des Affaires Etrangères (Itamaraty)</b>	Olavo Setúbal (1985-86) Abreu Sodré (1986-90)	Rezek (1990-1992) C. Lafer (1992) FHC (1992-1993) C. Amorim (1993-1994)	Lampreia (1995-2001) Celso Lafer (2001-2002)		Celso Amorim (2003-2010)	
<b>Axes de la PEB</b>	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,		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 :	

			Inde, Afrique du sud (négociations en matière médicaments HIV/SIDA et de génériques).	coopération Sud-Sud (BRIC, IBAS, coopération pour le développement). Diplomatie mondiale et ONU (Haiti).
<b>Rapports Brésil-EUA</b>	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 : sécuritisation des rapports Brésil-EUA.	Mémorandum Brésil-EUA sur les biocombustibles (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 de l'auteur.

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<sup>18</sup>, 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 constant aux Etats-Unis dans leur position hégémonique en Amérique latine. Le multilatéralisme modéré de Fernando H. Cardoso a garanti de bonnes relations avec Bill Clinton et Tony Blair (par exemple, à travers les débats sur la troisième voie et la social-démocratie), 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 Bush (2001-2009) a ressuscité de vieilles tensions à cause de la position impérialiste et unilatérale de la doctrine de sécurité nationale, construite en plusieurs temps au long de son mandat présidentiel. 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, Celso Lafer, a même activé l'article 3 du Traité interaméricain d'assistance réciproque (TIAR) – le même que les Etats-Unis avaient ignoré lors de la guerre des Malouines 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 été sévèrement critiqué, par exemple 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 dans les aéroports de Washington et New York lors de la même visite officielle, était un fait anecdotique, 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<sup>19</sup> rappelle que d'autres signaux de soumission politique étaient présents au sein de la diplomatie brésilienne dirigée par Celso Lafer : l'acceptation par le ministère brésilien des Affaires étrangères (l'Itamaraty) de la décision nord-américaine d'écarter l'ambassadeur José Maurício Bustani de la direction de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, en raison de son positionnement à l'égard de l'affaire des armes de destruction massive en Iraq ; la suggestion dans ses discours officiels de la participation du Brésil à l'intervention en Iraq sur la base de la solidarité avec les Etats-Unis dans le cadre du TIAR.

Les orientations stratégiques de la diplomatie brésilienne changent en 2003. Le gouvernement Lula, à son tour, avait éveillé des soupçons dans la presse nord-américaine avant même l'élection fin 2002. Toutefois, la politique commerciale et macro-économique de Lula a finalement gagné la confiance des investisseurs étrangers. Le ministre des Affaires étrangères, Celso Amorim, a revitalisé les relations extérieures et redonné de la crédibilité à l'idée d'autonomie politique et 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 Etats. Dans la pratique commerciale, le Brésil a rencontré une résistance qui a produit de nombreux points de friction entre les deux gouvernements (l'intégration des Amériques, le rôle du Venezuela et de l'ALBA en Amérique du Sud, le rôle du secteur public dans le modèle brésilien de

---

<sup>18</sup> P. R. ALMEIDA / R. A. BARBOSA (dir.), *Relações Brasil-Estados Unidos: assimetrias e convergências*, Saraiva, São Paulo, 2005.

<sup>19</sup> L. A. MONIZ BANDEIRA, *Brasil, Argentina e Estados Unidos, conflito e integração na América do Sul*, Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2010.

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 entre le Brésil et les Etats-Unis, désormais estimés comme importants mais non plus essentiels. Bush a renforcé le Plan Colombie et n'a pas caché son opposition à une remise en cause de la date d'entrée en vigueur de la ZLEA, prévue pour 2003 (*cf.* l'encadré).

Les relations entre le Brésil et les Etats-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 Iraq et de la stratégie des Etats-Unis au Venezuela et en Colombie. En outre, les frictions se sont multipliées lors de la 5<sup>e</sup> 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 G20 commercial. La pratique de la réciprocité a continué à être au coeur des relations entre les deux pays, en particulier dans l'épisode sur le système US-VISIT<sup>20</sup>. La réaction brésilienne n'a pas tardé, avec l'application de la même mesure aux visiteurs nord-américains au Brésil – une décision qui a remporté le soutien du grand public (nationalisme, anti-américanisme) –, tout en contribuant à accroître encore plus la tension entre les deux pays. Deux autres problèmes ne peuvent pas être considérés de façon isolée : la réaction négative des Etats-Unis aux prétentions brésiliennes de production d'uranium enrichi sur 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 pratiquement comme un ivrogne.

### **La Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et les risques pour le Mercosud**

Selon Moniz Bandeira<sup>21</sup>, 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-américaine. Jorge Batlle, lorsqu'il avait assumé la présidence de l'Argentine, avait promis d'encourager l'intégration hémisphérique « *de l'Alaska à Ushuaia* », privilégiant ainsi la ZLEA en dépit du Mercosud. Les Etats-Unis (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) représentaient les 18,4 % restants (dont les 10,3 % du Mercosud) ; du coup, la ZLEA sans la participation du Mercosud (en particulier du Brésil) représenterait un gain peu important pour les Etats-Unis.

Le US Trade Representative, Robert Zoellick, avait déclaré que « *le Brésil possède l'économie la plus importante d'Amérique latine et notre politique commerciale doit en tenir compte [...] Le président Bush a remarqué que l'Amérique a tout à fait raison de développer le commerce avec la Chine, mais exporte tout autant au Brésil* ». 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 plus avancée – dans la région pourrait compromettre l'avenir du parc industriel brésilien. F. H. Cardoso et Lula avaient des visions différentes, mais tous les deux étaient en opposition – plus ou moins affirmée – aux Etats-Unis sur la répartition des ressources de pouvoir dans le continent. Comme l'avait perçu clairement Henry Kissinger, « *le Brésil considère que c'est à lui que revient l'organisation de l'Amérique latine, tout comme les Etats-Unis en Amérique du Nord [...]. C'est tout particulièrement au Brésil qu'on trouve des responsables séduits par l'idée d'une Amérique latine politiquement unie pour faire face aux Etats-Unis et à l'ALENA* ».

Source : élaboration des auteurs, à partir de L. A. Moniz Bandeira, *op. cit.*, pp. 560-575.

<sup>20</sup> Le système US-VISIT fournit les identifications biométriques (empreintes digitales et photographie) de chaque individu lors de son entrée aux Etats-Unis. Il s'agit d'un programme de 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. *Cf.* le site Internet [www.dhs.gov/files/programs/usv.shtm](http://www.dhs.gov/files/programs/usv.shtm).

<sup>21</sup> L. A. MONIZ BANDEIRA, *op. cit.*

Malgré tout, les rapports Brésil–Etats-Unis sont restés lucides. L’Itamaraty n’a pas renchéri sur les maintes critiques à la politique impériale et unilatérale de George W. Bush. Lorsqu’on compare la politique étrangère des deux gouvernements (de Cardoso et de Lula), on constate d’abord qu’ils 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 internationaux – 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 : si auparavant il y avait une demande de réciprocité, la nouvelle diplomatie mondiale construisait 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 *statu 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, mais aussi 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-américaines<sup>22</sup>, 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 : à ce moment-là, seuls 27 % des démocrates approuvaient le maintien des troupes américaines 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 (contre 56 % des Républicains) ; moins de 39 % des Démocrates (et 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<sup>23</sup>.

Néanmoins, l’opposition violente de la part des Républicains aux politiques proposées par Obama sur le plan interne, la crise financière aux Etats-Unis, 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 Etats-Unis et Brésil, malgré l’admiration réciproque entre Obama et Lula rapportée dans les médias internationaux, l’agenda initial qui annonçait une coopération potentielle s’est progressivement ralenti pour atteindre le 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 maintenant, le retour au pouvoir de Manuel Zelaya – considéré le Président légitime du pays<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Cf. l’article intitulé « A survey of the America and the world : the democratic surge », *The Economist*, 27 mars 2008.

<sup>23</sup> On lira sur ce point l’article de Mohammed EL OIFI, « La politique d’Obama au Moyen-Orient : l’hégémonie fragilisée », *Annuaire français des relations internationales*, vol. XI, 2010.

<sup>24</sup> Il est intéressant de noter que, déjà pendant le XIX<sup>e</sup> siècle les Etats-Unis et le Brésil avaient scellé un pacte de non-ingérence dans leur région respective (Amérique du Nord et Amérique centrale pour les Etats-Unis et Amérique du Sud pour le Brésil). Cette réciprocité était une pièce maîtresse du jeu entre les deux Etats. Dans une lettre envoyée en 1935 au président Getúlio Vargas, l’ambassadeur brésilien à Washington, Oswaldo Aranha, affirmait que « rien n’explique notre soutien aux États-Unis sur leurs politiques en Amérique centrale sans leur réciprocité en terme

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 la diplomatie brésilienne. Géopolitiquement, des différences subsistent, principalement en raison du rapprochement récent du Brésil avec la Turquie et l'Iran. Actuellement, comme l'affirme Monica Hirst<sup>25</sup>, le Brésil cherche à développer un agenda concret 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 transparentes<sup>26</sup>. Il faut rappeler que, tout au long de ces presque deux siècles, il n'y a jamais eu de confrontation directe entre les deux pays. La diplomatie brésilienne oscille entre l'espoir d'un soutien économique important et la frustration face à la réalité de la *Realpolitik* que les Etats-Unis mènent en Amérique latine<sup>27</sup>.

\* \*

\*

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 des orientations stratégiques qui s'affichent souveraine, humaniste et solidaire. Ce dernier aspect comprend également le changement de perception – ou d'auto-perception – 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 F. H. Cardoso<sup>28</sup> étaient bien différentes de celles des responsables de la période Lula<sup>29</sup>.

Lula a porté une nouvelle articulation entre le plan domestique et l'international. La politique étrangère n'a plus été considérée exclusivement en tant qu'instrument du développement national ; 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

---

*d'appui en Amérique du sud*». Les cas du Plan Colombie et du coup d'Etat en Honduras peuvent être considérés comme un début de renversement de cette entente. Cf. sur ces sujets Moniz BANDEIRA, 2010, pp. 570-575.

<sup>25</sup> Monica HIRST, *op. cit.*

<sup>26</sup> 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 (données de 2008). Avec cette victoire au sein de l'OMC le Brésil a cherché à démontrer que les subventions nord-américaines aux exportations nuisent à la compétitivité des producteurs brésiliens et à ceux d'autres pays exportateurs de coton.

<sup>27</sup> Selon M. HIRST, *Brasil-Estados Unidos : desencontros e afinidades*, FGV de Bolso, Rio de Janeiro, 2009, l'alliance du Brésil et des Etats-Unis s'est produite avec l'affirmation de la République; l'alignement pourrait être illustré par l'arrivée de F. Delano Roosevelt au pouvoir en 1933 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 étrangère indépendante (João Goulart) et du pragmatisme responsable (Général Geisel) ; l'ajustement a commencé lors des années 1990, alors que Lula représenterait un moment d'affirmation souveraine.

<sup>28</sup> Pendant le gouvernement du président Cardoso, son ministre des Affaires étrangères, l'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 déc. 2000, p. 20.

<sup>29</sup> Celso AMORIM, dans un entretien accordé à la revue *Desenvolvimento* (mai-juin 2010, pp. 11-21) de l'Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), 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 »..



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 de 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 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 politique étrangère brésilienne compte sur la capacité relative de rayonnement et d'influence du Brésil 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 de développement.

Face aux accusations de conception partisane de la politique étrangère, Marco Aurélio Garcia, conseiller de Lula pour les relations internationales, répondait que « *la mise en oeuvre des politiques d'Etat 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'Etat* »<sup>30</sup>. 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 sont 216 en 2010 ; 35 ambassades nouvelles ont été créées (dont 16 en Afrique). Le Brésil est le 4<sup>e</sup> contributeur le plus important parmi les pays en développement aux budgets des opérations de paix de l'ONU, participant à neuf missions, avec 2 256 soldats engagés sur le terrain<sup>31</sup>. Pour justifier la participation brésilienne aux opérations de paix, la diplomatie du pays rappelle que les principes de non-intervention et de respect de la souveraineté des Etats 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 de l'Inde aux 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, tout en préservant 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 brésiennes 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-dessous.

**Tableau 6 : évolution des exportations brésiennes, 2002, 2008, 2009 (janvier-septembre)**

<b>Pays sélectionnés</b> (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 %

<sup>30</sup> Marco Aurélio 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*, Boitempo / Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2010, pp. 153-176, ici p. 173.

<sup>31</sup> Données à partir du même entretien, *op. cit.*

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 brésilien des Relations extérieures, Division d'information commerciale (octobre 2009).

**Tableau 7 : principales augmentations des exportations brésiennes (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 brésiennes (2002-2009, janvier-septembre)**

Pays ou espace régional	2002 (en millions)	2002 (part du total)	2009 (en 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 brésilien des Relations extérieures, Division d'information commerciale (octobre 2009).