

## Les alliances et les alignements

Les déterminants stratégiques et éthiques  
des coalitions politiques internationales

*Carlos R. S. Milani*

### Résumé

Le chapitre place la politique étrangère à la frontière du dehors et du dedans, de l'international et du national et traite de sa double nature. En ce sens, la politique étrangère est analysée à la fois comme une constituante de la politique d'État face aux besoins structurels de survie et de sécurité, et comme politique publique, susceptible par conséquent de changer selon les coalitions politiques au pouvoir et les évolutions propres à la démocratie représentative. Partant d'un référentiel brésilien, l'article aborde la question des tensions entre intérêts économiques et politiques dans une perspective comparative, soit celle qui permet d'observer les pays émergents sous l'angle régionaliste et géopolitique.

### Mots clés

BRICS   coopération sud/sud   G20   gouvernance globale  
multilatéralisme   ordre international   puissance  
commerce international   pays émergents  
ressources énergétiques

## 1 / La politique étrangère comme politique publique<sup>1</sup>

Dans un ordre international en profonde mutation, l'analyse des marges de manoeuvre des pays non centraux au sein du système capitaliste, dont le Brésil, présuppose la prise en compte des facteurs de puissance structurels (territoire, démographie, capacités militaires, poids économique, ressources énergétiques), mais également la compréhension du rôle des décideurs en matière de politique étrangère, leurs motivations, les intérêts et les valeurs en jeu. La politique étrangère, brésilienne (PEB), en particulier, répond à une série de contraintes systémiques (sécurité internationale et nouvelles menaces, commerce extérieur et développement économique, insertion régionale et expérience multilatérale). Elle évolue aussi en fonction de la conjoncture nationale, ce qui nous renvoie à sa dimension de politique publique.

Au Brésil, la politique étrangère a donc une double nature : elle est à la fois politique d'État face aux besoins structurels de survie et de sécurité, et politique publique, susceptible par conséquent de changer selon les coalitions politiques au pouvoir et les évolutions propres à la démocratie représentative. La politique étrangère est une politique située aux frontières entre l'international et le national. Elle est avant tout déterminée par la position du pays dans le système international (tendance à la continuité) et se fonde sur une tradition diplomatique et des principes politiques inscrits à l'article 4 (titre I) de la Constitution tels que la prévalence des droits de l'Homme, l'autodétermination des peuples, la non-ingérence, l'égalité entre les États souverains, le règlement pacifique des conflits, le refus du terrorisme et du racisme, ainsi que le développement économique, politique, social et culturel des peuples de l'Amérique latine.

Néanmoins, la politique étrangère n'est pas que politique d'État. Elle n'est pas bridée par une sorte d'inertie systémique, ni basée sur un intérêt national réifié qui serait immuable. Elle présuppose une capacité d'agence de l'État et peut donc rentrer dans le jeu politique des groupes d'intérêts et des revendications sociales. L'idée d'intérêt national, par opposition à celle d'intérêt du Prince, est apparue avec l'émergence du sentiment national et s'est renforcée avec le développement des institutions démocratiques. Cependant, il y a ambiguïté dans cette conception simplifiée de l'intérêt national qui tend à rendre perpétuels les objectifs

attribués à la nation, parfois appelés les « intérêts suprêmes de l'État », exclusivement conçus et mis en œuvre par des fonctionnaires d'État, des militaires et des diplomates. Dans cette conception à notre avis fautive de la politique étrangère, comment pourrait-on séparer l'intérêt national des intérêts de l'élite, des intérêts privés qui les entourent, quelle que soit la dialectique des relations sociales et la complexité des négociations entre intérêts publics et privés ? Comment peut-on définir la politique étrangère sans théorie de l'État et de sa formation ?

Concevoir la PEB comme politique publique permet d'éviter cet écueil. Les agendas de la PEB font intervenir une pluralité d'acteurs et d'intérêts qui s'inscrivent dans des rapports hiérarchiques et asymétriques (Pinheiro et Milani, 2012). En sus des nombreux acteurs étatiques non traditionnels (ministères « nationaux », agences fédérales et entités infranationales) qui sont amenés à participer à la PEB et remettent de ce fait en question le monopole présumé de l'une des bureaucraties les plus réputées au Brésil (le ministère des Relations extérieures, communément appelé Itamaraty), les agendas concernent de nombreux acteurs non étatiques, qui défendent des intérêts publics et collectifs (santé publique, droits de l'Homme, éducation, culture, environnement), mais aussi les intérêts des secteurs économiques (comme les sociétés commerciales). Faut-il développer des rapports préférentiels avec l'Occident ? Faut-il convenir d'une alliance non écrite avec les États-Unis ? Faire preuve de pragmatisme commercial ou défendre le principe politique d'intégration régionale ? Favoriser une politique d'autonomie en privilégiant les rapports Sud-Sud ? Former une coalition avec l'Inde et l'Afrique du Sud (forum IBAS) et renforcer le groupe BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) ? Ces préférences, ces orientations stratégiques et ces aspirations internationales nous rappellent que la politique étrangère est aussi l'objet de tensions entre intérêts économiques et politiques (Soares de Lima, 1986). Le gouvernement brésilien définit sa politique étrangère en fonction des contraintes systémiques et des intérêts domestiques, défendus de plus en plus activement du fait de la démocratisation de la politique, de la mondialisation du marché et de l'internationalisation de la société.

Sur le plan systémique, les scénarios de renouvellement de l'ordre international et de changement éventuel de la gouvernance du système interétatique sont loin d'être définis (Christensen, 2013; Narlikar, 2010). Face à la crise actuelle du modèle de développement économique néolibéral (1980-1990), nous assistons à une concurrence effrénée entre les nations les plus industrialisées en quête de croissance, de marchés

et de « partenariats stratégiques ». Nous observons également la division des pays du Sud quant à leur rôle dans les rapports avec les pays avancés, entre autres effets de la crise qui ébranle les équilibres géoéconomiques et politiques sur les plans global et régional et complique la prédiction de scénarios.

La seule certitude est que la crise actuelle prépare une redistribution des pouvoirs économiques et politiques entre l'Amérique du Nord, l'Europe, la Chine, la Russie, le Japon et les pays de la semi-périphérie du système international (dont l'Inde, le Brésil, l'Afrique du Sud, le Mexique, la Turquie et l'Indonésie). Reste à savoir comment elle va être opérée et quelles concessions les pays ou groupes de pays sont prêts à consentir, et dans quel secteur, pour que d'autres participent plus activement à la gouvernance du monde. Le défi est de taille, car le système international est encore régenté par un petit nombre de pays et les changements pacifiques sont rares dans l'histoire. On observe aujourd'hui un déséquilibre des puissances, des tensions entre l'économie, le militaire et le politique, des débats idéologiques et politiques fondamentaux quant aux modèles de développement à privilégier, débats qui agitent certains pays d'Afrique, d'Amérique latine, du Moyen-Orient et d'Asie et qui renvoient souvent au vieux clivage entre « autonomie politique » et « autonomie des marchés ». Les puissances semi-périphériques sont divisées quant à leur degré d'autonomie politique et économique par rapport aux puissances occidentales, ce dont témoignent par exemple la création de l'Alliance du Pacifique en Amérique latine en 2011 et la compétition entre le Mexique et le Brésil pour la direction générale de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Ces dissensions qui apparaissent au Sud (et plus particulièrement en Amérique latine) sont l'un des effets majeurs de la crise financière de 2007-2008. Sur le plan stratégique international, l'Accord de partenariat transpacifique peut être interprété uniquement dans la perspective d'une stratégie occidentale, voire nord-américaine, de contention de la Chine. Comment se positionne le Brésil, puissance atlantique, membre du groupe BRICS et en quête d'autonomie, dans cet environnement ?

Il s'agit ici d'apporter des éléments de réponse critiques à ces questionnements à travers l'analyse du poids et du rôle du Brésil dans l'actuel système économique et politique international, en s'intéressant plus particulièrement aux changements opérés par la PIBB en termes de représentations géopolitiques, de priorités stratégiques et de coopération,

## 2 /

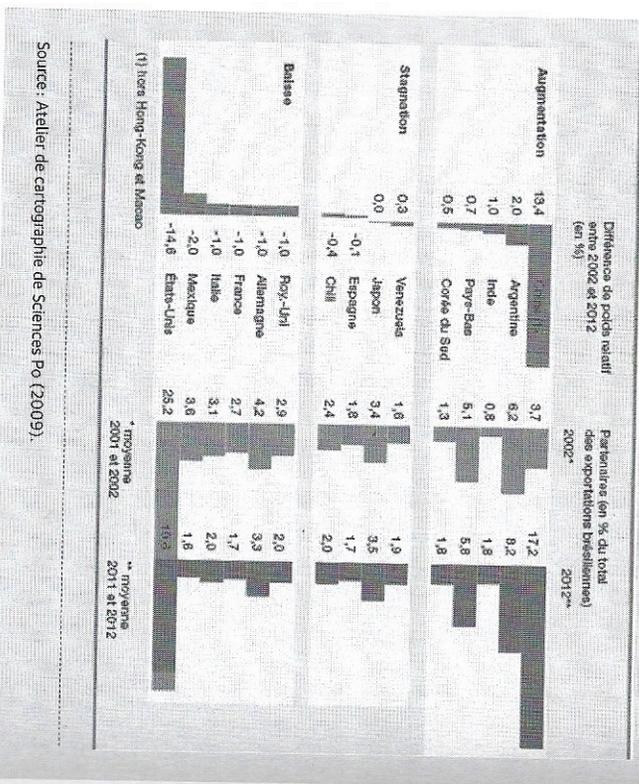
notamment depuis les années 2000. À partir de l'examen des facteurs de la puissance brésilienne (territoire, ressources naturelles, marché économique, régime politique et démocratisation, soutien au multilatéralisme, renforcement de la coopération Sud-Sud, leadership régional, capacité diplomatique de négociation), nous cherchons à savoir si le Brésil, à travers sa politique étrangère, s'inscrit dans une trajectoire d'autonomie et de puissance mondiale.

### **Les facteurs économiques, énergétiques et géopolitiques de la puissance**

L'ordre mondial actuel est multipolaire et déséquilibré : la puissance économique ne correspond pas forcément à la puissance politique et militaire. Économiquement et financièrement, le poids des pays émergents augmente progressivement depuis le début des années 2000, alors que la gouvernance du monde se fonde encore, pour l'essentiel, sur l'architecture internationale de l'après-guerre. Leur importance militaire est variable, mais on observe des changements remarquables depuis une dizaine d'années.

Le figure 8.1 résume la diversification du commerce extérieur du Brésil et révèle l'augmentation de la part des autres pays émergents dans les exportations et importations brésiéliennes. Nous reconnaissons trois tendances notables. En premier lieu, l'augmentation des échanges avec l'Asie en général, et plus particulièrement la Chine qui importe notamment des produits primaires (soja, viande, minéral de fer) et des avions Embraer (filiale installée à Harbin en 2003) et se place ainsi en tête des partenaires commerciaux en 2008, devant les États-Unis. En 2004, le Brésil a reconnu le statut d'économie de marché à la Chine et les relations entre le Brésil et l'Asie en général ont été très dynamiques dans la période 2003-2010, en dépit de la crise financière de 2008. Les échanges avec les pays de la région sont passés de 20,5 milliards de dollars en 2003 à 76 milliards de dollars en 2009, selon le bilan de la politique étrangère publié par l'Ifamaraty. Les exportations brésiéliennes, qui ne s'élevaient qu'à 11 milliards de dollars en 2003, ont atteint 40 milliards de dollars en 2009. Le commerce avec la plupart des pays de la région a plus que doublé au cours de la période 2003-2010.

FIGURE 8.1 / Principaux importateurs de marchandises brésiliennes, 2002-2012



En deuxième lieu, la participation croissante de l'Argentine et de l'Inde ainsi que des groupes IBAS et BRICS dans les échanges commerciaux entre 2002 et 2009. L'Inde a enregistré une hausse de sa participation de 4,6 milliards de dollars entre 2003 et 2009. La tendance du commerce bilatéral est à la hausse.

En troisième lieu, le Brésil maintient sa stratégie de diversification de ses partenaires commerciaux, et l'augmentation relative des échanges avec ses partenaires du Mercosul entre 2002 et 2009 rend compte de l'importance qu'il lui accorde. Point fondamental : selon le ministère des Relations extérieures du Brésil, 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%. Aux côtés de l'Afrique du Sud, de la Chine, de l'Inde et de la Russie, le Brésil fait désormais partie des pays souvent considérés comme les nouveaux piliers incontournables de l'actuel système économique international.

Néanmoins, ce boom des exportations entre 2004 et 2008 connaît une tendance à la baisse à partir du moment où la crise internationale touche de plein fouet l'économie des puissances émergentes, y compris celle du Brésil. Il a engendré une surenchère très nette des produits primaires dans l'ensemble des exportations brésiliennes.

Au regard du résultat net du commerce brésilien dans l'industrie de transformation, on observe à partir de 2003 une reprise du secteur qui était en crise depuis 1999. Entre 2003 et 2006, le Brésil présentait un excédent commercial annuel pour les produits manufacturés d'environ cinq milliards de dollars. Puis la tendance s'est inversée et le déficit n'a cessé de se creuser à partir de 2007 (notamment en raison de l'achat de produits de moyenne et haute technologie) : -9,3 milliards en 2007, -38 milliards en moyenne de 2008 à 2009, -71 milliards en 2010. Il a tout de même été contenu par l'augmentation des exportations de produits de faible technologie. Mais il est surprenant de constater à cet égard que les textiles et les vêtements - des secteurs qui produisaient traditionnellement des surplus - accusaient en 2010 et 2011 des déficits d'environ un milliard de dollars. De plus, de nombreux investissements financés par des fonds publics (généralement subventionnés), et en particulier par le Banco nacional de desenvolvimento economico e social (BNDES), sont réalisés à l'étranger (figure 8.2) et ne sont donc pas destinés à la modernisation de l'industrie nationale.

FIGURE 8.2 / Coopération brésilienne dans le monde : financements brésiliens destinés à la coopération en 2010, en millions de réaux



Sources : Atelier de cartographie de Labmundu (2013).

Les risques de désindustrialisation et la perte de compétitivité de l'industrie manufacturière brésilienne associés à la politique de change et au découragement des investissements nationaux soulèvent de vifs débats actuellement (Bacha et Baumgarten de Bolle, 2013; Carcanholo, 2010; Cano, 2012) et sont autant de défis politiques de taille pour le gouvernement de Dilma Rousseff.

Du point de vue énergétique, le Brésil est le neuvième plus grand consommateur d'énergie au monde. La consommation totale d'énergie primaire au Brésil a crû de près d'un tiers entre 2000 et 2010. De ce fait, le pays a augmenté sa production d'énergie, notamment de pétrole et d'éthanol. Accroître la production nationale de pétrole est un objectif à long terme poursuivi depuis plusieurs années par le gouvernement brésilien, et les récentes découvertes de gisements de pétrole du pré-sel pourraient faire du Brésil l'un des plus grands producteurs mondiaux de pétrole.

La matrice énergétique brésilienne présente certains avantages pour les négociations en matière de changements climatiques, étant donné que l'énergie fournie à la société brésilienne est l'une des plus propres au monde, avec une forte présence des énergies renouvelables (notamment biomasse de la canne et hydroélectricité) : selon le bilan énergétique national de 2012 (ministère des Mines et de l'Énergie), elles représentaient 44,1% de la production totale d'énergie en 2011, alors que la moyenne mondiale n'était que de 13,3% (et de 8% dans les pays développés). Les énergies non renouvelables (55,9%) se déclinent en pétrole et dérivés (38,6%), gaz naturel (10,1%), charbon minéral (5,6%) et nucléaire (1,5%). Avec 68% des importations de gaz naturel brési-liennes provenant de Bolivie via le pipeline GASBOI, qui relie Santa Cruz de la Sierra à Porto Alegre, en passant par São Paulo, le gouvernement devra déployer des efforts pour réduire cette dépendance, les importations ayant augmenté de 21% en 2010, selon l'Agence nationale de pétrole, du gaz naturel et des biocarburants.

Dans ce domaine énergétique, il faut rappeler l'importance de la géopolitique de l'éthanol, dont la production a été multipliée par quatre entre 2000 et 2008. Le Brésil et les États-Unis en sont les deux principaux producteurs, suivis par la Chine, l'Inde et la France. Le Brésil possède une avance technologique et une énorme capacité d'accroissement de sa production. Malgré les mesures protectionnistes qu'elle a mises en place, l'Union européenne a multiplié ses importations d'éthanol par cinq entre 2004 et 2008 et l'éthanol brésilien représente 70% des importations européennes. En 2007, le Brésil, la Chine,

l'Inde, l'Afrique du Sud, les États-Unis et l'Union européenne ont créé le Forum international des biocarburants dans le but d'augmenter la production, la distribution et l'utilisation de produits de remplacement aux carburants fossiles. Le Brésil dispose d'instruments bilatéraux de coopération dans le domaine de l'éthanol avec la Chine, le Viêt Nam, l'Indonésie et les Philippines, et lors de la Conférence internationale sur les biocarburants qui s'est tenue en novembre 2008 à São Paulo (Brésil), il a signé un protocole d'accord avec la Corée du Sud en vue d'établir une telle coopération.

Néanmoins, dans la géopolitique mondiale de l'éthanol, le Brésil rencontre certains obstacles : l'attitude des pays consommateurs qui évitent de créer une situation de dépendance à l'égard d'un seul producteur ou d'un petit nombre de producteurs ; le débat *food versus fuel* et la campagne internationale contre l'éthanol en raison des menaces qu'il représente pour la production d'aliments ; les effets de l'expansion des frontières agricoles sur l'environnement ; les dénonciations relatives à l'utilisation d'une main-d'œuvre infantile et d'esclaves par quelques producteurs de canne à sucre au Brésil (Schutte et Barros, 2010).

D'un point de vue géopolitique, la thématique de l'énergie est devenue prioritaire pour le gouvernement brésilien. Elle est officiellement entrée dans le domaine de la politique étrangère en 2006, quand le département de l'énergie a été créé au sein du ministère des Affaires étrangères. En mai 2009, Petrobras a signé des accords avec la China Development Bank (CDB) et l'entreprise Sinopec, s'engageant ainsi à fournir 150 000 barils de pétrole par jour à la Chine en 2009 et 200 000 entre 2010 et 2019. Au Sommet sur l'énergie organisé à Isla Margarita (Venezuela) en avril 2007, le Conseil de l'énergie de l'Amérique du Sud a été créé. Dans le cadre de l'initiative pour l'intégration de l'infrastructure régionale sud-américaine (IIRSA), le Brésil et l'Argentine ont approuvé la future construction de barrages hydroélectriques binationaux sur le fleuve Uruguay (projet Garabi et Panambi) afin d'échanger de l'électricité ; le projet d'interconnexion électrique avec l'Uruguay, basé sur la construction de la ligne de transmission entre San Carlos et Candidota (Rio Grande do Sul) est engagé ; le barrage d'Iraipu est au cœur de la coopération avec le Paraguay, car il fournit 19% de l'électricité consommée au Brésil et 77% de celle consommée au Paraguay.

De surcroît, le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud renforcent le régionalisme en vue de leur projection géopolitique internationale à travers le forum IBAS, lancé en 2003. Ils adoptent ainsi une posture moins passive et plus affirmative à l'échelle internationale, tout en développant au

mieux leurs rapports bilatéraux (Vizentini, 2006). Ils cherchent également à promouvoir des manœuvres navales conjointes dans le cadre de l'exercice IBSAMAR. Le Brésil a construit, avec l'Afrique du Sud, un missile air-air de cinquième génération (A-Darter). Il coopère bilatéralement avec l'Inde qui équipe l'Embraer 145 avec un de ses radars et d'autres possibilités d'échange sont ouvertes dans les domaines de la défense électronique et de la construction de sous-marins. En 2007, le Brésil et l'Inde ont établi un comité de défense indo-brésilien et ont nommé un attaché de coopération militaire dans leurs ambassades respectives. En raison des défis géopolitiques propres à chaque pays du forum IBAS (tableau 8.1), la nature et la portée de la coopération entre les trois pays varient selon le cadre institutionnel et les capacités nationales (Cepik, 2009).

TABLEAU 8.1 / Défis géopolitiques des pays du Forum IBAS

Inde	Afrique du Sud	Brésil
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besoins énergétiques</li> <li>• Quête de suprématie régionale</li> <li>• Conflit avec le Pakistan à propos du Cachemire</li> <li>• Nécessité d'éviter une dispute directe avec la Chine</li> <li>• Relations commerciales avec la Russie</li> <li>• Négociation d'accords militaires et nucléaires avec les États-Unis</li> <li>• Partenariat avec le Japon afin de contrebalancer la puissance chinoise</li> <li>• Problèmes domestiques avec des guerillas dans le nord-est du pays</li> <li>• Peu d'institutions sur le plan régional dans le domaine de la sécurité (South Asian Association for Regional Cooperation)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 35 % du PIB de toute l'Afrique subsaharienne, 52 % des investissements reçus et 31 % des dépenses militaires</li> <li>• Situation régionale moins tendue depuis la fin de l'apartheid (1994) et des conflits en Angola (2002)</li> <li>• Vulnérabilités:             <ul style="list-style-type: none"> <li>• Migration clandestine (entre 3 et 5 millions d'individus face à un taux de chômage ouvert de 25,5 % en 2006)</li> <li>• Grande dépendance énergétique</li> <li>• Rareté de ressources en eau</li> <li>• Épidémie VIH/sida (21,5 % des nationaux entre 15 et 49 ans, 60 % des effectifs des forces armées)</li> <li>• Criminalité et violence, à part quelques tensions et séquences de l'apartheid</li> <li>• Menaces face à un éventuel renversement du président du Zimbabwe, R. Mugabe</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peu de polarisation en matière de sécurité régionale (ce qui ne veut pas dire absence de conflits en Amérique du Sud: Pérou vs Équateur; Colombie vs Équateur/Venezuela; tensions séparatistes en Bolivie)</li> <li>• Crime organisé dans les grandes villes</li> <li>• Début de renforcement de la politique nationale de sécurité (achat d'avions, développement de nouvelles technologies)</li> <li>• Débat sur le rôle des forces armées dans la démocratie nationale</li> <li>• Insertion internationale basée sur le concept de « puissance pacifique »</li> </ul>

Source: Adapté de Cepik (2009); Aisina Jnior (2009).

À l'occasion de sa conférence magistrale devant les étudiants des Hautes Études militaires des forces armées et de l'Escola superior de guerra à Rio de Janeiro en mars 2012, le ministre brésilien de la Défense, Celso Amorim, a réaffirmé que l'Amérique du Sud et l'Atlantique Sud (jusqu'à

la côte ouest de l'Afrique) constituait l'environnement géopolitique immédiat du Brésil (Amorim, 2012). Il a expliqué que les relations internationales se caractérisaient par une combinaison de conflits et de coopérations et que l'analyse de la politique brésilienne de défense était fondée sur la coopération et la dissuasion. Selon lui, le *soft power* brésilien réside à la fois dans son pouvoir de négociation, sa capacité à construire des consensus et le rayonnement de ses valeurs (leadership normatif, ce dont témoignent par exemple les initiatives dans lesquelles il s'est engagé telles que l'Agence Brésil-Argentine de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires (ABACC), le Conseil de défense de l'Union des nations sud-américaines (UNASUR) (une vision multilatérale de la sécurité en Amérique du Sud), le premier cours avancé de défense (organisé en 2012 et destiné à former des civils et des militaires des nations sud-américaines afin, entre autres, de développer une pensée sud-américaine en matière de défense, basée sur les concepts de coopération et d'intégration), la mise en place de la Zone de paix et de coopération de l'Atlantique Sud (créée en 1986), la coopération historique avec la Namibie (dont la force navale a été pratiquement formée par la marine brésilienne) ou encore la réunion des ministres de la Défense de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP).

Néanmoins, comme il l'a également rappelé, l'expansion du *soft power* brésilien *via* la coopération ne suffit pas à garantir que le pays soit entendu et respecté ni à le protéger des menaces réelles ou potentielles: « La multipolarité ne garantit pas, en soi, la paix. » L'objectif brésilien paraît clairement énoncé: devenir une puissance régionale et faire contrepoids à l'influence des États-Unis en Amérique du Sud (Christensen, 2013). « C'est l'une des raisons pour lesquelles nous devons "fortifier" notre *soft power*, en le rendant plus robuste » a-t-il affirmé, expliquant qu'il était nécessaire que le pays se dote simultanément d'une stratégie de coopération régionale et d'une stratégie globale de dissuasion contre des agresseurs potentiels. Une politique étrangère indépendante ne saurait être viable, selon lui, en l'absence d'une solide politique de défense, sans délégation.

### 3 / Le *soft power*, expérience multilatérale et coopération Sud-Sud

À l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle, les puissances émergentes dénoncent la perte de légitimité des institutions internationales actuelles ainsi que la crise du modèle économique néolibéral et appellent de leurs vœux une

réforme de la gouvernance mondiale. Ces critiques trouvent des relais dans la société civile, comme en témoignent les différentes éditions du Forum social mondial à Porto Alegre (2001, 2002, 2003, 2005), à Mumbai (2004), à Dakar (2011) ou à Tunis (2013). À la différence du tiers-mondisme, des stratégies du G77 et du mouvement des non-alignés, cette nouvelle demande de réforme du système international exprime un engagement explicite avec les valeurs et les normes des institutions internationales. Il ne s'agit plus de transformer radicalement l'ordre mondial (comme au temps du nouvel ordre économique international, dans les années 1970), ni de promouvoir une politique anticapitaliste, mais plutôt de réformer l'ordre mondial et de l'adapter aux nouvelles réalités économiques et politiques du système international.

Dans le cas particulier de la diplomatie brésilienne, l'intégration des structures supranationales par acceptation des fondements de l'ordre international qui avait guidé la politique étrangère entre 1990 et 2002 est abandonnée au profit de la construction d'alliances et de coalitions demandant des règles internationales plus justes et transparentes afin de remédier à l'asymétrie de l'ordre mondial. Il n'est plus question d'intégrer les différents régimes internationaux sans négocier. À partir de 2003, il a été décidé que la PEB serait toujours au service du développement national, mais à travers une modification des rapports de force et de la géographie du commerce mondial.

Itamaraty a revivifié les relations extérieures (augmentation du nombre d'ambassades et de diplomates) et redonné de la crédibilité à l'idée d'autonomie politique des pays du Sud. Fruit d'une histoire (politique étrangère indépendante des années 1960 et pragmatisme responsable des années 1970) et des décisions politiques prises par la nouvelle coalition gouvernementale, la diplomatie mondiale brésilienne est mise au service d'une politique étrangère en quête d'autonomie dans la région et dans le monde (notamment à l'égard des États-Unis et de leur politique commerciale et de sécurité en Amérique latine). Une diplomatie mondiale engagée dans une « stratégie de diffusion du pouvoir global » (Christensen, 2013) nécessite un investissement important du Brésil pour garantir la présence des représentations brésiennes sur tous les continents, mais également pour élaborer une vision stratégique quant à son modèle d'insertion internationale, ses alliances prioritaires, les processus décisionnels de la gouvernance mondiale.

Tout en insistant sur le besoin de négociation, la diplomatie de Lula s'est distinguée de celle du président Hugo Chávez et s'est appuyée sur deux axes : garantir la présence souveraine du Brésil dans le monde

et promouvoir les principes de justice distributive au sein du multilatéralisme politique et économique. La projection internationale d'un programme social et de la lutte contre la faim illustre cette stratégie normative. La coopération Sud-Sud a souvent été présentée comme une option viable aux revers de la coopération Nord-Sud.

Le contexte régional sud-américain est le lieu privilégié d'expérimentation de cette hypothèse de coopération Sud-Sud (Brun, 2012). L'intégration régionale s'est fondée sur l'apport de financements de la BNDES et a permis de constituer un contrepois à la puissance américaine. Le Brésil a connu de nombreux désaccords avec les États-Unis : intégration des Amériques, rôle du Venezuela et de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques en Amérique du Sud, rôle du secteur public dans le modèle brésilien de développement économique, réaction négative des États-Unis aux prétentions brésiennes de production d'uranium enrichi sur son territoire national, coups d'État au Honduras et au Paraguay, soutien au gouvernement argentin en crise, etc. Des différends subsistent sur le plan géopolitique, qu'il s'agisse de sa revendication itérative en faveur d'une réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies ou du récent rapprochement du Brésil avec la Turquie et l'Iran. La transition Lula-Dilma a donné lieu à des mutations de style dans la conduite de la diplomatie publique, mais pas de substance, car la coalition politique au pouvoir n'a pas profondément changé.

Aujourd'hui, cependant, la diplomatie mondiale développée par le Brésil doit faire face à de nombreux défis politiques et institutionnels liés au multilatéralisme, notamment : le débat sur le rôle et la réforme du Fonds monétaire international (FMI) dans le sillage de la crise financière et monétaire ; les négociations sur le changement climatique et les défis des transformations économiques nécessaires vers un modèle possible de développement durable ; les négociations du cycle de Doha qui sont au point mort au sein de l'OMC ; l'usage excessivement politisé (voire idéologique) des condamnations de certains pays pour violations des droits de l'Homme au Conseil des Nations Unies créé en 2006 ; ou encore le débat sur la coopération internationale pour le développement, l'efficacité de l'aide (ou du développement), selon les termes consacrés lors du quatrième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisé en 2011 à Busan, en Corée du Sud) et la coopération Sud-Sud.

Ces négociations mettent au défi l'expérience multilatérale brésilienne et exigent des solutions à court et long termes ainsi que de nouveaux arrangements politiques. Depuis le XIX<sup>e</sup> siècle, le Brésil participe activement aux négociations internationales ; c'est l'un des

membres fondateurs des principales organisations intergouvernementales (Société des Nations, Nations Unies, Banque mondiale, FMI, OMC). Le Brésil participe aux négociations commerciales multilatérales depuis 1944 (au sein du GATT, puis de l'OMC). Dans les années 1990, le pays a officiellement manifesté son désir d'intégrer le Conseil de sécurité des Nations Unies en tant que membre permanent, en arguant de sa trajectoire au sein du multilatéralisme et de son rôle de médiateur (au Venezuela en 2002, en Bolivie en 2003, en Iran en 2010), poursuivant l'intérêt collectif tout en démontrant ses capacités diplomatiques de négociation (Albaret, 2010). Dans les années 2000, la PEB a changé de cap en matière de multilatéralisme pour mettre en avant les questions liées à l'asymétrie et à la hiérarchie des puissances : le discours officiel s'est alors porté sur le fait que les institutions multilatérales n'avaient plus la capacité d'apporter les réponses politiques adéquates pour faire face aux défis mondiaux, car leurs principes, leurs organisations, leurs normes et leurs règles relevaient d'un ordre politique et économique international révolu.

Un dernier aspect de la PEB en matière de multilatéralisme concerne la participation à des groupes *ad hoc* informels tels que le G20 financier. Il s'agit d'une tendance de fonds du multilatéralisme auquel la PEB s'adapte. Néanmoins, les contradictions et les risques potentiels liés à la transformation du G20 en 2008 (du statut de forum ministériel à celui de sommet d'États) nous semblent évidents pour un pays comme le Brésil : faire partie de groupes *ad hoc* d'une part, symbole de puissance et d'accès aux gains relatifs dans l'arène internationale (faire partie d'une liste des pays qui se font entendre, qui sont invités aux sommets, qui prennent l'initiative d'organiser des réunions ou qui peuvent bloquer les négociations) tout en contribuant à l'affaiblissement institutionnel du multilatéralisme est une stratégie susceptible de mettre en échec la légitimité d'une diplomatie vouée à la solidarité avec le Sud.

En prenant part à des groupes informels comme le G20, la PEB cautionne d'une certaine manière la constitution d'un « système international oligarchique » (Badie, 2011). Le multilatéralisme est une construction institutionnelle de l'après-guerre qui, sur les plans mondial et régional, tend à minimiser les coûts de transaction entre les États. Il ne s'agit pas d'une construction institutionnelle qui serait à l'abri des hiérarchies et des relations asymétriques de pouvoir ou de l'hégémonie nord-américaine qui a marqué son histoire. Et pourtant, ce sont les institutions multilatérales qui garantissent un minimum de coopération et d'apprentissage, de transparence et de prise de décision plus

démocratique (Devin et Smouts, 2011). La création du G20 (et le maintien du G7/G8), la célébration des négociations commerciales bilatérales, le nouveau partenariat transpacifique, entre autres expressions récentes des relations internationales, contribuent en fait à la « déconstitutionnalisation » de l'ordre mondial et à l'affaiblissement des espaces institutionnalisés du multilatéralisme. À qui cette tendance peut-elle profiter ?

### Conclusion : un projet politique de développement autonome

La PEB se déploie sur différentes échelles, tant sur le plan domestique que sur les plans régional et mondial. Plus le Brésil augmente ses capacités nationales (matérielles et immatérielles), plus il tend à concevoir un projet politique de développement autonome, et donc à s'éloigner des positions nord-américaines. Cependant, les résultats de cet éloignement eu égard à d'autres régions et pays ne sont pas encore certains. Tout comme l'Inde, l'Afrique du Sud, la Turquie et le Mexique, le Brésil a des capacités matérielles (productives, technologiques, d'intégration régionale) qui le distinguent des autres pays en développement. Il a également un rôle et une identité dans le système international (un *leadership* politique et normatif) reconnus par d'autres pays du Sud. Dans ce contexte, la PEB doit défendre une diplomatie multilatéraliste qui ne soit pas une « diplomatie de connivence » (Badie, 2011), chercher à valoriser des biens publics régionaux et élaborer des stratégies de développement communes en Afrique et en Amérique du Sud. Ceci présuppose, bien évidemment, un dialogue démocratique et institutionnel à l'échelle nationale entre les différents acteurs de la société brésilienne (entreprises, partis politiques, mouvements sociaux, organisations non gouvernementales et universités), dont les intérêts et les prises de position ne sont pas toujours convergents.

### Bibliographie

- Albaret, M. (2010). *Le Brésil et le Mexique dans le multilatéralisme onusien depuis 1945. Les dynamiques circulaires de l'engagement multilatéral*, thèse de doctorat en science politique, Paris, Sciences Po.
- Aisina Júnior, J. P. S. (2009). *Política externa e poder militar no Brasil, universos paralelos*, Rio de Janeiro, FGV.
- Amorim, C. (2012). « A política de defesa de um país pacífico », *Revista da Escola de Guerra Naval*, vol. 18, n° 1, p. 7-18.

- Atelier de cartographie de Sciences Po (2009). « Principaux importateurs de marchandises brésiliennes, 2002-2012 », Itamaraty (ministère des Relations extérieures du Brésil), Division d'information commerciale, <<http://ceriscope.sciences-po.fr/node/604>>, consulté le 3 mars 2016.
- Bacha, E. et M. Baumgarten de Bolle (dir.) (2013). *O futuro da indústria no Brasil, desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Badie, B. (2011). *La diplomatie de connivence, les dérives oligarchiques du système international*, Paris, La Découverte.
- Brun, É. (2012). « Les gauches latino-américaines et les relations Sud-Sud », dans D. Olivier (dir.), *La gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 425-452.
- Cano, W. (2012). « A desindustrialização no Brasil », *Campinas. Economia e Sociedade*, vol. 21, p. 831-851.
- Carcanholo, M. D. (2010). « Inserção externa e vulnerabilidade da economia brasileira no governo Lula », dans O. A. Lula (dir.), *Contribuições para um balanço crítico 2003-2010*, Rio de Janeiro, Garamond, p. 109-132.
- Cepik, M. A. (2009). « Segurança nacional e cooperação Sul-Sul: Índia, África do Sul e Brasil », dans S. de Lima, M. Regina et M. Hirst (dir.), *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcerias*, São Paulo, Paz e Terra, p. 63-118.
- Christensen, S. F. (2013). « Brazil's foreign policy priorities », *Third World Quarterly*, vol. 34, n° 2, p. 271-286.
- Devlin, G. et M.-C. Smouts (2011). *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin.
- Labmundo (2013). « Cooperação brasileira no mundo: financiamentos brasileiros destinados à cooperação em 2010, em milhões de reais », dans Institut de recherches économiques appliquées - IPEA, *Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional*, s. l., IPEA, <[file:///C:/Users/edition2/Downloads/COBRADI\\_2010BR.pdf](file:///C:/Users/edition2/Downloads/COBRADI_2010BR.pdf)>, consulté le 13 avril 2016.
- Narlikar, A. (2010). *New Powers: How to Become One and to Manage Them*, Londres/New York, Columbia University Press/Hurst.
- Pinheiro, L. et C. R. S. Milani (dir.) (2012). *Política Externa Brasileira: as práticas da política e a política das práticas*, Rio de Janeiro, FGV.
- Schutte, G. R. et P. S. Barros (2010). « A geopolítica do etanol », *Boletim de Economia e Política Internacional*, n° 1, janvier/mars, p. 33-43.
- Soares de Lima, M. R. (1986). *The Political Economy of Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade, and ITAPU*, Thèse de doctorat en science politique, Nashville, Vanderbilt University.
- Vizenini, P. F. (2006). « O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizações internacionais », dans H. A. de Oliveira et A. C. Lessa (dir.), *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 2, São Paulo, Saraiva, <[https://www.researchgate.net/publication/266339185\\_O\\_G-3\\_E\\_O\\_G-20\\_O\\_BRASIL\\_E\\_AS\\_NOVAS\\_COALIZOES\\_INTERNACIONAIS](https://www.researchgate.net/publication/266339185_O_G-3_E_O_G-20_O_BRASIL_E_AS_NOVAS_COALIZOES_INTERNACIONAIS)>, consulté le 14 janvier 2016.