

LA NOUVELLE POLITIQUE ÉTRANGÈRE DU BRÉSIL

PAR
Christophe VENTURA
Directeur de recherche à l'IRIS

NOTE D'ANALYSE - JUIN 2023

Note d'analyse réalisée par l'IRIS pour le compte de l'Agence française de développement.

Les analyses et conclusions de cette note sont formulées sous la responsabilité de leurs auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence française de développement.

Dans une tribune publiée dans *Le Monde* peu avant sa victoire à l'élection présidentielle (intervenue le 30 octobre 2022 face au président sortant d'extrême-droite, Jair Bolsonaro, avec 50,9 % des suffrages contre 49,1 % à ce dernier)¹, le encore candidat Luiz Inacio Lula da Silva (dit « Lula ») formulait les grands axes de la politique étrangère qu'il comptait engager une fois à la tête de l'État brésilien pour ce qui deviendrait son troisième mandat (inédit dans l'histoire nationale).

C'est ainsi dans ces termes qu'il s'exprimait alors à ce sujet : « *Il est nécessaire que le Brésil soit présent à nouveau dans les grands débats internationaux. Nous développerons une politique étrangère **souveraine** et **active**. Nous travaillerons en faveur de la paix, du dialogue et de la coopération internationale. Nous croyons en un monde **multipolaire**. En Amérique latine, nous allons renforcer le Mercosur [Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay] et **relancer l'intégration régionale**. Nous ne voulons plus que l'Amérique latine se limite à la seule exportation de matières premières. En ce sens, nous travaillerons pour que nos pays puissent à nouveau **s'industrialiser et progresser technologiquement**.* » Et d'ajouter : « *Face aux rivalités croissantes entre la Chine et les États-Unis, nous voulons dialoguer avec tous, et **construire un partenariat stratégique avec l'Union européenne**. (...) D'autre part, la priorité de **mon gouvernement sera de rétablir la relation avec le continent africain** (...). Face aux défis de civilisations que nous vivons, nous croyons en **une nouvelle gouvernance mondiale qui doit commencer avec l'élargissement du Conseil de sécurité de l'ONU** et la mise en place de nouvelles formes de coopération entre pays.* »

Au mitan de cette première année de mandat (2022-2026), la relance de l'engagement international du Brésil est manifeste dans de multiples domaines, de la question du changement climatique à celle de la guerre en Ukraine en passant par celle de l'intégration régionale latino-américaine. **Cette note rappellera les principes de base du cadre de politique étrangère promu par le nouveau gouvernement brésilien et en identifiera les principaux axes et les premières actions au niveau régional et international.**

Dans sa première partie, elle rappellera quelques-uns des objectifs prioritaires de la diplomatie de ce gouvernement Lula III et en décrira les mouvements sur la scène internationale depuis le 1^{er} janvier 2023. Elle examinera ensuite la mise en œuvre des nouvelles orientations brésiliennes dans deux espaces clés pour le nouveau gouvernement : l'Amérique latine et la scène internationale dominée par l'exacerbation de la rivalité sino-américaine et l'accroissement des tensions et de la volatilité des relations internationales.

¹ Luiz Inacio Lula da Silva, « Le Brésil doit être présent à nouveau dans les grands débats internationaux », *Le Monde*, 28 octobre 2022.

1 - CADRE GÉNÉRAL DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET RETOUR DU BRÉSIL SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

Au cours de ses précédents mandats (2002-2010), la diplomatie du président Lula s'est toujours inscrite dans le cadre des principes de politique étrangère définis par la Constitution brésilienne de 1988 qui a accompagné le retour à la démocratie du pays et dont il a voulu matérialiser une incarnation.

Dans son article 4, la Constitution établit les principes cardinaux du Brésil en matière de relations internationales. Ces derniers sont au nombre de 10 et doivent guider l'action du pays en toutes circonstances, en lien et au service des « *objectifs fondamentaux de la République fédérative* » définis, eux, dans l'article 3, singulièrement 3-II (« *garantir le développement national* ») et 3-III (« *éradiquer la pauvreté et la marginalisation et réduire les inégalités sociales et régionales* ») du texte fondamental. Parmi ces principes de politique étrangère, l'indépendance nationale (principe 1), la primauté des droits humains (principe 2), l'autodétermination des peuples (principe 3), la non-intervention (dans les affaires intérieures des autres pays - principe 4), la défense de la paix (principe 6) et la recherche de solutions pacifiques aux conflits (principe 7) constituent le substrat juridique (en lien direct avec le droit international du système des Nations unies)² sur lequel s'est toujours développée l'action diplomatique « luliste ». Tout comme celle des présidences antérieures (notamment de Fernando Henrique Cardoso entre 1994 et 2002) et postérieures (Dilma Rousseff, 2011-2016) à cette expérience jusqu'à l'élection de Jair Bolsonaro (2018-2022) dont la politique étrangère « antiglobaliste » s'est caractérisée par une forme d'isolationnisme régional et international.

Durant les années 2000, la politique du Brésil s'est traduite par un premier mouvement de diversification de ses alliances commerciales et stratégiques (Chine, Asie, Afrique, Moyen-Orient) dans le cadre de la promotion d'une coopération Sud/Sud affirmée à laquelle il a directement contribué (création du Forum de dialogue IBAS - Inde, Brésil, Afrique du Sud - en 2003, des BRICS en 2009, participation au G20 des chefs d'État en 2009, etc.). Et ce, au service de politiques lui permettant d'intensifier, sur le plan intérieur, sa lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales, de développer la consommation populaire et de renforcer les positions de son secteur agro-exportateur sur les marchés mondiaux, notamment émergents. Cette période a également installé le Brésil comme « leader consensuel » de l'Amérique du Sud, en en faisant un acteur moteur des avancées de l'intégration régionale (création de l'Union des nations sud-américaines - Unasur - en 2008, de la Communauté des États latino-américains et caraïbes - Celac - en 2010). C'est également durant cette période que Brasilia a dirigé la composante militaire de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (Minustah) -

² À ces principes s'ajoute dans la Constitution l'affirmation d'un destin latino-américain du Brésil. Il s'agit pour le pays de « *rechercher une intégration économique, politique, sociale et culturelle des peuples d'Amérique latine visant la formation d'une communauté latino-américaine des nations* ».

2004-2017 - (première opération de maintien de la paix des Nations unies confiée à un pays latino-américain) et proposé en 2010, en lien avec la Turquie (tous deux non membres du Conseil de sécurité des Nations unies), un plan de règlement de la question nucléaire iranienne (rejeté par les États-Unis et les pays occidentaux). Ou obtenu la direction de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Organisation des Nations unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO).

Cette dynamique de projection du Brésil s'est délitée sous les effets combinés de crises internationale (crise financière de 2008 et ses conséquences économiques) **et nationale** (fin de la présidence de Lula, scandale de corruption « Lava Jato » sur fond de crise socio-économique liée à l'onde de choc de la crise mondiale, destitution de la présidente Dilma Rousseff, gouvernement non élu de Michel Temer entre 2016 et 2018, élection de Jair Bolsonaro).

Tourner la page de l'ère Bolsonaro et faire feu de tout bois

L'ambition portée par le nouveau gouvernement « luliste » en 2023 consiste en premier lieu à renouer, dans le contexte international des années 2020 et ses nouveaux défis, contraintes et exigences (rivalité sino-américaine, changement climatique, crise systémique et multidimensionnelle de la mondialisation, réorganisation du système économique mondial, guerre en Ukraine, etc.), avec le fil interrompu du projet sous-tendu par les orientations engagées depuis les années 2000. **Ainsi, il s'agit de renforcer l'insertion du Brésil dans l'espace économique et géopolitique international**, d'y affirmer la souveraineté de ses intérêts (en faveur de son développement et de son industrialisation) et d'y accroître son influence en s'appuyant, dans cette perspective, sur une stratégie de diversification de ses relations économiques, commerciales, technologiques, diplomatiques et stratégiques, ainsi que de relance de l'intégration régionale latino-américaine et de promotion d'un multilatéralisme plus favorable aux pays du Sud.

La première étape de ce projet consiste à organiser une rupture intégrale et visible avec la politique du précédent gouvernement qui, selon Lula, aurait conduit le Brésil à devenir un État « *paria* » sur la scène internationale.

Pour ce faire, le nouveau gouvernement a fait le choix d'un **activisme diplomatique** tous azimuts depuis son entrée en fonction incarné par le président lui-même, son ministre des Affaires étrangères Mauro Vieira et son conseiller spécial aux questions internationales Celso Amorim³.

³ Diplomate de carrière, Celso Amorim a été en charge de diverses responsabilités multilatérales de haut niveau durant les présidences de Fernando Henrique Cardoso. Il a été ministre des Affaires étrangères durant celles de Lula et ministre de la Défense sous celle de Dilma Rousseff. Il est l'un des principaux architecte et acteur de la politique étrangère brésilienne depuis les années 1990.

Au niveau bilatéral, le nouveau gouvernement a normalisé les relations du pays avec Cuba et le Venezuela (réouverture d'ambassades en février⁴ et mai 2023). **Le président brésilien a rencontré ou échangé directement avec plus de 30 chefs d'État ou de gouvernement depuis sa prise de fonction.** Il a effectué plusieurs voyages officiels à Washington, Buenos Aires, Montevideo, Pékin, Londres, Lisbonne, Madrid, Abou Dhabi. Il a également participé à une visioconférence avec Volodymyr Zelensky et eu plusieurs conversations téléphoniques avec Vladimir Poutine. Au niveau multilatéral, il a participé à la COP27 de Charm el-Cheikh (Égypte)⁵ et au G7 (Hiroshima, 19-21 mai 2023). Mauro Vieira a, lui, représenté son pays lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères du G20 (New Delhi, 2 mars 2023).

Au niveau régional, Lula a participé au VII^e Sommet de la Celac à Buenos Aires (23-24 janvier 2023) et organisé, à Brasilia (30 mai 2023), une rencontre entre tous les chefs d'État et de gouvernement sud-américains (**voir la partie « Le Brésil, l'Amérique du Sud/Latine et les enjeux d'une intégration compétitive »**). Le Brésil a également rejoint les pays accompagnateurs du processus de dialogue entre le gouvernement colombien et l'Armée de libération nationale (ELN en espagnol).

Au niveau multilatéral, le nouveau gouvernement brésilien s'engage à rembourser les arriérés de paiement du pays (environ un milliard de dollars), notamment accumulés sous le mandat de Jair Bolsonaro, aux 28 organismes internationaux dont il est membre (Nations unies, OMC, Organisation internationale du travail - OIT -, etc.). **Il a également annoncé le retour du pays dans le Pacte mondial pour les migrations des Nations unies qu'il avait quitté en 2019.**

Partout, le nouveau président brésilien et sa diplomatie développent un même discours consistant à affirmer le « *retour du Brésil* » sur la scène régionale et internationale, celui d'une diplomatie « *active et de haut niveau* » (« *ativa e altiva* ») visant à transformer le pays en « *protagoniste global* ». **Il s'agit de faire du Brésil un pays capable de parler d'égal à égal avec les pays riches et qui, dans le même temps, puisse porter la parole des pays les plus pauvres au sein des différentes enceintes internationales** (formelles et informelles) pour contribuer à la prise en compte de leurs exigences : lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, solutions face à des niveaux d'endettement insoutenables, notamment après la pandémie de Covid-19, développement, respect des engagements des pays riches en matière de financements pour l'adaptation au changement climatique, etc.

Dans ce contexte, il s'agit dans un premier temps de montrer et de faire savoir, à travers cet activisme diplomatique, que le Brésil dispose d'une capacité de projection internationale étendue (sur tous les continents, à tous les moments du calendrier international et de ses

⁴ Les relations avec La Havane étaient suspendues depuis 2016.

⁵ Lors de cette rencontre, il a annoncé le 16 novembre 2022 la candidature du Brésil pour accueillir en Amazonie la COP30 de 2025. Cette offre a été prise en compte par l'ONU qui a donné son accord (26 mai 2023) et choisi la ville de Belém (État du Para) pour organiser l'événement. Le Brésil devait accueillir l'édition 2019 de la COP, mais le gouvernement de Jair Bolsonaro avait renoncé à l'organiser.

grands rendez-vous), qu'il est, de ce fait, incontournable dans la vie internationale, particulièrement sur plusieurs dossiers (climat, environnement, alimentation, énergie, sécurité collective). Ce faisant, il s'agit de valoriser la capacité du pays à peser dans de multiples espaces internationaux et de montrer qu'il met en œuvre sa conception de la multipolarité en entretenant de bonnes relations avec toutes les puissances de la planète, malgré les clivages qui caractérisent la période et ses logiques dominantes de division et de confrontation. Et ce, sans se soumettre au diktat des unes ou des autres de ces puissances. En quelque sorte, **le nouveau gouvernement brésilien voudrait délivrer un message à plusieurs entrées liées les unes aux autres : celui de son non-alignement, de sa souveraineté, mais également celui d'une puissance du Sud concevant sa capacité d'influence et de montée en puissance sur la scène internationale à partir de celle à s'imposer comme un acteur de dialogue et de conciliation, mais dans une perspective visant à permettre *in fine* aux pays émergents et pauvres de se ménager des espaces plus affirmés dans l'ordre international et ses actuelles recompositions incertaines.**

Ainsi, s'inscrivant dans une approche pragmatique, refusant toute forme d'alignement idéologique ou « campiste », ce nouveau chapitre de la diplomatie « luliste » confirme son cours et ses perspectives réalistes et constitue une forme de continuité actualisée des impulsions données dans les années 2000.

2 – LE BRÉSIL, L'AMÉRIQUE DU SUD/LATINE ET LES ENJEUX D'UNE INTÉGRATION COMPÉTITIVE

L'une des premières décisions du nouveau président brésilien (5 janvier 2023) a été de procéder à la réintégration de son pays au sein de la Celac (composée des 33 pays latino-américains souverains)⁶, dont son prédécesseur Jair Bolsonaro avait décidé le retrait en 2020, la considérant sous influence de la gauche latino-américaine. Lula était l'un des dirigeants à l'initiative de la création en 2010 de cet unique forum de dialogue sous-continentale sans présence des États-Unis (précédée en 2008 par l'organisation du premier Sommet des pays latino-américains et caribéens dans l'État de Bahia au Brésil).

C'est pour son VII^e Sommet à Buenos Aires (24 janvier 2023) que le nouveau président brésilien a effectué son premier voyage à l'étranger, précédé la veille d'une visite officielle en Argentine, mettant fin à la non-relation qu'entretenaient les deux pays depuis l'élection de Jair Bolsonaro. Dans leur déclaration conjointe, Lula et le président argentin Alberto Fernandez ont annoncé la « *relance de l'alliance stratégique* » entre les deux puissances sud-américaines dans

⁶ Cette décision a été simultanément communiquée aux partenaires officiels de la Celac (Union européenne, Union africaine, Association des nations d'Asie du Sud-Est - Asean -, regroupant dix pays, Chine, États-Unis, Inde).

le cadre d'un document qui expose les nouveaux objectifs d'une intégration plus poussée des relations économiques, commerciales et politiques entre elles. **La logique d'ensemble de ce document est celle qui préside d'une manière plus générale au projet du Brésil pour l'Amérique latine, et surtout pour l'Amérique du Sud dans un premier temps, dont les pays, les économies et les systèmes sous-régionaux sont historiquement plus liés entre eux qu'ils ne le sont avec le Mexique, les pays d'Amérique centrale et de la Caraïbe, eux plus insérés à la zone d'attraction nord-américaine.** Ainsi, la déclaration commune entre Buenos Aires et Brasilia prône entre les deux pays « *l'approfondissement de l'intégration productive, la dynamisation et la fluidification du commerce et le développement de capacités scientifiques technologiques [nouvelles] permettant (...) la reconfiguration de chaînes de valeur globales basées sur de nouveaux critères productifs et de redistribution compatibles avec un processus de développement durable* ». Dans ce cadre, il s'agit, « *en matière d'intégration financière et productive* », de faciliter un « *commerce sans obstacle à travers le recours à un système de monnaie locale à destination du commerce des services et la mise en place de lignes de crédit en monnaies locales pour dynamiser le commerce bilatéral et faciliter les flux financiers dans un système renforçant la prévisibilité des transactions* ».

L'optique du Brésil pour sa relation avec l'Argentine et sa vision pour l'Amérique du Sud en général sont les mêmes et se complètent. Il s'agit de forger (entre les deux pays et dans toute la région) des chaînes de valeur productives régionales sectorielles et complémentaires nouvelles, à plus haute valeur ajoutée. Plusieurs objectifs sont ici poursuivis simultanément.

Le premier est d'approfondir l'intégration et l'autonomie stratégiques régionales pour faire face aux chocs globaux et être moins dépendants des autres régions du monde en matière énergétique, alimentaire, technologique, financière, etc.

Le second est de favoriser une montée en gamme et en valeur des productions sud-américaines (notamment destinées à une intensification du commerce intra-régional et à l'exportation) en mutualisant ou en obtenant des technologies et des savoir-faire permettant de **moderniser** (énergie renouvelable, agriculture durable et agrobiotechnologie, amélioration de la traçabilité des produits insérés dans les chaînes de production et d'approvisionnement internationales par exemple), de **diversifier** (semi-conducteurs, machines et équipements, bioéconomie, économie de la connaissance, économie numérique, etc.) et de **réindustrialiser** des économies jugées trop dépendantes de l'extractivisme et des exportations de matières premières et de ressources naturelles à faible valeur ajoutée. Cette montée en gamme souhaitée par le Brésil vise à positionner le pays aux avant-postes d'une dynamique générale de reconfiguration des chaînes de valeur au niveau mondial en faveur de la transition énergétique.

Le troisième objectif proclamé est de mener une telle transition en conformité avec les Objectifs de développement durable (ODD) et les impératifs de l'Accord de Paris sur le climat, notamment en matière de décarbonation des économies. Mais pas à n'importe quel prix, notamment social. Ainsi, selon les mots de Mauro Vieira, « dans ce processus, nous [sommes] guidés par une vision intégrée du développement durable autour de ses trois piliers : économique, social et environnemental - avec une attention particulière à la protection de la biodiversité, la préservation de l'Amazonie et d'autres biomes, et à la création d'emplois et de revenus pour des millions de Brésiliens »⁷.

Dans ces perspectives et dans le cadre de leur relation bilatérale, les deux pays voudraient ainsi promouvoir la création, « à long terme », d'une « monnaie sud-américaine (...) visant la stimulation du commerce et de l'intégration productive régionale, ainsi que l'augmentation de la résilience face aux chocs internationaux ». Pour Buenos Aires et Brasilia, le Marché commun du Sud (Mercosur) doit constituer une « priorité » de la politique étrangère des deux pays et un instrument privilégié au service de l'extension toujours plus régionalisée de ces projets. Pour ce faire, il s'agit ici, comme dans toute l'Amérique du Sud (et Latine), d'« attirer des investissements qui puissent s'intégrer dans [la construction de ces] nouvelles chaînes de valeur »⁸ souhaitées. Cette adresse se destine à l'ensemble des partenaires publics et privés internationaux des pays du sous-continent.

On retrouve cette même orientation générale dans la déclaration finale du **VII^e Sommet de la Celac** qui souligne elle la nécessité, dans ce cadre, d'accélérer l'intégration physique des pays latino-américains afin de moderniser les économies nationales et permettre la construction des chaînes de valeur régionales. Pour ce faire, ces derniers cherchent à mobiliser les investissements nécessaires (régionaux, mais également internationaux) à la réalisation de plusieurs projets d'infrastructures dans les domaines du transport et de la connectivité physique entre pays. Selon eux, il s'agit prioritairement de permettre la réalisation de « corridors bio-océaniques » entre l'Atlantique et le Pacifique qui faciliteront, accroîtront et accéléreront les flux commerciaux et financiers entre pays de la région et entre eux et leurs partenaires internationaux (notamment la Chine et les pays de l'Asie), réduiront les coûts de transport, augmenteront le tourisme et créeront des emplois. Dans le domaine ferroviaire, deux projets sont prioritairement mentionnés : le projet « Corridor ferroviaire Bi Océanique » dont l'objectif est de relier le Brésil, la Bolivie, le Paraguay et le Pérou et le projet « Bi Océanique Vial Puerto Murtinho (Brésil) - Carmelo Peralta (Paraguay) - Misión la Paz (Argentine) - Puertos del Norte (Chili) ».⁹

⁷ Discours de prise de fonction, 2 janvier 2023.

⁸ Lire l'ensemble de la Déclaration : <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-conjunta-con-motivo-de-la-visita-oficial-la-republica-argentina-del>

⁹ Dans le cadre de leur relation bilatérale, l'Argentine et le Brésil négocient le financement du projet de « Gazoduc du président Néstor Kirchner » qui doit permettre d'approfondir leur intégration énergétique et d'assurer au Brésil l'acheminement du gaz naturel argentin provenant de la région Vaca Muerta (Patagonie). Ce projet devrait également permettre de fournir une partie du gaz au Chili. L'ensemble des acteurs présente ce projet comme une contribution nette à leur transition énergétique juste et propre,

Dans le domaine des voies navigables, le projet « Hydro-voie Paraguay-Paraná » est lui jugé prioritaire. Il doit permettre de relier par voies navigables les pays du Mercosur (et la Bolivie) à l'océan Atlantique (par le port de Buenos Aires)¹⁰.

Une nouvelle fois, cette conception générale d'une nécessaire relance de la coopération et de l'intégration régionales a trouvé une nouvelle expression lors du **Sommet des chefs d'État et de gouvernement d'Amérique du Sud organisé à Brasilia le 30 mai 2023**, auquel ont participé les douze pays de cette zone. Si la présence de Nicolas Maduro a constitué l'événement politique et médiatique de cette rencontre (présence équivalente à une reconnaissance de fait de sa légitimité fonctionnelle en tant que président du Venezuela après plusieurs années d'isolement, de rejet de cette reconnaissance et de ruptures diplomatiques)¹¹, son objectif fondamental était d'afficher le *leadership* consensuel régional du Brésil. Il s'agissait de montrer qu'il était le seul pays sud-américain capable de réunir tous les autres après neuf ans d'absence d'un tel moment commun du fait des crises et divisions politiques régionales, qu'il était le pays qui pouvait relancer le sujet de l'unité sud-américaine dans la période. Intégration régionale par des réalisations concrètes, relance de l'Unasur, gestion commune des défis mondiaux transversaux (climat, criminalité organisée et lutte contre les drogues, sécurité régionale et internationale, crises énergétique, alimentaire, sanitaire, développement, lutte contre la pauvreté et les inégalités, etc.) ont constitué les principaux sujets de la rencontre qui a abouti à l'adoption du « Consensus de Brasilia ». Ce texte s'inscrit dans la même lignée que les précédents et formule les mêmes axes de travail. Il affirme que pour faire face aux multiples défis mondiaux, « *l'intégration régionale doit faire partie des solutions* ». Dans cette perspective, les pays s'engagent à « *travailler pour que le commerce et les investissements augmentent entre les pays de la région, que les infrastructures et la logistique s'améliorent, que se renforcent des chaînes de valeur régionales, que s'appliquent des mesures de facilitation du commerce et de l'intégration financière, que soient supprimées les asymétries [entre pays], que soient mises de côté [la pratique] des mesures unilatérales [commerciales par les pays], que soit organisé l'accès aux marchés par le biais d'accords de complémentarité économique, y compris dans le cadre de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI)* ». L'ensemble de ces orientations doit aboutir, selon les signataires, à la création d'une « *zone de libre-commerce efficace [c'est-à-dire également protégée des aléas politiques et idéologiques] sud-*

considérant le gaz naturel comme une énergie propre. Ce point est contesté, par exemple par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE).

¹⁰ Lire la déclaration du VII^e Sommet de la Celac :

https://www.cancilleria.gob.ar/userfiles/prensa/declaracion_de_buenos_aires_-_version_final.pdf

¹¹ S'ils n'ont pas mis en cause le principe de la participation de Nicolas Maduro à ce Sommet, les présidents du Chili (Gabriel Boric, gauche) et de l'Uruguay (Luis Lacalle Pou, droite) ont publiquement critiqué le gouvernement de Nicolas Maduro pour son autoritarisme et ses manquements au respect des droits de l'homme, ainsi que le président Lula dont ils considèrent qu'il minimise ces problèmes. Ce dernier considère que la politique de « pression maximale » exercée envers le Venezuela, inspirée par les États-Unis sous l'ère de Donald Trump et poursuivie par l'administration de Joe Biden, a échoué, que l'isolement de Caracas, les sanctions imposées au pays et la stratégie de « changement de régime » ont conduit à une impasse politique et à aggraver et radicaliser la situation interne, pesant ensuite sur l'ensemble des pays de la région (crise migratoire, crise humanitaire, crise politique régionale, mise à l'arrêt des mécanismes de dialogue et de concertation régionaux). La diplomatie brésilienne privilégie une solution politique négociée dans la crise vénézuélienne et considère que la normalisation des relations des pays de la région avec Caracas est l'une des conditions pour relancer l'intégration régionale.

américaine ». De sorte à matérialiser ces axes de travail, un « *groupe de contact* » est mis en place pour « *évaluer les expériences des mécanismes sud-américains d'intégration et élaborer une feuille de route pour l'intégration de l'Amérique du Sud* ». Il dispose d'un délai de quatre mois pour remettre ce travail¹².

Ainsi, la stratégie globale du Brésil pour l'Amérique du Sud s'inscrit dans la continuité de son projet initial des années 2000, mais en l'adaptant aux contraintes et aux défis de la nouvelle décennie caractérisée par la montée des tensions géopolitiques et leurs conséquences en matière de reconfiguration progressive du système de production économique mondial. Plusieurs phénomènes façonnent cette dernière : la fragmentation des chaînes de valeur mondiales ; la régionalisation de ces dernières dans les domaines stratégiques de l'énergie, de l'alimentation, sanitaire, etc., sous l'impulsion des principales puissances géopolitiques et économiques en concurrence qui cherchent à regagner plus de souveraineté économique et à redéfinir les cadres commerciaux et environnementaux normatifs qui organisent leurs relations avec les autres acteurs internationaux ; la transition des modèles productifs en lien avec les engagements climatiques internationaux.

Ce dernier point est à l'origine de tensions récurrentes entre le Brésil et les pays européens (dans le cadre des négociations UE/Mercosur par exemple) ou les États-Unis. Du point de vue brésilien, la transition du modèle économique du pays dans un sens toujours plus conforme aux exigences climatiques et environnementales internationales est indissociable des siennes en matière de droit au développement (réindustrialisation, montée en gamme et diversification productives, création d'emplois, lutte contre la pauvreté, etc.) et de souveraineté politique dans les choix à opérer et les décisions à prendre (protection de la biodiversité, de l'Amazonie, déforestation¹³, etc.). Le nouveau gouvernement brésilien entend conditionner chaque avancée de sa part en matière environnementale aux engagements concrets pris en contrepartie par ses partenaires pour soutenir le financement de sa transition, la préservation de ses écosystèmes, les transferts de technologies qu'il souhaite, etc¹⁴. Et refuse, comme il l'exprime auprès de l'UE, que les questions environnementales conditionnent de manière trop contraignante les échanges commerciaux et les accès aux marchés¹⁵. Ici, l'influence et les

¹² Lire la déclaration du « Consensus de Brasilia » :

https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/consenso-de-brasilia-2013-30-de-maio-de-2023

¹³ En la matière, l'orientation du nouveau gouvernement combine tolérance zéro pour la déforestation illégale, lutte contre l'orpaillage, réglementation de la déforestation légale.

¹⁴ Les États-Unis (500 millions de dollars, sous réserve de confirmation par le Congrès) et le Royaume-Uni (100 millions de dollars) ont annoncé leur participation au Fonds Amazonie. L'Allemagne a promis quant à elle à Brasilia 200 millions d'euros pour la protection de la forêt tropicale (dont 35 millions pour le Fonds). La Suisse étudie elle aussi la possibilité d'une contribution.

¹⁵ C'est le sens des déclarations du gouvernement brésilien après la mise en circulation de la nouvelle « Side Letter to the Agreement » UE/Mercosur de Bruxelles. Cette dernière exprimerait de nouvelles attentes de l'UE vis-à-vis des pays sud-américains en matière de mise en œuvre contraignante de leurs contributions déterminées au niveau national (CDN) élaborées dans le cadre de l'Accord de Paris - ce que conteste Brasilia dans le principe rappelant que les CDN sont volontaires - et de respect d'autres conventions internationales comme la Convention sur la diversité biologique (CDB). Cette « Side Letter » inviterait également les pays du Mercosur à ne pas abaisser leurs niveaux d'exigences en matière de normes sociales et environnementales locales pour obtenir des avantages commerciaux avec d'autres pays ou des investissements (la Chine est prioritairement visée ici). Dans ce contexte, l'Allemagne est quant à elle favorable à une finalisation rapide de cet accord. Elle parie sur une association bilatérale avec le Brésil en matière d'énergie propre (hydrogène notamment) dans le cadre de sa stratégie de renouvellement de ses

pressions du puissant secteur de l'agronégoce brésilien opèrent et demeurent au sein du nouveau gouvernement.

3 – MOMENT MULTILATÉRAL, MONDE MULTIPOLAIRE

C'est dans ce contexte général et dans le cadre de cette approche de politique étrangère globale qu'il convient d'analyser la stratégie du pays dans l'arène internationale. **Le Brésil souhaite principalement y assurer ses intérêts souverains et construire les partenariats commerciaux, financiers, technologiques et stratégiques avec des acteurs lui permettant d'atteindre ses objectifs à court, moyen et long termes.** Parmi ceux-ci, la modernisation, la réindustrialisation et la diversification de son modèle économique, ainsi que le renforcement de ses positions en tant que puissance énergétique, alimentaire et environnementale mondiale sont centraux.

Dans un contexte où il dispose de la Chine pour premier partenaire commercial, de l'UE pour second (avec l'ensemble des 27 pays membres réunis) et des États-Unis pour troisième (deuxième comme pays seul), ainsi que des BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) comme espace de contre-influence hégémonique face aux États-Unis et leurs alliés¹⁶, le Brésil mise, à l'instar de nombreux pays du Sud, sur une stratégie de diversification de ses relations. Et n'hésite pas, dans ce cadre, à jouer la concurrence entre les uns et les autres dans ses négociations, qu'elles se situent sur le terrain commercial, économique, financier, technologique et diplomatique, chaque domaine pouvant influencer l'autre selon les sujets et les temporalités.

Il s'agit pour le Brésil de progressivement construire sa trajectoire de puissance globale dans un monde multipolaire plutôt que de devenir une puissance d'un « Sud Global ». En effet, cette notion aux contours approximatifs obère la complexité et la transversalité des relations brésiliennes avec des puissances du Nord et du Sud et réduit le champ des relations internationales à une démarcation hégémonique Nord/Sud limitatrice qui, dans le cadre de la rivalité sino-américaine, conforte la représentation de clivages superficiels (Occident/Non-Occident, démocratie/autoritaire, etc.).

fournisseurs suite à sa rupture avec la Russie. Berlin mise dans ce cadre sur un déploiement plus marqué de ses industriels (énergie, motorisation, agro, chimie, électronique) sur le marché brésilien après cette rupture. Sur le sujet, lire « EU-Mercosur trade deal hets new snag over environmental demands », *Dialogo Chino*, 24 mai 2023, <https://dialogochino.net/en/trade-investment/65974-eu-mercotur-trade-deal-new-snag-over-environmental-demands/>.

¹⁶ Le nouveau gouvernement s'investit fortement dans les BRICS. L'ancienne présidente Dilma Rousseff est devenue, en avril 2023, la nouvelle présidente de la Nouvelle banque de développement (NDB) du groupe. Le président Lula appuie les initiatives de « dédollarisation » des échanges entre ses membres (démarche servant notamment à se protéger des sanctions des États-Unis, par exemple pour le commerce avec la Russie ou la Chine). Il soutient également l'entrée de nouveaux membres au sein de bloc, à commencer par l'Argentine.

Quoi qu'il en soit, le Brésil promeut dans son schéma diplomatique, par conviction et opportunité stratégique, la légitimité et la supériorité des logiques et des enceintes multilatérales dans la résolution des problèmes et défis mondiaux (sécurité, commerce, climat, etc.), en lieu et place des logiques unilatérales des puissances dominantes qui aiguisent, selon lui, les rivalités entre ces dernières et contribuent à la fragmentation chaotique de l'ordre international. Pour le nouveau gouvernement en place, la perspective multipolaire constitue à la fois une méthode et un but. Dans ce cadre, le Brésil entend consolider ses positions et sa propre influence au sein du système multilatéral en y portant la voix et un certain nombre de revendications des pays du Sud (nouvelle architecture financière internationale pour résoudre les problèmes d'endettement, lutte contre la pauvreté, droit au développement, adaptation au changement climatique, règlement des conflits, etc.) dans une perspective de « non-alignement » sur les grandes puissances dominantes, tout en ne rompant aucune relation vitale avec les unes ou les autres (Chine, États-Unis, UE, Russie, pays des BRICS). Ou en jouant la concurrence entre les unes et les autres.

Ainsi, à partir de son engagement pour la création d'un « groupe de pays pour la paix » entre la Russie et l'Ukraine prônant un cessez-le-feu et une solution négociée, Lula, qui condamne la Russie pour son invasion de l'Ukraine, mais refuse de lui appliquer des sanctions (ou de se solidariser avec celles des puissances occidentales), plaide pour celle, plus large, d'un « G20 politique ». Selon lui, ce dernier devrait, à terme, être en charge de divers domaines de la vie internationale (climat, paix, économie, internet, démocratie, etc.). De son point de vue, un tel processus devrait servir la naissance de nouveaux formats internationaux plus favorables aux pays du Sud et engager, de fait, une réforme structurelle des systèmes de gouvernance mondiale à mesure que, par exemple, le Conseil de sécurité des Nations unies (auquel le Brésil souhaite - jusqu'à présent vainement - appartenir) n'accueille pas de nouveaux membres, notamment du Sud, et se refuse toujours à toute réforme¹⁷.

C'est dans cet esprit que le nouveau gouvernement brésilien plaide dans un même mouvement pour la relance de l'OMC, son intégration au sein de l'OCDE, le renforcement de l'Organisation du traité de coopération amazonienne (OTCA)¹⁸. Ou qu'il annonce la relance active de sa coopération avec les pays africains (notamment l'Angola autour des enjeux pétroliers et énergétiques) et leurs organisations régionales, le développement de « partenariats diversifiés » au Moyen-Orient (finalisation des accords de libre-échange entre le Mercosur, l'Égypte, Israël, la Palestine), son soutien à une solution à deux États dans le conflit Israël/Palestine, le développement d'une relation avec les pays de l'Asean, etc.

¹⁷ Sur les positions du Brésil sur la guerre en Ukraine, lire Christophe Ventura, « En Amérique latine, le non-alignement au service de la paix », *Le Monde diplomatique*, mai 2023, <https://www.monde-diplomatique.fr/2023/05/VENTURA/65726>

¹⁸ Le Brésil accueillera une rencontre de ses autres pays membres (Bolivie, Colombie, Équateur, Guyana, Pérou, Suriname, Venezuela) à Belém (futur siège de la COP 30 en 2025) les 8 et 9 août 2023 pour traiter de la question de la préservation de l'Amazonie.

CONCLUSION

Le nouveau gouvernement brésilien met en mouvement sa diplomatie « *active et de haut niveau* » et expose son volontarisme politique tandis que s'ouvre une séquence multilatérale d'exception pour lui. En effet, le pays présidera la G 20 en 2024, puis accueillera le Sommet des BRICS et la COP 30 en 2025. Mais sur de nombreux dossiers emblématiques (Ukraine, climat, déforestation) ou au long cours (transition du modèle productif, intégration régionale, multipolarité), ses réussites dépendront de nombreux facteurs combinés. **Sur le plan intérieur**, le pays reste fragilisé sur le plan socio-économique (croissance modérée après des années de récession et la pandémie de Covid-19, pauvreté, insécurité alimentaire, inégalités sociales) et polarisé sur le plan politique après les élections de 2022. Le gouvernement ne dispose pas de majorité au Congrès et ses marges de manœuvre sont largement déterminées par la construction d'alliances contingentes, le « bolsonarisme » reste une force sociale et politique puissante dont la présence demeure au sein des administrations, nombre d'entreprises publiques ont été privatisées sous l'ère Michel Temer et Jair Bolsonaro, d'autres, comme le géant énergétique Petrobras, ont vu leur capital s'ouvrir à des actionnaires privés étrangers, le secteur de l'agronégoce pèse lourdement dans la vie politique quotidienne et les choix de l'État¹⁹. **Sur le plan extérieur**, le Brésil doit prendre en compte une situation politique régionale mouvante. En Amérique du Sud, l'Argentine, son partenaire stratégique, pourrait connaître un changement de majorité politique au profit de la droite lors des prochaines élections en octobre 2023, ce qui ébranlerait la dynamique régionale. Au niveau sous-continentale, le Mexique, allié et partenaire sur de multiples sujets, développe néanmoins une stratégie économique et d'intégration qui souhaite insérer plus directement dans les chaînes de valeur nord-américaines, projet qu'il promeut auprès de ses partenaires dans la région, notamment en Amérique centrale et au sein de l'Alliance du Pacifique (Chili, Colombie, Mexique, Pérou).

C'est l'ensemble de ces dynamiques qu'il conviendra de suivre pour mieux mesurer les potentielles avancées, les blocages ou les reculs des ambitions de ce troisième mandat résolument tourné vers l'international du président Lula.

¹⁹ Comme l'ont indiqué les votes de la Chambre des députés au mois de mai 2023 contre les droits des peuples indigènes et pour la restriction des attributions de leur ministère, ainsi que de celui de l'environnement.

© IRIS - Tous droits réservés

L'IRIS, association reconnue d'utilité publique, est l'un des principaux think tanks français spécialisés sur les questions géopolitiques et stratégiques. Il est le seul à présenter la singularité de regrouper un centre de recherche et un lieu d'enseignement délivrant des diplômes, via son école IRIS Sup', ce modèle contribuant à son attractivité nationale et internationale. L'IRIS est organisé autour de quatre pôles d'activité : la recherche, la publication, l'organisation d'évènements et la formation.



www.iris-france.org

Twitter : @InstitutIRIS - Facebook : InstitutIRIS - Instagram : institut_iris
2 bis rue Mercœur - 75011 PARIS / France - Tél : + 33 (0) 1 53 27 60 60

Pour un monde en commun

L'Agence française de développement (AFD) met en œuvre la politique de la France en matière de développement et de solidarité internationale. À travers ses activités de financement du secteur public et des ONG, ses travaux et publications de recherche (Éditions AFD), de formation sur le développement durable (Campus AFD) et de sensibilisation en France, elle finance, accompagne et accélère les transitions vers un monde plus juste et résilient.

Nous construisons avec nos partenaires des solutions partagées, avec et pour les populations du Sud. Nos équipes sont engagées dans plus de 4 000 projets sur le terrain, dans les Outre-mer, dans 115 pays et dans les territoires en crise, pour les biens communs – le climat, la biodiversité, la paix, l'égalité femmes-hommes, l'éducation ou encore la santé. Nous contribuons ainsi à l'engagement de la France et des Français en faveur des Objectifs de développement durable (ODD). Pour un monde en commun.



www.afd.fr

Twitter : @AFD_France - Facebook : AFDOfficiel - Instagram : afd_france
5, rue Roland-Barthes -75598 Paris cedex 12 -France - Tél. : +33 1 53 44 31 31