

## Lula et la politique étrangère brésilienne de 2003 à 2010

Jean-Jacques Kourliandsky<sup>1</sup>

**Après huit années de politique extérieure « luliste », le Brésil s'affirme comme une puissance en devenir dans le concert des nations. La priorité accordée au multilatéralisme et aux initiatives bilatérales – réaliste et sans *a priori* idéologique – a permis à la diplomatie brésilienne une nouvelle présence au monde. Cette stratégie d'« insertion souveraine », décomplexée bien qu'aux accents ambigus, déconcerte tant à gauche qu'à droite.**

La place du Brésil dans le monde a-t-elle évolué depuis l'installation de Lula au *Planalto*, le siège de l'exécutif, le 1<sup>er</sup> janvier 2003 ? La diplomatie brésilienne a-t-elle un contenu nouveau, plus progressiste et internationaliste ? Ces questions sont imposées par le calendrier. En 2010, les Brésiliens votent pour désigner un nouveau chef de l'État. Lula, président sortant, et la candidate de son parti, le Parti des travailleurs (PT), Dilma Rousseff, vont être jugés à l'aune des années de gouvernement 2003-2010. Les programmes de ceux et celles qui aspirent à lui succéder s'appuieront sur le bilan jugé insuffisant par certains, alors que d'autres le considèrent trop ambitieux. 2010 est dans tous les cas un moment de vérité, celui de toutes les interrogations et de toutes les interpellations posées aux candidats par les électeurs. Après deux victoires présidentielles en 2002 et 2006 et deux mandats, l'heure est au bilan pour le président sortant et son pays.

---

1. Historien et politologue, chargé de recherche à l'IRIS (Institut de relations internationales et stratégiques, Paris).

Un bilan est nécessairement global. C'est celui d'abord d'une politique économique et sociale. Lula a été élu en 2002 par une majorité, celle des plus pauvres, en attente d'une vie meilleure. Il est aussi, bien que cela n'ait pas été au cœur des préoccupations des votants, et donc du programme de Lula candidat, celui d'une politique extérieure. Le Brésil du président élu par les plus défavorisés a-t-il défendu dans le monde leur cause et celle de leurs semblables ? Le Brésil a-t-il, quelle que soit la réponse apportée à cette question, bonifié son influence et son rôle dans le concert des nations ?

### **Une expérience révélatrice : la Minustah**

---

Une analyse de situation diplomatique concrète en fin de période Lula – celle de la crise humanitaire majeure d'Haïti affecté par un tremblement de terre le 12 janvier 2010 – permet une première évaluation. Le Brésil est en effet l'un des acteurs internationaux majeurs de ce drame. Il est à Port-au-Prince détenteur d'un pouvoir militaire délégué par l'ONU en 2004. Depuis cette date, le Brésil a pris la responsabilité de la Minustah, Mission de stabilisation des Nations unies en Haïti.

Il a été au lendemain du drame confronté à la concurrence humanitaire de toutes les grandes puissances, à commencer par celle des États-Unis, qui lui ont disputé sa place sur le terrain humanitaire. Le rapport de force est très vite apparu inégal. Les Brésiliens ont 1 280 hommes sur place et la Minustah, dont ils ont le commandement, comprend au total 6 956 hommes. Les États-Unis ont déployé 15 000 militaires quelques jours après le séisme, appuyés par une escadre aéroportée. Ils ont aussitôt pris en charge l'aéroport et le port, contrôlant ainsi deux portes d'entrée et de sortie stratégiques.

Pourtant, avec le soutien du Mexique qui a obtenu la tenue d'une réunion du Conseil de sécurité le 19 janvier 2010, le Brésil a vu sa place confirmée et la Minustah renforcée. 1 300 soldats brésiliens supplémentaires, une aide d'urgence significative, couplés à la connaissance des réseaux sociaux locaux acquise par la Minustah depuis six ans, la pacification gagnée mois après mois depuis 2004 par les casques bleus, la capacité démontrée par les soldats des Nations unies à tenir la ville après le séisme en dépit des pertes humaines subies le 12 janvier 2010, ont contenu la pression conjointe des États-Unis et du Canada, agissant initialement en marge de l'ONU. Depuis le 19 janvier toutefois, États-Unis et Canada coordonnent leur présence avec la Minustah. La conférence des dona-

teurs organisée à Montréal le 25 janvier 2010 a respecté le rapport de forces constaté sur le terrain, fondé sur le triumvirat : États-Unis, Canada, Brésil.

Quelles conclusions tirer de ces événements ? Le Brésil a été incontestablement bousculé par les États-Unis qui dans une phase initiale, au nom de l'urgence, ont agi sans prendre en compte la logistique de la Minustah. Le Brésil a-t-il pour autant pêché par ambition en 2004, en enfilant un costume qui se serait révélé trop ambitieux ? Quel enseignement tirer de l'événement ? Revêt-il pour le Brésil un caractère exceptionnel ?

Trois remarques. Le Brésil a pu accompagner la montée en puissance militaire et logistique des États-Unis. Il a d'autre part bénéficié du soutien diplomatique des pays participants à la Minustah et, au-delà, des membres d'organisations interaméricaines, du Groupe de Rio, de l'Unasur, de la diplomatie mexicaine et, en Europe, de l'Italie. Cet ensemble a rendu à l'ONU et donc au Brésil, son rôle d'opérateur militaire sur le terrain haïtien, malgré l'initiative militaro-humanitaire des États-Unis.

Cette combinaison est tout à fait originale. Le Brésil n'avait jamais avant 2004 – pas plus d'ailleurs qu'aucun autre pays d'Amérique latine – pris la responsabilité d'une opération de paix onusienne. Il a démontré qu'il avait les capacités diplomatique et militaire d'assumer cette responsabilité. Il a bénéficié tout au long de cet épisode du soutien des Latino-Américains qui l'accompagnent depuis 2004 au sein de la Minustah<sup>2</sup>. L'événement a montré un Brésil qui, tout en jouant collectif, a fait la démonstration qu'il ambitionnait aussi de tenir un rôle d'acteur international majeur. Il y a là incontestablement quelque chose de nouveau. Jamais avant 2003, le Brésil n'avait signalé de telles ambitions, ni fait la démonstration qu'il avait les moyens de ses objectifs affichés.

### **Un nouvel ordre international : le multilatéralisme**

La combinaison d'actions multilatérales et de revendications révélatrices d'une puissance en devenir aura été le fil conducteur des années Lula. Elle s'est matérialisée par de multiples coopérations

---

2. Les effectifs de la Minustah le 12 janvier 2010 : Brésil 1 280 ; Uruguay 1 136 ; Népal 1 078 ; Sri Lanka 959 ; Jordanie 634 ; Argentine 557 ; Chili 509 ; Pérou 209 ; Bolivie 208 ; Philippines 157 ; Guatemala 116 ; Équateur 67 ; Paraguay 31 ; États-Unis 6 ; Canada 5 ; France 2 ; Corée 1 ; Inde 1 (source : ONU).

intergouvernementales. Cette créativité institutionnelle a constitué un élément novateur de la diplomatie brésilienne. Perceptible dès 2003, elle s'est traduite jusqu'en 2010 sur des fronts très différents, avec pour objectif de construire un ordre international fondé sur la multilatéralité.

Pour ce faire, le Brésil n'a pas proposé une rupture frontale avec les puissances installées, comme l'avaient tentée les non-alignés après Bandung. Il ne s'agissait pas de proposer un autre monde, mais, en respectant les règles du jeu existantes, de gripper les processus de décision et de susciter de nouvelles majorités internationales. Le Brésil a ainsi été à l'origine de nouvelles alliances. En mai 2003, il a créé avec l'Afrique du Sud et l'Inde, le groupe IBAS. Quelques mois plus tard, en septembre, il a récidivé avec le G22, coalition tricontinentale de défense commerciale. 2005 a vu la constitution d'un ensemble original réunissant Sud-Américains et Ligue arabe.

L'année suivante, le Brésil a mis en place avec le Nigeria un cercle Amérique du Sud-Afrique noire. En 2007, il a créé avec les États-Unis un bloc de pays producteurs de biocarburants. En mai 2008 à Brasília, est créée l'Unasur – l'Union des nations d'Amérique du Sud – et en décembre, la Conférence des pays d'Amérique latine. En 2009 enfin, le Brésil a coparrainé avec la Russie, l'Inde et la Chine, l'institutionnalisation du groupe BRIC, simple acronyme inventé en 2003 par la banque Goldman Sachs pour orienter les investisseurs occidentaux<sup>3</sup>.

Quel a été l'effet de cette débauche de multilatéralisme ? Comme pour le dossier haïtien, les résultats auront été en ombres et lumières. De vrais succès diplomatiques tout à la fois collectifs et nationaux ont alterné avec des échecs, partiels ou plus significatifs. À défaut d'avoir pu participer à l'élaboration de nouvelles règles internationales, le Brésil et ses alliés ont empêché la perpétuation de décisions prises par les puissances établies.

L'OMC était jusqu'en 2003 orientée par les compromis trouvés par les pays de la triade (États-Unis, Japon, Union européenne). L'IBAS, noyau constitutif du G22, a réussi à constituer un front de grands pays du Sud qui, lors de la conférence de Cancún en septembre 2003, est parvenu à remettre en question ce mode de fonctionnement. Avec le Brésil, les pays communément qualifiés

---

3. BRIC : Brésil, Russie, Inde et Chine. L'auteur de cette invention s'appelle Jim O'Neill.

d'émergents ont acquis depuis cette date une place décisionnelle en matière de politique économique internationale.

Quel que soit le jugement que l'on porte sur les décisions de portée universelle prises en 2008 et en 2009 dans les forums économiques et climatiques de Londres, Pittsburgh et Copenhague, un élément nouveau est la participation de plusieurs grands pays du Sud – Argentine, Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Mexique, Pakistan – aux prises de décision.

Sur le continent américain, le Brésil – de concert avec quelques grands pays – a permis au Venezuela de surmonter la grave crise intérieure en 2003. Avec l'Argentine et le Venezuela, il a fait échouer, lors de la conférence interaméricaine de Mar del Plata en 2005, le projet de Zone de libre-échange des Amériques imaginé par les États-Unis. Il a, avec les mêmes pays, fait élire au secrétariat général de l'OEA, Organisation des États américains, un candidat non étasunien, le Chilien José Miguel Insulza. Avec d'autres partenaires latino-américains – Argentine, Bolivie, Chili, Équateur, Guatemala, Paraguay, Pérou, Uruguay –, le Brésil a pris en 2004 le commandement d'une opération de paix des Nations unies en Haïti, la Minustah.

Mais le Brésil a aussi participé à d'autres initiatives Nord-Sud. Certaines ont été réalisées avec les « coopérations » inventées à l'OMC et l'Amérique latine, comme le projet Faim zéro présenté à l'ONU en septembre 2004. D'autres ont révélé des ambitions plus nationales, en particulier la mise en place, avec les États-Unis en 2007, d'une organisation commune des producteurs de biocarburants.

La diplomatie multilatérale a aussi connu son lot de difficultés et d'échecs. Avec l'Allemagne, l'Inde et le Japon, le Brésil a constitué un groupe Nord-Sud, le 21 septembre 2004, dont la vocation était de promouvoir l'accession conjointe de ces pays au Conseil de sécurité de l'ONU comme membres permanents. Mais ce groupe, le G4, n'a à ce jour pas obtenu de résultat significatif, en raison de l'opposition des États-Unis et de la Chine, appuyée sur chaque continent par un certain nombre de pays (Argentine, Italie, Mexique, Nigeria, Pakistan). L'échec de la rencontre des pays amazoniens membres de l'OTCA<sup>4</sup>, que Lula souhaitait rassembler à Manaus le 26 novem-

---

4. OTCA, Organisation du traité de coopération amazonienne (traité signé le 3 juillet 1978 par la Bolivie, le Brésil, la Colombie, l'Équateur, la Guyane, le Pérou, le Surinam, le

bre 2009 en présence de son homologue français pour préparer la conférence sur le réchauffement climatique de Copenhague, a révélé une autre difficulté ; celle de faire admettre par ses voisins un *leadership* régional bienveillant, justifié par un indéniable écart de puissance.

Toutefois, cette bienveillance ne s'est pas imposée avec évidence aux riverains du Brésil. Le Brésil, ses entreprises transnationales et ses hommes – qui franchissent les frontières, achètent et occupent des terres – inquiètent. La Bolivie, l'Équateur et le Paraguay ont adopté, en dépit de la sympathie politique à l'égard de Lula, des politiques révisionnistes à l'égard du Brésil et de ses intérêts. Les ambitions du pétrolier Petrobras ont été contestées par la Bolivie en mai 2006, la répartition des revenus tirés du barrage d'Itaipu, partagé avec le Paraguay, a été remise en question par Asunción en 2008. Les tentatives faites par le Brésil pour accéder à des postes de responsabilité internationale, récurrentes tout au long de la période, se sont souvent soldées par des échecs faute d'avoir pu mobiliser le groupe latino-américain, comme cela avait été le cas pour la direction de la Banque interaméricaine de développement en 2005, et celle de l'Unesco en 2008.

### **Une mobilisation diplomatique inédite : les initiatives bilatérales**

---

Parallèlement à cette option multilatéraliste, le Brésil a, pour la première fois de son histoire, multiplié les initiatives bilatérales. Cette mobilisation diplomatique a concerné les pays de tous les continents, qu'ils soient « centraux », « impérialistes » selon la définition privilégiée, ou « périphériques », non alignés ou du Sud. Depuis son entrée en fonction, Lula a visité chaque année plusieurs nations d'Afrique. L'Afrique du Sud, le Nigeria et l'Angola l'ont été particulièrement. Le lien ainsi cultivé, au-delà des intérêts d'État, avait pour finalité de réconcilier l'identité brésilienne avec sa part africaine.

Le Brésil a aussi entretenu des rapports diversifiés – économiques, commerciaux, diplomatiques, technologiques – avec l'Inde et surtout la Chine. Il a également innové en visitant le Proche-Orient, rappelant ainsi qu'au Brésil vit une importante communauté syro-libanaise de plusieurs millions de personnes. Dans le groupe des pays développés, certains ont été privilégiés : l'Allemagne pour

des motifs diplomatiques – les deux pays aspirant au statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies – et économiques, la France pour des raisons diplomatiques et militaires – signature d'un partenariat stratégique et vente d'armements sophistiqués en 2008 –, le Japon pour des motifs diplomatiques et technologiques, l'Italie enfin pour des raisons humanitaires suite au tremblement de terre en Haïti.

### **Politique extérieure de Lula : continuité ou rupture ?**

Le Brésil, à l'échelle du continent latino-américain mais aussi plus globalement, a vu son influence croître entre 2002 et 2010. Le Brésil est désormais consulté sur un certain nombre de questions collectives par les États « centraux ». Il est devenu acteur de son devenir et accessoirement de celui d'autres pays. Mais si la politique extérieure des mandatures de Lula a été sensiblement différente de celles de ses prédécesseurs, y a-t-il pour autant rupture ? Et cette rupture éventuelle a-t-elle un caractère progressiste ?

La politique extérieure brésilienne, au cours de la période 2003-2010, a réalisé un saut qualitatif en se fondant sur une approche réaliste. Le pays est aujourd'hui reconnu comme une puissance émergente au vu de sa participation à des forums directeurs mondiaux (G8/G20) ou à des processus de finalisation de propositions à caractère général, comme on l'a vu à Copenhague lors de la Conférence sur le réchauffement climatique, ou encore en raison de son rôle pendant la crise haïtienne avec le Canada et les États-Unis. Le Brésil est aujourd'hui aussi reconnu comme puissance émergente par les cabinets de consultants internationaux. A. T. Kearney l'a classé au 13<sup>e</sup> rang de l'attractivité internationale en 2002 et au 4<sup>e</sup> rang en 2009. Les publications universitaires abondent dans ce sens (Jaffrelot, 2008).

La forme d'insertion au monde privilégiée par les présidents Fernando Collor de Mello et Fernando Henrique Cardoso, ouverte au capital étranger et encourageant les grands exportateurs nationaux – en particulier les agro-industriels –, n'a pas été remise en question. Peut-on en déduire pour autant une continuité d'idées et d'actions entre ces trois présidents ? L'examen de leurs comportements diplomatiques respectifs conduit à différencier Lula de ses deux prédécesseurs (Luiz Cervo, 2008).

Les plus-values commerciales dégagées par le Brésil n'ont pas été gérées politiquement de la même façon. Elles ont été investies

par Lula pour l'action interne et sociale, mais aussi extérieure, à la différence de ses prédécesseurs plus respectueux des rapports de force internationaux. Le Brésil était pourtant dès 1998 qualifié d'économiquement émergent par la banque Goldman Sachs. Il s'agissait toutefois, dans ce cas, d'une émergence passive, les dirigeants d'alors acceptant sans broncher que le pays constitue le terrain de jeu financier des investisseurs de la triade (Kourliandsky, 2009).

Depuis 2003, l'État brésilien a investi socialement les retombées financières des exportations agricoles. Elles lui ont permis de renverser sa position au sein du FMI. Hier débiteur, le Brésil en est aujourd'hui créancier. Ayant ainsi retourné le modèle économique dominant à son bénéfice, le Brésil a cherché à bonifier ce résultat en cultivant les alliances internationales.

### **Une diplomatie entre éloges et critiques**

Les critiques émises à la gauche du PT contestent le caractère progressiste des politiques de Lula et donc aussi de sa politique extérieure. Ce jugement suppose, pour être bien compris, une définition préalable de ce que l'on entend par progressisme. Si l'on s'en tient aux faits, à l'expression concrète de la diplomatie du Brésil depuis 2003, celle-ci ne relève manifestement pas de conceptions que l'on qualifiera d'anti-impérialistes. Elle ne cherche pas l'affrontement avec les États-Unis et les pays « centraux ». Elle ne privilégie pas la constitution de blocs internationalistes alternatifs.

Les expressions les plus théoriques utilisées par les conseillers de Lula signalent que le Brésil cherche une forme d'« insertion souveraine », une nouvelle présence au monde (de Azevedo, 2003). Pour autant, le Brésil de Lula n'a jamais critiqué des États qui, comme Cuba ou le Venezuela, tiennent des discours identifiables à une conception définissant des lignes de partage internationales selon des critères inspirés du marxisme ou d'une rupture révolutionnaire. Plus encore, il entretient avec leurs gouvernements des relations de coopération active, mais en signalant toutefois qu'il ne partage pas leurs conceptions du monde et des relations internationales.

Le Brésil se réserve par ailleurs la possibilité d'entretenir de bons rapports avec des États conservateurs, alliés des États-Unis – comme la Colombie et le Pérou – ou des gouvernements « centraux » – comme ceux d'Allemagne, d'Espagne, du Japon, de la France – et ne s'interdit pas un dialogue parfois très concret avec les États-Unis. Le Brésil a ainsi de façon déconcertante mul-

tiplié des liens, perçus par l'observateur engagé, comme plus ou moins complémentaires avec l'ensemble du monde. Y aurait-il un penchant « luliste » à l'oxymore internationaliste ? Un relativisme cachant une politique réaliste et classique d'un Brésil puissant, sans contenu idéologique autre que le nationalisme ? On peut en effet trouver, et les adversaires politiques du PT l'ont souligné pour l'en féliciter, une part de réalisme et donc d'acceptation du monde tel qu'il est de la part de Lula.

Dans les critiques entendues, que ce soit au nom d'un anti-impérialisme trahi par le président, ou au contraire en raison du caractère hypocritement partisan d'une politique inscrite dans la continuité, il y a un malentendu fondamental. Le président Lula da Silva est issu d'un parti, le PT, qui n'a jamais été de gauche au sens traditionnel du terme. Le PT n'a pas de culture idéologique de référence, fondatrice, contraignant la pensée et orientant l'action. Le PT a toujours fonctionné conformément à une histoire et à une culture qui sont syndicales. L'objectif du moment est déterminé par l'attente collective de ses adhérents/électeurs. Sa réalisation est conditionnée par les rapports de force.

La stratégie n'interdit aucune option. La seule obligation est celle du résultat. Il n'y a pas de discours de la méthode, mais une pratique fondée sur l'expérience, mêlant accommodements et affrontements. Le PT et Lula n'ont jamais été prisonniers d'une pensée et d'une méthode dite scientifique. Pragmatiques, ils sont les porteurs de valeurs et de pratiques revendicatives des salariés organisés. Le fil conducteur n'est pas la révolution, mais le changement pas à pas du quotidien.

*« Ce qui est en jeu », a écrit à ce sujet Candido Mendes, « c'est une "pratique pratique", [...] qui ne se mesure pas à un volontarisme abstrait de changement. Cela signifie que la viabilité du changement est conquise de l'intérieur du statu quo et non en s'y confrontant » (Mendes et L'Yonnet, 2006). Cette méthode, qui a été privilégiée en politique étrangère, a pu déconcerter de droite à gauche, à l'Est comme à l'Ouest, en raison de sa nature syndicale. « Ayant l'expérience des conflits sociaux, [...] nécessitant une connaissance et une pratique des rapports de force, [...] une capacité d'appréciation de ses propres moyens, comme de ceux de l'adversaire, seule à même de fabriquer les compromis assurant le dépassement des antagonismes et des contradictions, le nouveau président a*

[...] *trouvé dans les différends internationaux un terrain familier*» (Kourliandsky, 2004).

Selon Marco Aurelio Garcia, conseiller diplomatique du chef de l'État, l'insertion souveraine recherchée par le Brésil a consisté, « *compte tenu de la possibilité pour le monde d'aller vers la multipolarité [...] à chercher une association avec d'autres pays partageant ses valeurs et offrant des possibilités de complémentarité économique* » (Garcia, 2008). Sur le plan international, le Brésil a fait un saut qualitatif entre 2002 et 2010. Le constat est indéniable. Mais il est difficile d'aller au-delà tant les évaluations sont contradictoires. Emir Sader, universitaire engagé, a sans doute exprimé de façon particulièrement révélatrice cette incapacité des observateurs critiques à porter un diagnostic définitif sur Lula et sa politique extérieure comme intérieure.

« *Le gouvernement de Lula a reçu les qualificatifs les plus contradictoires. Meilleur administrateur du modèle néolibéral, selon une critique de la gauche radicale, populiste étatiste, au contraire pour la droite et les moyens de communication de masse. [...] Critiques et éloges alternent de façon simultanée et contradictoire [...]. Une certitude malgré tout, "le gouvernement de Lula en jouant la multipolarité, en privilégiant les processus d'intégration régionale et les alliances Sud-Sud, a un caractère prédominant progressiste"* » (Sader, 2009). Mais le vrai défi pour demain n'est-il pas ailleurs ? Après Lula, puisqu'il ne se représente pas en 2010, cette diplomatie – au-delà des ambiguïtés vues par certains – sera-t-elle validée par le prochain président ?

### Bibliographie

- de Azevedo R. (2003), *Por uma inserção soberana no mundo*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 18 décembre.
- Garcia M.A. (2008), « A Opção Sul-Americana », *Interesse Nacional*, São Paulo, n° 1, avril-juin.
- Jaffrelot C. (2008), *L'enjeu mondial, les pays émergents*, Paris, Presses de sciences po/L'Express.
- Kourliandsky J.-J. (2004), « Une dynamique extérieure », in Rolland D. et Chassin J. (dir.), *Pour comprendre le Brésil de Lula*, Paris, L'Harmattan.
- Kourliandsky J.-J. (2009), « Argentine, Brésil, Mexique : pertinence du concept d'émergence », *La Revue internationale et stratégique*, n° 75, IRIS/Dalloz, automne.
- Luiz Cervo A. (2008), *Inserção Internacional*, São Paulo, Saraiva.
- Mendes C. (avec L'Yonnet F.) (2006), *Le défi de la différence, entretiens sur la latinité*, Paris, Albin Michel.
- Sader E. (2009), *A Nova Toupeira*, São Paulo, Boitempo.