



HAL
open science

La Grande Diplomatie de Lula : la continuité sous habits révolutionnaires ? Analyse des capacités de changement de la politique étrangère du Brésil : le cas de la diplomatie Lula da Silva (2003-2010) et de son héritage (1930-1989 ; 1990-2002)

Gabriel Castillo

► **To cite this version:**

Gabriel Castillo. La Grande Diplomatie de Lula : la continuité sous habits révolutionnaires ? Analyse des capacités de changement de la politique étrangère du Brésil : le cas de la diplomatie Lula da Silva (2003-2010) et de son héritage (1930-1989 ; 1990-2002). Science politique. 2014. dumas-01087010

HAL Id: dumas-01087010

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01087010v1>

Submitted on 25 Nov 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La Grande Diplomatie de Lula : la continuité sous habits révolutionnaires ?

Analyse des capacités de changement de la politique étrangère du
Brésil :
le cas de la diplomatie Lula da Silva (2003-2010) et de son héritage
(1930-1989 ; 1990-2002).

Gabriel CASTILLO

Mémoire de recherche – Master 2 : Relations Internationales

Sous la direction de M. Yves Viltard

Paris I – Panthéon Sorbonne

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
LISTE DES ABREVIATIONS	4
INTRODUCTION	6
Présentation générale.....	6
Sujet et littérature.....	8
Démarche de recherche.....	10
Présentation de la thèse et des hypothèses de recherche.....	12
PREMIERE PARTIE - La primauté des dichotomies « Nord /Sud » et « Centre/Périphérie » dans les représentations politiques du Ministère des Relations Extérieures : suffisante pour imprimer une continuité ?	15
A/ Emergence historique des idéologies de la dépendance dans les cercles du pouvoir au Brésil...16	
1/ Un rattachement au dépendantisme précurseur des années 1930.	16
2/ La formalisation d'une pensée brésilienne de la politique étrangère à partir des années 1950.	21
B/ La constance du statut périphérique du Brésil au long du siècle, ciment de la dichotomie Nord/Sud au cœur de la Politique Etrangère du Brésil.....	25
1/ Des objectifs de développement partiellement atteints.	25
2/ Les découpages géopolitiques maintenus par la guerre froide figeant le Brésil comme périphérique.	29
C/ La neutralité de la nature des régimes politiques dans la constitution du corpus idéologique de la politique étrangère brésilienne.....	33
1/ L'Itamaraty et les changements de régime politique.	33
2/ La répression militaire et la constitution de communautés épistémiques.....	37
DEUXIEME PARTIE – L'autarcie du MRE, créatrice chez les diplomates de normes et pratiques propres dans le processus décisionnel.	41
A/ Les diplomates brésiliens, un groupe social à part.	42
1) Sociologie du Ministère des Relations Extérieures.	42
2) Les normes et pratiques particulières d'un « ministère d'Ancien Régime ».	45
B/ Les interactions du Ministère des Relations Extérieures avec les autres acteurs détenteurs de savoir.....	55
1) L'intrication entre le champ académique et le champ diplomatique.	55
2) L'(in)dépendance du MRE vis-à-vis des autres ministères.	58
C/ Le processus décisionnel ordinaire à l'épreuve de la méthode Lula.	64
1/ La « révolution » procédurale de Lula dans un ministère présenté comme hermétique.....	64

2/ Les conséquences d'une « régression » bureaucratique au sein du MRE.	69
TROISIEME PARTIE – Une politique étrangère d'un Brésil émergent, nouvelle par son ampleur et non ses intentions.....	74
A/ L'appropriation chez Lula de l'héritage nationaliste et développementaliste.	75
1/ La stratégie de l'« autonomie par la diversification » (Cepaluni & Vigevani).	75
2/ Les racines doctrinaires de la diplomatie Lula chez ses principaux dirigeants.....	79
B/ La nouvelle <i>Politica Externa Independente</i> (PEI) de Lula.....	83
1/ Le retour d'une politique africaine active, exemple de continuité protéiforme avec la PEI. ...	83
2/ Le traitement des contentieux commerciaux Nord/Sud du Brésil chez Lula : un mode opératoire particulier.	85
C/ L'articulation Sud-Sud dans la diplomatie Lula : apparition de nouveaux outils pour l'objectif d'autonomie.	91
1/ La recherche de l'autonomie par le biais de la stratégie du <i>soft balancing</i>	91
2/ Les conséquences de la diplomatie présidentialiste dans le processus de négociations : le cas de la médiation de la crise iranienne de 2010.	94
CONCLUSION.	97
BIBLIOGRAPHIE.....	99
LISTE D'ENTRETIENS.....	109

LISTE DES ABREVIATIONS

BASIC : Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine

BRIC : Brésil, Russie, Inde, Chine

CEPAL : Commission Economique Pour l'Amérique Latine

CIEX : Centro de Informações do Exterior

DEM: Democratas

ESG : Escola Superior de Guerra

FIESP : Federação das Industrias do Estado de São Paulo

FHC : Fernando Henrique Cardoso

GATT : Global Agreements on Tariffs and Trade

IBRI : Instituto Brasileiro de Relações Internacional

IRBr : Instituto Rio Branco

ISEB : Instituto Superior de Estudos Brasileiros

MDIC : Ministério do Desenvolvimento, Industria, e Comércio Exterior.

MERCOSUR : Marché Commun pour l'Amérique du Sud

MRE : Ministério das Relações Exteriores

NPF : Nation la Plus Favorisée

OIAC : Organisation pour l'Interdiction des Armes chimiques

OMC : Organisation Mondiale du Commerce

ONU : Organisation des Nations Unies

OPA : Operação Pan-Americana

PE : Politique Etrangère

PEB : Politique Etrangère du Brésil

PEI : Politica Externa Independente

PMA : Pays les Moins Avancés

PSDB : Partido Social Democrata Brasileiro

PT : Partido dos Trabalhadores

R2P : Responsibility to Protect

RBPI : Revista Brasileira de Política Internacional

RI : Relations Internationales

RWP : Responsibility While Protecting

SNI : Sistema Nacional de Informações

S&D : [Traitement] Spécial & Différencié

UE : Union Européenne

INTRODUCTION

Présentation générale.

Le 27 octobre 2002, Luiz Inacio Lula da Silva, ouvrier dans la métallurgie devenu figure du syndicalisme puis fondateur du *Partido dos Trabalhadores* (PT) est élu Président de la République Fédérative du Brésil avec plus de 61% des voix, contre le candidat social-démocrate José Serra. Ce scrutin d'un pays nouvellement démocratique ne tarde pas à dépasser les frontières. Dans un continent sud-américain hanté par les régimes militaires et coups d'Etat, gangrené par d'importantes inégalités sociales, un président de gauche est très largement élu. Ouvrier, d'apparence affable et au langage simple, il jure avec son prédécesseur Fernando Henrique Cardoso, éminent sociologue, et symbolise l'accès du peuple au pouvoir. Son premier discours officiel révèle toute la portée symbolique qu'il attribue à son accession au pouvoir :

« [...] La société décida qu'il était temps de tracer de nouveaux chemins. Devant l'épuisement d'un modèle qui au lieu d'apporter croissance, a produit stagnation, chômage et faim ; devant l'échec d'une culture de l'individualisme, de l'égoïsme, de l'indifférence vis-à-vis de son prochain, de la désintégration des familles et des communautés ; devant la menace sur la souveraineté nationale, de la précarité de la sécurité publique [...] ; devant l'impasse économique, sociale et morale du pays, la société brésilienne a choisi de changer.

[...] Il est venu le temps de transformer le Brésil en cette nation dont nous rêvions toujours : une nation souveraine, digne, consciente de l'importance propre de la scène internationale ; et dans le même temps capable d'abriter, accueillir et traiter avec justice tous ses fils. Nous allons changer, oui. Changer avec courage, et avec attention [...]»¹.

Lula aborde ainsi trois thèmes centraux sur lesquels il entend travailler pendant son temps au pouvoir : la croissance économique, les inégalités sociales, et la souveraineté nationale. Nous pouvons regrouper les problématiques de la croissance et de l'inégalité autour de la nature de l'économie brésilienne : « économie de marché émergente » comme membre

¹ Luiz Inacio Lula da Silva, *discours d'intronisation devant le Congrès National*, 1^{er} janvier 2003.

du BRIC², mais surtout un pays du Sud où les « déversements »³ des forces productives de l'agriculture à l'industrie puis enfin les services ne se sont pas pleinement manifestés, et dont le développement demeure donc tout relatif. Ainsi, deux idées sont à dégager dans le programme de Lula : le développement économique et la souveraineté nationale. Cette synthèse vers deux idées prend tout son sens lorsqu'on étudie la politique étrangère : les objectifs de développement économique et de souveraineté – c'est-à-dire autonomie – peuvent être des objectifs de politique étrangère bien plus cohérents que celui de combat de l'inégalité sociale. En effet, une politique étrangère commerciale est plus aisément concevable qu'une politique étrangère socioéconomique, puisque les attributs du développement socioéconomique appartiennent aux *domestic policies*. L'aide au développement ne saurait guère être davantage qu'un complément d'une politique nationale d'éducation, de santé, etc. dans un pays aux prétentions et aux dimensions du Brésil, véritable « pays monstre » selon l'expression de George Kennan.

Autour de ces deux valeurs, la portée révolutionnaire que Lula prête volontiers à sa politique dans un Brésil qu'il estime s'être détourné du peuple laisserait donc entrevoir *a priori* des ruptures conséquentes dans sa conduite des affaires à la tête du pays. A l'étranger, son appartenance aux mouvances de gauche a engendré de grandes attentes *pour* une révolution dans la presse rattachée à ces courants :

«[...]Et le défi du quinquagénaire barbu qui va prendre la tête des destinées de l'État le plus puissant de l'Amérique latine est d'autant plus immense que l'espoir suscité par son élection déborde largement des frontières brésiliennes. Pour tout un continent meurtri par une crise économique de grande ampleur et son cortège de souffrances sociales dont la réalité argentine est la manifestation suraiguë, Lula est un symbole. Et c'est peu dire de l'espoir que va susciter, au sein du mouvement planétaire en faveur d'une autre mondialisation, l'arrivée aux affaires de l'un des initiateurs du forum de Porto Alegre. Satisfaire des attentes d'une telle dimension ne sera pas chose aisée. Le nouveau chef d'État en est, semble-t-il, le premier convaincu : «Le chemin vers la présidence, a-t-il déclaré dimanche soir, a été dur mais ce que nous avons fait

² Jim O'Neill « Building Better Global Economic BRICs » *Global Economics Paper No.66* (Goldman Sachs ; 2001), p.3.

³ Selon cette théorie économique développée par Alfred Sauvy (cf. Alfred Sauvy, *La machine et le chômage : les progrès techniques et l'emploi* (Dunod : Paris, 1980)), la modernisation d'une économie s'accompagne de ce phénomène de déplacement de la main d'œuvre vers les secteurs secondaires et tertiaires de l'économie. Or l'industrie agroalimentaire du Brésil (qui regroupe cependant certaines activités liées à l'exploitation de la canne à sucre pour en faire de l'éthanol à usage automobile) représente 37% des emplois dans le pays en 2013.

« jusqu'à présent a été plus facile que ce qui nous reste à faire. » Les obstacles ne manqueront pas en effet sur la voie des transformations que veut impulser Lula»⁴.

Notons aussi que l'idée de « révolution » doit absolument intégrer un référentiel, faute de quoi elle perdrait son sens. Il n'existe pas dans l'absolu d'idées révolutionnaires si elles ne s'éloignent pas des tracés précédents. Le référentiel de Lula est évidemment celui de son prédécesseur Fernando Henrique Cardoso (FHC), (1995-2002), issu du même parti que le rival de Lula à la présidentielle de 2002, le *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB), réaligné vers le centre à la suite de son alliance avec les *Democratas* (DEM) du centre-droit, qui ont soutenu Cardoso lors du plan Real⁵ et pour l'amendement constitutionnel permettant un deuxième mandat consécutif de président (1999-2002).

Ainsi, Lula cherche à se démarquer de l' « optimisme libéral » de Cardoso⁶, lui préférant une attitude pragmatique, sinon pessimiste de la mondialisation. Cependant, il est à noter que le gouvernement de Cardoso est l'un des seuls de la période démocratique à pouvoir être placé « à droite »⁷ politiquement, avec celui de Fernando Collor (1990-1992), et ne saurait donc être considéré comme représentatif de tout l'héritage légué à Lula lorsqu'il arrive au pouvoir. L'objectif de ce travail est d'évaluer le degré de rupture dans la politique étrangère de Lula vis-à-vis de ses prédécesseurs, notamment afin de voir le poids de la volonté d'un homme face à des déterminants, internes et externes.

Sujet et littérature.

La volonté de s'intéresser à la politique étrangère du Brésil (PEB) de Lula et de la comparer à celles de ces prédécesseurs implique des choix vis-à-vis de la littérature scientifique à considérer. Lorsque nous parlons de « politique étrangère », nous concevons l'ensemble des dispositions mises en œuvre par un Etat pour faire avancer ses intérêts à l'étranger. La diplomatie est une partie importante de cette politique étrangère, mais ne saurait

⁴ Bruno Odent «Le tournant brésilien », *L'Humanité* 29 octobre 2002.

⁵ L'économie du Brésil des années 90 est gangrenée par l'inflation qui affiche jusqu'à près de 50% par mois. Cardoso, alors Ministre des Finances d'Itamar Franco implémente un changement de stabilisation de l'économie et introduit une nouvelle devise, le Real (R\$).

⁶ A propos de la politique étrangère des années Cardoso, voir : André L.R. Da Silva, *Do Otimismo Liberal a Globalização Assimétrica : A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)* Thèse de doctorat, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul* (2008).

⁷ Nous entendons ici une dichotomie gauche-droite fondée sur le libéralisme, et non le nationalisme.

en constituer l'intégralité puisque certaines interactions échappent aux canaux diplomatiques officiels, qu'il s'agisse d'une *Track II Diplomacy*⁸ officieuse ou bien d'une politique menée par des ministères autres que le Ministère des Relations Extérieures du Brésil (MRE). Mais surtout, certaines politiques qu'on pourrait qualifier de *domestic policies* font aussi partie intégrante de la PEB, puisqu'elles sont susceptibles de modifier le rapport du Brésil à l'étranger, et donc sa position relative dans le monde.

C'est pour cela que nous attacherons une importance toute particulière à l'ensemble des déterminants internes d'une politique étrangère. Ces déterminants varient d'un pays à l'autre, et il n'y a pas de liste uniforme de ces déterminants, ne serait-ce parce que l'éloignement épistémologique progressif de l'Analyse des Politiques Etrangères (APE)⁹ vis-à-vis des Théories des Relations Internationales (RI) a débouché sur une généralisation des travaux portant sur le processus décisionnel et le comportement des acteurs¹⁰ au détriment d'une approche top-down d'inspiration réaliste supposant un déterminisme structurel à la politique étrangère¹¹. Cependant, dans une perspective de temps long – il est ici question d'évaluer continuités et ruptures de la PEB de 1930 jusqu'à Lula – l'effet stabilisateur ou disrupteur de ces déterminants s'en retrouve amplifié. Nous nous intéresserons en particulier à l'histoire récente du Brésil, l'évolution de sa macroéconomie, à la structure de son gouvernement¹², mais également aux particularités du processus décisionnel du MRE, pour laquelle la littérature théorique ainsi qu'empirique sont abondantes. En ce qui concerne les déterminants externes de la PEB, les institutions – « règles du jeu » selon Douglas North – primeraient sur les autres variables. Dans notre acception large des institutions, nous incluons la configuration géopolitique et la configuration de l'économie mondiale théorisées par exemple comme « système-monde » par Wallerstein, ainsi que les organisations internationales et la situation des voisins et alliés du Brésil. Dans ce dernier cas, il ne fait pas de doute que la conjoncture des membres du BRIC et des membres du MERCOSUR affectent directement la PEB.

⁸ Par cette expression, nous désignons la conduite d'une diplomatie informelle, c'est-à-dire réalisée par des acteurs non traditionnels en politique étrangère (société civile, etc.).

⁹ Pour une synthèse de l'évolution des théories de la Politique Etrangère (PE) au sein du macrocosme des théories des RI, voir : Dario Battistella, « Politique Etrangère » in *Théories des relations internationales* (Presses de Sciences Po : Paris, 4^e éd., 2012), pp.373-411.

¹⁰ Nous faisons référence ici aux travaux de Snyder et Allison sur la prise de décision.

¹¹ Nous reviendrons ultérieurement sur le « schisme » entre théories de la PE et théories des RI, car le choix de la littérature est une problématique centrale pour les intellectuels brésiliens qui ont voulu étudier la PEB de manière systématique, formant des communautés épistémiques influentes encore aujourd'hui.

¹² Loin de vouloir sur-interpréter l'impact sans doute mineur de réformes politiques, rappelons-ici que le Brésil a connu plusieurs régimes politique très différents : démocratiques, oligarchiques, autoritaristes, militaires, etc.

Démarche de recherche.

La question des nouveautés dans la politique étrangère mise en œuvre durant le gouvernement Lula (2003-2010), en tant que sujet lié à la politique étrangère du Brésil, ne reçoit pas un traitement substantiel en dehors Brésil – hormis certaines initiatives récentes comme le Brazil Institute du King's College de Londres. De ce constat découle la nécessité d'exploiter majoritairement des travaux de langue portugaise écrits par des chercheurs brésiliens. Or cela a des implications sur la teneur des analyses développées à propos de ce thème. En effet, comme le montre l'utilisation interchangeable de « relations internationales du Brésil » et de « politique étrangère du Brésil » dans de nombreux articles scientifiques, le domaine de l'Analyse des Politiques Etrangères dans le champ académique au Brésil n'a pas atteint le niveau de maturité qu'on peut observer aux Etats-Unis. Les auteurs mobilisés appartiennent le plus souvent aux théories des relations internationales, avec une préférence pour le réalisme et pour l'école française – essentiellement Jean-Baptiste Duroselle pour son apport des « forces profondes » comme déterminant d'une politique étrangère. Le contenu de nombre de travaux peut par ailleurs être perçu comme descriptif, cela s'expliquant en partie par le rôle d'historiens comme premiers spécialistes du domaine au Brésil¹³. D'autre part, on rencontre une inadéquation de plusieurs théories de la décision en politique étrangère. Le jeu à deux niveaux de Putnam¹⁴, par exemple, n'est jamais cité, et pour cause : il n'y a pas de rapport de forces en amont générateur d'un *win-set* acceptable devant être négocié à l'étranger, puisque s'il n'y a pas toujours eu consensus, le Brésil a depuis 1930 toujours connu une majorité conséquente n'ayant pas besoin de négocier intérieurement sa politique étrangère. De ce fait, la méthode appropriée consiste à soulever les caractéristiques du cas brésilien pour ensuite choisir les théories adaptées.

L'idée de ce sujet s'est imposée à moi pendant que j'étudiais au département de relations internationales et études de sécurité de l'Université Fédérale de Rio Grande do Sul, à Porto Alegre, de 2011 à 2012, où j'ai pu découvrir des théories spécifiques, construites à partir d'un point de vue du Sud, et différant en cela fondamentalement des théories anglo-

¹³ Nous utiliserons intensivement dans ce travail les écrits d'Amado Cervo, docteur en histoire de l'Université de Strasbourg, véritable fondateur de l'étude la politique étrangère brésilienne.

¹⁴ Robert D. Putnam, « Diplomacy and domestic politics : the logic of two-level games » *International Organization* vol.42 no.3 (1988).

américaines enseignées en Europe. Etudier l'apport du gouvernement Lula est une idée qui m'est venue de la confrontation de deux constats :

- D'une part, le Brésil de Lula était présenté comme fondamentalement différent de ses prédécesseurs, notamment par son caractère démocratique représentatif du peuple, de la recherche de l'éradication de la pauvreté, de la présence pour la première fois d'un gouvernement « de gauche au pouvoir » ;
- D'autre part, les enseignements dispensés en relation avec la politique étrangère du pays mettaient en évidence une idée générale de continuité faisant consensus, avec des divergences interprétatives d'ordre relativement mineur. On pouvait entendre du corps enseignant des déclarations telles que « Lula, Geisel¹⁵, c'est la même chose ». D'un point de vue européen, comparer un symbole de la démocratie retrouvée, un symbole de la « gauche » avec un dictateur symbole de l'« extrême droite », est une proposition déroutante.

Ces deux éléments ont attisé ma curiosité, et m'ont poussé à réaliser un premier mémoire sur la politique commerciale du Brésil en relation avec l'Union Européenne, puis à réaliser un travail davantage concentré sur le changement en politique étrangère, en prenant le cas de Lula.

Ce travail porte sur une période précise, les deux mandats de Lula, s'étalant du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2010, mais pour des raisons méthodologiques évidentes, il n'est pas possible d'analyser l'idée de continuité ou de rupture historiques sans des points de référence antérieurs. C'est pourquoi nous avons décidé de traiter une période historique large, de 1930 à fin 2010, en mentionnant de manière exceptionnelle des éléments qui se sont déroulés dans l'immédiat après-Lula¹⁶. La rétrospective historique se scinde en deux parties : 1930-1989, commençant avec la prise de pouvoir de Getúlio Vargas qui signale la fin de la *República Velha* et se concluant avec le retour de la démocratie ; 1990-2002, qui regroupe les présidences de Fernando Collor, Itamar Franco, et surtout Fernando Henrique Cardoso, tous

¹⁵ Général, Président du Brésil (1974-1979) pendant la dictature militaire (1964-1986).

¹⁶ Nous partons ici du principe que de la Politique Etrangère de Lula s'avère être aussi la Politique Etrangère de son parti, le *Partido dos Trabalhadores*, et que par conséquent certains évènements ayant lieu sous le successeur de Lula, Dilma Roussef, ne sont pas fondamentalement hors de propos. Ce dépassement concernera certains points précis de la politique commerciale du Brésil, dont les orientations sont fixées des années à l'avance.

les trois perçus comme libéraux, et qui offre dans la littérature un point de comparaison privilégié, puisque précédant immédiatement l'arrivée de Lula au pouvoir. De sa position isolée dans l'analyse à long terme « paradigmatique » de l'histoire de la politique étrangère du Brésil¹⁷, la période 1990-2002 nous intéresse moins que le bloc principal de ce paradigme, la période 1930-1989, commune à plusieurs théories de la politique étrangère brésilienne, et dont la primauté est par conséquent consensuelle.

Le choix d'étudier une politique étrangère dont les principes sont encore en vigueur au travers du gouvernement Rousef (2011 à aujourd'hui) a posé des difficultés pour la réalisation d'entretiens, le sujet étant considéré sensible. Par conséquent, ce travail s'appuiera sur une série d'entretiens avec des diplomates brésiliens et avec des diplomates européens chargés du Brésil et/ou de l'Amérique latine dans leurs ministères respectifs. A propos du vécu des diplomates sous la présidence Lula, il m'a été possible de m'entretenir avec un diplomate également universitaire, Paulo Roberto Almeida, ceux ne publiant pas de travaux préférant ne pas parler de ce thème.

Présentation de la thèse et des hypothèses de recherche.

La thèse préliminaire de ce travail est d'établir que la politique étrangère du Brésil de l'ère Lula (2003-2010) est déterminée, bien en amont, par des réalités structurelles fortement résilientes, comme sa géopolitique, son histoire et la culture de ses élites. Cela implique pour la politique étrangère du Brésil de cette époque une certaine résistance au changement d'origine politique, au bénéfice de paradigmes économiques, historiques et géographiques. Cette idée revient donc à relativiser la prétention révolutionnaire de Lula ainsi que celle de son parti.

Quant aux nouveautés introduites, nous tenterons de démontrer qu'elles ne sont pas constitutives de rupture, étant donné qu'il s'agit de nouveaux outils, et non de nouvelles finalités. Autrement dit, le volontarisme accru affiché par Lula serait le résultat d'un changement des capacités du Brésil, et non de ses intentions. En effet, la position du Brésil comme puissance émergente a permis d'assumer des positions jadis intenables. De plus, la forte acculturation des diplomates au sein d'un corps de métier fermé et à la structure

¹⁷ Amado Luiz Cervo, *Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros* (Saraiva: São Paulo, 2008).

hiérarchique très marquée réduit l'importance du facteur idéologique et du changement politique.

D'autre part, le surcroît de volontarisme affiché par la diplomatie Lula est souvent mis en parallèle avec l'arrivée du Brésil comme puissance émergente, phénomène traduit au niveau institutionnel par son adhésion à des groupes multilatéraux comme le BRIC(S)¹⁸ ou le G20. Il sera ici question de démontrer qu'il n'y a rupture qu'en surface, et que les nouvelles politiques s'expliquent par un accroissement des capacités du pays, alors même qu'elles s'inscrivent dans une ligne directrice ancienne autour de notions immuables composant un «intérêt national» consensuel.

Ainsi, nous pouvons présenter trois hypothèses afin d'expliquer la relative inertie à travers le temps de la politique étrangère du Brésil sous Lula, alors même que cette dernière présageait un renouveau conséquent:

a) Le statut périphérique du Brésil lui imprime une marche à suivre de l'ordre de l'ajustement à un ordre mondial qui lui est étranger, et qu'il subit. Ainsi, les ressources naturelles d'un « pays monstre » (selon George Kennan) comme le Brésil impliquent des relations Nord-Sud conflictuelles avec un centre dépourvu de ces ressources. La dichotomie géopolitique de la guerre froide a structuré une identité diplomatique imperméable aux velléités politiques : un pays du « tiers-monde » est foncièrement étranger aux intérêts du Nord.

b) L'autarcie remarquable du Ministère des Relations Extérieures (MRE) a permis la constitution en interne de normes et pratiques spécifiques qui régissent le fonctionnement de la politique étrangère du pays. Ce phénomène bureaucratique favorise la stabilité de la politique étrangère à travers les régimes politiques.

c) L'importance récemment acquise par un Brésil porté par le symbole Lula (membre du BRIC, G20, etc.) ouvre de nouvelles possibilités de politique étrangère. La fin (l'intérêt national) demeure inchangée, alors que de nouveaux moyens (nouvelles stratégies de politique étrangère) font leur apparition dans une diplomatie au sein de laquelle le présidentielisme est un phénomène caractéristique.

¹⁸ Etant donnée l'adhésion de l'Afrique du Sud (S) au bloc en 2011, on parlera de BRIC.

Nous étudierons ces hypothèses en trois parties distinctes, en cherchant à valider ou infirmer un lien entre ces éléments et le processus décisionnel de la politique étrangère de Lula da Silva.

PREMIERE PARTIE - La primauté des dichotomies « Nord /Sud » et « Centre/Périphérie » dans les représentations politiques du Ministère des Relations Extérieures : suffisante pour imprimer une continuité ?

La politique étrangère d'un pays est le fruit du travail d'hommes au sein d'une organisation bureaucratique fortement structurée comme un ministère. Le Ministère des Relations Extérieures (MRE), surnommé couramment *Itamaraty*, doit ainsi être vu non seulement comme une institution, mais également à travers ses hommes. L'accès des diplomates à la connaissance, et la diffusion de cette dernière sont ainsi deux éléments essentiels pour expliquer les rouages de l'élaboration d'une politique étrangère.

Cependant, ces deux éléments deviennent plus centraux encore lorsqu'il s'agit de démontrer une continuité dans cette politique étrangère. En effet, les représentations politiques, c'est-à-dire qui touchent à la vision que les diplomates ont de leur propre pays et de ses principaux problèmes – sont capables d'inciter à la constance dans les prises de décision. Les idées d'une génération de diplomate se muent en legs en s'insérant dans la culture commune de l'institution.

Le cas du Brésil et de son MRE, quant à lui, ne saurait être assimilé à celui d'une diplomatie européenne, tant les trajectoires historiques de l'Europe et de l'Amérique Latine diffèrent, et ce fondamentalement sur presque tous les tableaux. Il sera alors ici question de faire un usage important d'une littérature propre à l'Amérique Latine, en ce sens qu'elle se préoccupe non seulement de questions davantage adaptées aux problématiques connues par ces pays – à l'instar du sous-développement, de la marginalisation géopolitique et de l'absence de cohésion régionale – mais encore parce qu'elle est développée par des auteurs sud-américains.

Afin de montrer la continuité affichée sous le gouvernement Lula (2003-2011), nous nous attacherons à tracer la trajectoire de l'histoire des représentations en politique étrangère au Brésil dès les années 1930, pour ensuite mettre en exergue la persistance du statut périphérique du Brésil tout au long du XXe siècle, pour enfin évaluer l'aspect structurant de la dichotomie « Nord/Sud » dans la pensée des diplomates.

A/ Emergence historique des idéologies de la dépendance dans les cercles du pouvoir au Brésil.

1/ Un rattachement au dépendantisme précurseur des années 1930.

Nous entendons ici par dépendantisme l'idée selon laquelle le sous-développement des pays du « Sud » s'inscrit dans un antagonisme commercial entre le centre – jadis l'Europe et les Etats-Unis – et la périphérie, c'est-à-dire le reste. Cette idée se nourrit de la définition première du mot « tiers-monde » tel que décrit par Alfred Sauvy dans son analogie au tiers-Etat¹⁹. Ainsi, on suppose une asymétrie entre le centre et la périphérie, asymétrie qui se caractérise dans les faits par une dépendance de l'exportateur de matières premières à faible valeur ajoutée envers sa clientèle étrangère. Le Brésil continue de porter aujourd'hui les traces d'une telle économie exportatrice : De 1840 à 1850²⁰, la part du sucre et du café dans les exportations était de 68%, pour un peu moins de 20% aujourd'hui²¹. Le café est resté quant à lui le principal produit d'exportation du Brésil jusqu'aux années 1960.

En 1930, lorsque Getúlio Vargas prend le pouvoir (1930-1945) en instaurant un régime autoritaire, il n'y a pas de théorisation d'un lien de dépendance avec le Nord. Il n'existe guère non plus de rancœur tenace vis-à-vis de l'ancienne puissance coloniale que fut le Portugal, étant donné le caractère plutôt pacifique du processus de décolonisation (1822-1825).

Cependant, sur le terrain économique, l'affaire est toute autre, et le commerce extérieur du Brésil est le théâtre de tensions importantes avec ses partenaires commerciaux, européens pour l'essentiel. Un exemple éloquent de cette dépendance se trouve dans l'œuvre majeure²² de Celso Furtado²³, où est décrite l'émergence et l'effondrement soudains de l'économie du caoutchouc en Amazonie, une région dont le niveau de vie reste jusqu'aujourd'hui fortement en deçà de la moyenne du pays. Il souligne en particulier la montée des prix jusqu'à 512 livres par tonne de 1909 à 1911, et leur baisse rapide à la sortie

¹⁹ Cf. A. Sauvy *in* L'Observateur, num. 118, p. 5: « ce Tiers Monde ignoré, exploité, méprisé comme le Tiers-État, veut, lui aussi, être quelque chose »[...].

²⁰ Mircea Bucescu, *Historia Econômica do Brasil – Leitura Basica* (CDPB: Salvador, 2001) p.89.

²¹ Données de la base de données de la SECEX, MDIC (2010).

²² Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil* (Companhia das Letras: São Paulo, 1959).

²³ Economiste brésilien, il est un des fondateurs des théories de la dépendance au Brésil, et demeure à ce titre très influent dans la pensée économique et diplomatique au Brésil.

de la Grande Guerre à moins de 100 livres la tonne²⁴. La demande du Brésil, et même de la région sud-américaine entière pour le caoutchouc était nulle, car il s'agissait d'un matériau utile pour l'industrie, alors uniquement présente en Europe et aux Etats-Unis. La région de l'Amazonie était alors, pour l'essentiel, dans une économie d'exportation extrêmement vulnérable aux chocs externes. Vargas, pourtant antérieur aux théoriciens de la dépendance, avait une vision aigüe des rapports asymétriques entre le Brésil et ses clients européens, et synthétisa ainsi la situation économique du Brésil du début du XXe siècle :

« Il ne serait pas exagéré d'attribuer, historiquement, notre comportement d'incompréhension et de passivité au provincialisme²⁵ [sic] que la constitution de 1891 établit et aux réclamations des pays industrialisés intéressés à nous maintenir dans la situation de simples fournisseurs de matières premières et consommateurs de produits manufacturés²⁶. Cette expression – « pays essentiellement agricole » – d'usage courant pour décrire l'économie brésilienne montre, en bonne partie, la responsabilité dans notre retard »²⁷.

L'année 1930 est également celle des réactions à la crise financière de 1929 survenue aux Etats-Unis. Contrairement à certains pays comme la France, dont la susceptibilité aux chocs externes est atténuée du fait de la fermeture de l'économie, le Brésil est particulièrement sensible à ces chocs, comme explicité auparavant. Cela incita, avant-même le coup d'Etat portant Vargas au pouvoir, à réformer la diplomatie commerciale du Brésil. Otavio Mangabeira²⁸ fut ainsi responsable d'une réforme des « Services Economiques et Commerciaux » du MRE en janvier 1930²⁹, le décret correspondant ayant été voté le 24 septembre 1929³⁰. Cependant, et de manière étonnante, la crise financière contribua à dissoudre cette réforme, puisque le gouvernement provisoire – après le coup d'Etat – a transféré ces services au Ministère du Travail, Industrie et Commerce dans le cadre d'une

²⁴ Le Brésil, incapable de se fournir suffisamment en main d'œuvre pour assouvir la demande mondiale, se voit concurrencé par le caoutchouc d'Asie, et n'a pas su être compétitif.

²⁵ A interpréter comme sous-entendant un lien de féodalité

²⁶ Référence explicite au concept de « substitution d'importations », où l'objectif d'industrialisation doit permettre de se passer progressivement des produits importés d'Europe et des Etats-Unis à prix d'or, ce qui restreint certains produits aux classes dirigeantes tout en atrophiant le marché interne.

²⁷ Vargas cité dans P.D. Fonseca, *Vargas: O Capitalismo em Construção*. (Brasiliense : São Paulo, 1989).

²⁸ Ministre des Relations Extérieures sous Washington Luis (1926-1930).

²⁹ Amado Luiz Cervo & Clodoaldo Bueno, *Historia da politica exterior do Brasil* (UnB: Brasilia, 4e éd., 2011), p.256.

³⁰ Flavio Mendes de Oliveira Castro, *1808-2008 – Dois Séculos de Historia da Organização do Itamaraty* (FUNAG: Brasilia), p.300

réduction des dépenses alors importantes de l'Itamaraty, justifiée elle aussi par la crise³¹, et ce par voie de décret.

L'adéquation de la politique commerciale des gouvernements Getúlio Vargas avec l'idée de tiers-mondisme fut cependant prompte à se matérialiser, en dépit des nombreuses itérations fonctionnelles qu'a connues le MRE dans sa branche commerciale, et dont nous avons mentionné les prémices auparavant. En effet, une politique commerciale répondant aux aspirations des Brésiliens à moins subir le commerce international fut l'une des promesses de campagne de Vargas, faisant de ce chantier une priorité : dès 1931, il fut question de remettre à plat les accords de commerce liant le Brésil à ses partenaires commerciaux sur la base du principe de « Nation la Plus Favorisée »³² (NPF). Le principe de NPF revient à demander que les concessions faites auparavant à des pays tiers soient étendues à toutes les parties signataires d'un nouvel accord commercial. Ainsi, on garantirait théoriquement une équité dans l'accès aux marchés, ceux-ci étant protégés par des barrières uniformes et non discriminatoires. Ce concept ancien, mais surtout connu à travers son utilisation au sein du *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)³³ faisait toujours partie de la politique commerciale du Brésil de Lula (2003-2010)³⁴, en ce sens que l'objectif du Brésil a toujours été de garantir une concurrence saine avec les pays du Sud pour les marchés du Nord. Cette volonté se retranscrit dans les faits puisque sous l'impulsion du ministre Afrânio de Melo Franco³⁵ sont signés seize accords de commerce en 1931 respectant le principe de NPF, avec : le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Irlande, la Suède, la Finlande, l'Italie, la Tchécoslovaquie, le Danemark, l'Islande, le Canada, le Mexique, la Roumanie, la Hongrie et la Norvège³⁶. Il s'agit là en effet pour la plupart de pays du Nord, clientèle du Brésil pour le café, le sucre et le coton, alors les principaux produits d'exportations brésiliens. Le mandat de Melo Franco achevé, le Brésil avait signé trente-et-un accords commerciaux avec « clause inconditionnelle et illimitée de Nation la Plus Favorisée »³⁷. Et bien que ces accords soient restés sans effet dans la pratique³⁸, étant donné l'apparition concomitante des Barrières Non-Tarifaires (BNT)

³¹ Ibid, p. 311.

³² Ibid 314.

³³ The General Agreements on Tariffs and Trade, Text of the General Agreement (Genève, 1986), pp.2-3.

³⁴ Pedro Paulo Zahluth Bastos, « A ALCA Entre a Rodada Do Desenvolvimento da OMC o Regionalismo Unilateral dos EUA » *Economica Política Internacional : Analise Estratégica* no.4 (2004) p.50.

³⁵ Ministre des Relations Extérieures de 1930 à 1934.

³⁶ Flavio Mendes de Oliveira Castro, *op.cit.*, p.314.

³⁷ Amado Luiz Cervo & Clodoaldo Bueno, *op.cit.*, p. 257.

³⁸ Ibid.

et autres Barrières Techniques au Commerce (BTC), l'intention d'établir une relation équilibrée demeura inchangée.

Un autre point indiquant une ressemblance chez Getúlio Vargas avec la politique étrangère commerciale de Lula est celui de l'établissement d'un rapport parfois conflictuel avec le Nord. Un contentieux avec la France de 1934³⁹ constitue un exemple éloquent de refus de l'unilatéralisme des pays développés : le Brésil mena ainsi des représailles douanières en doublant les taux lorsque la France soumit les exportations brésiliennes à un régime d'autorisations dérogatoires. Ce mode d'action rapproche fortement l'ère Vargas de l'ère Lula, et ce de plusieurs manières, car cela suppose – et c'est alors nouveau – un rapport d'égal à égal avec une puissance du Vieux Continent. En premier lieu, cela est un reflet direct de la contribution de Rui Barbosa⁴⁰ à la diplomatie brésilienne, représentant du Brésil en 1907 lors de la Deuxième Conférence de la Paix, où il développa l'idée d'égalité entre les nations. Or l'apport de Barbosa est considéré comme fondamental au sein de l'Itamaraty. Le Ministre Celso Amorim écrivit lui-même que Barbosa « inaugura une tradition qui inspire encore la diplomatie brésilienne sur le plan multilatéral »⁴¹ puisqu'il travaillait pour des « relations internationales moins asymétriques »⁴². Travailler vers un ordre mondial plus « juste » vis-à-vis des pays du Sud fut une constante de cette diplomatie, notion théorisée sous la dénomination de « multilatéralisme normatif »⁴³.

Nonobstant, au-delà des nouveautés dans la politique étrangère commerciale et leur importance dans les deux mandats de Celso Amorim, le legs de Getúlio Vargas provient en grande partie de sa diplomatie lors de la Seconde Guerre Mondiale. Historiquement, ce que la littérature qualifie de « marchandage nationaliste »⁴⁴ s'identifie avec l'avènement de l'*Estado Novo*, ou « Nouvel Etat », en 1937. Ce nouveau régime bâti autour de la figure de Vargas, est décrit dans une littérature divisée comme s'appuyant sur des bases idéologiques décrites comme proches de l'Axe Rome-Berlin⁴⁵, ou comme évitant scrupuleusement tout lien significatif avec l'idéologie nazie : Boris Fausto indique quant à lui que Vargas prônait une

³⁹ Ibid p. 315.

⁴⁰ Homme politique et intellectuel de la Ière République du Brésil, appelée « Vieille République » (1889-1930).

⁴¹ Celso Amorim, « A diplomacia multilateral do Brasil – Um tributo a Rui Barbosa » p.20.

⁴² Ibid. p.20.

⁴³ Amado Luiz Cervo, *Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros* (Saraiva: São Paulo, 2008).

⁴⁴ Expression courante dans la littérature brésilienne des R.I. sous le nom de « barganha nacionalista », « nationalistic bargain » en Anglais. Cf. : P.M. de Souza Sardo de Abreu Pereira, *As Relações Entre o Brasil e Os Estados- Unidos da América Durante A Segunda Guerra Mundial : Atores e Dinâmicas na construção da Aliança*, Mémoire de Master (UnB: Brasilia, 2013).

⁴⁵ Amado Luiz Cervo & Clodoaldo Bueno, *op.cit.*, p. 264.

voie intermédiaire entre la démocratie et le totalitarisme⁴⁶ : un régime présidentiel autoritaire. Cette diplomatie, qualifiée couramment dans la littérature de « marchandage nationaliste » (*barganha nacionalista*), inclut la question de l'entrée du Brésil dans le conflit et la place du pays dans l'ordre mondial international après le 8 mai 1945.

Cette expression de « marchandage nationaliste » fait référence à la volonté de Vargas de mettre dos-à-dos l'Allemagne nazie et les Etats-Unis dans une logique de marchandage poussée à l'extrême, cette logique s'avérant d'autant plus froide que le conflit avait revêtu une importante composante idéologie et morale. Dans l'optique de développement qui lui était chère, Vargas, aidé de son ministre Osvaldo Aranha chercha à obtenir des garanties financières et technologiques d'aide au développement industriel, notamment dans le secteur de la sidérurgie. Il s'engagea du côté des Etats-Unis en échange de deux concessions :

- L'aide américaine pour la mise sur pied de la *Companhia Siderúrgica Nacional*, fondée en 1946.⁴⁷
- L'établissement d'un programme de *Lend-Lease* d'armement pour subvenir aux besoins à court terme de l'armée brésilienne, souffrant d'un équipement vétuste.⁴⁸

Aranha résuma la position du Brésil comme étant celle d'un échange de bons procédés : en échange du soutien américain pour la domination brésilienne de l'Amérique du Sud, le Brésil soutiendrait leur rôle de puissance mondiale⁴⁹. Cette position engagea le Brésil sur une voie qu'il suit encore aujourd'hui : les implications du choix des Alliés induisant une dépendance au sentier géopolitique extrêmement forte. En premier lieu, cela déboucha directement sur la quasi-accession du Brésil au Conseil de Sécurité de l'ONU⁵⁰, éternelle revendication du MRE, réitérée sous le gouvernement Lula⁵¹. Deuxièmement, cela consolida la position du Brésil comme un allié distant et pragmatique dans le « camp » occidental. En effet, si le Brésil partage les valeurs de l'Occident comme la démocratie ou les valeurs judéo-chrétiennes, son appartenance au tiers-monde l'en éloigne aussitôt. Cette ambivalence n'a pas

⁴⁶ Boris Fausto, « O Estado Novo no contexto internacional » in Dulce Pandolfi (org.) *Repensando o Estado Novo* (FGV: Rio de Janeiro) p.20.

⁴⁷ Vagner Camilo Alves « Ilusão desfeita : a « aliança especial » Brasil-Estados Unidos e o poder naval brasileiro durante e apos a Segunda Guerra mundial » *Rev. Bras. Pol. Int.*, vol.48 no.1 (2008), pp.151-177.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Eugênio V. Garcia « De Como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945 » *Rev. Bras. Pol. Int.*, vol.54 no.1 (2011), pp.159-177.

⁵¹ Le Brésil a notamment choisi de s'associer à l'Inde, au Japon et à l'Allemagne dans un G-4 s'appuyant mutuellement pour des sièges dans un Conseil de Sécurité élargi. C.f. : Celso Amorim, « Política Externa do Governo Lula : Primeiros Anos » *Análise de Conjuntura OPISA n°4* (2005).

manqué de nourrir la politique étrangère du Brésil vis-à-vis des pays développés⁵², à l'instar du Partenariat Stratégique avec l'Union Européenne, signé en 2007 par Lula⁵³.

Ainsi, les quinze années ininterrompues de Vargas au pouvoir, jusqu'en 1945, ont permis de mettre en lumière plusieurs tendances fondatrices de la politique étrangère du Brésil. Vargas avait une compréhension en avance sur son temps des liens de dépendance unissant un Brésil, exemple typique d'un comptoir colonial dont l'économie se résume à l'exportation de produits bruts à faible valeur ajoutée vers un centre développé qui lui revend à son tour des produits industriels à haute valeur ajoutée. Par conséquent, les choix qui définirent sa politique étrangère, c'est-à-dire l'attachement à l'égalité des nations au travers des traités commerciaux NPF et le choix négocié de la guerre aux côtés des Alliés sont le reflet des représentations de Vargas, et, avant d'innover l'ère Lula, ont eu un impact conséquent sur ses successeurs directs.

2/ La formalisation d'une pensée brésilienne de la politique étrangère à partir des années 1950.

Nous avons mis en exergue précédemment les prémices de la constitution de représentations spécifiques au sein du Ministère des Relations Extérieures. La caractérisation de ces représentations a été réalisée *a posteriori* par des historiens de la politique étrangère du Brésil : en effet, sur le moment, les acteurs de cette politique étrangère ne pouvaient guère s'appuyer sur des outils théoriques, ni pour légitimer leur décision par argument d'autorité, ni par souci de praticité. En effet, théoriser permet par la suite de systématiser selon des idées directrices.

De ce fait, puisque nous voulons tracer des parallèles entre Lula et ses prédécesseurs, ainsi qu'une continuité de la politique étrangère à travers les gouvernements successifs du pays, il est nécessaire d'aborder l'étape où les idées innervant cette politique ont été formalisées. Par « formalisation », nous entendons l'idée d'un processus opérant la transition d'une somme empirique d'expériences et représentations vers des constructions théoriques décrivant ces expériences et représentations, le tout dans une optique d'application systématique de ces constructions : on parlera alors de la mise en application d'une doctrine.

⁵² La proximité affichée au niveau de valeurs « partagées » offre un contraste saisissant vis-à-vis de l'écart dans les positions en termes de politique commerciale.

⁵³ EU-Brazil Summit, Joint Statement 4 July 2007.

Il est communément admis que ce point d’ancrage correspond à la diffusion à partir de 1949⁵⁴ des travaux de la Commission Economique Pour l’Amérique Latine de l’ONU (CEPAL), intensifiée dans les années 1950⁵⁵. Le groupe composé par l’argentin Raul Prebisch à Santiago du Chili comprenait notamment Celso Furtado, ce-dernier permettant un relais plus direct des conclusions de ce groupe d’économistes au Brésil, au-delà de la sphère d’influence ordinaire de la CEPAL, l’Amérique Latine. L’école qui naquit de ce groupe, qualifiée plus tard d’« économie structuraliste », eut un impact déterminant sur l’émergence de la pensée brésilienne en relations internationales.

Vis-à-vis des idées véhiculées par la CEPAL, le Brésil offre un cas de *policy transfer* particulier. Ici, ce concept s’entendra avec la définition large proposée par Dolowitz et Marsh : « un processus par lequel la connaissance d’une politique, de dispositions administratives, d’institutions et d’idées dans un système politique (passé ou présent) est utilisé dans le développement de politiques, dispositions administratives, institutions et idées dans un autre système politique »⁵⁶.

En effet, Cervo relève une incongruité notable dans ce processus : il ne s’agit pas là d’un simple calque d’un concept économique vers le domaine des Relations Internationales, susceptible d’être lu et intégré par les diplomates du MRE. Il identifie deux conceptualisations distinctes visant à transférer l’économie structuraliste vers les relations internationales. La première est selon lui purement théorique, sous-entendant l’absence de lien avec les praticiens de la politique étrangère que sont les diplomates, ou, comme ce fut le cas durant le régime militaire de 1964 à 1986, les officiers supérieurs de l’armée. Fernando Henrique Cardoso est ainsi l’un des pères des « théories de la dépendance développées ». L’œuvre fondatrice de ce courant, co-rédigée avec le sociologue chilien Faletto et publiée en 1967⁵⁷, se trouva en dehors des cercles de pouvoir au Brésil, le cantonnant à la sphère purement académique. En revanche, la seconde conceptualisation représente un *policy transfer* cohérent, puisqu’il s’agit

⁵⁴ Raul Prebisch publie un ouvrage fondateur en 1949, *O desenvolvimento Econômico da América Latina E Alguns de Seus Principais Problemas*. La même année, *Formação Econômica do Brasil* de Celso Furtado est aussi publié.

⁵⁵ Amado Luiz Cervo, *op.cit.*, p.14.

⁵⁶ David P. Dolowitz & David Marsh, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making » *Governance*, vol.13 no.1 (2000), pp.5-23.

⁵⁷ Fernando Henrique Cardoso & Enzo Faletto, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. (LTC : Rio de Janeiro, 7^e éd., 1970).

de l'appropriation des idées de la CEPAL par des acteurs fortement impliqués dans le processus décisionnel de la politique étrangère du Brésil⁵⁸.

La formation d'une communauté épistémique au sens de Peter Haas, c'est-à-dire un « réseau de professionnels avec une expertise reconnue dans un domaine particulier et une prétention crédible à des connaissances utiles aux politiques dans ce même domaine »⁵⁹ est belle et bien vérifiée dans le cas de ce second transfert de l'œuvre de la CEPAL. Quatre membres éminents d'un courant de pensée qualifié d' « indépendantiste »⁶⁰ dans la littérature : Osvaldo Aranha, Afonso Arinos, San Tiago Dantas, et Araujo Castro ont tous été Ministre des Relations Extérieures, le premier sous l'Etat-Nouveau de Vargas, de 1938 à 1944, les autres occupant le poste de manière sporadique entre 1961 et 1964. Cette communauté épistémique peut en outre se dessiner sous forme de centres concentriques, car au-delà des quatre diplomates et ministres précédemment cités, plusieurs institutions sont créées afin de nourrir cette école de pensée :

- L'*Instituto Brasileiro de Relações Internacionais* (IBRI) est fondé en 1954 à Rio de Janeiro pour « promouvoir et stimuler l'étude impartiale des problèmes internationaux, en particulier ceux se référant à la politique étrangère du Brésil »⁶¹. On retrouve ainsi au sein du Conseil d'Administration San Tiago Dantas, et au conseil consultatif Afonso Arinos. Cet institut créé la *Revista Brasileira de Política Internacional* (RBPI), abondamment utilisée dans ce travail en sa qualité de véhicule premier de la pensée brésilienne en relations internationales jusqu'à aujourd'hui. Dès le deuxième numéro de cette revue, Oswaldo Aranha y écrit un article⁶².
- L'*Instituto Superior de Estudos Brasileiros* (ISEB) est fondé en 1955 sous l'égide du Président Café Filho en tant qu'organe dépendant du Ministère de l'Education et de la Culture. A sa tête y figura Hélio Jaguaribe, lui aussi membre du Conseil d'Administration à la création de l'IBRI⁶³. Cet institut, s'il n'est pas ouvertement

⁵⁸ Amado Luiz Cervo, *op.cit.*, p. 15.

⁵⁹ Peter Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination » *International Organization*, vol.46 num.1 (1992), p.3.

⁶⁰ A entendre dans le contexte d'une émancipation économique du statut de périphérie, et non dans un contexte strictement colonial.

⁶¹ *Rev. Bras. Pol. Int.*, vol.1 no.1 (1958).

⁶² *Rev. Bras. Pol. Int.*, vol. 1 no.2 (1958).

⁶³ *Rev. Bras. Pol. Int.*, vol. 1 no.1 (1958).

lié au processus décisionnel, a néanmoins influé indirectement par sa vaste production scientifique^{64, 65}, se préoccupant des problèmes internationaux en raison du contexte tendu du début de la guerre froide⁶⁶.

San Tiago Dantas, en écrivant *Politica Externa Independente*⁶⁷ (PEI) explique ainsi qu'il a voulu « systématiser »⁶⁸ la politique étrangère, et que « les faits précédèrent les idées »⁶⁹, sous-entendant l'approche pratique prônée par ses prédécesseurs, notamment d'Osvaldo Aranha, guidé par l'instinct de Getúlio Vargas et son ressenti personnel des causes du sous-développement du Brésil.

San Tiago Dantas propose quatre principes dans sa PEI :

- « La contribution à la préservation de la paix », au travers de la pratique de la coexistence et de l'appui au désarmement général et progressif ;
- la réaffirmation et le renforcement des principes de non-intervention et d'auto-détermination des peuples ;
- l'agrandissement du marché extérieur brésilien à travers la baisse des barrières douanières de l'Amérique Latine et l'intensification des relations commerciales avec tous les pays, y compris socialistes ;
- l'appui à l'émancipation de territoires non-autonomes, quelle que soit la forme juridique utilisée pour son rejet de la métropole. »⁷⁰

Au travers de ces quatre principes apparaissent la volonté de réaliser une insertion du Brésil dans un système mondial par le biais de relations Sud-Sud, puisqu'il est fait question de désarmement nucléaire, de relations commerciales avec « tous les pays », et du soutien aux territoires colonisés : le texte étant rédigé en 1962, les implications politiques y sont lourdes. Et c'est dans l'utilisation du rapport Sud-Sud comme unité de référence dans les relations internationales du Brésil que résident les proximités avec les idées prônées par l'ISEB⁷¹.

⁶⁴ Paulo Fagundes Visentini, « *Politica exterior e desenvolvimento (1951-1964) : nacionalismo e politica externa independente* » (ANPUH : São Paulo), p.109.

⁶⁵ Amado Luiz Cervo, « Conceito em Relações Internacionais » *Rev. Bras. Pol. Int.*, vol.51 no.2 (2008), p.15.

⁶⁶ Rafael Piccinini Machado, *O Pensamento Nacionalista do ISEB e a Política Externa Brasileira*, Annales de l'Associação Brasileira de Estudos de Defesa (EBED) de la réunion annuelle de l'Etat de Paraíba (2012).

⁶⁷ San Tiago Dantas, *Politica Externa Independente*, (FUNAG : Brasilia, 1962).

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Rafael Piccinini Machado, *op. cit.* p.10.

Ainsi, les années 1950 sont le théâtre d'efforts concomitants pour théoriser l'état de sous-développement du Brésil, une de ces tentatives visant à l'appliquer au champ des relations internationales, et cherchant donc à innover la politique étrangère du pays des apports de l'économie structuraliste de la CEPAL. Amado Cervo qualifiera le produit de cette adaptation le « national-développementisme », impliquant l'union du nationalisme à l'impératif de développement économique, soit la théorisation du « marchandage nationaliste » de Vargas. On assiste à un phénomène de *policy transfer lato sensu* : en effet, ce ne sont pas des instructions bureaucratiques, ou des instruments techniques de politiques publiques qui proviennent directement de la CEPAL. Il s'agit d'un transfert d'idées d'un groupement d'économistes vers les diplomates du Brésil, qui ensuite s'en inspirent pour implémenter des politiques adaptées au sein de la diplomatie du pays. Ce cheminement épistémique trouve son aboutissement lors de la publication dans *Foreign Affairs* d'un article du Président Jânio Quadros en 1961 – lequel avait comme Ministre des Relations Extérieures Afonso Arinos –, où il affirme que « l'idée derrière la politique étrangère du Brésil, et son implémentation, est maintenant devenue un instrument pour une politique de développement national »⁷². L'impératif du développement national, essence même du national-développementisme, a fait son chemin de la CEPAL jusqu'à la plume du Président en l'espace d'une dizaine d'années.

B/ La constance du statut périphérique du Brésil au long du siècle, ciment de la dichotomie Nord/Sud au cœur de la Politique Etrangère du Brésil.

1/ Des objectifs de développement partiellement atteints.

On l'a dit, le constat empirique fondamental, à partir duquel tout le corpus théorique alimentant la politique étrangère (PE) du Brésil est structuré, est celui du sous-développement du pays. Certes, le ressenti personnel de Vargas n'est plus d'actualité, le MRE pouvant s'appuyer sur plusieurs courants interprétant les théoriciens de la dépendance de la CEPAL, mais la capacité des acteurs du processus décisionnel de la PEB à se reconnaître dans la représentation d'un Brésil sous-développé est une condition imprescriptible de l'adhésion aux courants développementistes. Or nous pouvons constater que l'essor économique du Brésil n'a pas été aussi prompt que beaucoup laissent présager : « Terre d'avenir » au moins depuis

⁷² Jânio Quadros, « Brazil's New Foreign Policy » *Foreign Affairs* (Octobre 1961).

l'essai de Stefan Zweig (1941), la trajectoire de son développement s'est avérée sinueuse. Par conséquent, le pays légué par Fernando Henrique Cardoso à Lula en 2003 ne peut guère prétendre au statut de pays développé.

Comme mesure objective de l'éventuel succès du développementisme, il convient d'observer si la stratégie de substitution d'importations a fonctionné. En d'autres termes, il faut voir si le profil des flux commerciaux du Brésil avec le « centre » a révélé un amoindrissement du déséquilibre normalement en vigueur, où le Brésil vend des matières premières pour acheter des produits industrialisés, car cette position n'est pas tenable. En effet, les hydrocarbures font figure d'exception parmi les matières premières en ce sens qu'elles seules peuvent soutenir la croissance d'un pays. Pis encore, les bénéfices dégagés par l'économie agro-exportatrice ne sont pas suffisants pour constituer un socle de financement interne⁷³, laissant les projets de modernisation industrielle dépendants de ressources financières étrangères⁷⁴. Sous Vargas, l'incapacité d'auto-financement des projets d'infrastructure, transports et énergie impliquait des relations tendues avec les créanciers étrangers, peu intéressés à l'idée d'investir dans un marché non déréglementé⁷⁵.

Nous prenons ici l'exemple du gouvernement Juscelino Kubitschek, car il s'agit d'un quinquennat (1956-1961) caractérisé par une forte croissance économique et politiquement stable, également symbolisé par le projet de la construction de Brasilia, et qui a pourtant présenté plusieurs revers vis-à-vis des bienfaits du développementisme⁷⁶. : Alcoforado souligne en premier lieu la « dénationalisation » de l'économie brésilienne⁷⁷, c'est-à-dire l'ouverture du pays à la participation active de capitaux étrangers, cédant le contrôle de pans d'industrie aux investisseurs des pays développés. Il est sous-entendu que ces investisseurs sont davantage préoccupés par la maximalisation des marges bénéficiaires que par l'autonomie effective de l'économie du Brésil vis-à-vis des biens manufacturés étrangers. Concrètement, nationalistes brésiliens et investisseurs du Nord n'auraient pas pu trouver d'accord sur le degré de spécialisation de l'industrie brésilienne, pouvant déboucher sur une crise grave en cas de choc de la demande externe, comme en 1930.

⁷³ Les bénéfices du secteur agricole étant imposés, la capacité de l'Etat brésilien à financer des grands projets via des organismes publiques comme le *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) créé en 1952 dépend directement des recettes fiscales.

⁷⁴ Marcelo Arend, « *O Brasil e o longo século XX : condicionantes sistémicos para estratégias nacionais de desenvolvimento* » *Séminaire GPEPSM*, (UFSC : Santa Catarina, 2012), p.22.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Fernando Antônio Gonçalves Alcoforado, « *Os condicionantes do desenvolvimento do Estado da Bahia* ». Thèse de doctorat (Université de Barcelone : Barcelone, 2003), pp.138-141.

⁷⁷ Ibid, p.138.

Deuxièmement, l'ouverture du pays au capital étranger provoque une détérioration de la balance des comptes courants, et donc un accroissement de la dette étrangère. Alcoforado explique ce phénomène par l'inadéquation entre l'importation d'outillage et machinerie nécessaire à l'industrie et les recettes des exportations brésiliennes au même moment. Le gouvernement Kubitschek s'endetta ainsi à l'étranger, endettement amplifié par le besoin de financement des investissements en infrastructure (sans compter la construction de Brasilia *ex nihilo*). La conséquence directe de cet endettement fut de réinsérer le développementisme de Kubitschek dans une relation antagoniste entre créanciers du centre et l'emprunteur périphérique qu'était le Brésil. On assiste alors à un paradoxe : le développement censé sortir le Brésil de sa dépendance vis-à-vis du Nord l'y réintroduit par la même occasion.

D'autre part, la politique économique du gouvernement Kubitschek a provoqué des déséquilibres et goulots d'étranglement dans l'économie du Brésil, qu'Alcoforado liste au nombre de trois :

- Déséquilibre de l'économie agricole : l'offre de produits agricoles n'a pas su suivre le rythme effréné de l'accroissement de la demande, ce qui a provoqué une grande augmentation des prix des produits alimentaires. Dans un pays alors loin d'être émergent, il s'agit d'une problématique socioéconomique grave. De plus, certains détails techniques comme les modalités d'attribution des terres, la rareté des centres de stockage urbains et la piètre qualité des routes ont freiné l'augmentation de la production.
- Disparités régionales de développement économique : il s'agit là d'une problématique historique du Brésil. La période précédant l'arrivée au pouvoir de Vargas fut surnommée période de la « politique du café au lait », car l'oligarchie au pouvoir entre 1894 et 1930 à Rio de Janeiro était en réalité le fruit d'un compromis entre la région cafétière du *Partido Republicano Paulista* (PRP) de São Paulo et la région laitière du *Partido Republicano Mineiro* (PRM) de Minas Gerais – deux Etats du Sud-Est du Brésil. Le gouvernement de Kubitschek pensait qu'un développement industriel centré autour de São Paulo rayonnerait en cercles concentriques de façon à atteindre l'ensemble du pays, alors que la réalité fut tout autre⁷⁸. En résulta un maintien – malgré la croissance – des disparités de

⁷⁸ Ibid, p140.

développement entre le Sud-Est⁷⁹ et le Nord-Est⁸⁰, qui fut une des premières préoccupations du gouvernement Lula⁸¹ : en 1999, le Sud-Est représentait 59% du PIB du Brésil, contre 13% pour le Nord-Est. Soixante ans auparavant, en 1939, les chiffres étaient respectivement de 63,3% et 16,7%⁸².

- Déséquilibres dans l'intensité du maillage des infrastructures, en particulier dans le secteur de l'énergie et de l'éducation⁸³. Concernant le secteur énergétique, les systèmes de distribution d'électricité, ainsi que les projets d'usines hydroélectriques ont affiché des retards dommageables vis-à-vis des objectifs de croissances. Quant à l'éducation, au-delà de l'aspect symbolique, son retard engendra une insuffisance de main d'œuvre qualifiée pour le secteur industriel, augmentant leur coût horaire et induisant des dépenses supplémentaires en formation pour les entreprises étrangères, réduisant ainsi la compétitivité-coût du pays et l'afflux de capitaux étrangers. A titre d'exemple, le Brésil en 1999 avait un taux d'analphabétisme de 24% pour le Nord-Est, contre 7% pour le Sud-Est – la moyenne nationale étant de 10%⁸⁴. Pour les pays développés, cette proportion est inférieure à 1%.

Par conséquent, nous pouvons affirmer que les bénéficiaires escomptés de la poursuite agressive d'une politique de développement économique furent surestimés, entretenant à la fois une relation de dépendance vis-à-vis des capitaux du Nord et maintenant une autre relation de dépendance, cette fois-ci à l'intérieur du pays entre un centre industrialisé et une périphérie marginalisée. Or, puisqu'une des périodes les plus heureuses économiquement s'est soldée par ce double échec dans la tentative d'enrayer la dichotomie centre-périphérie, nous pouvons en conclure que ses successeurs moins bien lotis macroéconomiquement⁸⁵ n'ont

⁷⁹ Regroupant les Etats de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, et Espirito Santo

⁸⁰ Regroupant les Etats de Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe et Bahia

⁸¹ Le programme de redistribution *Bolsa Família* (Bourse Famille) chercha justement à atténuer cette disparité, devenue un véritable symbole des inégalités du Brésil et de son statut comme pays du Sud, malgré sa prétention à rejoindre les rangs des pays développés.

⁸² Ibid, p.175-177.

⁸³ Ibid, p.141.

⁸⁴ Ibid, p.168.

⁸⁵ Selon Alcoforado, *op.cit.*, p. 141, citant J. Brum *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro* (Voies : Péropolis, 1984), p.75 ; les trois ans de l'après-Kubitschek sont caractérisées par un « écoulement des possibilités de croissance du Brésil basées sur l'expansion de l'industrie des biens durables, qui pendant la décennie

pu avoir de résultats bien supérieurs. Cela se vérifie lorsqu'on observe que le Brésil légué à Lula est encore un pays de l'avenir.

2/ Les découpages géopolitiques maintenus par la guerre froide figeant le Brésil comme périphérique.

La notion de « périphérie », associée explicitement ou implicitement à un centre regroupant Etats-Unis et Europe (aujourd'hui avec l'Extrême-Orient développé), fait évidemment référence aux travaux d'Immanuel Wallerstein. Cependant, on peut noter que les écrits de Wallerstein ne sont que rarement exploités dans la littérature brésilienne de politique étrangère. Cela s'explique notamment puisque le Brésil, seul pays lusophone de sa région a une conscience nationale plus développée que la moyenne de ses voisins, phénomène accentué parmi les diplomates, principaux décideurs de la PEB. Ainsi, le « mythe fondateur » de la diplomatie brésilienne, pour ainsi dire, est celui des exploits de José Maria da Silva Paranhos Junior, dit Baron de Rio Branco à la tête de la diplomatie brésilienne de 1902 à 1912. On retient en particulier son succès dans les contentieux de frontières opposant le Brésil à la France et l'Angleterre, et à la plupart de ses voisins latino-américains (Argentine, Bolivie, Pérou, Uruguay et Colombie)⁸⁶. Le thème de la frontière n'est certainement pas anodin, puisqu'il constitue le fondement de l'Etat-Nation westphalien. Or c'est précisément à ce sujet que Wallerstein et les théoriciens de la dépendance diffèrent fondamentalement. Wallerstein décrit son système-monde comme celui d'une répartition inégale de ressources entre un centre et une périphérie, matérialisé au travers d'une division « internationale » du travail qui s'avère en réalité transnationale : ce phénomène se produirait selon lui sans prendre en compte les frontières. Pour Wallerstein, l'économie-monde n'est pas l'économie internationale :

« Le concept d'« économie-monde » (world-economy) doit être distingué de celui d'« économie mondiale » (world economy) ou d'économie internationale. Ce dernier concept laisse entendre qu'il existe une série d'« économies » distinctes dont la portée est « nationale » et que, dans certaines circonstances, ces « économies nationales » opèrent des échanges les unes avec les autres, la

précédente fut le fer de lance de la croissance économique, le pays entre dans une période de stagnation et de récession ».

⁸⁶ Pour le chantier le plus épineux de Rio Branco, les frontières controversées du Bassin de La Plata, voir : Francisco Fernando & Monteoliva Doratioto, « A política platina do Barão do Rio Branco » *Rev. Bras. Pol. Int.* vol.43 no.2 (2000), pp.130-149.

somme de ces contacts (limités) étant désignée sous l'appellation d'économie internationale. Ceux qui utilisent ce dernier concept soutiennent que les contacts limités se sont développés au cours du vingtième siècle. On prétend de cette manière que le monde est devenu « un monde » de façon inconnue avant le vingtième siècle »⁸⁷.

A contrario, les partisans de la dépendance introduisent la nation au cœur de leur analyse. Et Battistella d'écrire ainsi que l' « Ecole de la *Dependência* [...] substitue un nationalisme autocentré à l'internationalisme prolétarien »⁸⁸. De plus, Wallerstein parle d'interdépendance entre le centre, la semi-périphérie, et la périphérie, diluant l'importance de l'Etat-Nation au point de se rapprocher d'une « interdépendance complexe » faisant la part belle aux relations « transnationales et transgouvernementales »⁸⁹.

Par conséquent, le statut « périphérique » du Brésil doit aussi être évalué vis-à-vis de la position de la nation brésilienne sur la scène internationale, et celle-ci doit être vue comme composée de cercles concentriques, puisque l'échelle régionale est d'une importance déterminante pour le Brésil. En effet, le pays doit faire face à une tension inhérente à ses prétentions : il cherche à devenir hégémonique en Amérique Latine, alors même que cette région est considérée par le *State Department* américain comme une chasse-gardée. La doctrine Monroe⁹⁰ et le corollaire Roosevelt⁹¹ illustrent parfaitement la prétention des Etats-Unis à garder le contrôle sur une région qu'ils considèrent vitale à leurs intérêts. L'explication fournie par Oswaldo Aranha aux Etats-Unis dès 1935⁹² selon laquelle tout soutien à Washington était conditionné à un appui réciproque dans l'optique d'exercer un leadership en Amérique Latine est un exemple très explicite d'une recherche permanente du rôle d'*hegemon* régional. La demande précédemment évoquée d'un accès permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU en est la traduction pratique, puisque jusqu'à aujourd'hui, le Brésil se refuse

⁸⁷ Immanuel Wallerstein « Tendances et perspectives d'avenir de l'économie-monde » *Etudes Internationales*, vol.15 no.4 (1984) p.789.

⁸⁸ Dario Battistella, *Théories des relations internationales* (Presses de Sciences Po : Paris, 4^e éd., 2012) p.268.

⁸⁹ A propos de la caractérisation transnationale des flux alimentant les canaux entre différentes « sociétés », voir : Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Longman : Londres, 3^e éd., 2000), p.29.

⁹⁰ Exprimée lors du discours annuel du Président James Monroe devant le Congrès en 1823, la doctrine Monroe considère que toute ingérence européenne dans les Amériques sera traitée comme une menace à la sécurité des Etats-Unis, et qu'en contrepartie Washington ne s'immiscerait pas dans les affaires européennes.

⁹¹ Exprimé par le Président Theodore Roosevelt dans son Discours de l'Union de 1904, le corollaire Roosevelt étend les prérogatives auto-attribuées par la doctrine Monroe en s'octroyant le droit d'intervenir unilatéralement dans les contentieux opposant l'Amérique Latine aux pays d'Europe.

⁹² Voir à ce propos : Luiz Alberto Moniz Bandeira, « O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior » *Temas & Matrizes – Mercosul* (2008), p.15.

obstinément à appuyer la candidature d'un autre pays latino-américain, préférant s'associer au G-4 (Allemagne, Brésil, Japon, Inde).

Pendant la guerre froide, le Brésil a essayé de s'extraire de cette situation périphérique en poursuivant une insertion internationale poussée, atteignant dans les années 60 le statut de *system-affecting state*⁹³, c'est-à-dire un pays avec des ressources propres limitées mais capable d'affecter les régimes internationaux, en coopérant avec des pays analogues dans les institutions multilatérales. Trouver une voix commune avec d'autres pays du Sud était rendu facile par l'impératif partagé de développement économique et d'autonomie politique⁹⁴. Le Brésil a ainsi tenu à endosser le rôle de champion des pays pauvres, ainsi que celui d'interlocuteur privilégié avec les Etats-Unis concernant les affaires latino-américaines. Cela se matérialisa par l'initiative diplomatique *Operação Pan-Americana* (OPA) de Kubitschek en 1958, intimant au Président Dwight Eisenhower de faire le lien entre développement économique et stabilité politique⁹⁵, arguant que le seul moyen de combattre la montée de l'anti-américanisme et du communisme, en Amérique Latine et dans le monde, est d'arracher à la misère les populations et promouvoir le développement économique⁹⁶.

Ainsi, dans le monde bipolaire dessiné par la guerre froide, le Brésil se trouve naturellement porté vers les pays du Sud marginalisés économiquement, et tente d'utiliser son crédit auprès de ces mêmes pays pour être un *system-affecting state* leader de l'Amérique Latine au détriment du rival historique, l'Argentine⁹⁷. A partir du moment où l'hégémonie de Washington sur l'Amérique Latine est complète, alors le Brésil demeure forcément périphérique, dans la mesure où il est incapable d'influer sur ses voisins de manière suffisante à dégager son horizon sécuritaire et à démultiplier son influence dans les organisations multilatérales. C'est dans cet esprit que le projet national-développementaliste débuté dans les années 1930 a généré des frictions dans des « relations triangulaires »⁹⁸ concurrentielles plus

⁹³ Voir Maria Regina Soares De Lima « A politica externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul *Rev. Bras. Pol. Int.* vol.48 no. 1 (2005), pp.24-59 ; se référant à Robert Keohane, « Lilliputian's Dilemmas : Small States in International Politics » *International Organization*, vol.23 no.2 (1969).

⁹⁴ Maria Regina Soares de Lima, *op.cit.*, p.25.

⁹⁵ A propos de l'OPA, voir : Antônio Carlos Lessa, « A Cinquenta anos a Operação Pan-Americana » *Rev. Bras. Polit. Int.* vol.51 no.2 (2008), pp.5-7.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Une grande partie des idées géopolitiques développées par le régime militaire, que nous développerons ultérieurement, aborde le danger de l'Argentine et la nécessité d'un partenariat stratégique avec les Etats-Unis comme deux sujets liés.

⁹⁸ Amado Luiz Cervo, *Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros* (Saraiva: São Paulo, 2008), p.237

que coopératives, dans la mesure où les projets successifs⁹⁹ d'intégration du Brésil et des Etats-Unis avaient une tendance naturelle à entrer en collision. L'échec, d'un côté et de l'autre, à bâtir une organisation supranationale autoentretenu par d'éventuels effets de *spillover*¹⁰⁰ a maintenu un statu quo selon lequel le Brésil était un pays disproportionnellement important en Amérique Latine, mais privé d'hégémonie et de leadership par l'écrasante suprématie des Etats-Unis. En effet, loin des théories (néo-)fonctionnalistes de l'intégration européenne, prédisant une intégration toujours croissante dans les projets d'union supranationales, les expériences en Amérique Latine – la plus importante étant évidemment le Mercosur – se sont essouffées. Pis encore, la structure résolument intergouvernementale du Mercosur n'a même pas profité au Brésil en dépit d'un rapport de forces favorable, puisque l'institution a été construite en soignant un certain équilibre¹⁰¹. En fin de comptes, ce « marché commun du Sud » a déçu les espoirs fondés en lui, au point d'y voir une simple union douanière, comme le *Zollverein* allemand du XIXe siècle (1844)¹⁰².

Ainsi, malgré un développement plus que conséquent au long du XXe siècle – PIB multiplié par 100; population passant de 17 millions à 169 millions¹⁰³ – le Brésil n'a pas su suivre le modèle de pays comme la Corée du Sud, devenus des pays développés à part entière, et n'a pas su exploiter son essor conjugué au déclin relatif de l'Argentine pour imposer son leadership en Amérique Latine, cela notamment dû à la politique assertive de Washington dans la région dans son combat contre le communisme. Pour la politique étrangère du Brésil, cela signifie que l'impératif de développement économique et d'affranchissement de la

⁹⁹ Témoignant de la superficialité de l'intégration qu'ils proposent, ces projets sont nombreux. Les plus importants sont : L'Organisation des Etats Américains (OEA – 1951) ; L'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE – 1960) ; son successeur l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI – 1980) ; La Communauté andine des Nations (CAN – 1969) sans la participation du Brésil ; le Marché Commun du Sud (MERCOSUR – 1991) ; et enfin l'Union des Nations Sud-Américaines (UNASUR – 2008), regroupant les deux unions douanières précédemment citées.

¹⁰⁰ Selon Ernst Haas, le *spillover* est la tendance d'une intégration dans un domaine donné à inciter une intégration similaire dans d'autres domaines. La multiplication d'accords européens à la suite de la fondation de la Communauté Européenne du Charbon de l'Acier (CECA – 1952) est l'exemple canonique dans la littérature consacrée aux théories de l'intégration européenne. Pour une vision critique de la (sur)interprétation de ce concept, voir : Ben Rosamond, « The Uniting of Europe and the foundation of EU Studies : Revisiting the Neofunctionalism of Ernst B. Haas » *Journal of European Public Policy* vol 12. no.2 (1997), p.247.

¹⁰¹ Les membres originels, Brésil, Argentine, Paraguay et Uruguay, rejoints plus tard par le Venezuela et la Bolivie. Cela laisserait présager une domination brésilienne, mais les modalités de prise de décision ne sont pas suffisamment infléchies en faveur du Brésil. Au Parlement du Mercosur (Parlasur), les 79 représentants cumulés de l'Argentine, de l'Uruguay et du Paraguay sont plus nombreux que ceux du Brésil (73), alors qu'ils représentent un quart de la population du Brésil (50 millions au total).

¹⁰² Voir à ce propos : Paulo Roberto de Almeida, *Integração Regional : Uma Introdução* (Saraiva : São Paulo, 2013).

¹⁰³ Communiqué de l'*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas*, 29 septembre 2003.

dépendance vis-à-vis du Nord demeurent d'actualité en 2003 quand Lula arrive au pouvoir, puisque les déterminants structurels légitimant cet impératif n'ont pas disparu.

C/ La neutralité de la nature des régimes politiques dans la constitution du corpus idéologique de la politique étrangère brésilienne.

1/ L'Itamaraty et les changements de régime politique.

La question du régime politique dans la détermination de la politique étrangère est un sujet périphérique dans la littérature, ce qui est dû à plusieurs facteurs. En premier lieu, il convient de rappeler que les origines des théories modernes des relations internationales sont ainsi pour l'essentiel anglo-américaines, si l'on considère l'apparition de la première Chaire de Relations Internationales à Aberystwyth en 1919¹⁰⁴ comme un point de départ crédible, et sachant que l'école « sociologique » des relations internationales incarnée en premier lieu par Raymond Aron s'avéra longtemps minoritaire¹⁰⁵, pour laisser place aux théories réalistes et libérales, puis transnationales des relations internationales. Or le Royaume-Uni et les Etats-Unis ne connurent ni l'un ni l'autre de bouleversement majeur de régime politique : le système démocratique y est en vigueur depuis plus de deux siècles. Insérer la variable du régime politique serait alors une démarche sortant de l'ordinaire.

Mais surtout, la politique étrangère a été souvent laissée de côté dans les théories des relations internationales. On a le plus souvent préféré à cet objet d'étude sujet à variations d'un pays à l'autre une théorie globale expliquant le comportement de tous les acteurs selon une approche *top-down*. Ce rejet est explicite dès l'école anglaise des relations internationales, notamment via Hedley Bull qui voulut s'écarter de « l'approche à court-terme de l'élaboration de la politique étrangère »¹⁰⁶, ainsi que dans l'école (néo-)réaliste, où le désaccord entre Elman¹⁰⁷ et Waltz¹⁰⁸ sur l'applicabilité de ces théories dans le domaine de la politique étrangère constitue un exemple éloquent. Un argument avancé par Waltz est celui de la

¹⁰⁴ Dario Battistella, *op.cit.*, p.27.

¹⁰⁵ Ibid. pp.38-40.

¹⁰⁶ Cité par José Flavio Sombra Saraiva in « Is it possible to establish a causal nexus between foreign policy and political regime ? » in Denis Rolland & José Flavio Sombra Saraiva (eds.), *Political Regime and Foreign Relations – A Historical Perspective* (L'Harmattan : Paris, 2004), p.15.

¹⁰⁷ Colin Elman, « Horses for Courses : Why not Neo-Realist Theories of Foreign Policy » *Security Studies* vol. 6 no.1 (1996) pp.7-53.

¹⁰⁸ Kenneth Waltz, « International Politics is not Foreign Policy » *Security Studies* vol.6 num.1 (1996), pp.54-57.

distinction imperméable entre théorie économique et théorie des firmes, souhaitant qu'on reproduise cette distinction, afin de cantonner le réalisme aux relations internationales.

Le Brésil a connu plusieurs régimes politiques lors du XXe siècle. Un régime démocratique jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Vargas en 1930, des épisodes démocratiques à partir de 1945, l'arrivée au pouvoir des militaires en 1964, et le retour de la démocratie en 1986. Malgré la tendance dans l'historiographie à exercer un découpage chronologique par gouvernements – et a fortiori par régime politique –, cette tendance ne se vérifie guère dans l'histoire de la politique étrangère brésilienne. Cela peut surprendre, étant donné le biais historiciste de la littérature brésilienne à ce sujet¹⁰⁹.

Ainsi, la théorie des paradigmes d'Amado Cervo¹¹⁰ – dominante au Brésil – établit une unité de 1930 à 1989 sous la dénomination de « paradigme développementiste ». En effet, Cervo soutient la thèse d'une stabilité des « paramètres de pensée des acteurs du développement indépendant »¹¹¹, permise par une alternance entre deux courants de pensée au sein des développementistes. Celui que nous avons déjà mentionné, formalisé par San Tiago Dantas, est pour sa part qualifié de « développement indépendant »¹¹². Cependant, cette ligne n'a pas été en situation de monopole intellectuel, puisque des périodes brèves furent caractérisées par l'idée d'un « développement associé »¹¹³, c'est-à-dire prônant un partenariat avec le système capitaliste mondial dans le développement du pays, ce qui supposait à la fois une relation privilégiée avec les Etats-Unis, moteur de ce système, et un environnement réglementaire favorable aux investissements étrangers. De plus, cette adhésion économique impliquait lors de la guerre froide des rapprochements idéologiques et sécuritaires obligatoires, découlant de tout rapprochement avec Washington. Deux telles périodes sont clairement identifiées dans la littérature :

- La politique étrangère du gouvernement Dutra (1946-1951), avec le Ministre João Neves da Fontoura, a été qualifiée dans la littérature d'« alignement sans

¹⁰⁹ En effet, nous pouvons remarquer que les principaux auteurs en théorie de la politique étrangère du Brésil sont des historiens retraçant l'*histoire* de la politique étrangère du Brésil : Amado Cervo et Clodoaldo Bueno, au-delà d'être historiens de formation, s'appuient sur la documentation d'archive dans leurs démonstrations, interagissant marginalement avec les sciences politiques au cours de leur analyse.

¹¹⁰ Amado Luiz Cervo, *Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros* (Saraiva: São Paulo, 2008), pp.61-82.

¹¹¹ Amado Luiz Cervo, « Political Regimes and Brazil's Foreign Policy » in Denis Rolland & José Flavio Sombra Saraiva (eds.), *Political Regime and Foreign Relations – A Historical Perspective* (L'Harmattan : Paris, 2004), p.274.

¹¹² Ibid, p.274

¹¹³ Ibid, p.272.

récompense »¹¹⁴. Sous Dutra, le rapprochement avec les Etats-Unis ne serait plus un « instrument de la politique étrangère du Brésil » dans le cadre d'un marchandage nationaliste, mais plutôt un objectif à part entière¹¹⁵. De plus, l'auteur soutient que l'absence de personnages forts comme Aranha et Vargas a fortement infléchi la politique étrangère vers l'« alignement » sur les Etats-Unis, selon lui parce que la « bureaucratie spécialisée » – l'Itamaraty – était « influencée par des perspectives libérales [...] facilement traduisibles en une politique pro-alliés occidentaux, ou plus précisément, pro-Etats-Unis »¹¹⁶. Malgré la véhémence de cette analyse, l'objectif derrière cet alignement demeurerait dans l'esprit des responsables politiques de l'après-guerre le développement économique du Brésil¹¹⁷. Cependant, les espoirs de retombées économiques, immédiates et de grande ampleur, se sont avérées illusoire et ne méritaient pas, rétrospectivement, l'excès de zèle du quinquennat Dutra¹¹⁸.

- Le gouvernement militaire de Castelo Branco (1964-1967) est un deuxième exemple d'alignement sur les Etats-Unis, ce qui s'explique aisément par les modalités du coup d'Etat réalisé, suivi et soutenu sur place par l'Ambassadeur américain Lincoln Gordon¹¹⁹. Comme plan de contingence, l'opération « Brother Sam » fut également préparée : il s'agissait de la mobilisation de flottes américaines près du littoral brésilien pour pouvoir organiser une intervention militaire rapide¹²⁰.

Ces deux épisodes ont montré que deux changements politiques majeurs, la dé-présidentialisation et l'arrivée d'une dictature militaire ont seulement engendré une variation mineure de la politique étrangère : le développement associé est épistémologiquement proche du développement indépendant car les deux diffèrent uniquement sur la stratégie à adopter

¹¹⁴ Gerson Moura, *O Alinhamento Sem Recompensa : a politica externa do governo Dutra* (CPDOC : Rio de Janeiro, 1990).

¹¹⁵ Ibid, p.23.

¹¹⁶ Ibid, p.23.

¹¹⁷ Ibid, p.90.

¹¹⁸ Pedro Paulo Zahluth Bastos, « Liberal Esclarecido o Aliado Fiel ? Sobre a Natureza da Política Econômica Externa Brasileira no Governo Dutra (1946-1951) » *Revista Economia*, vol.11 no.4 (2010), p.317.

¹¹⁹ James N. Green & Abigail Jones, « Reinventing History : Lincoln Gordon and his multiple versions of 1964 » *Revista Brasileira de Historia Sao Paulo* vol.29 no.57 (2009), p.68.

¹²⁰ Ibid, p.80.

vis-à-vis d'impératifs consensuels établis par les idées de la dépendance véhiculées par la CEPAL.

Vis-à-vis de l'organisation même du MRE, nous pouvons noter que les changements de régime politique n'ont pas eu raison d'une trajectoire continue de son développement. En effet, l'Institut Rio Branco (IRBr), académie diplomatique vouée à former le nouveau personnel du Ministère, fut créée réellement en 1946¹²¹, sous Dutra, et n'a jamais été remise en cause par les gouvernements militaires successifs. Au contraire, la réforme de l'IRBr de 1975 s'inscrit dans une optique de décentralisation de l'administration publique, laissant l'Institut formuler son propre règlement et simplifier certains détails techniques du concours¹²². De plus, l'autonomie fonctionnelle du MRE est respectée par les régimes militaires successifs, les attachés militaires des ambassades n'ayant par exemple pas de pouvoir particulier sur le personnel du MRE¹²³.

Un autre argument avancé pour expliquer l'insensibilité du MRE au type de régime politique est l'importance de facteurs structurels dans la détermination de la politique étrangère, visibles en s'appuyant sur l'analyse des causes multiples empruntée à Jean-Baptiste Duroselle¹²⁴, qui détache le régime politique des relations internationales pour le rapprocher de la politique étrangère¹²⁵, l'insérant dans une série de facteurs structurels. Dans le cas du Brésil, Cervo insiste sur l'« identité nationale » et sur la situation géopolitique du Brésil de puissance moyenne, qui contraint les acteurs de la politique étrangère à des choix spécifiques dans son objectif d'insertion dans l'économie mondiale. L'auteur, parlant de « forces profondes » et de conscience nationale, agit clairement selon une méthodologie holiste cherchant à accentuer le rôle des facteurs structurels aux dépens des aléas de la conjoncture politique qu'a pu représenter le changement de régime dans des périodes instables de l'histoire du pays.

Cependant, il est possible d'affiner ces conclusions originaires davantage de ressentis en s'appuyant sur les théories libérales des relations internationales. Sans s'y référer

¹²¹ Flavio Mendes de Oliveira Castro, *op.cit.*, p.406.

¹²² *Ibid* p.604.

¹²³ Décret-loi n9825 du 10 septembre 1946, art.6 stipulant que « les officiers attachés et adjoints d'attachés seront nommés par décret du Président de la République [...], les exigences pour des représentants diplomatiques étant satisfaites ».

¹²⁴ Jean-Baptiste Duroselle, *Tout Empire périra – Théorie des relations internationales* (Armand Colin : Paris, 1992).

¹²⁵ Amado Cervo, *op.cit.*, in Denis Rolland & José Flavio Sombra Saraiva (eds.), *op.cit.*, p.267.

explicitement¹²⁶, Thomas Skidmore conclut que les Brésiliens « ne considéraient pas les problèmes de politique étrangère comme importants vis-à-vis de leur vie quotidienne ou bien-être. Ils préféraient penser le Brésil comme un monde à part entière »¹²⁷. Ainsi, en s'appuyant sur le premier principe de la théorie libérale des RI selon Moravcsik, la « primauté des acteurs sociétaux », nous partons de l'idée que les « acteurs fondamentaux dans la politique internationale sont les individus et les groupes privés, qui sont en moyenne rationnels et répugnants au risque [...] »¹²⁸. Ces acteurs sociétaux sont nombreux lors des quinze premières années de Vargas – l'Ordre des Avocats est créé en 1930, l'Ordre des Ingénieurs en 1933, etc. – et, bien qu'ils aient traversé différents régimes politiques durant cette période, Skidmore conclut qu'il n'y avait pas de trace écrite dans ces associations de désaccords avec la politique étrangère du Brésil¹²⁹. Et cela alors que la presse était libre jusqu'en 1935, et que la censure dura essentiellement de 1937 à 1943.

2/La répression militaire et la constitution de communautés épistémiques.

La période de dictature militaire au Brésil (1964-1986) se caractérise par un régime autoritaire de plusieurs présidents successifs, ce qui implique une distanciation vis-à-vis de ce qu'on attend typiquement d'un tel régime en Amérique Latine, c'est-à-dire un culte de la personnalité et une concentration des pouvoirs très marquée autour de la figure du Président. Cependant, il s'agit bel et bien d'un régime autoritaire cherchant à transposer les idéaux d'ordre et de rigueur chers à la culture militaire à l'intégralité de la société civile. Seulement deux partis sont ainsi autorisés, l'autre étant une opposition tolérée, et une partie des sénateurs est directement nommée par l'exécutif.

La répression durant cette période prend plusieurs formes, mais une de ses modalités en particulier nous intéresse directement. Il s'agit du *Centro de Informações do Exterior* (CIEX), établi sans décret officiel à partir du coup d'Etat de 1964. En sa qualité de service de renseignement, il ne figure également pas dans l'organigramme officiel du MRE alors qu'il était lié à ce ministère, bien que subordonné au *Sistema Nacional de Informações*

¹²⁶ Skidmore s'appuie sur une démarche historiographique, sans références marquées aux sciences politiques.

¹²⁷ Thomas Skidmore, « Brazilian Foreign Policy Under Vargas : 1930-1945 : a Case of Regime Type Irrelevance » in Denis Rolland & José Flavio Sombra Saraiva (eds.), *op.cit.*, p.247.

¹²⁸ Andrew Moravcsik, « Taking Preferences Seriously : A Liberal Theory of International Politics » *International Organization*, vol.51 no.4 (1997), p.516.

¹²⁹ Thomas Skidmore, *op.cit.*, p.259.

(SNI), l'agence de renseignement fondée par les militaires¹³⁰. Les hommes attachés à ce centre étaient des diplomates du MRE en poste à l'étranger, et chargés de constituer un réseau d'information dépassant les frontières du pays. Le degré d'autonomie que l'on peut prêter au CIEX est incertain, tant vis-à-vis des militaires du SNI que du MRE, mais l'utilisation de diplomates tend à suggérer une marge de manœuvre importante, ces derniers étant tenus en haute estime par les militaires, qui y voyaient une organisation analogue, une « police en grand costume » (Napoléon).

Cependant, ce n'est pas le projet de rassembler des informations sur des individus présumés d'intérêt pour la sûreté de l'Etat qui importe en soi, mais plutôt les critères innervant ces recherches. Or le CIEX avait pour mission – entre autres attributions diverses – de s'informer et de repérer les opposants politiques et/ou intellectuels dans le cadre d'une lutte internationale contre l'ennemi communiste¹³¹. La primauté de ce critère est lourde de sens, puisqu'elle exclut de l'appareil répressif militaire tous les acteurs de la société civile qui ne se reconnaissent pas dans l'idéologie communiste. Or ces acteurs, qu'il s'agisse de simples individus ou groupes privés dans le libéralisme de Moravcsik, ou de communautés épistémiques influentes, véritables réseaux riches en expertise selon la définition de Haas, peuvent dès lors participer indirectement à l'élaboration de la politique étrangère s'ils ne se proclament pas partisans de l'U.R.S.S. L'IBRI et l'ISEB que nous avons mentionnés auparavant n'ont eu ainsi de cesse de produire des travaux alimentant le débat au Brésil en politique étrangère ou RI. Le système d'attribution de visas pour l'étranger était par ailleurs soumis à cette grille de lecture anti-communiste¹³². Ainsi, si certains intellectuels comme Celso Furtado ont choisi l'exil suite au coup d'Etat¹³³, d'autres comme Afonso Arinos, un des fondateurs de la PEI, ira même jusqu'à rédiger un chapitre de la constitution de 1967 légitimant le coup d'Etat de 1964. Araujo Castro, dernier Ministre de l'Itamaraty avant le coup d'Etat, sera « mis au placard », pour ainsi dire pendant quatre ans, avant d'être nommé Ambassadeur du Brésil à l'ONU, puis à Washington en 1971.

L'absence d'une répression significative vis-à-vis des théoriciens de la PEI, et, dans une moindre mesure, des partisans de l'idéologie de la dépendance, s'explique par la volonté

¹³⁰ Paulo César Gomes, « Brasileiros na França : o discurso da comunidade de informações sobre o exílio (1964-1968) » *Annales de la XVIe rencontre régionale d'histoire* (ANPUH : Rio de Janeiro, 2014).

¹³¹ Pio Penna Filho « O Itamaraty nos anos de chumbo – o Centro de Informações do Exterior (CIEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979) *Rev. Bras. Pol. Int.* vol.52 no.2 (2009), pp.43-62.

¹³² Paulo César Gomes, *op.cit*, p.2.

¹³³ Furtado était Ministre de la Planification du gouvernement destitué. Son choix de l'exil s'est fait en rapport de son poste davantage que de ses écrits.

des militaires d'alimenter eux aussi le débat sur la politique étrangère du Brésil. En effet, le CIEX est créé sous l'impulsion du Général Golbery do Couto e Silva. Or Golbery fut un des principaux théoriciens de l'*Escola Superior de Guerra* (ESG), sorte de *think tank* précurseur modelé selon l'American War College, où il rencontra San Tiago Dantas en mars 1953 invité à s'exprimer comme conférencier¹³⁴. L'ESG bénéficia quant à elle d'un accès privilégié au processus décisionnel à partir de 1964, puisque le gouvernement Castelo Branco accorda un rôle important à cette institution¹³⁵. Là où on pouvait s'attendre à des débats uniquement centrés sur la question militaire *stricto sensu*, avec des préoccupations d'ordre logistique, géostratégique et scientifique, la nature des discussions vint à englober un débat sur la sécurité nationale multidisciplinaire. *Politics Among Nations* d'Hans Morgenthau devint ainsi un ouvrage de référence au sein de l'ESG¹³⁶, des chapitres traduits de son livre circulant dès 1953. La préoccupation chez les théoriciens de l'ESG vis-à-vis de l'identité du Brésil et des Brésiliens amène les militaires à étudier les apports de Max Weber sur l'éthique protestante dans une approche comparative des mentalités « psychosociales » – selon la terminologie interne de l'ESG – avec les Etats-Unis¹³⁷, le tout dans une démarche inclusive d'invitation des grands intellectuels de l'époque comme l'historien Sergio Buarque de Holanda¹³⁸. Ce-dernier ne pouvait pas être qualifié de compagnon de route des militaires, puisqu'il participa à la fondation du *Partido dos Trabalhadores* de Lula en 1980, aux racines clairement socialistes.

Les idées de Morgenthau ont ainsi eu une influence toute particulière sur la communauté épistémique que constituaient alors les officiers supérieurs de l'ESG. En effet, l'utilisation faite du réalisme de Morgenthau sera aux fondements de leur pensée, parce que l'axiomatique développée par l'auteur permet de structurer une pensée. En particulier, on note une vision très réaliste de la communauté internationale, pour eux constituée d'Etats-Nations purement westphaliens, souverains et qui n'accepteraient pas d'interférence dans la poursuite de leurs intérêts¹³⁹. Cela s'inspire très nettement de la propension dans *Politics Among Nations* à considérer l'intérêt comme moteur de la politique des Etats, et à considérer la survie du pays – en termes militaires, la sécurité nationale – comme un impératif catégorique.

¹³⁴ Antônio de Arruda, *A Escola Superior De Guerra* (GRD : São Paulo, 2^e éd., 1983)p.21, 72-74.

¹³⁵ Gustavo da Frota Simões, « Política Externa e Geo-política no governo Castelo Branco » *Annales de la XXVe rencontre régionale d'histoire* (ANPUH : Fortaleza, 2009).

¹³⁶ Antônio de Arruda, *op. cit.* p.26.

¹³⁷ *Ibid.* p.168-170.

¹³⁸ *Ibid.* p.185-188.

¹³⁹ Eugênio V. Garcia «O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989) » *Rev. Bras. Pol. Int.*, vol.40 no.1 (1997), p.26.

Ainsi, la « géopolitique »¹⁴⁰ élaborée par le Général Golbery avait comme objectif premier l'ascension du Brésil comme « grande puissance »¹⁴¹. Or, depuis une réalité de sous-développement, cet impératif a tendance à juxter l'idée centrale du paradigme développementiste de sortie du tiers-monde, puisqu'on ne saurait oublier la réalité pragmatique selon laquelle l'« argent est le nerf de la guerre ». A l'aide d'une étude quantitative de la production scientifique des militaires¹⁴² – qui admet que la part des écrits voués aux RI *stricto sensu* est minoritaire vis-à-vis de la géopolitique – on s'aperçoit pourtant que le paradigme réaliste a « exercé une influence bien plus marquante, en termes de fondements théoriques pour la compréhension de la politique internationale, que la géopolitique »¹⁴³. Garcia ira même jusqu'à conclure que la pensée en politique internationale des militaires s'est bien plus inspirée de la tendance du développement indépendant incarné par San Tiago Dantas que des parenthèses du développement associé que furent les gouvernements Castelo Branco et Dutra¹⁴⁴.

De ce fait, il est possible de conclure que le changement de régime politique – qu'il s'agisse de l'*Estado Novo* de Vargas (1937-1945) ou du régime militaire (1964-1986) n'a pas été une variable capable d'enrayer la continuité du paradigme national-développementiste cher à Cervo et remontant aux années 1930. Cela permet aussi d'exclure l'argument qui impliquerait que la politique étrangère menée par un gouvernement démocratiquement élu doit être fondamentalement différente de celle d'un régime autoritaire, eu égard à certaines valeurs directrices. La pensée des militaires, malgré la tendance de l'autoritarisme à exercer la censure, s'est forgée au contact de communautés épistémiques préexistantes, notamment grâce à des militaires « intellectuels » comme Golbery, et une institution – l'ESG – ouverte sur le monde universitaire.

¹⁴⁰ Il est important ici de noter que Golbery rechigne à se servir de l'école allemande de géopolitique fondée par Friedrich Ratzel au profit de la géopolitique américaine, elle aussi influencée par Morgenthau. Voir : William da Silva Gonçalves & Shiguenoli Miyamoto, « Os Militares na Política Externa Brasileira : 1964-1984 » *Estudos Historicos* vol.6 no.12 (1993), p. 214.

¹⁴¹ Ibid, p.215.

¹⁴² Cf. L'étude de Marina Regina Soares & Zairo. B. Cheibub, *Relações Internacionais e Política Externa brasileira : debate intelectual e produção acadêmica*. Rio, MRE/IUPERJ mimeo. (1983) p.20. ; Cité dans Eugênio V. Garcia, *op. cit.*, p.29.

¹⁴³ Eugênio V. Garcia, *op.cit.* p.33.

¹⁴⁴ Ibid. p.33.

DEUXIEME PARTIE – L'autarcie du MRE, créatrice chez les diplomates de normes et pratiques propres dans le processus décisionnel.

Nous avons traité précédemment de l'importance de l'idée, aussi vague soit-elle, de dichotomie centre-périphérie ou Nord/Sud dans la PEB, en affirmant que sa pertinence continue vis-à-vis des idées dominantes circulant parmi les principales communautés épistémiques et vis-à-vis de la situation du Brésil à l'international avait joué un rôle stabilisateur dans la formulation de la PEB.

Cependant, il serait trop réducteur de mettre en adéquation une seule notion avec toute la mécanique impliquée dans la prise de décision d'une diplomatie. Le Ministère des Relations Extérieures du Brésil est un microcosme à part entière dans la forêt institutionnelle de l'Etat brésilien, notamment en vertu de ses attributions uniques comme la représentation à l'étranger. Par conséquent, les dynamiques particulières alimentant le MRE en tant qu'organisation sont susceptibles d'influencer la PEB, la diplomatie étant le canal ordinaire de la conduite de la politique étrangère dans un monde westphalien.

Le champ des RI aujourd'hui souffre encore de la tendance à personnaliser l'Etat dans une optique de *state-as-sole-actor approach* et de *state-as-unitary-actor approach*¹⁴⁵, c'est-à-dire la tendance à traiter l'Etat comme un acteur unitaire et singulier de la politique étrangère. De ce fait, il convient de se pencher sur l'organisation interne du MRE pour mieux apercevoir les tenants et aboutissants du processus décisionnel. Cela s'avère d'ailleurs plus pertinent pour isoler une continuité qu'une rupture, car les diplomates restent là où les gouvernements se succèdent : le maximum théorique de huit ans au pouvoir pour un Président de la République au Brésil fait pâle figure vis-à-vis des trente ans de carrière requis pour être considéré pour le poste d'Ambassadeur. Dans le cas du Brésil, y compris aujourd'hui, à partir de trente ans dans le service, un diplomate a non seulement connu divers gouvernement mais aussi la chute du régime militaire en 1986 précédé d'une ouverture progressive.

Afin d'évaluer le rôle stabilisateur éventuel du MRE dans la PEB de Lula, nous verrons en premier lieu les caractéristiques sociologiques de l'Itamaraty en tant qu'organisation, pour ensuite déterminer le degré d'autonomie fonctionnelle du Ministère en

¹⁴⁵ A propos du biais machiavélien des réalistes à considérer l'Etat comme un acteur personnifié, voir : Dario Battistela, *op.cit.*, pp.375-378.

tant que communauté épistémique, pour enfin analyser les implications de la diplomatie présidentielle exercée par Lula sur le processus décisionnel ordinaire du MRE.

A/ Les diplomates brésiliens, un groupe social à part.

1) Sociologie du Ministère des Relations Extérieures.

Il n'existe pas d'étude sociologique sur le personnel du Ministère des Relations Extérieures du Brésil détaillant le profil sociologique de son personnel. Par conséquent, les analyses à suivre sont tributaires d'observations personnelles au contact du personnel diplomatique brésilien, d'analyses sur les Ministères des Affaires Etrangères en général¹⁴⁶ et sur les travaux relatifs à la PEB intégrant la variable humaine, minoritaires¹⁴⁷.

Cependant, il est possible de déceler très tôt l'émergence d'une « conscience de classe », pour ainsi dire, chez les diplomates, synonyme de la création de normes et pratiques spécifiques à ce groupe d'individus. Certains auteurs comme Berridge font remonter cette tendance au « système français de diplomatie » théorisé par François de Callières (1645-1717)¹⁴⁸. En effet, un ingrédient-clé pour la création d'une diplomatie efficace selon Callières était la professionnalisation du service diplomatique, étant donné la propension des affaires internationales à requérir une connaissance globale des enjeux politiques et une expertise technique, notamment juridique. Berridge considère ce processus comme « lent et intermittent »¹⁴⁹, tout en mentionnant un détail primordial. En effet, le doyen des Ambassadeurs devenait *de facto* le représentant du *corps*¹⁵⁰ diplomatique dans les problèmes d'intérêt communs, à la façon d'un délégué syndical aujourd'hui. Cette tradition est d'autant plus significative, puisqu'elle indique que la qualité de diplomate était un élément capable de survivre aux divergences d'intérêts politiques et commerciaux entre ressortissants d'Etats parfois en guerre. Un autre élément tendant à renforcer cette tendance de la création d'une « classe » de diplomates fut la mainmise des aristocrates sur ce métier. « La domination

¹⁴⁶ Notons au préalable que les Ministères des différents pays résultent de l'interprétation d'une culture diplomatique arrivée à maturité au XIXe siècle au travers des grandes figures que furent Talleyrand, Castlereagh ou Metternich.

¹⁴⁷ Nous devons ici réitérer que littérature brésilienne portant sur la PEB témoigne d'un biais historiciste et économiciste, eu égard à l'influence des historiens des RI tels que A. Cervo et à l'importance des théoriciens de la dépendance, respectivement. Les approches behavioralistes, cognitivistes, etc. sont par conséquent rares.

¹⁴⁸ G.R. Berridge, *Diplomacy – Theory And Practice* (Palgrave Macmillan : Basingstoke, 2010), p.106.

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Berridge note une distinction entre les idées de *corps* et *service* diplomatiques. Le corps est l'ensemble des diplomates de nationalités différentes dans une ville donnée, alors que le service est l'ensemble des diplomates au service d'un Etat donné.

aristocratique de la diplomatie » était alors même susceptible d'engendrer une conscience de classe supranationale capable de nourrir une animosité vis-à-vis des velléités démocratiques grandissantes au XXe siècle et de la prétention subséquente à contrôler démocratiquement la politique étrangère. De ce fait, il est peu surprenant que dans le cas du Brésil, le MRE se soit aussi formé de manière isolée vis-à-vis de la société, sa figure tutélaire gardant même son titre nobiliaire de « Baron de Rio Branco » pendant qu'il était Ministre des Relations Extérieures d'une République (1902-1912).

L'élitisme dans la carrière diplomatique était ainsi un phénomène d'origine ancienne, intensifié au cours du XIXe siècle, théâtre de l'apogée du système français de diplomatie. Cependant, il est possible de soutenir que dans le cas du Brésil, cet élitisme se nourrit de la trajectoire historique spécifique de l'Itamaraty. Dans un des rares travaux portant sur l'histoire du MRE comme organisation bureaucratique, Zairo Borges Cheibub s'inspire de la sociologie wéberienne pour identifier trois périodes distinctes¹⁵¹ :

- La période « patrimonialiste », de 1822 (date de l'indépendance) à 1902 ;
- La période « charismatique », de 1902 à 1912, où l'influence du Baron de Rio Branco fut omniprésente, alors que l'Itamaraty était dans une période de transition ;
- La période « bureaucratique-rationnelle » du début du XXe siècle à nos jours [l'auteur écrit en 1989].

On s'aperçoit ainsi que Cheibub fait coïncider, en y intégrant la fin de la *República Velha* antérieure à l'arrivée de Vargas en 1930, la période bureaucratique-rationnelle du MRE avec le paradigme développementiste de Cervo. Une limite inhérente à l'analyse de Cheibub sur le processus de bureaucratization du MRE est sa profondeur. En effet, les études quantitatives qu'il mène sur l'origine des diplomates, et mettant en évidence une domination de la région de Rio de Janeiro, rattrapée par São Paulo sous l'impulsion du gouvernement auprès des universités de cet Etat, cachent une réalité immuable : le caractère sélectif du concours cantonne son accès aux élèves des meilleures universités du pays, localisée dans le Sud du pays : 78,5% des diplomates de 1913 à 1989 en sont issus, en excluant les 7,7% de Brésiliens nés à l'étranger, souvent de parents diplomates originaires eux aussi du Sud du

¹⁵¹ Zairo Borges Cheibub, « A Carreira Diplomática no Brasil : O Processo De Burocratização do Itamaraty » *Revista de Administração Pública*, vol. 23. no.2. (1989), pp.97-98.

Brésil¹⁵². De plus, 67,5% des diplomates durant cette période sont issus des Facultés de droit¹⁵³, un bastion d'élitisme dans un système éducatif fortement inspiré du modèle français. Cheibub renseigne ainsi la catégorie socio-professionnelle des parents, indiquant pour la même période 1,8% de travailleurs manuels et 12,1% de professions de « niveau intermédiaire »¹⁵⁴, le reste se partageant entre les professions libérales (médecins, avocats, etc. ; 34%), diplomates (12,1%), militaires (10,5%), fonctionnaires (7,8%), industriels et banquiers (6,3%), etc. Phénomène accroissant l'imperméabilité de la classe diplomatique, les études quantitatives de Cheibub soutiennent la thèse de l'existence de « familles diplomatiques », débouchant sur des « oligarchies du service extérieur »¹⁵⁵.

Une autre caractéristique de la constitution d'une bureaucratie est l'autonomie de cette dernière vis-à-vis de facteurs exogènes tels que le milieu social des individus entrants. En effet, le système bureaucratique est caractérisé par des normes et pratiques internes, où la variable discriminante pour la progression hiérarchique ne provient pas de l'extérieur, mais procède d'une logique propre à l'organisation – ici le mérite. Par ce phénomène d'autonomie se développe une uniformisation des carrières, et donc la création d'une bureaucratie impersonnelle – le « plus froid des monstres froids » de Nietzsche. Cheibub conclut ainsi sur un processus d'institutionnalisation de la bureaucratie autonome qu'est l'Itamaraty de nature comparable à celle de l'Armée, et ce en s'appuyant sur quatre notions prises chez Samuel Huntington : l'adaptabilité, la complexité, l'autonomie et la cohésion¹⁵⁶. Les deux premières garantissent la pérennité du statut d'acteur premier du MRE dans la politique étrangère, en rendant son expertise indispensable. Quant à l'autonomie et la cohésion, elles sont difficilement quantifiables puisque l'auteur suggère l'existence d'un conflit entre le Président Jânio Quadros et le MRE sur l'application de la *Politica Externa Independente* envers et contre la « conscience institutionnelle de l'Itamaraty »¹⁵⁷. Néanmoins, encore une fois, l'auteur inscrit – peut-être sans s'en apercevoir – les limites qu'il peut trouver à la cohésion interne de l'Itamaraty dans le contentieux opposant les développementistes nationaux et pro-

¹⁵² Ibid, p.102.

¹⁵³ Ibid, p.106.

¹⁵⁴ Il est à noter que dans un pays comme le Brésil, marqué par de très fortes inégalités sociales, l'idée de classe moyenne est radicalement différente de l'idée qu'on peut s'en faire en Europe. En effet, sortir de la pauvreté est un accès automatique à la classe moyenne, cela y compris pour des emplois que nous pourrions considérer précaires.

¹⁵⁵ Ibid, pp.112-113.

¹⁵⁶ Ibid, p.125.

¹⁵⁷ Ibid, p.126.

américains, citant l'exemple de l' « interdépendance » pendant Castelo Branco (1964-1967)¹⁵⁸. Il en conclut ainsi que l'Itamaraty possède un degré d'autonomie et de cohésion suffisants pour lui permettre de « maintenir une certaine continuité dans la politique étrangère à travers le temps ».

Ainsi, l'idée de l'insularité du MRE est une notion, qui, non seulement est partagée par la culture populaire au Brésil et par les diplomates y travaillant, mais est aussi vérifiée historiquement, et ce à la fois par la trajectoire historique de la professionnalisation du modèle français de diplomatie, et par l'expérience propre de l'Itamaraty au XXe siècle. Les politiques de l'ère Lula ayant un impact sur la composition sociologique du service diplomatique brésilien ne sont pas nombreuses. On peut distinguer les quotas pour afro-descendants alloués pour les inscriptions au concours d'entrée, mais ils ne représentent qu'une à deux places par an, et n'octroient pas un régime spécial d'admission, le concours restant le même. Mais de manière générale, les voies d'accès n'ont pas changé, et l'accès à l'éducation supérieure nécessaire n'a pas été significativement élargi, les politiques de développement se focalisant naturellement sur l'accès des enfants à la scolarisation élémentaire. De ce fait, les effets stabilisateurs sur la PEB de la cohésion des diplomates brésiliens jouent leur rôle aujourd'hui comme depuis le début du XXe siècle, superposant alors à l'idée d'une continuité d'idées dans la diplomatie brésilienne chère à Cervo la résilience de celle-ci.

2) Les normes et pratiques particulières d'un « ministère d'Ancien Régime ».

On parle parfois de « ministère d'Ancien Régime » pour désigner le Quai d'Orsay, eu égard à sa structure interne très marquée, d'inspiration quasi-militaire¹⁵⁹. Sans rentrer dans les détails du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE), celui-ci est très hiérarchisé avec une division stricte à l'entrée entre Secrétaires des Affaires Etrangères du Cadre Général, ceux du Cadre d'Orient, et enfin les Enarques. Au-delà de cette division horizontale, la hiérarchie verticale est également très marquée avec plusieurs « grades », allant jusqu'à la dignité d'Ambassadeur de France. Le MRE reprend plus ou moins cette typologie avec huit échelons : Secrétaire de troisième, deuxième et première classe, Conseiller de deuxième ou première classe, et Ministre de seconde ou première classe – le dernier étant

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Entretien avec Jean-Charles Laronneur, Rédacteur chargé du Mercosur, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, Paris.

d'ordinaire l'apanage des Ambassadeurs. Conformément à ce que nous venons d'exposer, la culture interne de l'Itamaraty est forte, et les échelons à gravir rythment la progression d'une carrière comment autant d'étapes symboliques intégrant toujours davantage l'individu dans la « Carrière »¹⁶⁰. En effet, les diplomates ont coutume d'insister sur l'existence de normes et pratiques spécifiques au sein de la « Maison », comme il me l'a été sous-entendu à maintes reprises lors d'entretiens. La présence d'une figure tutélaire de la diplomatie, le Baron de Rio Branco en est un exemple éloquent. En revanche, les références explicites à la diplomatie de Talleyrand au MAEE et l'intérêt pour sa politique étrangère s'avèrent en comparaison fort réduits. De manière générale, le volume de travaux de part et d'autre tendrait à indiquer un intérêt bien plus prononcé chez les diplomates brésiliens pour l'Histoire de leur politique étrangère qu'en France¹⁶¹.

Amado Cervo, dans *Inserção Internacional*¹⁶², propose une liste de neuf principes qui selon lui caractériseraient les idées dominantes au sein de l'Itamaraty. En vertu du consensus dont elles font l'objet, ces idées forment des normes auxquelles il faut s'astreindre afin de proposer une politique au sein du MRE. Si l'effort de typologie de Cervo est unique, notons toutefois que la littérature s'accorde à considérer les notions ci-après comme partie intégrante d'une PEB structurelle, et par conséquent elle nous paraît fiable :

- L'Auto-détermination, non-intervention et résolution pacifique de contentieux (1)

La préférence pour l'auto-détermination et le refus de s'engager militairement n'allait pas de soi aux prémices de la diplomatie brésilienne : en effet, dans le bassin de la Plata qui relie le Brésil à l'Uruguay et l'Argentine, la politique étrangère du Brésil était fortement agressive pendant le XIXe siècle. Pourtant, un certain pacifisme a su s'imposer dans les « valeurs » motrices de la politique étrangère brésilienne. Ce phénomène provient de l'importance historique du concept de panaméricanisme et l'importance des valeurs du Baron de Rio

¹⁶⁰ Vera Lucia Alves Rodrigues Lima, in *A Inserção Do Negro Na Carreira De Diplomata : Ação Afirmativa Para o Instituto Rio Branco*, Mémoire de Maîtrise (UFRJ : Rio de Janeiro, 2005), p.104, relate le dialogue suivant entre un candidat au concours et un Ambassadeur :

« Ambassadeur : Après être avoir été reçu au concours, que se passe-t-il ?

Candidat : Je deviens diplomate.

Ambassadeur : Non, vous devenez Troisième Secrétaire. Pour être diplomate, cela prendra beaucoup de temps. »

¹⁶¹ Si en France nous pouvons mentionner les travaux de Frédéric Charillon, Maurice Vaisse, et dans une moindre mesure Jean-Baptiste Duroselle, ceux traitant de la PEB sont en comparaison innombrables, avec plusieurs départements d'Université s'y consacrant (USP, UFRGS, USP, UFRJ, UNICAMP, etc.).

¹⁶² Amado Luiz Cervo, *Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros* (Saraiva: São Paulo, 2008).

Branco. De plus, le Brésil ayant un énorme territoire était parfaitement conscient du danger de la guerre, puisqu'il est environné de voisins. Tout cela contribua à faire de la région une « zone sans guerre depuis cent-cinquante ans »¹⁶³, ce que les diplomates brésiliens rappellent à qui veut l'entendre, gage selon eux de la sagesse des pays latino-américains dans les questions de sécurité.

Plus récemment, l'ingérence des Etats-Unis dans les affaires internes des pays latino-américains durant la guerre froide (notamment par le biais de l'opération Condor dans les années 60) a contribué à fortifier ce rejet de l'ingérence étrangère. On pourrait penser que les années 90 qui amenèrent au Brésil le néo-libéralisme auraient pu compromettre cette position en promouvant l'alignement sur la politique étrangère des Etats-Unis. Cependant, la bureaucratie de l'Itamaraty a joué un rôle de contrepoids bureaucratique dans la politique étrangère. Un exemple probant est celui de l'organisation de la première conférence de Rio sur le climat en 1992. Les diplomates, pris de court, ont rattaché le thème des séances au développement, voulant préserver la souveraineté de l'Amazonie que les Britanniques voyaient bien sous mandat de l'ONU, arguant de la nécessité de préserver un patrimoine public mondial.

- L'attachement au légalisme (2)

Le légalisme, c'est-à-dire une politique étrangère d'attachement aux normes régissant le droit international public, a en effet été une constante de la PEB. Cet attachement n'est pas sans raison lorsqu'on prend en compte l'histoire pacifique du continent latino-américain. Le Brésil ne s'est pas construit au travers de conquête, et n'a donc tiré aucun avantage significatif de la guerre. Au contraire, le Brésil s'est renforcé, notamment avec les contentieux frontaliers de l'ère Rio Branco (1902-1912) grâce à l'acuité de sa politique étrangère légaliste.

L'attrait affiché pour le légalisme a des implications lourdes, puisqu'en corollaire se trouve l'adhésion systématique à plusieurs positions marquées. En effet, de manière mécanique, le vœu pieux de toujours de plier au droit international implique de se conformer aux principes de souveraineté des Etats, et au principe de non-intervention qui en découle. De ce fait, l'Itamaraty, à moins d'engager des manœuvres de contorsionnisme rhétorique et théorique pouvant affecter ses relations avec ses principaux alliés, ne peut pas soutenir de

¹⁶³ Il s'agit d'un poncif repéré à plusieurs reprises lors d'entretiens. C'est un argument gage de la moralité du leadership brésilien.

politique enfreignant ces deux principes. De ce fait, toute politique s'appuyant sur les théories remises au goût du jour de « droit d'ingérence »¹⁶⁴ – ou autres variations de la *Responsability To Protect* (R2P) américaine – ne peut pas recevoir l'approbation du Brésil. A titre d'exemple, le Brésil s'est abstenu lors du vote de la résolution 1973 du Conseil de Sécurité de l'ONU pour l'intervention en Libye. Pis encore, Dilma Rousseff s'est crue obligée de qualifier l'intervention française au Mali d'intervention « coloniale »¹⁶⁵, ce que le Quai d'Orsay a trouvé « choquant »¹⁶⁶. Conscient de la difficulté dans laquelle se trouva contraint le Brésil, qui clame par ailleurs sa proximité des « valeurs occidentales », Le successeur de Celso Amorim (2003-2010), Antonio Patriota (2011-2013) à la tête de l'Itamaraty essaya d'introduire le concept de *Responsability While Protecting* (RWP), une approche modérée prônant la « diplomatie préventive », et une astreinte beaucoup plus rigide au droit international dans les modalités de l'intervention¹⁶⁷.

- Le Multilatéralisme normatif (3)

L'attachement du MRE au multilatéralisme comme canal d'implémentation de sa politique étrangère est une conséquence naturelle de la primauté des théories de la dépendance au sein du Ministère. En effet, par sa dichotomie qu'on pourrait qualifier de quasi-manichéenne, la théorie de la dépendance oppose au « Nord » développé une masse – en réalité hétérogène – de pays du Sud, périphériques, logés à la même enseigne de l'exploitation économique. De ce fait, le discours retranscrit l'appartenance perçue du Brésil au tiers-monde. Evidemment, ce discours s'affaiblit au fur et à mesure du développement économique du pays, et il est de plus en plus difficile avec le temps de faire cause commune avec les Pays les Moins Avancés (PMA) d'Afrique Subsaharienne, difficulté rencontrée pour l'essentielle au

¹⁶⁴ Cette idée est très ancienne. Nous pouvons la faire remonter à Grotius, in *De Iure belli ac pacis* (1625), ou plus récemment : A. Rougier, « La théorie de l'intervention d'humanité », *Revue générale de droit public*, vol. 17 (1910), p.468 sqq, ces théories s'appuyant sur l'idée d'un seuil de tolérance aux atrocités de la guerre dépassé, et requérant par conséquent une intervention au nom de la dignité de l'homme.

¹⁶⁵ « Dilma diz que é preciso evitar « tentações coloniais em intervenção no Mali » » *Reuters Brasil*, 24 janvier 2013.

¹⁶⁶ Entretien avec Jean-Charles Larssonneur, Rédacteur chargé du Mercosur, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, Paris. Il avait l'air étonné de cette déclaration lapidaire, comme ses collègues.

¹⁶⁷ Antônio de Aguiar Patriota, « Statement », *Discussion Informelle à l'ONU sur la Responsabilité pendant la protection* (21 février 2012).

GATT et à l'OMC, notamment lorsque le Brésil est mis en face du « principe de graduation »¹⁶⁸.

En dehors du terrain commercial, Cervo note également un intérêt du Brésil pour le multilatéralisme en vertu de son adhésion au groupe des non-alignés (G77, etc.), qui prétendait corriger l'ordre économique mondial de manière à inclure les pays du Sud – on revient ici à l'insertion internationale du Brésil. Une conséquence de cette idée est une croyance en des vertus innées de la multipolarité, puisque cette dernière atténuerait les effets d'asymétrie et de domination. D'où l'épithète de « normatif » chez Cervo pour qualifier l'attachement au multilatéralisme chez les diplomates du MRE.

- L'action extérieure coopérative, et non conflictuelle (4)

L'idée que se fait le Brésil de la coopération en matière de sécurité à l'étranger est toute particulière. En effet, elle ne s'appuie pas sur des valeurs susceptibles de constituer un *casus belli* comme on peut l'observer lorsqu'il s'agit de pays occidentaux. Ces-derniers utilisent dans leur rhétorique – à défaut d'être un argument important dans la prise de décision – des éléments normatifs tels que la liberté, les droits de l'homme, la démocratie, comme nous l'avons montré auparavant, en abordant le légalisme du MRE.

A l'inverse, le Brésil subordonne sa participation à ce genre de coalitions à l'importance des éventuelles retombées économiques que cela engendrerait, le tout dans une optique de développement. La politique de sécurité est donc soumise à la politique de développement, en conformité avec le paradigme développementiste. Au-delà du marchandage nationaliste caractéristique de la PEB sous Vargas, l'exemple de la politique étrangère de Geisel (1974-1979), dénommée « pragmatisme responsable », s'avère également éloquent, puisqu'il fut caractérisé par une recherche d'alliance politique au regard de l'aide qu'un allié pouvait apporter vis-à-vis du nucléaire civil, par exemple¹⁶⁹.

- L'importance des « Partenariats Stratégiques » comme modalité d'association (5)

¹⁶⁸ Cf. le segment dédié à la politique étrangère de Lula à l'OMC, dans la troisième partie de ce travail.

¹⁶⁹ Pour une synthèse de la politique de « pragmatisme responsable » de Geisel pour la recherche d'aide technologique dans le nucléaire – officiellement civil –, voir : Daniel Flesmes, « Brazil's Nuclear Policy – From Technological Dependence to Civil Nuclear Power » *GIGA Research Program : Dynamics of Violence and Security Cooperation n.23* (2006), pp.13-15.

La notion de « partenariat stratégique » recèle une particularité en ce sens qu'il s'agit d'une expression très en vogue ces dernières années, qui trouve peut-être ses origines à Brasilia¹⁷⁰. Cervo note à cet égard un « abus de langage » de la part des services diplomatiques d'aujourd'hui qui utilisent ce terme afin de désigner toute coopération bilatérale approfondie. Selon lui, le terme de partenaire stratégique correspondrait « à l'Etat, bloc ou coalition capable d'apporter des améliorations substantielles en termes de commerce extérieure, d'investissements directs, secteur privé, sciences et technologies », une définition fortement économiciste du terme qui trahit un biais évident de l'auteur : celui de la prépondérance du développement dans la politique étrangère selon sa propre théorie de paradigme développementiste.

Bien que ce terme de partenariat stratégique soit inconnu de la littérature, qu'il s'agisse de l'Histoire/Théorie des RI, ou de l'APE, il est possible de retrouver cette vision centrée sur l'économie en interrogeant les acteurs de ces partenariats. Ainsi, Thomas Renard de l'institut Egmont¹⁷¹ de Belgique précise ainsi que : « Les *think tanks* ont souvent quelques années d'avance sur la recherche. Il n'y a pas d'études sur les partenariats stratégiques. C'est notre spécialité »¹⁷². Il indique ensuite l'existence d'une cellule informelle – non mentionnée dans l'organigramme officiel – au sein du Service Européen d'Action Extérieure (SEAE) dédiée aux partenariats stratégiques sous l'égide du département des Amériques, les pays latino-américains ayant tendance à vouloir signer de tels accords. Adrianus Koetsenruijter, Ambassadeur chargé du Mercosur au sein du SEAE donne des précisions sur l'attitude des diplomates européens vis-à-vis des partenariats stratégiques : « On a essayé pendant longtemps de trouver une définition du partenaire stratégique »¹⁷³, sans succès. La « cellule » dédiée était ainsi encore à l'état de projet et n'apparaissait pas dans l'organigramme officiel¹⁷⁴, mais bénéficiait de réunions. Lors d'un symposium organisé par le *Centre for European Policy Studies*, Koetsenruijter dit « *Brazil is a strategic partner simply because it's big* », propos qu'il réaffirme en entretien.

¹⁷⁰ Malgré l'absence d'études sérieuses sur l'origine de l'expression « partenariat stratégique » (*parceria estratégica*), nous pouvons noter que l'utilisation de ce terme en interne au sein du MRE date des années 1960, sous les années Kubitschek, alors que l'usage de ce dernier s'est généralisé il y a tous juste quinze ans en Europe.

¹⁷¹ Think tank belge, Comparable à l'I.F.R.I. en France, mais avec une moindre attention portée sur l'économie.

¹⁷² Entretien avec Thomas Renard, Chercheur Sénior, Institut Egmont, Bruxelles.

¹⁷³ Entretien avec Adrianus Koetsenruijter, Directeur de la section Mercosur, SEAE, Bruxelles

¹⁷⁴ Service Européen d'Action Extérieure : « Organigramme du 1^{er} Mai 2013 ».

Ces partenariats se caractérisent ainsi par la complémentarité entre les deux parties contractantes : un pays du Sud cherchera à signer un partenariat stratégique avec un pays du Nord, un pays doté de ressources naturelles voudra le faire avec un pays qui en est dépourvu. Cela explique la volonté du Brésil de s'associer à l'Allemagne, au Japon et à la Chine par exemple. En conséquence, puisque ces pays lui ressemblent, le Brésil n'a pas de partenariat stratégique avec ses voisins.

- L'importance des principes de réalisme et pragmatisme (6)

L'isolement du Brésil dans son continent en vertu de sa lusophonie est un sujet que nous avons précédemment mentionné. L'importance de cette idée lusophone dans les représentations des Brésiliens est à la mesure de la largeur du consensus qui l'entoure : la plupart des intellectuels brésiliens s'accordait même à considérer que le Brésil ne faisait pas réellement partie de l'Amérique Latine, synonyme pour eux d'Amérique Espagnole¹⁷⁵. Excepté certains personnages comme Gilberto Freyre, l'« exception luso-brésilienne prévalait »¹⁷⁶, et, par conséquent, les discours supranationaux, panaméricains de personnages tels que Bolivar n'ont eu qu'un impact limité au Brésil. En conséquence, on ne peut guère trouver de romantisme et d'idéalisme dans la représentation que les élites intellectuelles ont vis-à-vis du Brésil et de son rôle dans le monde, comme cela peut être le cas avec la *manifest destiny* aux Etats-Unis, voire l'idée que des élites françaises peuvent se faire d'une « France des Droits de l'Homme ». De plus, la décolonisation relativement indolore du Brésil, par rapport à des voisins comme le Venezuela qui connurent des contentieux avec la métropole n'a pas permis de faire subsister d'animosité « viscérale », pour ainsi dire, comme cela peut être le cas en Afrique. Même la signature des traités inégaux avec le Royaume-Uni au lendemain de l'indépendance n'a pas eu le même impact psychologique sur les élites que ces mêmes traités ont pu avoir au Japon ou en Chine, épisode vécu dans ces pays comme humiliant.

Amado Cervo fait ainsi indirectement référence à ces éléments en ajoutant que le Baron de Rio Branco et Vargas ont porté ce réalisme (au sens commun) du XIXe siècle à un

¹⁷⁵ Leslie Bethell, « O Brasil e a ideia de 'América Latina' em perspectiva histórica » *Estudos Historicos* vol.22 no.44 (2009), p.313.

¹⁷⁶ Ibid.

autre niveau, le transformant en « pragmatisme »¹⁷⁷, qu'il qualifie ainsi d'« évolution et de stade avancé du réalisme »¹⁷⁸. Pour Cervo, ce pragmatisme peut désigner l'ensemble de la PEB moderne depuis Rio Branco, au-delà même du paradigme développementiste. Afin d'alimenter cette notion, mentionnons également le rôle primordial du positivisme d'Auguste Comte dans l'histoire républicaine du Brésil, au XIXe siècle, au point d'en faire la devise de son drapeau, « Ordre et Progrès ». Le positivisme a certainement eu un rôle dans l'absence d'idéalisme dans la PEB au début du siècle suivant, les idéaux du Brésil n'allant pas plus loin que l'égalité juridique des Etats défendue par Rui Barbosa à la Haye, même s'il n'existe pas de travaux permettant de soutenir un lien entre ce courant de pensée et la PEB.

- Les rapports cordiaux dans les relations avec pays frontaliers (7)

On pourrait penser que l'essor économique progressif du Brésil au cours du XXe siècle, conjugué au déclin relatif de l'Argentine durant la même période aurait pu alimenter chez les diplomates des velléités d'hégémonie sur la région. Cependant, force est de constater qu'un des principes au cœur de la PEB fut toujours de conserver des relations cordiales avec ses voisins. Si cela peut être perçu comme une entorse au réalisme mis en exergue auparavant, il est à noter que le Brésil, jusqu'à récemment, a difficilement disposé des capacités économiques et militaires pour assurer un contrôle suffisant de son territoire – il s'agissait d'ailleurs d'une des raisons à la demande de Vargas d'une aide occidentale pour la modernisation de l'armement de l'armée brésilienne. De ce fait, l'idée d'exercer un impérialisme sur ses voisins impliquait des coûts supérieurs à ce que le Brésil était prêt à supporter, cela notamment en raison de l'isolement culturel du pays, qui pouvait alors craindre une alliance de ses voisins hispanophones contre lui.

Un deuxième élément est celui de la cohérence de son discours : nous avons vu que le Brésil, dans le paradigme développementiste et nationaliste qui l'a caractérisé depuis les années 1930, a formulé une critique de l'impérialisme économique du Nord maintenant le Sud dans une position de dépendance, et comme Etats périphériques dans l'économie mondiale. Or la force de cet argument se verrait fortement diminuée par l'exercice de l'hégémonie dans sa région. Auprès d'alliés potentiels d'Afrique, certains encore réellement exploités au XXe

¹⁷⁷ Amado Luiz Cervo, *op.cit.* p. 30.

¹⁷⁸ Ibid. Il est possible de noter encore une fois ici l'absence de la littérature des RI dans l'analyse de Cervo, et l'importance de considérer ces mots en leur sens commun, et donc comme modes de comportement des acteurs.

siècle, la politique de bon voisinage du Brésil en Amérique Latine constituait ainsi un faire-valoir de la sincérité de ses engagements tiers-mondistes.

En guise d'exemple, Cervo mentionne l'attitude conciliatrice du Brésil envers le protectionnisme exercé par l'Argentine et la Bolivie, et qui auraient selon toute vraisemblance pu amener une réponse plus sévère de la part de Brasilia¹⁷⁹, montrant alors que le maintien de cette cordialité importait davantage au Brésil qu'une protection agressive de ses intérêts commerciaux en Amérique Latine, alors même que l'Itamaraty se montre plus entreprenant vis-à-vis des pays développés dans les instances multilatérales telles que l'OMC.

- Le développement économique comme vecteur de la diplomatie (8)

La constance du paradigme développementiste, notamment de sa variante nationaliste a largement été démontrée au long de ce travail en s'appuyant fortement sur les écrits de Cervo. Il n'est donc pas étonnant de retrouver cette idée dans sa typologie des représentations dominantes au sein du MRE. Cependant, il s'agit ici de montrer qu'au-delà du consensus global, impliquant partis politiques, acteurs de la société civile (essentiellement syndicats d'entreprises et syndicats de travailleurs) et les militaires sous le régime de 1964, ce consensus s'est également implémenté au sein de l'Itamaraty.

Afin de le démontrer, il est plus judicieux d'isoler une initiative provenant de la bureaucratie du Ministère, et cela s'avère difficile étant donné la convergence de points de vue entre les gouvernements du Brésil et le MRE. Cependant, une exception notable demeure : il s'agit des initiatives lancées lors du gouvernement de Fernando Collor (1990-1992), présenté comme une parenthèse néo-libérale de courte durée, son gouvernement étant renversé sous la pression écrasante des milieux d'affaires craignant une ouverture trop brutale de l'économie.

Une double lecture est possible à propos de la PEB sous le gouvernement Collor. En premier lieu, une grande partie des écrits s'inscrivent dans la tendance historico-descriptive amorcée par Cervo, et concluent que le changement brusque de cap provient naturellement des idées de Collor, et non de la bureaucratie traditionaliste de l'Itamaraty. Cependant, ce

¹⁷⁹ Ibid.

raisonnement peut s'avérer simpliste lorsque décomposé, comme le fait Guilherme Stolle Paixão e Casarões : « (1) il y eut des modifications significatives dans la politique étrangère de la période ; (2), s'il y a eu des changements, ceux-ci n'ont pas pu être conçus au sein du Ministère ; (3), s'ils ne viennent pas des diplomates, leur « paternité intellectuelle » [sic] provient du Président lui-même »¹⁸⁰. Et Paixão e Casarões de rappeler que l'Itamaraty est une institution pour laquelle « l'isolement est la caractéristique définitoire »¹⁸¹, suggérant ainsi que le MRE a eu le rôle de frein lors de cette période, agissant comme un facteur d'inertie, de dépendance au sentier. La référence aux travaux de Graham Allison est ici explicite, puisque l'auteur détaille sa métaphore selon laquelle, malgré le rôle de *quarterback* éventuellement endossé par le Président Collor, ses exécutants sur le terrain agissaient selon des usages routinisés complexes, soit des « répertoires préétablis » fonction d'« interprétations » des instructions reçues.

Un exemple concret de ce rôle stabilisateur de l'Itamaraty sous Collor est celui de la première conférence de Rio de Janeiro sur le climat en 1992. En effet, l'Itamaraty se retrouva devant le fait accompli lorsqu'il apprit que le Brésil avait choisi d'être l'amphitryon d'une conférence qu'il prévoyait dangereuse pour ses intérêts, anticipant un débat autour du statut de l'Amazonie et son passage possible sous tutelle internationale, allant à l'encontre du principe de souveraineté tant défendu par le Ministère¹⁸². Le département environnemental de l'Itamaraty, nouvellement créé par le ministre Celso Lafer pour répondre à la volonté de Collor d'engager la politique étrangère sur des voies étrangères aux principes de l'Itamaraty, s'inscrivit dans un mécanisme de transposition des représentations dominantes développementistes héritées des périodes précédentes, puisque des principes *ad-hoc* délimitant les positions à défendre n'existaient pas¹⁸³. De manière générale, l'Itamaraty s'efforça de lier toute question environnementale à la question du développement, arguant – comme Pékin le fait aujourd'hui – qu'il n'est pas raisonnable de condamner les dérives environnementales de pays ayant le besoin manifeste de se développer économiquement, d'où le nom de « Conférence de l'environnement et du développement Rio-92 », au point

¹⁸⁰ Guilherme Stolle Paixão e Casarões, « O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello » *Rev. Bras. Pol. Int.* vol.55 num.1 (2012), p.141-142.

¹⁸¹ *Ibid*, p.142.

¹⁸² Eduardo Schindler, « Política Externa Brasileira no Governo Collor : A busca por um novo modelo de atuação internacional » *Mémoire* (UFRGS : Porto Alegre, 2010), p.39.

¹⁸³ *Ibid*, p.50.

d'engager un « dialogue de sourds » dès l'ouverture des négociations sur l'aide au développement dans une optique de sauvegarde environnementale¹⁸⁴.

- Une insertion internationale indépendante (9)

L'idée d'« insertion internationale » peut paraître paradoxale : elle est à la fois abondamment utilisée, alors qu'il ne s'agit guère d'un concept standard en théorie des RI. Il s'agit là certainement d'une création par nécessité de langage, afin de décrire la stratégie logique découlant de la position périphérique du Brésil dans un « système-monde ». Afin de cesser d'être périphérique, marginal, le Brésil doit s'insérer afin de briser la contradiction entre une théorique égalité des Etats-Nations, jadis défendue par Rui Barbosa à la Haye, et l'inégalité pratique des Etats en vertu de leur place dans l'« économie-monde ». L'histoire de la diplomatie brésilienne étant étroitement liée à l'indépendance du Brésil, l'idée d'une insertion indépendante dans un « système-monde » de Wallerstein a été maintenue depuis le XIXe siècle jusqu'à aujourd'hui. Selon Cervo, l'indépendance de cette insertion requiert trois éléments :

- Une vision propre du monde ;
- Un processus décisionnel autonome (vis-à-vis de l'étranger) ;
- Et une formulation propre de la politique étrangère.

Cervo explicite donc bien l'idée selon laquelle la quête d'insertion internationale du Brésil est en réalité celle de la *correction* de sa position relative sur la « scène internationale », pour ainsi dire.

B/ Les interactions du Ministère des Relations Extérieures avec les autres acteurs détenteurs de savoir.

1) L'intrication entre le champ académique et le champ diplomatique.

En abordant les communautés épistémiques fondatrices de la pensée brésilienne en PE et RI, nous avons mentionné le rôle d'éminents diplomates et surtout quatre Ministres dans la

¹⁸⁴ Rubens Ricupero (Ambassadeur du Brésil aux Etats-Unis), « Crônica de uma negociação (Na Conferência do Meio-Ambiente e Desenvolvimento, Rio/92) » *Lua Nova* no.28-29 (1993).

constitution de l'IBRI et de la RBPI. Cependant, l'attrait pour les RI grandissant au sein du MRE, l'intrication entre la sphère académique et la sphère diplomatique s'est intensifiée. Un produit issu de ce phénomène est la Fondation Alexandre de Gusmão (FUNAG – 1971). Elle se définit comme « une fondation publique liée au Ministère des Relations Extérieures » ayant pour objectif la promotion d'activités liées à l'histoire de la PEB et l'étude des RI, notamment par un financement de la recherche et par son travail d'édition dans la littérature spécialisée. Composée en outre d'un *Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais* (IPRI) et d'un *Centro de Historia e Documentação Diplomática* (CHDD), la FUNAG se présente aussi comme un *think tank*. Les travaux publiés par la FUNAG sont ensuite numérisés et rendus accessibles pour la préparation au *Concurso de Acesso a Carreira Diplomática* (CACD) permettant d'accéder au service. En d'autres termes, le MRE finance directement la recherche académique, et cette dernière alimente en retour les représentations des candidats se présentant au concours d'entrée. Autrement dit, il y a un degré de connivence entre les représentations véhiculées par la littérature scientifique et celles à l'intérieur du MRE, ce dernier finançant et encourageant sa diffusion en son sein.

Une autre facette de cette intrication est visible à travers l'enseignement dispensé aux diplomates nouvellement reçus au concours. Alors qu'un rédacteur au Quai d'Orsay, après avoir été reçu comme Secrétaire des Affaires Etrangères reçoit un enseignement de trois mois ou moins à l'Institut Diplomatique et Consulaire (IDC)¹⁸⁵, cette période d'apprentissage est de deux ans à l'IRBr. Or la logistique permettant s'assurer des enseignements pendant cette période à chaque nouvelle promotion demande du personnel au-delà des attributions du Ministère : on fait alors appel au département de Relations Internationales de l'Université de Brasilia¹⁸⁶ pour suppléer. De la sorte, on encourage très clairement les idées de l'« école de Brasilia » – dont le principal auteur est Amado Cervo connu pour sa théorie des paradigmes – au-delà de ce qu'a pu faire la FUNAG. En effet, le contenu des enseignements à l'intérieur de l'IRBr a valeur de discours officiel, contrairement aux enseignements dispensés à l'Université ou dans les cours préparatoires.

Une comparaison avec la France permet de montrer le caractère singulier de cette relation. Prenons l'exemple du Centre d'Etudes en Relations Internationales (CERI) qui a beau être un organe public, dépendant du CNRS et de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris.

¹⁸⁵ Entretien avec un Rédacteur du Ministère des Affaires Etrangères à Paris, responsable des relations commerciales France-Brésil.

¹⁸⁶ Entretien avec Paulo Roberto de Almeida.

La capacité d'influence du CERI n'est pas du même acabit, car ses recherches sont pour l'essentielles fondamentales, sans souci d'applicabilité pratique, composante *sine qua non* de la communauté épistémique selon Haas ; véritable réseau d'expertise. Et ses travaux ne sont pas cautionnés explicitement ou implicitement par le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes (MAEE)¹⁸⁷, et ce malgré l'influence extrêmement forte du réseau *Sciences Po* chez les Hauts fonctionnaires. Alors qu'un *think tank* ordinaire doit publier des *position papers* et des travaux qui sont tout de suite exploitables par les décideurs – *policy relevant* – la FUNAG peut se contenter de travaux académiques, car ils sont « absorbés » en amont et intègrent les représentations du personnel diplomatique, sans même contenir de préconisations pratiques.

Ce phénomène d'intrication, dans le cas de l'Itamaraty, peut se définir comme un processus socio-historique ayant permis que les diplomates s'inscrivent simultanément dans le champ bureaucratique et dans le champ intellectuel¹⁸⁸, selon la théorie des champs de Bourdieu – supposant donc que les diplomates aient pu acquérir des capitaux dans ces deux champs à la fois. Pinheiro et Vedoveli constatent ainsi la superposition des champs bourdieusiens intellectuels et diplomatiques, arguant du fait que la trajectoire personnelle des fonctionnaires du MRE laissait voir un passé d'intellectuel, ce qui n'est guère étonnant lorsque la sociologie de ces mêmes diplomates précédemment évoquée nous oriente vers les classes moyennes-supérieures issues des facultés de droit du pays. Si l'objectif de leur article est d'analyser l'impact de l'insertion des diplomates dans le champ académique, phénomène susceptible de biaiser la littérature puisque les diplomates ne seraient pas des observateurs impartiaux de la PEB, nous pouvons noter tout de même que le processus reconnu de bureaucratisation de l'Itamaraty n'est pas un obstacle à l'activité académique du diplomate :

« [...] *Les diplomates n'arrêtent pas d'être des intellectuels pour être des bureaucrates – ils sont les deux à la fois. Bien que le processus de professionnalisation en cours à partir de la décennie de 1940 ait augmenté progressivement le sentiment d'appartenance à la machine bureaucratique, celui-ci n'a pas dilué l'association avec l'intellectualité.* »¹⁸⁹

¹⁸⁷ Le site du MAEE ne fait pas de référence explicite à une quelconque production scientifique, et n'indique aucune bibliographie pour les concours de Secrétaire des Affaires Etrangères au-delà d'une thématique sommaire.

¹⁸⁸ Leticia Pinheiro & Paula Vedoveli, « Caminhos Cruzados : Diplomatas e Acadêmicos na Construção do Campo de Estudos de Política Externa Brasileira » *Revista Política Hoje* vol.21 no.1 (2012), p.212.

¹⁸⁹ *Ibid*, p.222.

Par conséquent, il est possible d'affirmer que la production académique au Brésil portant sur la PEB est le produit d'universitaires, de chercheurs, mais aussi de diplomates à la fois pleinement insérés dans les normes et pratiques du MRE et intégrés dans la corporation des universitaires. De ce fait, la capacité de la sphère académique à produire des connaissances, des représentations et une expertise propres est fortement atténuée. Mais surtout, la légitimité spécifique des diplomates, qui ont un vécu de la politique étrangère peut induire à surpondérer les idées qu'ils entendent véhiculer dans le champ académique. En découle donc une perpétuation du paradigme développementiste formalisé dans la *Politica Externa Independente* de San Tiago Dantas, dans un mécanisme d'auto-renforcement.

La résilience de ce phénomène d'intrication permet donc de faire perdurer à travers le temps l'aspect dominant de la dichotomie centre-périphérie dans le champ académique : les diplomates faisant usage de leur légitimité académique dans le champ bureaucratique, et de leur légitimité bureaucratique dans le champ académique, comme ce fut le cas lors de la création de la RBPI.

2) L'(in)dépendance du MRE vis-à-vis des autres ministères.

En premier lieu, il convient de rappeler qu'il y a une différence fondamentale entre l'indépendance juridique du MRE, c'est-à-dire l'octroi d'attributions spécifiques au Ministère et l'absence d'autorité d'autres Ministères sur le MRE, et la question de l'indépendance pratique du MRE. En effet, cette dernière suppose une autonomie fonctionnelle de l'organisation au jour le jour, car on ne peut être réellement indépendant si l'on ne peut pas assurer ses fonctions sans aide externe.

Or sur ce second point, certaines réalités viennent amoindrir la vision insulaire que l'Itamaraty accepte volontiers, et propage. Concrètement, les deux thèmes dans l'agenda de la PEB dans laquelle la dépendance envers des réseaux d'expertise extérieurs au MRE est vérifiée sont ceux de la politique sécuritaire et celui de la politique commerciale.

Premièrement, la politique de sécurité. Nous avons précédemment mentionné l'absence d'interaction entre attachés militaires en Ambassade et les diplomates sur place, ainsi que l'absence de lien de subordination écrit entre ces deux groupes d'individus. Bien que cette réalité puisse suggérer une indépendance de l'Itamaraty en termes de sécurité, elle montre aussi tout son contraire : la présence d'attachés conduits à suivre les problématiques de défense du pays montre l'existence de canaux parallèles dans l'agenda de sécurité du

Brésil. De son côté, l'Itamaraty doit assurer un suivi régulier du thème et informer le Président par la voie de son Ministre de tout développement suffisamment important¹⁹⁰. Mais elle le fait sans consulter les attachés, localisés dans des bureaux séparés dans les Ambassades¹⁹¹, et traite le sujet comme une subdivision des thèmes politiques¹⁹². Les attachés militaires, quant à eux, ne font pas de rapport à l'Ambassadeur ni même au MRE à Brasilia, mais restent en lien avec le Ministère de la Défense. Son retour se réalise (éventuellement) jusqu'au Ministre de la Défense, sans passer par les diplomates. D'où l'adjectif de « parallèle » pour qualifier les deux suivis de l'actualité sécuritaire. Or cela pose des problèmes pour le MRE dans les sujets transverses impliquant des intérêts au-delà de l'intégrité du territoire. La fourniture d'armement, par exemple, fait partie intégrante des relations commerciales avec les pays étrangers, et, de par sa nature particulièrement sensible, touche aux relations bilatérales au plus haut niveau. De ce fait, certains sujets comme la vente de chasseurs Rafale au Brésil se sont avérés complexes à négocier. Il s'agit là d'une nouveauté en ce sens qu'on passe d'une logique monopolistique de la décision prise exclusivement en interne à une nécessité de rendre des comptes à un autre ministère. Cela se traduit ainsi par l'apparition de mécanismes de pré-négociations en amont de la création d'une *constituency* nécessaire au développement d'un jeu à deux niveaux comme l'entend Putnam.

En faisant remonter l'idée des *two-level games* de Putnam d'un cran, c'est-à-dire en supposant que la position défendue par Lula est le fruit d'un rapport de force entre le Ministère de la Défense et le MRE, créateur d'un *win-set* acceptable par les deux ministères, on doit retrouver l'existence d'une logique sinon de tension, au moins de concurrence, sans quoi la position devient commune et Lula perd son rôle d'arbitre. L'éviction soudaine du Ministre de la Défense Nelson Jobim (Juin 2007 – Août 2011) qui paraissait survivre à l'élection de Rousseff¹⁹³ est un exemple concret du rapport de forces entre les deux ministères, puisque c'est le Ministre des Relations Extérieures Celso Amorim des huit années Lula qui le remplace aussitôt. La publication des câbles diplomatiques de Wikileaks permet de mettre en lumière les raisons d'une démission officiellement due à la critique maladroite de Jobim dans

¹⁹⁰ La « *Resenha da Política Exterior do Brasil* » publiée de manière biannuelle par le MRE montre que la sécurité fait belle et bien partie de ses prérogatives, puisqu'elle constitue une partie conséquente de ses volumes.

¹⁹¹ Entretien avec Premier Secrétaire Politique à l'Ambassade du Brésil à Paris.

¹⁹² Au sein du MRE, les diplomates sont affectés à trois pôles (hors cérémonial) : Politique, Economique, Coopération. Les enjeux de défense rentrent dans le pôle politique.

¹⁹³ Dilma Rousseff, dès la campagne présidentielle de son élection, se présentait comme l'héritière naturelle de Lula, soutenue directement par ce dernier. La première année de son gouvernement fut ainsi définie comme transitoire, et nous l'assimilons ici à la PEB de Lula, puisque la gestion des affaires courantes de la présidence antérieure se poursuit toujours au-delà de son terme explicite.

un magazine, accusant une ministre d'être « faible » (à propos de ses compétences) et une autre de « ne pas connaître Brasilia »¹⁹⁴. En effet, l'Ambassadeur américain Thomas Shannon révèle dans un télégramme confidentiel relatant son entretien avec Jobim la vision pessimiste du Ministre vis-à-vis de la capacité du Brésil à gérer le Venezuela de Chavez, un allié de Lula de par leur proximité d'idées¹⁹⁵, s'écartant ainsi de la position officielle du gouvernement. De plus, la symbolique d'un entretien entre l'Ambassadeur d'un pays étranger et le Ministre de la Défense, sans passer par le représentant officiel du pays, c'est-à-dire le MRE ou le Président de la République, est forte. De manière concrète, un autre câble présente la préférence du Brésil pour le Rafale de Dassault dans sa quête de renouvellement de flotte de chasseurs, comme la position personnelle de Lula et d'Amorim¹⁹⁶, en insistant sur une réticence de Lula envers le F-16 américain, qui est implicitement subjective, puisque le câble affirme que les avantages de l'offre française en matière de transferts de technologie – argument avancé publiquement par Lula – ne sont pas significatifs, étant donné que l'offre américaine remplit aussi les standards exigés par le Brésil. De plus, le câble écrit que « notre but maintenant devrait être de s'assurer que Jobim a le dossier le plus solide possible à présenter à Lula en janvier », en utilisant les « contacts initiaux » de l'Ambassadeur Shannon avec le « leadership brésilien »¹⁹⁷. Tout cela suggère que si Jobim n'était pas obligatoirement une « taupe » pro-américaine au sein d'un gouvernement qui voulait poursuivre dans ce dossier une coopération franco-brésilienne plus étroite, notamment en vertu de l'affinité personnelle entre les deux Présidents Lula et Sarkozy¹⁹⁸, son statut d'interlocuteur préférentiel pour les Etats-Unis constituait certainement un acte hostile envers les prérogatives du MRE à mener la diplomatie du pays. Lors d'un entretien, nous obtenons en outre la confiance, en *off*, que c'est le sous-secrétaire général du MRE, Samuel Pinheiro Guimarães, réputé très proche de Lula, et idéologiquement très anti-américain¹⁹⁹ qui s'occupe personnellement du dossier. L'accès de son supérieur immédiat Celso Amorim au poste de Jobim s'avère ainsi un retournement complet du rapport de forces dans le dossier du Rafale. En s'appuyant sur le passé politique

¹⁹⁴ « A Ultima de Jobim : 'Ideli Salvatti é fraquinha' » *Carta Capital*, 4 août 2011, accessible sur : <http://www.cartacapital.com.br/politica/a-ultima-de-nelson-jobim-ideli-salvatti-e-fraquinha>

¹⁹⁵ Thomas A. Shannon, « Ambassador Shannon's Meeting With MoD Jobim » *Wikileaks : Diplomatic Cables (Ref. #10BRASILIA51)* Brasilia – 18/02/10.

¹⁹⁶ Lisa Kubiske, « Fx2 At The End of 2009 » *Wikileaks : Diplomatic Cables (Ref. #10BRASILIA3)* Brasilia – 05/01/10.

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Charles H. Rivkin, « France And Brazil : The Start Of A Love Affair » *Wikileaks : Diplomatic Cables (Ref. #09PARIS1526)* Paris – 17/11/09.

¹⁹⁹ Nous développerons dans notre troisième partie les racines conceptuelles des hauts dirigeants du MRE de Lula. Comme numéro deux de l'organisation, « Samuel », comme il est nommé par les diplomates, sera abondamment mentionné.

de Jobim (qui fut Ministre sous Cardoso, et par conséquent soupçonné de pro-américanisme), et sur un autre câble affirmant que les Etats-Unis surent par Jobim que le Président Evo Morales (une source à « protéger »²⁰⁰) souffrait d'une tumeur grave, les doutes s'accumulent pourtant sur l'adhésion de Jobim à la ligne gouvernementale. Et l'Ambassade des Etats-Unis à Brasilia de conclure :

« [...] Une fois de plus, le Président Lula devra peut-être jouer le rôle d'arbitre entre un inhabituellement activiste Ministre de la Défense s'intéressant à développer des liens plus étroits avec les Etats-Unis et un MRE qui est fermement engagé à maintenir le contrôle sur tous les aspects de la politique étrangère et à garder une certaine distance entre le Brésil et les Etats-Unis »²⁰¹.

En relation à la politique commerciale, la limite de l'Itamaraty fut la montée en complexité et en technicité du commerce international. En effet, alors que les prémices du GATT laissaient entrevoir des batailles entre idées faciles à appréhender : le principe de NPF présent dès l'origine de l'organisation²⁰² dut s'accommoder de réserves des pays les moins développés²⁰³, matérialisé autour du traitement Spécial et Différencié (S&D)²⁰⁴ laissèrent progressivement place à des contentieux complexes autour d'arsenaux législatifs de protection de l'économie. Cette tendance n'est pas nouvelle puisque déjà du temps de Vargas (où il somma son Ministre Osvaldo Aranha de renégocier les traités commerciaux en incluant une clause inconditionnelle respectant le principe du NPF), les effets des traités étaient limités, car les signataires européens implémentaient des dispositions limitant les importations en provenance du Brésil grâce à des artifices réglementaires. Mais elle s'accéléra parallèlement à l'intensification de la mondialisation des années 1980, et on passa de Barrières Tarifaires (droits de douane, quotas), à des Barrières Non-Tarifaires (BNT), qui recouvrent tout un éventail d'artifices permettant de refuser un produit étranger au profit d'un produit local. Ces BNT peuvent se présenter sous la forme de restrictions Sanitaires/Phyto-sanitaires (SPS),

²⁰⁰ Clifford M. Sobel, « Brazil's Lula Offers Bolivia's Morales Treatment For Tumor » *Wikileaks : Diplomatic Cables* (Ref. #09BRASILIA93) Brasilia – 22/01/09.

²⁰¹ Clifford M. Sobel, « Brazilian Defense Minister On DCA, Trip to France and Russia, Civil Aviation » *Wikileaks : Diplomatic Cables* (Ref. #08BRASILIA129) Brasilia – 25/01/2008.

²⁰² The General Agreements on Tariffs and Trade, *Text of the General Agreement* (Genève, 1986), pp.2-3.

²⁰³ Ibid., pp.53-54, 76. L'article XXXVI:8 stipule que : les « parties contractantes développées (l'adjectif est ici crucial) ne doivent pas attendre de réciprocité (...) ». L'annexe précise ensuite que « les parties contractantes moins développées [sic] » ne doivent pas « faire de contributions incompatibles avec leur développement individuel, et besoins financiers ou commerciaux(...) ».

²⁰⁴ Par le biais de la Clause d'Habilitation entrée en vigueur en novembre 1979 au sein du GATT, les pays en développement ont par la suite dérogation vis-à-vis des obligations du principe de NPF.

prétextant la dangerosité d'additifs pour le consommateur, par exemple, et ce de manière discrétionnaire : un exemple de ce protectionnisme d'un nouveau genre est l'utilisation intensive du *Trade Act* américain de 1974, pouvant arrêter toute importation sans motif préalable, et qualifiée d'illégale par tous les pays du Sud lors du round de Tokyo de 1973.

Cumulé à ce phénomène de technicisation croissante des enjeux de la politique étrangère commerciale, nous pouvons également constater l'absence d'une politique de formation tournée vers cet enjeu. En effet, la formation dispensée au sein de l'IRBr est de type généraliste, recouvrant des thèmes comme le droit international et la négociation. De plus, les profils les plus représentés pour se candidater au concours sont ceux de généralistes provenant des sciences humaines ou du droit. Ainsi, l'ajustement du *pool* de nouveaux reçus aux postes à pourvoir se fait à la marge, en fonction du *curriculum vitae* de chacun.

Concrètement, cette complexité se traduit par un processus d'apprentissage des « instruments de défense commerciale »²⁰⁵, impliquant l'Itamaraty dans une logique de dépendance à l'expertise de groupes tiers, ce que Peter Bouwen appelle – dans le cadre d'une théorie du lobbying – la « dépendance aux ressources », les ressources étant l'expertise²⁰⁶. Selon cette théorie, à l'origine créée pour le secteur de la régulation bancaire, très technique, l'Etat ne dispose pas d'informations suffisantes pour négocier de manière cohérente et efficace, et entre ainsi dans une logique de dépendance vis-à-vis des détenteurs de ces informations. Il ne s'agit pas réellement de *lobbies* dans le cas qui nous intéresse, puisque l'Itamaraty doit composer, dans le cadre de sa politique commerciale, avec le support du *Ministério do Desenvolvimento, Industria e Comércio Exterior*²⁰⁷ (MDIC). La « cohabitation » avec le MDIC dans l'exercice quotidien de la diplomatie commerciale est d'autant plus mal vécu par l'Itamaraty que ce ministère créa l'*Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos* (Apex-Brasil ; 2003), un équivalent d'Ubifrance qui a la particularité d'être un acteur à part entière de la diplomatie commerciale du Brésil par l'intermédiaire d'un cabinet de lobbying propre, *Brazilian Business Affairs*, créé en 2010. S'y

²⁰⁵ Cornelia Woll et Alvaro Artigas, « When trade liberalization turns into regulatory reform : the impact on business-government relations in international trade politics » *Regulation and Governance* vol. 1 no.2 (2007), p.13.

²⁰⁶ Pieter Bouwen « Corporate Lobbying in the European Union: Towards a Theory of Access » *EUI Working Paper SPS* no.5 (2001).

²⁰⁷ Notons par ailleurs que cette tension de dépendance de pans de la diplomatie vis-à-vis de l'expertise est présente en France, où Laurent Fabius annexa en 2014 le portefeuille du Commerce Extérieur au MAEE, en provenance de Bercy, ne voulant plus dépendre de manière constante d'un autre Ministère.

ajoute l'appel à des experts issus de la *Confederação Nacional das Industrias* (CNI – équivalent du MEDEF) pour participer aux négociations en complément de leur expertise²⁰⁸.

Cependant, bien que la création d'Apex-Brasil coïncide avec l'arrivée de Lula au pouvoir, l'intensification du phénomène de dépendance de l'Itamaraty envers le MDIC ne peut pas être reliée mécaniquement à ses mandats. A partir du constat d'un *rollback*, ou désengagement du MRE, Carson et Power font une délimitation chronologique englobant les gouvernements Cardoso (1995-2002) et Lula (2003-2010), sans césure évidente entre les deux²⁰⁹. En effet, selon ces auteurs, la décision prise par Cardoso de renforcer la *Camâra de Comércio Exterior* (CAMEX), un organe lié au MDIC et non au MRE, s'avérait constitutive d'une volonté de réduire l'étendue des prérogatives de l'Itamaraty, exemple de la « tendance vers la décentralisation des *inputs* dans la politique commerciale »²¹⁰. Les auteurs relèvent en outre un élément symbolique important : le conseil d'administration de la CAMEX est composé de six membres, les ministres du MDIC, du MRE, de l'Agriculture, de la Réforme Agraire, de la Planification, et le chef de cabinet du Président. Il est présidé par le Ministre du MDIC, et, lorsque celui-ci est absent, la présidence de la CAMEX revient au Ministre de l'Economie, qui n'est pas membre de la CAMEX²¹¹. Cela symboliserait donc que l'ère de la mainmise du MRE sur la politique commerciale est révolue.

Ainsi, on peut déduire que, malgré le monopole légitime de la diplomatie dans la plupart de ses portefeuilles, l'Itamaraty ne peut pas agir comme seul acteur de la politique étrangère dans les domaines de la défense et du commerce, devant dans le premier cas négocier en fonction d'un *win-set* qu'il ne fixe pas lui-même, et parce que dépendant d'expertise externe dans le deuxième. Cependant, il n'est pas clair que l'apparition de cette décentralisation de l'*input* en politique étrangère doive être associée à l'ère Lula. L'« affaire Jobim » peut être réduite à un épiphénomène tributaire de l'activisme individuel d'un homme, tandis que l'origine de la montée en puissance du MDIC dans la PEB commerciale est

²⁰⁸ Le manque de professionnalisme et de compétence des négociateurs brésiliens a d'ailleurs été noté par Carlo Pettinato, responsable des négociations avec le Brésil pour la Direction-Générale du Commerce de l'UE, lors d'un entretien.

²⁰⁹ Jeffrey W. Cason & Timothy J. Power, « Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era » *International Political Science Review* vol.30 no.2 (2009), pp.117-140.

²¹⁰ *Ibid*, p.121.

²¹¹ *Ibid*.

incertaine, et ce malgré l'apport de Cason et Power qui reconnaissent que la quantité de travaux sur la PEB s'intéressant au processus décisionnel est très largement minoritaire²¹².

C/ Le processus décisionnel ordinaire à l'épreuve de la méthode Lula.

1/ La « révolution » procédurale de Lula dans un ministère présenté comme hermétique.

« Jamais vu auparavant »²¹³ : l'expression est forte pour désigner les changements entrepris par Lula dans le monde prudent de la diplomatie. Selon Paulo Roberto de Almeida, les ruptures entreprises par Lula lorsqu'il arrive au pouvoir et nomme le diplomate et compagnon de route Celso Amorim Ministre des Relations Extérieures pour ses deux mandats, sont suffisantes pour faire de la diplomatie Lula un objet à part. Selon de Almeida :

« Toute évaluation de sa diplomatie doit commencer par le fait – et c'est son trait distinctif – qu'elle ne suit pas les modalités traditionnelles des pratiques diplomatiques professionnelles, mais plutôt celle de son propre Parti des Travailleurs, ses choix idéologiques et ses opinions politiques. Ces préférences de parti ont fortement imprimé leur marque d'une manière jamais vue avant 2003 »²¹⁴.

Le constat est fort, mais il rappelle aussi que la PEB n'a jamais été l'instrument d'un parti politique en particulier, puisqu'elle s'avérait fédératrice au travers de principes larges tels que le développement économique et la souveraineté étatique. Selon l'auteur, la nouveauté introduite par Lula est celle de la dimension partisane au sein de la PEB. Cependant, il note lui-même que les fondements épistémologiques du PT de Lula – l'auteur parle d'« idées », jugeant la pensée trop légère pour former des théories – sont celles d'un mélange de « gauchisme latino-américain », de « nationalisme à l'ancienne » et d'anti-impérialisme, avec des traits de Castrisme, Stalinisme, Trotskisme, et de croyance en la « Théologie de la Libération²¹⁵ »²¹⁶. Au-delà de la connotation péjorative émanant de l'article,

²¹² Ibid. p.117.

²¹³ Paulo Roberto de Almeida, « Never Before Seen in Brazil : Luis Inacio Lula da Silva's Grand Diplomacy » *Rev. Bras. Polit. Int* vol.53 no.2, (2010), pp.160-170.

²¹⁴ Ibid, p.161-162.

²¹⁵ Ce courant de pensée interne au christianisme identifie le système capitaliste et/ou néolibéral comme cause de l'aliénation et de la souffrance des sociétés des pays d'Amérique Latine, d'où elle est originaire. Son inclusion dans l'énumération de l'auteur s'explique par l'inspiration marxiste de ce courant d'idées, participant selon lui à l'identité « gauchiste » du PT.

on peut noter une similarité entre les courants de pensée cités et le national-développementisme mis en exergue par Cervo. En effet, les idées de nationalisme, d'anti-impérialisme et l'utilisation de doctrines d'inspiration marxistes dont on peut deviner qu'elles introduisent une dichotomie centre-périphérie font penser à ce paradigme. De ce fait, s'il y a une rupture, c'est surtout dans l'appropriation hasardeuse de ces idées, puisque le PT n'a « jamais 'produit' un ensemble coordonné ou complet de concepts et de solutions pour les relations internationales du Brésil »²¹⁷.

Lors d'un entretien avec cet auteur, réalisé compte tenu de son vécu considérable au sein de l'institution²¹⁸, il insiste sur l'importance de l'aspect partisan de la PEB sous Lula, indiquant qu'il avait ressenti une rupture brutale, un « avant » et un « après » lors de l'arrivée de ce dernier au pouvoir en 2003. De manière générale, on note que la littérature brésilienne n'aborde pas, dans son approche paradigmatique caractéristique, la question des partis politiques dans la formulation de la PEB. En effet, celle-ci est majoritairement considérée comme marginale, comme le résumait Onuki et Oliveira, citant Ronald Schneider :

« Les partis politiques ne sont pas des facteurs significatifs dans l'élaboration de la politique étrangère. En termes d'influence, les partis varient entre l'influence inexistante et marginale. Même avant 1964, la politique étrangère était davantage une responsabilité de l'exécutif qu'une préoccupation partisane ; de cette forme les positions de politique étrangère des partis péchaient par manque de cohérence²¹⁹. »

Cependant, cette position, bien que qualifiée de « sévère » par Paulo Roberto de Almeida²²⁰, est tout de même soutenue, puisque selon lui, le Brésil n'est pas une exception à l'idée que la politique étrangère soit d'une importance secondaire, rejoignant en cela Marcel Merle²²¹. Des six arguments qu'il avance dans le cas brésilien, nous notons celui de l'« existence d'un corps diplomatique professionnel hautement spécialisé » administrant la politique étrangère de manière « presque monopolistique », ainsi que celui de la relative

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ Entré au sein de la carrière en 1977, il a connu le MRE de Geisel à aujourd'hui, étant actuellement Ministre de Seconde Classe affecté aux Etats-Unis.

²¹⁹ Amâncio Jorge de Oliveira & Janina Onuki, « Eleições, Partidos Politicos e Política Externa no Brasil » *Revista Política Hoje*, vol.19 n.1 (2010), p.145.

²²⁰ Paulo Roberto de Almeida, « A Política Externa – Os Partidos Politicos nas Relações Internacionais do Brasil, 1930-1990 » in José Augusto Guilhon de Albuquerque (org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990) IV Volume : Prioridades, Atores e Políticas* (Annablume/UPRI/USP : São Paulo, 2000), p.381-447, 385.

²²¹ Ibid., p. 435.

légèreté des problèmes de la politique étrangère face à la gravité des problèmes de politique interne propre à un pays en voie de développement²²², qui paraissent particulièrement cohérents avec la littérature généraliste sur la PEB.

Dans leur tentative de vérifier si cette position est d'actualité (l'œuvre de Schneider datant de 1976 et celle d'Almeida de 1990) – c'est-à-dire si elle est corroborée par les développements issus de la redémocratisation que le premier n'a pas connue et sur laquelle le second n'avait pas de recul suffisant –, Onuki et Oliveira relèvent en particulier l'antagonisme entre le PT de Lula et le PSDB de Cardoso. Ils en concluent que l'opposition idéologique entre les deux s'est matérialisée sur le champ de la politique étrangère par des positions opposées vis-à-vis des relations à tisser avec le Nord (association ou détachement) et de l'intégration régionale²²³. Or cela reflète parfaitement la lutte intestine au sein du développementisme entre les partisans du développement nationaliste et du développement associé, les premiers prônant une insertion autonome dans l'économie mondiale, les deuxièmes voulant au contraire s'associer aux pays du Nord (en particulier les Etats-Unis). Or, dans cette analyse structurelle proposée par Cervo, on s'aperçoit également du caractère mineur du développement associé dans l'histoire de la PEB, étant donné que cette tendance est la caractéristique des gouvernements Dutra (1946-1951) et Castelo Branco (1964-1964), dans un paradigme développementiste débutant en 1930.

De plus, Oliveira et Onuki relèvent la compatibilité (étant donné la prépondérance du PT et du PSDB sur de nombreux partis mineurs n'ayant pas de voix propre sur la PEB et louant les idées véhiculées par l'Itamaraty) de la *bipartisan foreign policy hypothesis* de Gary King²²⁴, arguant dans le cas du Brésil que qualifier la PEB de « supra-partisane » était justifié. Selon King, l'asymétrie d'information entre la base d'un parti politique et ses dirigeants expliquerait le contraste entre l'expectative d'une opposition politique à la politique étrangère du gouvernement et la réalité d'un consensus bipartisan entre majorité et opposition. Malgré le caractère uniquement américain du travail de King²²⁵ et de son introduction d'une approche « structuraliste » (au sens anthropologique du terme), certaines de ses implications peuvent en effet éclairer la question des partis au sein de la PEB. King insiste lourdement sur la dichotomie psychologique « nous/ils » pour expliquer l'existence de lignes partisans, et il

²²² Ibid.

²²³ Amâncio Jorge de Oliveira & Janina Onuki, *op.cit.*, p.175-176.

²²⁴ Ibid, p.159-160.

²²⁵ Voir : Gary King, « Political Parties and Foreign Policy : A Structuralist Approach » *Political Psychology* vol.7 no.1 pp.83-101 ; qui s'appuie uniquement sur l'histoire politique des Etats-Unis et des études quantitatives réalisées à Washington.

apparaît que parmi les thèmes de la politique étrangère, celle de l'attitude du Brésil vis-à-vis des relations Nord-Sud (c'est-à-dire y souscrire ou les dénoncer) est fortement imprégnée de cette opposition binaire. De ce fait, nous pouvons en déduire l'existence de clivages partisans sur les modalités de l'insertion internationale du Brésil, sans discuter de sa primauté intrinsèque, fédératrice. Ce clivage est ainsi une sorte de reproduction ou transposition en dehors de la sphère diplomatico-académique de l'opposition entre développementistes nationalistes et développementistes associés, ce qui ne constitue pas une nouveauté en elle-même.

Pour autant, l'idée de la diplomatie partisane n'est pas la seule à être soulevée par Almeida, l'associant à celle d'une « présidentialisation » de la PEB. Nous définirons celle-ci comme un écart vis-à-vis de la tendance monopolistique de l'Itamaraty à gérer de manière autonome la PEB, glissement vers une concentration de ce monopole autour du Président. En interrogeant Almeida sur son ressenti personnel des changements à l'investiture de Lula, il décrit une modification complète du processus décisionnel au sein de l'Itamaraty. Selon lui, il y a en effet eu un « renversement » de mode opératoire qu'il qualifie de « complètement nouveau ». Il explique ainsi qu'avant Lula – cela inclut donc le régime militaire, qu'il a connu au début de sa carrière – l'activité d'élaboration de la politique étrangère (*foreign policy-making*) répondait à des normes « traditionnelles ».

Concrètement, ce renversement s'est matérialisé dans la routine quotidienne des diplomates par une césure nette dans l'activité de *reporting* des Ambassades, c'est-à-dire l'envoi de télégrammes afin de rendre compte des développements politiques importants à l'étranger, et qui constitue une activité essentielle des diplomates restés au pays²²⁶. Almeida relate ainsi qu'à l'Ambassade du Brésil à Washington – où il était en poste lors de l'arrivée de Lula en 2003 –, la communication avec Brasilia été coupée puisqu'il n'y avait pas de dialogue sur les mesures à adopter²²⁷. De ce fait, le système de diffusion de l'information au sein de l'Itamaraty qui pouvait être qualifié de *bottom-up*²²⁸ s'est transformé en système *top-down*. Ce changement s'est matérialisé par l'arrêt des demandes d'analyse de la part du Ministre Celso

²²⁶ G.R. Berridge, *op.cit.*, p.10.

²²⁷ Entretien avec Paulo Roberto de Almeida.

²²⁸ *Ibid.*

Amorim et de son Sous-Secrétaire Samuel Pinheiro Guimarães au près des « départements politiques »²²⁹.

Le système de prise de décision décrit par Almeida s'éloigne complètement du type bureaucratique dépeint par Allison et repris dans la littérature, souvent indirectement en s'appuyant sur la sociologie wéberienne. En effet, alors que les usages routinisés des bureaucrates du MRE induisaient une dépendance au sentier (*path dependency*) atténuant le pouvoir du Président, la méthode Lula met fin à ce paradigme. Les décisions étaient ainsi souvent prises au *Palacio do Planalto*, dans le bureau présidentiel, avec pour représentant du MRE le propre Ministre non accompagné, et ce de manière orale, ce sur quoi Almeida insiste lourdement²³⁰. En effet, selon lui, le fait de tout décider à l'oral, sans la présence d'un « rédacteur » pour la prise de notes est un élément symptomatique de la méthode Lula. Cette méthode traduirait selon lui le fruit de positions arbitraires sans consultation préalable avec le MRE, qu'il s'agisse du Palais de l'Itamaraty à côté, ou bien de l'Ambassadeur dans le pays concerné, au moins pour le prévenir.

Il est possible de tracer deux interprétations de ce mode de décision unipersonnel et présenté comme arbitraire, voire irrationnel. Nous pouvons comparer ce mode de fonctionnement à celui de la politique étrangère de Nicolas Sarkozy, où le Quai d'Orsay était marginalisé au profit d'une diplomatie présidentialiste, et dans laquelle Sarkozy, aidé de son seul Sherpa Jean-David Levitte, prend seul les grandes décisions qui s'imposent²³¹. Dans ce « modèle », le Sherpa est un agent passif répondant au besoin d'expertise du Président, et assurant l'intendance et autres détails techniques, protocolaires et cérémoniaux accompagnant la diplomatie. Un autre modèle serait celui de la relation complexe entre Mao Zedong et son Premier-Ministre Zhou Enlai. Zhou Enlai aurait été, selon Henry Kissinger, une présence stabilisatrice vis-à-vis de la politique étrangère impulsive de Mao, et aurait ainsi incarné de

²²⁹ Selon Berridge, *idem supra*, les « départements politiques » sont des groupes d'analyse répartis partiellement de manière géographique (répartition plus traditionnelle, et donc plus prestigieuse en interne) et de manière thématique, une nouveauté pour faire face à des problématiques modernes comme l'environnement ou les droits de l'homme. Le mode opératoire du *foreign policy decision-making* suppose l'élaboration spontanée, à partir des données de l'étranger, d'analyses produites par ces départements politiques, et la demande écrite de la part du Secrétariat lié au Ministre d'une proposition de position à adopter vis-à-vis d'un problème ayant surgi. Selon Almeida, ce mode opératoire s'est rompu à l'arrivée de Lula, Amorim et Pinheiro Guimarães ne sollicitant plus de manière systématique l'avis des départements politiques, préférant conceptualiser et implémenter les solutions de manière autonome. Il y aurait donc une césure entre le Secrétariat et le reste du MRE.

²³⁰ Entretien avec Paulo Roberto Almeida.

²³¹ A propos du caractère centralisateur de la politique étrangère sous Nicolas Sarkozy, voir l'ouvrage (journalistique) de Gilles Delafon, *Le règne du mépris : Nicolas Sarkozy et les diplomates, 2007-2011* (L'Artilleur: Paris, 2012).

manière personnifiée les attributs de la bureaucratie mandarine, soucieuse de la stabilité à long terme et des intérêts de la Chine au-delà de ses gouvernements²³². Par conséquent, le caractère unilatéral du processus décisionnel de la politique étrangère s'en trouverait limité, y compris dans l'exemple extrême de concentration des pouvoirs que fut la Chine maoïste.

En raison notamment de l'absence de traces écrites des rencontres entre Amorim et Lula, et de l'absence de travaux sur la personnalité d'Amorim, il est difficile de souscrire à l'une ou l'autre interprétation. Almeida qualifie le personnage de « machiavélien » et son second, Samuel Pinheiro Guimarães, de « dogmatique », mais ce sont des jugements impropres à des conclusions sur leur influence modératrice ou non dans la diplomatie présidentielle de Lula.

En dépit de cette limite, l'idée d'une révolution dans la procédure du *policy-making* du MRE est fondée. En effet, malgré l'aspect minoritaire des travaux dédiés au processus décisionnel relativement à la stratégie derrière la PEB, on retrouve un certain consensus autour de l'idée d'une présidentialisation de la PEB sous Lula^{233, 234, 235}.

2/ Les conséquences d'une « régression » bureaucratique au sein du MRE.

D'un point de vue conceptuel, le basculement d'un processus décisionnel bureaucratique canonique, fidèle – y compris dans ses travers de rigidité – à la description qu'en fait Allison à propos de la crise des missiles de Cuba, vers un mode de fonctionnement vertical et unidirectionnel (*top-down*) a de lourdes implications, notamment pour l'organisation du MRE en elle-même, puisqu'on ne parle plus ici d'une éventuelle perte ou menace sur son monopole historique exercé sur la la diplomatie du Brésil, mais d'une transition du statut de protagoniste unique à celui d'exécutant, voire de chambre d'enregistrement des traités.

Malgré l'intérêt modeste dans la discipline que suscite ce genre de sujet, au profit de travaux sur les forces profondes guidant les lignes directrices de la PEB, il existe cependant

²³² Henry Kissinger, *On China* (Penguin Press: New York, 2011).

²³³ Jeffrey W. Cason & Timothy J. Power, *op.cit.*

²³⁴ Alessandra Falcão Preto, « O Conceito De Diplomacia Presidencial : O Papel Da Presidência Da Republica Na Formulação Da Política Externa », Mémoire(USP : São Paulo, 2006).

²³⁵ Kjeld Aagaard Jakobsen, « Desventuras De Alguns Criticos Da Política Externa Do Governo Lula » *Lua Nova num.89* (2013), pp.275-295.

une série d'écrits essayant d'analyser cette mutation à travers des grilles de lecture bureaucratiques de la PE, s'inspirant de la sociologie de Weber ou de la *bureaucratic foreign policy analysis* américaine. En ce qui concerne Weber, l'idée que ce dernier donne de la bureaucratie est celle d'un processus de rationalisation et de systématisation au sein d'une organisation, afin d'accroître son efficacité dans les tâches qu'elle doit accomplir. Ce processus implique une cardinalité où l'on opposerait une organisation bureaucratique, et donc efficiente, à une organisation primitive sans structure bureaucratique apparente. En découle l'idée d'une marche vers le progrès, et de l'objectif – lointain, peut-être – du perfectionnement bureaucratique. La pérennité de ce statut de bureaucratie détermine la continuité de la PEB dans la mesure où l'idée survit grâce à l'« institutionnalisation et la culture organisationnelle engendrée à l'intérieur de l'institution », dans ce que Drezner appelle *ideational approach to foreign policy*²³⁶, en référence notamment à l'effort conceptuel fourni par Golstein et Keohane²³⁷. Cependant, il n'est pas possible d'établir de parallèles cohérents avec la bureaucratie diplomatique américaine, étant donné que les travaux cherchant à mettre en avant des mécanismes complexes autour du rôle des idées dans la politique étrangère se heurtent à la barrière classique de l'américano-centrisme, en premier lieu parce que la référence envers laquelle tout accord ou désaccord s'exprime est l'œuvre fondatrice d'Allison, *Essence of Decision*, qui porte sur un cas précis de la PE des Etats-Unis (la crise des missiles de Cuba), et que les exemples mobilisés pour commenter cet apport initial sont du même acabit²³⁸. Krasner critiquera ainsi l'importance acquise par l'analyse bureaucratique de la politique étrangère en arguant que « Le Président choisit la plupart des acteurs et établit les règles. Il choisit les hommes qui dirigent les grandes bureaucraties »²³⁹, faisant même de la figure du Président « le Roi », un argument non recevable dans le cas du Brésil, où les Ambassadeurs sont tous des diplomates de carrière et où le Ministre est choisi parmi les Ambassadeurs les plus éminents. Cependant, on note que cette *ideal approach to foreign policy* s'inspire elle aussi de Weber en ce sens que « les idées aussi bien que les intérêts ont un poids de causalité dans les explications de l'action humaine »²⁴⁰. Le

²³⁶ Daniel W. Drezner, « Ideas, Bureaucratic Politics and the Crafting of Foreign Policy » *American Journal of Political Sciences*, vol.44 num.4 (2000), p.735.

²³⁷ Voir : Judith Goldstein & Robert O. Keohane, « Ideas and Foreign Policy : An Analytical Framework », in Judith Goldstein & Robert O. Keohane (orgs.) *Ideas & Foreign Policy : Beliefs, Institutions, and Political Change* (New York – Cornell University Press, 1993), pp.3-30.

²³⁸ Ibid. Drezner utilise des études de cas sur le *Peace Corps* et le *Bureau of Human Rights and Human Affairs* créé sous le gouvernement Carter.

²³⁹ Stephen D. Krasner, « Are Bureaucracies Important ? (Or Allison's Wonderland) » *Foreign Policy* num. 7 (1972), p.166

²⁴⁰ Judith Goldstein & Robert O. Keohane, *op. cit.*, pp.3-4.

développement ultérieur de l'auteur fait remarquer qu'il y aurait une fausse dichotomie à vouloir opposer les modèles réalistes et libéraux de la théorie des RI s'appuyant sur le rationalisme des acteurs et la tentation du *reflectivism* symbolisée par Alexander Wendt, vouant aux représentations un rôle de moteur profond de la décision, les auteurs préférant au contraire associer les deux²⁴¹.

Dans la problématique de la bureaucratie du MRE, cela revient à montrer que les *normes* (idées) et les *pratiques* (répertoires d'actions élaborés en fonction des intérêts du pays) sont deux composants liés du processus décisionnel des diplomates brésiliens. La pénétration des normes dans les pratiques peut se démontrer par la typologie des idées fournie par Goldstein et Keohane²⁴², distinguant :

- Les *world views*, ou visions du monde : dans le cas du Brésil, il s'agirait de l'idée de souveraineté mentionnée par John Ruggie, issue du Traité de Westphalie de 1648;
- Les *principled beliefs*, ou principes, c'est-à-dire des « idées normatives qui spécifient un critère pour distinguer le bon du mauvais et le juste de l'injuste ». Pour le MRE, il s'agirait de la question de l'égalité des Etats défendue par Rui Barbosa : les Etats doivent être égaux par principe ;
- Les *causal beliefs*, ou croyances causales, qui sont des « croyances en des relations de cause à effet qui tiennent leur autorité d'un consensus partagé des élites reconnues, qu'ils soient les sages du village ou des scientifiques d'une institution d'élite », équivalent alors à la théorie de la dépendance de la CEPAL établissant la stratégie de substitutions d'importation comme voie de surpassement du statut de périphérie et d'insertion dans l'économie mondiale.

Dans le cas du MRE, on passe ainsi de considérations presque philosophiques à des instruments de politique publique, par le passage des *world views* aux *causal beliefs*. La bureaucratisation de l'Itamaraty a permis de « digérer » ces notions théoriques formulées par les économistes de la CEPAL pour en faire des politiques, défendant par exemple la nécessité d'un protectionnisme pour les pays en développement, afin de sauvegarder leur industrie naissante. Or si la bureaucratie de type wébérienne qu'est l'Itamaraty est mise à mal par la double rupture mise en évidence par Almeida (politisation et présidentialisation), cela signifie

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Ibid, p.8.

que ce processus de « digestion » épistémologique, c'est-à-dire celui de la création indigène d'une expertise, est rompu.

La politisation, tout d'abord, impliquerait que les idées circulant au sein du MRE soient définies en amont par un corpus idéologique propre au parti au pouvoir. Or la longévité particulière de la carrière d'un diplomate (pouvant aller jusqu'à quarante ans de métier) permet d'atténuer grandement les effets de ce changement d'idéologie « officielle ».

En revanche, la problématique de la présidentialisation a des implications plus conséquentes, puisqu'elle est l'antithèse de l'explication bureaucratique de la politique étrangère. Krasner indique ainsi que la marge de manœuvre potentielle de la bureaucratie dans un régime de PE présidentielle est faible :

« La capacité des bureaucraties à établir indépendamment des politiques est une fonction de l'attention présidentielle. L'attention présidentielle est fonction des valeurs présidentielles. Le Chef de l'Exécutif s'implique dans les domaines qu'il estime importants »²⁴³.

Dans sa critique d'Allison, Krasner opte forcément pour un biais que Drezner identifie comme étant paradoxal : la littérature sur l'explication bureaucratique de la PE a pour théâtre les questions sécuritaires en situation de crise, alors qu'on pourrait au contraire croire que l'inertie bureaucratique jouerait son rôle à fond dans les situations moins critiques de politique, plus routinières²⁴⁴. Or, aux antipodes des problèmes de *high politics* sollicitant l'attention du Président, tout l'éventail d'intendance au sein de la PEB peut ne jamais recevoir d'instructions claires de Lula ou de son Ministre Celso Amorim. Car un détail qu'oublie Krasner, est que le Président d'un pays a comme attribution *parmi d'autres* la politique étrangère de son pays. La situation impériale des Etats-Unis tend à tisser des liens étroits entre l'interne et l'externe, engendrant une hypertrophie de sa *foreign policy* par contamination de domaines connexes, et ce *a fortiori* de manière intensifiée par la politique de guerre contre la terreur initiée au XXIe siècle, mais pour le Brésil la situation domestique occupe une part très importante de l'agenda de Lula²⁴⁵.

²⁴³ Stephen D. Krasner, *op.cit.*, p.168.

²⁴⁴ Daniel W. Drezner, *op. cit.*, p.734.

²⁴⁵ La PEB sous Lula est souvent représentée comme une diplomatie de rencontres bilatérales et de visites à l'étranger. Selon les données compilées par le MRE, Lula réalise 17 visites officielles en 2006, année d'élection présidentielle, alors qu'il en fit 30 et 38 en 2005 et 2007 respectivement. Cf. : « Visitas internacionais do

Cela dit, même en insistant sur la *capacité d'attention* du Président que Krasner semble éluder, et qui n'est pas extensible à l'infini, il n'en demeure pas moins que sous régime présidentiel, la PEB doit se contenter d'une nature *réactive*, c'est-à-dire garde sa capacité d'intendance et de poursuite de politiques précédemment implémentées, mais voit son pouvoir d'initiative, créatif ou correctif, lui échapper.

TROISIEME PARTIE – Une politique étrangère d’un Brésil émergent, nouvelle par son ampleur et non ses intentions.

On parle parfois d’une « grande diplomatie » pour désigner la PEB sous Lula²⁴⁶, insinuant donc qu’elle se distinguerait notamment de ses prédécesseurs par son ampleur. Etant donné la nature présidentialisée de cette diplomatie, une raison de la perception de cette grandeur est la visibilité accrue des initiatives phares de la PEB sous Lula : la presse relayera bien plus aisément une rencontre entre deux chefs d’Etat, eu égard à la lourdeur du protocole lors des visites d’Etat qu’une rencontre entre bureaucrates, fussent-ils du rang de Ministre.

De ce fait, l’habillage grandiose de cette diplomatie ne doit pas conduire à amalgamer le contenu de la PEB sous Lula avec son contenant. Il est au contraire question de mettre en relation les déterminants structurels de la diplomatie brésilienne avec les initiatives perçues comme nouvelles sous l’ère Lula, jouxtant ainsi des éléments structurels avec la conjoncture du Brésil. Les deux phénomènes propres à cette diplomatie que nous avons évoqués de politisation et de présidentialisée ne sont d’ailleurs pas à exclure de cette analyse, puisqu’ils permettent tous deux la constitution d’un *branding* de la PEB, induisant sa dissociation par rapport au prédécesseur et l’attribution d’un caractère pionnier. L’autre raison de cet agrandissement d’échelle est celle du décollage économique du Brésil, dont la paternité est discutée : on attribue autant le fort taux de croissance du Brésil de Lula – 4% par an de 2003 à 2010, contre 2,3% sous Cardoso – à l’effet latent des réformes économiques structurelles profondes du gouvernement précédent qu’à la volonté propre du PT de mettre en œuvre une politique socioéconomique redistributive, dont la mesure phare est la *bolsa familia*²⁴⁷. Les deux sont liés par la notion de *potentiel* du Brésil : sans la restauration de la santé de l’économie brésilienne, l’implémentation d’un programme très coûteux comme la *bolsa familia* n’aurait pas été tenable.

Au niveau de la PEB en elle-même, Cepaluni et Vigevani justifient la présence de plusieurs niveaux d’analyse à considérer :

« A notre sens, alors même qu’il n’y a pas eu de rupture significative avec les paradigmes historiques de la politique étrangère du Brésil, certaines des

²⁴⁶ Paulo Roberto de Almeida, « Never Before Seen in Brazil : Luis Inacio Lula da Silva’s Grand Diplomacy » *Rev. Bras. Polit. Int* 53 (2), pp.160-170 (2010).

²⁴⁷ Datant de 2004, il s’agit d’une aide sociale versée aux familles les plus pauvres, conditionnée à la scolarisation des enfants. Si cet outil de l’Etat-Providence est banal en Europe, il constitue une nouveauté au Brésil.

principales étant des développements et de renforcements d'actions déjà en cours sous l'administration FHC, il y a eu un changement significatif dans les emphases données à certaines options ouvertes antérieurement à la politique étrangère brésilienne. »²⁴⁸

Afin donc de remettre dans leur contexte les mesures de Lula dans le champ international et ainsi d'en relativiser la nouveauté, nous nous attacherons ainsi à mettre en exergue l'influence du nationalisme et du développementisme dans le discours de PE du Président Lula, ainsi que dans les racines de l'idéologie officielle du MRE sous Lula, avant de soutenir que la PEB de cette époque peut s'assimiler à une nouvelle *Politica Externa Independente*, pour enfin démontrer que l'insertion multilatérale du Brésil n'offre pas de rupture significative par rapport à la politique de ses prédécesseurs.

A/ L'appropriation chez Lula de l'héritage nationaliste et développementaliste.

1/ La stratégie de l'« autonomie par la diversification » (Cepaluni & Vigevani).

Qualifier la politique étrangère de Lula d'« autonomie par la diversification » suppose en premier lieu, dans son étymologie, que la PEB de ses deux mandats présente des nouveautés (d'où le besoin de lui attribuer l'idée de la « diversification ») tout en s'ancrant inéluctablement dans la traditionnelle quête d'autonomie chère au MRE.

Par conséquent, dans leur article Cepaluni et Vigevani entendent démontrer qu'entre les deux idées d'une continuité structurelle de la PEB mise en avant par l'analyse paradigmatique – essentiellement au travers des apports de Cervo – et la prétention révolutionnaire du gouvernement Lula, il existe tout un spectre d'ajustements pouvant être réalisés, c'est-à-dire une interprétation médiane mettant en valeur les changements incrémentaux réalisés par le gouvernement de Lula.²⁴⁹ Ils s'appuient notamment sur les travaux d'Hermann²⁵⁰ portant sur le changement en politique étrangère. Selon ce modèle,

²⁴⁸ Gabriel Cepaluni & Tullo Vigevani, « A Política Externa de Lula da Silva : A Estratégia da Autonomia pela Diversificação » *Contexto Internacional* vol.29 no.2 (2007), p.275.

²⁴⁹ Ibid, p.277

²⁵⁰ Charles F. Hermann, « Changing Course : When Governments Choose to Redirect Foreign Policy » *International Studies Quarterly* vol.34 (1990), pp.3-21.

quatre *primary change agents* (*leader driven* ; *bureaucratic advocacy* ; *domestic restructuring* ; *external shock*) s'insèrent dans le processus décisionnel du « gouvernement » pour engendrer trois types de changements (*program change* ; *goal/program change* ; *international orientation change*)²⁵¹ en l'accouplant à une perception constructiviste au sens de Wendt, c'est-à-dire en attribuant aux idées le rôle de moteur des acteurs. Hermann s'intéresse en effet davantage à la mécanique du changement, en analysant les étapes du processus décisionnel, qu'aux racines de ce changement, puisque les raisons poussant ces *primary change agents* à agir ne sont pas approfondies²⁵². Toujours dans la même optique d'adaptation du modèle d'Hermann au cas brésilien, les auteurs traitent le cas de la société civile comme un objet mineur. En effet, ils se distancient des analyses de Putnam et de Moravcsik attribuant un rôle significatif de la société civile dans l'élaboration de la PE²⁵³, préférant adopter une acception large des leaders, premier *primary change agent* d'Hermann, en y intégrant l'idée de communautés épistémiques, indiquant qu'il s'agit de factions à l'intérieur de la machine bureaucratique qui peuvent encourager ou non un changement de politique²⁵⁴. Le facteur domestique étant considéré comme un élément encourageant la stabilité, Cepaluni et Vigevani simplifient le modèle d'Hermann en considérant trois agents de changement : les leaders (Lula) ; les bureaucrates (Celso Amorim, Samuel Pinheiro Guimarães, et Marco Aurélio Garcia²⁵⁵) ; et les chocs externes (11 Septembre 2001, Round Doha de l'OMC).

S'affranchissant de l'analyse paradigmatique de Cervo, qui fait la part belle aux dimensions structurelles internes et externes, Cepaluni et Vigevani établissent trois stratégies successives d'autonomie, puisque « les modifications de la politique étrangère brésilienne exigent l'utilisation combinée de différents niveaux de changements », étant donné que « la plupart des changements s'inscrit dans l'idée d'ajustement ou de changement de programme, puisque les buts de la politique étrangère ne furent pas altérés de manière significative »²⁵⁶. Selon eux, l'« autonomie par la distance » (1930-1990), l'« autonomie par la participation » (1990-2002), et l'« autonomie par la diversification » furent autant de stratégies différentes –

²⁵¹ Ibid, p.13.

²⁵² Hermann rapporte ainsi deux phénomènes (la restructuration interne et le choc externe) à deux acteurs. Or contrairement aux phénomènes, les acteurs ont des motivations, des représentations et des intérêts.

²⁵³ Gabriel Cepaluni & Tullo Vigevani, *op.cit.*, p.274.

²⁵⁴ Ibid, p.279.

²⁵⁵ Peu médiatisé, mais indiqué par Paulo Roberto Almeida comme un des artisans majeurs de la PEB de Lula, il est le « Conseiller Spécial de la Présidence de la République pour les Affaires Internationales » dès 2007 (occupant auparavant une position similaire au PT) jusqu'à aujourd'hui. Il serait un sherpa aux pouvoirs étendus.

²⁵⁶ Ibid, p. 282.

correspondant parfaitement aux paradigmes développementistes, de l'Etat logistique, et de l'Etat normal²⁵⁷, le premier paradigme bénéficiant cependant d'une clarté supplémentaire²⁵⁸. Les stratégies d'autonomie par la distance et par la participation s'expliquent d'elles-mêmes, puisqu'elles rappellent respectivement les courants du développement indépendant et du développement associé. Quant à elle, l'autonomie par la *diversification* est définie comme :

« *L'adhésion du pays aux principes et aux normes internationales par le biais d'alliances Sud-Sud, y compris régionales, et d'accords avec des partenaires non traditionnels (Chine, Asie-Pacifique, Afrique, Europe Orientale, Moyen-Orient, etc.), puisqu'il est considéré qu'elles réduisent les asymétries dans les relations internationales avec les pays les plus puissants et augmentent la capacité de négociation nationale.* »²⁵⁹

Selon Cepaluni et Vigevani, la source de l'ajustement de Lula, c'est-à-dire sa valeur ajoutée par rapport aux deux stratégies d'autonomie précédentes est le fait d'intégrer la notion d'interdépendance complexe mise en évidence par Keohane et Nye²⁶⁰, ce qui poussa à abandonner l'idée de l'autarcie comme source d'autonomie, préférant au contraire se renforcer par les liens qu'ils tissent, et a donc supposé l'abandon consommé de la stratégie de substitution d'importations préconisant un degré notable de fermeture de l'économie aux capitaux étrangers²⁶¹. Or, comme la question de l'association avec les pays développés était au cœur du débat entre partisans du développement nationaliste et du développement associé, la question des relations Sud-Nord ne constitue pas une nouveauté notable de la PEB de Lula. En revanche, étant donné que l'idée de tisser des liens pour accroître son autonomie vis-à-vis de l'étranger a une importance nouvelle, les relations qu'entretient le Brésil avec les pays du Sud peuvent permettre de mettre en évidence des ajustements faisant partie de l'autonomie par la diversification.

Un exemple concret d'*ajustement* de la PEB de Lula dans les relations Sud-Sud est celui du G-20 : en effet, alors que le Brésil n'était pas un membre à part-entière du groupe des

²⁵⁷ Amado Luiz Cervo, « Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil : Enfoque Paradigmatico » *Rev. Bras. Polit. Int.* vol.46 no.2 (2003), pp.5-25.

²⁵⁸ Si la démonstration de Cervo a fait autorité lorsqu'il s'agit du paradigme développementiste, expliquant l'utilisation intensive que nous en avons fait, la force de son analyse s'amenuise lorsqu'il aborde les paradigmes de l'Etat logistique et de l'Etat normal, qui selon lui se mêlent au développementalisme pendant l'ère Lula.

²⁵⁹ Gabriel Cepaluni & Tullo Vigevani, *op.cit.*, p.283.

²⁶⁰ Cf. Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Longman : New York – 2001, 3^e édition), p.21 sqq.

²⁶¹ *Ibid*, p.286, 291.

non-alignés et du G-77, il est un moteur de la création de ce groupe de vingt pays en Septembre 2003 à Cancun, autour d'une volonté commune de réduction des subventions agricoles européennes et américaines, et donc un meilleur accès pour les pays du Sud à ces deux marchés²⁶². Adhérer et diriger ne sont pas interchangeable, et le glissement de l'un vers l'autre témoigne d'un ajustement : la prise de conscience de l'émergence du Brésil comme économie émergente du Sud et la volonté qui en a résulté d'exercer un leadership dans les relations Sud-Sud est une nouveauté incrémentale de la diplomatie de Lula. Il ne s'agit pas là d'une révolution, puisque le rapprochement Sud-Sud fut notamment prôné par Geisel. Cepaluni et Vigevani mettent ainsi en évidence des similarités avec la politique étrangère du gouvernement Geisel (1974-1979) du « pragmatisme responsable », dans la mesure où certaines de ses lignes directrices, comme le rapprochement bilatéral et multilatéral avec les pays du Sud ont pu être vérifiées. Or le rapprochement n'est pas net, puisque le Sud dont il était question dans les années 1970 a changé, notamment dans un contexte de crise pétrolière et de lendemains de décolonisation, et, dans le cas du Brésil, de relations particulièrement tendues avec les Etats-Unis du Président Carter²⁶³. De plus, la position de Lula diffère en deux points essentiels : au-delà de l'impossibilité d'ignorer l'interdépendance résultant de la mondialisation, le Brésil fait le choix de l'adhésion aux principes de la démocratie occidentale. De ce fait, le fait d'exercer un leadership Sud-Sud n'est pas dans la continuité parfaite ni dans la perspective de révolution diplomatique. Il s'agit par contre d'un changement incrémental, un *program change* selon Hermann qui n'implique pas un bouleversement des lignes directrices de la PEB, mais seulement l'ajout d'un nouvel instrument pour contribuer à l'éternel objectif de développement économique.

Si le concept d'autonomie par la diversification s'appuie sur la littérature constructiviste des RI et le présupposé de la primauté des représentations dans la politique étrangère, et donc dans ses inflexions, il n'en demeure pas moins que ces représentations ne peuvent pas être déracinées, et appartiennent à un contexte. Dans cette optique, la stratégie d'autonomie par la diversification, puisqu'elle traduit en politique les idées de dépendance et d'autonomie, reste inextricablement liée aux relations internationales des « puissances moyennes », qui peuvent à la fois présenter des *patterns* de comportement similaires aux pays les plus faibles, comme à ceux des pays développés²⁶⁴. Or le spectre du développement d'un pays est large, ce qui suppose qu'un éventail conséquent d'ajustements, de *program changes*

²⁶² Ibid, p.298.

²⁶³ Ibid, p.291.

²⁶⁴ Ibid, pp.325-326.

puisse être implémenté selon la réalité du développement d'un pays et de la représentation que s'en font les communautés épistémiques suffisamment introduites au sein du processus décisionnel de la PE – les représentations de ces acteurs et la réalité de la structure du pays coïncidant rarement, de par la tendance intrinsèque de l'homme à la subjectivité. Dans le cas du Brésil de Lula, les représentations des principaux acteurs de la PEB – selon Cepaluni et Vigevani : Amorim, Guimarães et Garcia – sont le déterminant du degré d'ajustement.

2/ Les racines doctrinaires de la diplomatie Lula chez ses principaux dirigeants.

Comme nous venons de le montrer, l'appropriation par Cepaluni et Vigevani du modèle d'Hermann attribue un rôle important aux représentations des « bureaucrates »²⁶⁵ dans l'introduction de changements incrémentaux au sein de la PEB de Lula. Or, si l'on part du principe qu'il existe une doctrine de la politique étrangère sous Lula, c'est-à-dire un *corpus* d'idées englobant l'ensemble du triptyque énoncé par Goldstein et Keohane influant sur le répertoire d'action des acteurs au sein du MRE, alors leur importance pourrait s'accroître au-delà de la formulation de ces *program changes* pour englober leur implémentation par les fonctionnaires de l'Itamaraty.

Cependant, il existe une réserve, d'un point de vue méthodologique, à la caractérisation précise des représentations présidant à ces changements. En premier lieu, les ressources écrites sont rares. Au-delà de l'absence d'une prise de notes systématique des décisions prises dans le bureau du Président Lula durant son mandat, l'absence de référencement théorique dans les discours d'Amorim et de Guimarães est à déplorer. De la même manière, les discours de Lula en politique étrangère ne sont pas l'énonciation d'une doctrine, même si l'on retrouve de manière sporadique des références imprécises à des principes généraux. Une exception notable subsiste : *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional* de Samuel Pinheiro Guimarães évoque ainsi cinq siècles d'un Brésil périphérique (coïncidant ainsi avec les prémices de l'économie-monde de Wallerstein).

²⁶⁵ Notons ici que ces auteurs présentent comme « bureaucrates » trois personnages – dont les numéro un et deux de l'Itamaraty –, sans intégrer l'institution de l'Itamaraty dans l'analyse : on parle de bureaucrates et non de bureaucratie. Par conséquent, il s'agit de ne pas confondre et rendre interchangeables Amorim, Guimarães et Garcia avec le MRE dans sa totalité. En entretien, Paulo Roberto de Almeida va jusqu'à opposer ces deux entités, dans un phénomène de césure que nous avons préalablement mis en exergue.

Il est par exemple possible de conclure positivement sur une appétence certaine de Guimarães pour la critique envers les Etats-Unis (au demeurant bien connue), puisqu'au-delà de son livre, qui décrit en détail un système d'hégémonie nord-américain d'impérialisme aux versants économiques, politiques et culturels, allant jusqu'à structurer les régimes à sa convenance, Guimarães fut fort critique envers la PEB proposée par Cardoso de rapprochement avec les Etats-Unis^{266, 267}. Paulo Roberto Almeida décrit Guimarães, au-delà de son penchant pour la dichotomie centre-périphérie qu'il place au cœur de tous ses écrits, comme un diplomate dont la préoccupation première est l'Amérique Latine. En effet, si sa trajectoire personnelle peut laisser apparaître une carrière fortement imprégnée du prestige du circuit Elizabeth Arden – Londres, Paris, New-York – avec des affectations au Consulat de Boston (1968-1974), à la Mission du Brésil aux Nations Unies (1982-1985), et à l'Ambassade à Paris (1990-1994), la deuxième partie de sa carrière lui permet d'exercer un leadership conceptuel au sein du MRE dans lequel il chercha à promouvoir les relations Sud-Sud et l'importance de la politique régionale. En effet, Guimarães sera directeur entre 1995 et 2001 de l'*Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais* au sein de l'Itamaraty, organisant maintes conférences et facilitant la publication de travaux allant à l'encontre de la PE prônée par le Président Cardoso et son Ministre Celso Lafer d'association avec les Etats-Unis²⁶⁸, et, à l'issue de son mandat de huit ans – l'intégralité de la Présidence Lula – comme Secrétaire-Général du MRE, il devint Haut-Représentant du Brésil pour le Mercosur. C'est surtout dans son mandat de Secrétaire-Général que « Samuel » se fait influent. Or son influence peut se mesurer non seulement à sa place dans l'organigramme du MRE, juste en-deçà du Ministre Amorim, mais aussi à la vigueur des propos qu'il tient : Dans *Nação, nacionalismo, Estado*, il rédige une critique acerbe du système capitaliste : «

« L'Académie [c'est-à-dire le champ académique], les organismes internationaux, la presse et les gouvernements des pays hautement développés demeurent aujourd'hui convaincus que pour les pays de la périphérie, le nationalisme, qui est opposé au cosmopolitisme globalisant, et le populisme, qui est opposé au libéralisme radical, sont deux maux jumeaux à être attaqués et éradiqués à n'importe quel prix. Pour ces pays sous-développés, le meilleur, pour leur bien (ou mal) serait de se livrer aux caprices des vagues violentes de

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Amado Luiz Cervo, « Relações Internacionais do Brasil : um balanço da era Cardoso » *Rev. Bras. Pol. Int.* vol.45 no.1 (2002).

²⁶⁸ Ibid.

*la globalisation radicale et sauvage aux mérites loués jour et nuit malgré les crises économiques découlant de la déréglementation, de la spéculation des marchés financiers, du clivage socioéconomique croissant entre centre et périphérie du système, et de la renaissance dans les pays centraux du nationalisme économique et du nationalisme xénophobe contre les immigrants de la périphérie. Périphérie toujours vue comme inférieure car noire, aborigène ou jaune, barbare, infidèle et turbulente.*²⁶⁹ »

La vigueur de ce discours qu'on pourrait qualifier de lapidaire, est incontestablement très engagée politiquement, et laisse peu de place aux nuances d'interprétations. Contrairement à l'idée avancée par Cepaluni et Vigevani d'une stratégie médiane entre les tenants de l'association au Nord et du nationalisme économique, cette citation laisse apparaître une prise de parti claire envers les théories de la dépendance.

Cependant, les représentations régissant les changements de la PEB de Lula ne seraient pas à chercher dans l'œuvre de Guimarães, ni même d'Amorim (qui, dans ses deux écrits, *Conversas com Diplomatas* et *Breves Narrativas Diplomáticas*, se contente de relater son expérience sans prétention conceptuelle) selon Paulo Roberto de Almeida. En effet, Almeida fait une critique d'un système, d'une pensée allant au-delà d'écrits individuels, puisqu'il s'agirait selon lui d'une idéologie du PT, et non de Guimarães ou Amorim²⁷⁰. Almeida fait remonter les racines doctrinaires du PT à la CEPAL, comme l'a démontré Cervo, tout en y rajoutant un courant parallèle de pensée, qui est celui de la *Federação das Industrias do Estado de São Paulo* (FIESP), le syndicat des industriels de la région de São Paulo (Lula s'installa à l'âge de sept ans dans la ville portuaire de Santos, son père y ayant trouvé un emploi de docker, avant de devenir lui-même ouvrier métallurgiste à São Bernardo do Campo, dans le même Etat). Alors qu'on pourrait considérer *a priori* les idées de la CEPAL comme propices à la méfiance de la part des détenteurs de capital, de par ses sources d'inspiration marxistes, les industriels seront au contraire vite séduits par ces idées entendant démontrer l'exploitation de l'économie brésilienne par les pays développés²⁷¹. Selon Almeida, le cœur de cette convergence entre CEPAL et FIESP se situerait autour des justifications du protectionnisme pour les industries naissantes, connues dans la littérature économique comme

²⁶⁹ Samuel Pinheiro Guimarães, « Nação, nacionalismo, Estado » *Estudos Avançados* vol. 22 no.62 (2008), pp.13-14.

²⁷⁰ Entretien avec Paulo Roberto de Almeida.

²⁷¹ Renato Perim Colistete, « A Força das idéias : a CEPAL e os Industrias Paulistas Na Primeira Metade Da Década de 1950 », *Historia Econômica & Historia de Empresas*, vol. 10 (2006), p.123-153.

la théorie du « protectionnisme éducateur » de Friedrich List, mais surtout popularisé au Brésil par les écrits de l'économiste roumain Mihail Manoilescu^{272, 273}. La diffusion en est particulièrement rapide puisque Colistete note la traduction par la FIESP, deux ans après seulement, d'un ouvrage de Manoilescu, ce dernier arguant de la nécessité d'une protection douanière pour protéger l'industrie en cas de processus d'industrialisation tardif. Almeida et Colistete concordent de plus sur l'idée d'une exploitation partielle des idées protectionnistes de la CEPAL et de Manoilescu, le premier pointant le manque d'une tradition de rigueur conceptuelle au sein du PT ; le deuxième mettant en lumière le pragmatisme des industriels de la FIESP, qui cherchent avant tout à défendre leurs intérêts, c'est-à-dire à maximiser leurs profits, ce qui se traduisait par une protection vis-à-vis des industries plus compétitives à l'étranger²⁷⁴.

En vérité, le PT et la FIESP sont d'ordinaire deux acteurs que l'on aurait tendance à opposer, l'un défendant l'intérêt des travailleurs, l'autre ceux des industriels qui les emploient. Cependant, il ne faut pas oublier que Lula, avant d'être un homme politique à part entière, s'est fait connaître comme figure du syndicalisme, et a donc été délégué syndical dans le secteur métallurgique à São Bernardo do Campo. Etant donné le présidentielisme – que certains qualifieraient d'exacerbé – caractéristique de la PEB de Lula, les représentations propres à ce personnage peuvent être autant de déterminants de la diplomatie qu'il aura tendance à mettre en œuvre. Deux influences distinctes peuvent émaner de cette expérience de délégué syndical chargé de négocier avec la FIESP : l'exposition aux idées (diluées, parcellaires) de la CEPAL, et le pragmatisme du compromis. D'où la volonté double affichée par Lula de s'affranchir de la situation périphérique du Brésil, mais sans le recours à des méthodes radicales comme pourrait le suggérer le discours de Guimarães, aux accents quasi-révolutionnaires.

En tout état de cause, les représentations des *leaders* de la diplomatie du PT mise en œuvre de 2003 à 2011 s'inscrivent nettement dans la lignée des idées de la CEPAL, même si elles ont court-circuité leur formalisation, et leur théorisation dans le champ des RI, notamment réalisée par les partisans de la PEI. Almeida souligne clairement cette notion, qu'il qualifie de manque de rigueur, mais il n'est pas clair que cela constitue en soi un changement notable par rapport au paradigme développementiste. Tout au plus s'agit-il d'une variante

²⁷² Ibid, p.125.

²⁷³ Entretien avec Paulo Roberto de Almeida.

²⁷⁴ Renato Perim Colistete, *op.cit.*, p.137.

alternative des idées de la dépendance, ces dernières pouvant être qualifiées de « génériques » étant donné la variété d'interprétations qu'elles ont connues.

B/ La nouvelle *Politica Externa Independente* (PEI) de Lula.

1/ Le retour d'une politique africaine active, exemple de continuité protéiforme avec la PEI.

La dénomination de nouvelle *Politica Externa Independente* pour qualifier la PEB sous Lula suppose qu'il y ait des ressemblances significatives avec la première PEI²⁷⁵, suffisantes pour justifier cette appellation²⁷⁶. Mello rappelle plusieurs éléments structurels justifiant selon lui l'utilisation de cette expression, parmi lesquels :

- En premier lieu, le contexte démocratique de chacune des deux périodes serait un facteur de rapprochement dans la mesure où le régime démocratique est cohérent avec la « démocratie externe », c'est-à-dire l'utilisation du multilatéralisme afin de faire avancer ses intérêts, en lieu et place de l'unilatéralisme et du bilatéralisme, qui ne sont guère inclusifs vis-à-vis de pays périphériques²⁷⁷.
- Deuxièmement, la grandeur de cet objectif est partagée par la nouvelle et l'« ancienne PEI », sachant que dans le cas de la première incarnation, « la grandeur des objectifs, frôlant l'utopique, s'opposait à la fragilité des moyens pour y parvenir »²⁷⁸, s'appuyant ainsi sur la force de la légitimité (le légalisme), susceptible de renforcer naturellement la position du Brésil.

D'autre part, Lula a fait preuve d'une attention toute particulière à l'égard du continent africain, dans une politique globale de resserrement des liens avec l'ensemble des pays d'Afrique, qu'il s'agisse des membres de la *Comunidade de Países de Língua Portuguesa*

²⁷⁵ *Stricto sensu*, la PEI correspond ici à la période 1961-1964, c'est-à-dire de la publication de l'article éponyme de Jânio Quadros dans *Foreign Affairs* en 1964 jusqu'au coup d'Etat de 1964. Comme nous l'avions démontré dans la première partie de ce travail, cette théorisation correspond à l'aboutissement d'une réflexion à partir d'interprétations des idées de la CEPAL.

²⁷⁶ Eduardo Brigidi de Mello, « A Nova Política Externa Independente : o Governo Lula e a inserção externa brasileira no século XXI », *Mémoire* (UFRGS : Porto Alegre, 2009).

²⁷⁷ *Ibid*, p.45.

²⁷⁸ *Ibid*, p.42.

(CPLP), l'équivalent lusophone de la Francophonie, de l'Afrique du Sud ou du Maghreb. Selon Visentini, la question des relations avec l'Afrique serait même devenue à partir de 2003 « le principal centre d'intérêt de l'ainsi nommée coopération sud-sud »²⁷⁹. Dans le cadre d'une diplomatie présidentielle, ce regain d'intérêt pour l'Afrique se matérialisa logiquement par un nombre important de visites d'Etat : une vingtaine pour huit tournées africaines durant les huit années de la présidence Lula²⁸⁰, mais aussi par toute une réforme organisationnelle de l'Itamaraty : les départements politiques du MRE par aire géographique laissent apparaître un département conjoint *Africa e Oriente-Médio* qui fut scindé et auquel on ajouta la *Divisão Africa-III*, portant alors les groupes dédiés au continent africain à cinq au total²⁸¹ ; les ambassades en Afrique passèrent de dix-huit à trente ; le nombre d'Ambassadeurs affecté à l'Afrique augmenté de seize à vingt-cinq de 2003 à 2006²⁸². Ici, le contraste est saisissant lorsqu'on compare l'ampleur de cette ouverture diplomatique à l'Afrique avec celle du gouvernement Jânio Quadros. Ce dernier nomma en juin 1961 le journaliste Raimundo Souza Dantas Ambassadeur au Ghana, ainsi que Adhemar Ferreira da Silva, un athlète, comme attaché culturel à l'Ambassade de Lagos au Nigeria²⁸³ — les deux premiers hommes noirs à accéder à des postes de diplomate au sein du MRE, et ce à son grand embarras, ayant voulu trouver des candidats en interne pour prouver le bienfondé de la prétention du Brésil à se présenter comme un pays ami, multiracial, alors que Cuba ou les Etats-Unis avaient pu fournir de tels fonctionnaires dans leur politique de rapprochement avec l'Afrique²⁸⁴. De ce fait, nous sommes bel et bien en présence d'une disparité de moyens entre l'époque Jânio Quadros et la PEB de Lula, alors même que l'intention est similaire.

Visentini contrebalance les motifs conceptuels de réinsérer diplomatiquement le Brésil en Afrique, c'est-à-dire le besoin d'une insertion internationale autonome de puissance intermédiaire en cherchant des circuits alternatifs, avec l'idée pragmatique de profiter du récent essor économique du continent, notamment grâce aux exportations de *commodities* sous la houlette d'investisseurs chinois²⁸⁵, soulevant alors un paradoxe : s'agit-il d'une *southern solidarity*, ou de *soft imperialism* ? En effet, le discours tiers-mondiste émanant de la

²⁷⁹ Paulo Fagundes Visentini, « Prestige Diplomacy, southern solidarity or « soft imperialism » ? Lula's Brazil-Africa Relations (2003 onwards) » *Séminaire au Leiden : Africa Studies Centre* (2009), p.1.

²⁸⁰ Ibid.

²⁸¹ Alex André Vargem, « A Política Externa Brasileira para a África no Governo Lula » *Ponto-e-virgula* no.4 (2008), p.7.

²⁸² Ibid.

²⁸³ André Cicalo, « From Racial Mixture to Black Nation : Racialising Discourses in Brazil's African Affairs » *Bulletin of Latin American Research* vol.33 no. 1 (2014), p.19.

²⁸⁴ Ibid.

²⁸⁵ Paulo Fagundes Visentini, *op.cit.*, p.5.

PEI, l'injonction faite aux pays du Sud de s'unir contre le joug des pays développés qui les exploitent économiquement selon le modèle colonial est en contradiction complète avec les investissements brésiliens dans le continent. En effet, l'auteur mentionne des multinationales brésiliennes telles que Petrobras ou Vale – des secteurs respectivement pétrolier et minier, c'est-à-dire deux industries extractives puisant des matières premières (à basse valeur ajoutée) pour ensuite les intégrer à un processus de transformation industriel installé ailleurs²⁸⁶. Nous avons là une réapparition de la contradiction inhérente à la politique étrangère de la puissance intermédiaire, émergent pour les riches sans pour autant pouvoir se fondre parmi les PMA d'Afrique, bien moins développés, et qui conduit donc à une ambivalence.

Il apparaît alors que l'augmentation des capacités du Brésil permet l'accomplissement d'un projet de la PEI tout comme il permet son contraire par le biais d'un *soft imperialism*. Si Visentini ne fait pas appel au concept, comme c'est souvent le cas dans la littérature brésilienne des RI, cette analyse n'est pas sans rappeler la notion de « semi-périphérie » de Wallerstein : à l'image du Portugal ou de l'Espagne qui jouait le rôle d'intermédiaire entre les pays les plus riches d'Europe (la France, l'Angleterre, le Saint-Empire romain germanique, les Pays-Bas, les provinces d'Italie, etc.) et les colonies du monde nouveau, le Brésil se retrouve lui aussi dans un entre-deux délicat diplomatiquement, puisqu'il serait un rouage intermédiaire de la division internationale du travail, se chargeant de l'extraction de matières premières en Afrique pour le compte d'entreprises majoritairement originaires de la Triade (Europe, Etats-Unis, Japon), dans des marchés comme l'automobile par exemple²⁸⁷.

2/ Le traitement des contentieux commerciaux Nord/Sud du Brésil chez Lula : un mode opératoire particulier.

Etant donné la constance de la primauté de l'impératif de développement, le contenu de la politique commerciale de Lula est un objet d'étude de première importance pour relever d'éventuelles ruptures dans un domaine qui, même s'il a traditionnellement fait l'objet d'un monopole décisionnel de l'Itamaraty comme les autres secteurs de la PEB, a vu ce monopole s'effriter au profit du MDIC et des détenteurs d'expertise privés, comme nous l'avons

²⁸⁶ Ibid, p.10 sqq.

²⁸⁷ Pour une des rares analyses interprétant la politique africaine du Brésil à travers le prisme du concept de « semi-périphérie de Wallerstein », voir : Maira Baé Baladão Vieira, « The semi-periphery in Africa : the case of Brazil », *Travail présenté à la '4th European Conference on African Studies'*, (Nordic Africa Institute d'Uppsala : Suède, 2011).

explicité antérieurement. En conséquence, il convient de rappeler le contexte historique laissé en héritage à Lula, puisque le régime international du commerce, représenté aujourd'hui par l'OMC, est le fruit d'un long processus de maturation ayant commencé avec les accords du GATT de 1948.

Alors que nous avons évoqué le principe essentiel de Nation la Plus Favorisée (NPF), sommant d'accorder à tous les mêmes bénéfices commerciaux, principe à la base des accords commerciaux signés par le Brésil depuis l'arrivée de Vargas au pouvoir, la situation s'est renversée. En effet, le raisonnement de Vargas consistant à demander qu'on accordât au Brésil les mêmes bénéfices qu'aux autres s'est retrouvé dénué de sens au fur et à mesure de la progression de la mondialisation, et donc de l'intégration de pays périphériques à l'économie mondiale, tous en concurrence pour l'accès aux marchés du Nord. Les conditions étaient alors les mêmes pour tous, mais elles étaient défavorables au pays du Sud, notamment parce que les pays développés avaient les moyens financiers de subventionner les secteurs les moins compétitifs de leur tissu productif, alors que le Sud tablait sur ses coûts de production inférieurs pour gagner des parts de marché.

Par conséquent, le concept de NPF, jadis au cœur des idéaux ayant présidé à la création des accords du GATT²⁸⁸, a été progressivement limité par une volonté commune de reconnaître les différences entre les pays, à la fois chez les pays en développement²⁸⁹ et pour les États-Unis²⁹⁰. Les Accords vinrent à se construire autour de la notion de traitement « Spécial et Différencié » (S&D), et des ajouts comme la « Clause d'Habilitation » de novembre 1979 accordèrent une dérogation au NPF pour les pays en développement. La conséquence immédiate de l'implémentation de la clause d'habilitation de 1979 fut la réorganisation entière du commerce international qui commença alors à se structurer autour de la dichotomie entre Nord et Sud, et le Brésil éprouvait des difficultés, devant les pays importants dont il se voyait l'égal, à justifier des privilèges établis pour des pays bien moins développés.

²⁸⁸ The General Agreements on Tariffs and Trade, *Text of the General Agreement* (Genève, 1986), pp.2-3.

²⁸⁹ Ibid., pp.53-54, 76. L'article XXXVI :8 stipule que : les « parties contractantes développées (l'adjectif est ici crucial) ne doivent pas attendre de réciprocité (...) ». L'annexe précise ensuite que « les parties contractantes moins développées (sic) » ne doivent pas « faire de contributions inconsistantes avec leur développement individuel, et besoins financiers ou commerciaux (...) ».

²⁹⁰ Le cycle de Tokyo qui débuta en 1973 fut le théâtre d'une application intensive de la section 301 du Trade Act américain de 1974, qui pouvait arrêter toute importation sans motif préalable.

Très tôt, les pays qui ont formé par la suite le Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay) prirent la mesure de cette tendance, relevée assez tôt dans l'étude du commerce international. Jagdish Bhagwati souligne dès 1968 que : « à ceux habitués aux mesures protectionnistes des PMAs dans la quinzaine d'années depuis la guerre, il est remarquable que les PMAs soient aujourd'hui en train de discuter activement entre eux le sujet de la libéralisation des échanges »²⁹¹, en se servant de l'exemple du traité de Montevideo de 1960²⁹² comme premier signe de structuration des intérêts en Amérique du Sud, qu'il juge par ailleurs plus probant que dans d'autres zones. Bhagwati énumère les raisons économiques – puisqu'il s'agit de littérature économique – poussant à adopter une attitude davantage proactive sur la scène internationale. Nous relevons en particulier deux arguments très pertinents dans le cas des membres fondateurs du Mercosur. En premier, la stratégie de montée en gamme pour arriver à l'industrialisation passe pour les pays du cône sud par la notion de « substitution d'importations »²⁹³ en plusieurs phases d'industrialisation, la mutation vers l'industrie lourde nécessitant de plus grandes économies d'échelle inaccessibles par la seule demande intérieure, justifiant par conséquent l'accès à d'autres marchés. L'autre argument repose sur les effets bénéfiques bien connus de la compétition : dans cette optique, la libéralisation des échanges contribue par l'accroissement de la compétition à briser les monopoles et donc à augmenter l'efficacité du tissu productif national²⁹⁴.

En conséquence, on discerne historiquement une certaine continuité et les prémices d'une sorte de *realpolitik* imprégnée de la dichotomie centre-périphérie au niveau commercial, menée par les pays du Mercosur²⁹⁵. Comme autre point marquant, nous pouvons noter la tentative conjointe par le Brésil et l'Uruguay d'accompagner le manquement aux obligations imposées par le GATT d'une compensation versée aux pays en développement²⁹⁶.

²⁹¹ Jagdish Bhagwati, « Trade Liberalization among LDCs, Trade Theory, and GATT Rules » in J.N. Wolfe (ed.) *Value, Capital & Growth* (Edinburgh University Press : Edinburgh, 1968), p.21.

²⁹² Sont signataires les quatre membres du Mercosur (Argentine, Brésil, Uruguay et Paraguay) pour créer l'Association Latino-Américaine de Libre-Commerce (ALALC), ancêtre de l'ALADI (Association Latino-Américaine D'Intégration).

²⁹³ D'ailleurs défendue par les économistes structuralistes de la CEPAL.

²⁹⁴ On pourrait croire que cela conduirait ces pays à devenir libre-échangistes. Au contraire, la jonction d'un état d'esprit hostile au libéralisme venu du Nord et l'acceptation de certains bienfaits les a conduits à vouloir contrôler les institutions du commerce, et donc le GATT, et ne pas rester en dehors de l'économie mondiale. Il s'agit d'un pragmatisme latino-américain précoce dans le contexte de la guerre froide.

²⁹⁵ Il convient de préciser que le Brésil a un poids économique considérable au sein du Mercosur, avoisinant les 80% de son Produit Intérieur Brut total au XXIe siècle, et qu'à ce titre, les intérêts commerciaux du bloc et du Brésil ne divergent guère à l'étranger cf. : Commission Européenne, « Regional Strategy Paper – Mercosur 2007-2013 » (2007), pp.11-12.

²⁹⁶ Marcelo De Paiva Abreu, « Brazil, The GATT, And The WTO : History and Prospects » *Texto para discussão* 392 (PUC-Rio : Rio de Janeiro, 1998), p.5.

Si cette tentative n'aboutit pas véritablement en raison du rapport de force défavorable à cette époque, il s'agit d'un premier pas décisif vers la consolidation d'une « conscience de classe » élargie aux États, en ce sens qu'ils se reconnaissent comme pays du Sud partageant un espace commun dans l'économie globale. Ce n'était pas chose acquise uniquement au travers du concept de NPF : des initiatives étaient nécessaires à l'élaboration d'une ligne commune.

De telles initiatives vont se multiplier par la suite, et ce dès le round de Tokyo (1973-1979) où on a assisté pour la première fois à une franche opposition entre le Brésil et les États-Unis²⁹⁷ sur la réciprocité des concessions : peu de résultats, encore en raison du rapport de forces. Marcelo Abreu note toutefois l'exemple d'un contentieux sur le sucre ouvert par l'Australie contre les Communautés Européennes, la seule fois que le Brésil utilisa le mécanisme des résolutions de disputes pendant le round²⁹⁸. Cependant, le round Uruguay (1986-1994) est celui qui a engendré de part et d'autre les décisions les plus significatives, où l'on peut voir des continuités avec l'approche contemporaine du commerce entre l'Europe et les pays du Mercosur, essentiellement dans l'agriculture. En effet, au tout début du round se forme le groupe de Cairns²⁹⁹ dont les membres latino-américains prennent part de manière active aux négociations sur l'agriculture. En cause : le refus des Communautés Européennes de se résigner à diminuer le protectionnisme agricole et à abandonner leurs subventions à l'exportation (la Politique Agricole Commune – PAC)³⁰⁰. En 1986 déjà, la France et le Brésil s'affrontaient par blocs interposés, car Paris et Brasília entretenaient un contentieux autour d'intérêts qui leurs sont particulièrement chers. La PAC représente une « ligne rouge » (qu'on présuppose immuable) pour la France et ce de longue date. De son côté le Brésil dépend des revenus de l'agriculture pour son impératif de développement : sa « ligne rouge » est diamétralement opposée. Le « point mort » qui y fut observé malgré les tentatives de médiation des États-Unis – la France consentait à réduire de 30% les subventions, les États-Unis proposant 75% minimum – offre une remarquable ressemblance avec les tentatives

²⁹⁷ Bien que cela puisse paraître schématique, il est possible de poser une équivalence entre les États-Unis et l'Europe dans nombre de contentieux commerciaux internationaux, notamment avec le Brésil car Washington et Bruxelles doivent défendre les subventions agricoles chez eux et accéder à la demande manufacturière du Brésil.

²⁹⁸ Marcelo De Paiva Abreu, *op.cit.*, p.7.

²⁹⁹ Groupement international créé en Australie, il réunit les pays agro-exportateurs en développement : le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay sont évidemment membres.

³⁰⁰ Marcelo de Paiva Abreu, *op.cit.*, p.10.

toujours infructueuses à ce jour de signer un accord de Libre-échange entre l'UE et le Mercosur³⁰¹.

Lorsque Lula arrive au pouvoir en 2003, la diffusion du principe de S&D s'intensifie et atteint Bruxelles : les principes de S&D furent ainsi traduits et transférés dans un exemple canonique de *policy transfer* en instruments de la Politique Commerciale Commune (PCC). L'instrument qui correspond au S&D dans la PCC est le Système de Préférences Généralisées (SPG), qui provient d'une recommandation de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) de Genève en 1968, et qui fut transféré tel quel par la Commission en 2002 à partir d'un premier modèle issu des Communautés Européennes en 1971³⁰². Ce SPG comporte cinq régimes, dont le découpage répond aux normes que l'Europe prétend encourager dans le monde. On dénombrerait ainsi avant la réforme du traité de Lisbonne³⁰³ :

- Le régime général ;
- Le régime spécial d'encouragement à la protection des droits des travailleurs ;
- Le régime spécial d'encouragement à la protection de l'environnement ;
- Le régime spécial en faveur des pays les moins avancés ;
- Le régime spécial de lutte contre la production et le trafic de drogues.

Deux réformes successives sont intervenues dans le système, une en 2008 et surtout une deuxième en 2012, appliquée en 2014. Cette dernière réforme avait pour but de mieux tenir compte du principe de « graduation »³⁰⁴ issu des discussions du GATT pendant le cycle de l'Uruguay : selon ce principe, certains pays accèdent en effet à une classe supérieure de développement et ne doivent plus bénéficier de mesures réservées au pays pauvres³⁰⁵. Elle évacue les régimes spéciaux normatifs cités ci-dessus dans un système « SPG+ » qui n'est accordé qu'en complément du régime général. Le Brésil est un des pays avec l'Argentine, le Venezuela et l'Uruguay qui sortent du système avec cette nouvelle réforme³⁰⁶, faisant du

³⁰¹ Deux accords-cadres (1992, 1995) régissent les relations commerciales entre l'UE et le Mercosur et posent les jalons d'un projet d'Accord de Libre-échange. Quant au Brésil, il signe en avec l'UE 2007 un Partenariat Stratégique, reconnaissant implicitement le rôle d'interlocuteur principal du Brésil dans le projet d'accord interrégional.

³⁰² Commission Européenne « Le système de préférences généralisées de l'Union Européenne : SPG » *Direction générale du Commerce* (Bruxelles : 2004), p3.

³⁰³ *Ibid.*, pp.4-10.

³⁰⁴ Régulation (EU) No 978/2012 du Parlement Européen et du Conseil du 25 octobre 2012, section 22.

³⁰⁵ Commission Européenne « The EU's new Generalised Scheme of Preferences » (GSP) *Direction Générale du Commerce* (2012), pp.3-7.

³⁰⁶ *Ibid.*, p.19.

Paraguay le seul système à bénéficier du SPG avec la nouvelle réforme. Il s'agit d'un évènement important pour les lobbies en particulier. Les responsables bruxellois du MDIC brésilien affirmaient ainsi : « Maintenant que le Brésil va bientôt perdre le SPG, il faudrait aller plus vite », un raisonnement qu'on peut retrouver implicitement dans le nouveau règlement. Ainsi, l'UE pose en principe l'incompatibilité entre l'existence de préférences et les pays qui :

- ont, selon la Banque Mondiale, un revenu « moyen supérieur » par habitant, c'est-à-dire inclus entre 3856 et 11905 dollars par habitant en parité de pouvoir d'achat ;³⁰⁷
- ont signé un accord de libre-échange avec l'UE au moins aussi avantageux que les termes du SPG.

Rétrospectivement, puisque la réforme intervient trois ans après la fin du gouvernement Lula – même si la politique commerciale de Dilma est en tout point semblable – il n'y a plus aucun avantage à « jouer la montre », stratégie que les négociateurs européens pouvaient constater sous Lula sans toutefois la comprendre³⁰⁸. Avec la pleine application du principe de graduation, le Brésil a tout à perdre d'un nouvel échec des négociations et voit sa compétitivité se détériorer. De plus, la politique inclusive impulsée par Guimarães, qui a permis successivement l'adhésion de la Bolivie et du Venezuela au Mercosur, est allée à l'encontre de l'homogénéisation du bloc, risquant donc de diviser aux yeux des pays développés le bloc entre les membres « gradués » et les autres, rendant alors encore plus difficile les négociations de tout accord commercial nécessaire à l'insertion internationale du Brésil³⁰⁹.

³⁰⁷ Le Brésil ne rentre pas dans ce critère à partir de 2014.

³⁰⁸ Entretien avec Carlo Pettinato, Responsable des négociations, DG Commerce, Bruxelles.

³⁰⁹ Le Brésil, malgré ses velléités réitérées par Lula de s'insérer dans la mondialisation de manière ambitieuse, n'a signé que trois accords de libre-échange : avec le Pérou en 2005, Israël en 2007, et l'Égypte en 2009, qui sont trois pays, soit par leur taille ou par leur faible développement, ne présentant aucune menace concurrentielle pour l'industrie du Brésil. On retrouve donc ici, sous les annonces de projets d'accords grandioses avec l'Europe, la réalité d'un protectionnisme prôné par Manoilescu.

C/ L'articulation Sud-Sud dans la diplomatie Lula : apparition de nouveaux outils pour l'objectif d'autonomie.

1/ La recherche de l'autonomie par le biais de la stratégie du *soft balancing*.

Ce n'est guère un mystère, l'acronyme BRIC– Brésil, Russie, Inde, Chine – n'est pas une construction politique délibérée, ni même un concept en provenance du champ académique, mais un acronyme didactique dans l'analyse de l'économiste O'Neill de Goldman Sachs, qui prévoyait dans certains scénarios l'envol économique de ces pays aux caractéristiques similaires sur le plan géographique, démographique, et macroéconomique³¹⁰. L'expression de « pays monstres » de George Kennan évoque la même idée, soit l'existence de plusieurs pays surdimensionnés en dehors du monde développé *stricto sensu*. Cependant, la cohérence de ce quatuor ne tarda pas à être étayé dans la littérature. Ainsi, Pereira da Silva reprend Andrew Hurrell en citant quatre arguments justifiant le choix du BRIC comme unité d'analyse en RI³¹¹ :

- En s'appuyant sur les thèses de John Ikenberry, Hurrell regroupe les membre du BRIC en arguant qu'ils se distinguent des puissances moyennes par leur volonté révisionniste vis-à-vis des régimes mis en places par l'hégémonie américaine. Les économies émergentes telles que la Corée du Sud ou le Japon, dont la politique étrangère est fondée sur une alliance stratégique avec les Etats-Unis, en sont donc exclus ;
- Corollaire du premier argument, ces pays veulent accroître leur rôle dans les affaires internationales, et non subir passivement des régimes leur étant étranger ;
- Hurrell mentionne certaines tentatives de rapprochement préexistantes, telles que l'Organisation de Coopération de Shanghai (OCS) ;
- Enfin, leur capacité réelle (militaire, politique et économique), et influence locale et globale, ainsi qu'une capacité d'action autonome.

En laissant de côté les controverses académiques sur le bien-fondé de ce groupe de quatre³¹², nous retenons surtout la volonté d'atténuer l'influence systémique de l'hégémonie

³¹⁰ Jim O'Neill « Building Better Global Economic BRICs » *Global Economics Paper* no.66 (Goldman Sachs ; 2001).

³¹¹ Antouan Matheus Monteiro Pereira Da Silva, « O BRIC Na Política Externa Do Governo Lula (2003-2010) : Do Conceito A Coalizão », *Mémoire* (UnB : Brasilia, 2013), p.75 sqq.

³¹² L'inclusion de la Russie, perçue comme superpuissance déclinante au lieu d'une économie émergente comme la Chine, le Brésil et l'Inde, n'a pas fait l'unanimité, c.f. : Ibid, p.76. Cependant, cela dépasse le cadre strict de notre étude.

occidentale (dans une perspective constructiviste insistant sur les représentations dominantes) ou de l'unipolarité américaine (dans une perspective réaliste insistant sur les capacités militaires et économiques des Etats-Unis) en proposant un autre « pôle ». D'un point de vue brésilien, l'on insiste surtout sur l'hégémonie américaine et l'accroissement de l'unilatéralisme de Washington³¹³, ce qui peut s'expliquer à l'intérieur du MRE par les séquelles de l'affaire Bustani en 2002^{314, 315}, exemple éloquent d'un politique étrangère unilatérale sans précédent³¹⁶ puisqu'il s'agit de l'éviction illégale du chef d'une organisation internationale (l'Organisation pour l'Interdiction des Armes Chimiques (OIAC)), l'Ambassadeur brésilien José Mauricio Bustani, qui n'a pas été soutenu explicitement par l'Itamaraty, et à qui on offrit l'Ambassade de Londres en dédommagement — épisode vécu comme « très triste »³¹⁷ au sein du MRE.

A partir du concept de « pouvoir structurel » de Susan Strange, composant nécessaire de l'exercice de l'hégémonie – nécessitant des capacités productives, financières, sécuritaires et épistémiques monopolistiques – Pereira da Silva conclut à l'absence d'une hégémonie claire des Etats-Unis, qui selon lui verraient leurs capacités productives et financières contestées³¹⁸, tout en gardant une situation quasi-monopolistique vis-à-vis de la sécurité et de la connaissance, eu égard à leur puissance militaire et leur leadership académique et scientifique³¹⁹. A partir de cette perception, empêcher l'hégémonie et favoriser la multipolarité revient à choisir une stratégie de *balancing* adéquate³²⁰. Etant donné l'écrasante supériorité militaire des Etats-Unis vis-à-vis du Brésil, Flemes recommande de s'éloigner de l'idée de *hard balancing*, composé de l'*external hard balancing*, c'est-à-dire le choix d'alliances militaires et de l'*internal hard balancing*, le choix de l'armement³²¹. Au contraire, comme l'indique le titre de son article, Flemes identifie la stratégie multilatérale du

³¹³ André Luiz Reis da Silva & Luiza Salazar Andriotti, « A cooperação Sul-Sul Na Política Externa Do Governo Lula » *Revista Conjuntura Austral* vol.3 no.14 (2012), p.72.

³¹⁴ Bernd W. Kubbig et al., « Unilateralism as Sole Foreign-Policy Strategy ? American Policy toward the UN, and the OPCW in the Clinton Era » *Peace Research Institute Frankfurt Report* no. 57 (2000), pp.XLVI-LVII.

³¹⁵ Ana Stanic & David Caron, « Removal of the head of a multilateral organization—independence of international organizations and their secretariats — political interference by member states in the operation of... » *American Journal of International Law* vol.4 no.98 (2004), pp.810-814

³¹⁶ José M. Bustani, « O Brasil e a OPAQ : diplomacia e defesa do sistema multilateral sob ataque » *Estudos Avançados* vol.16 no.46 (2002), pp.69-84.

³¹⁷ Entretien avec Paulo Roberto de Almeida.

³¹⁸ A titre d'exemple, l'interdépendance économique-financière entre Etats-Unis et la Chine est un sujet complexe, mais son existence, au-delà de sa profondeur, ne fait pas débat.

³¹⁹ Antouan Matheus Monteiro Pereira Da Silva, *op.cit.*, p.96.

³²⁰ Daniel Flemes, « O Brasil na iniciativa BRIC : *soft balancing* numa ordem global em mudança ? » *Rev. Bras. Polit. Int.* vol. 53 no.1 (2010), pp.144-148.

³²¹ *Ibid*, p.145.

gouvernement Lula comme étant un cas de *soft balancing*, c'est-à-dire l'utilisation « d'instruments non militaires pour retarder, frustrer et porter préjudice aux politiques unilatérales de la superpuissance »³²². En termes de politique intérieure, on pourrait assimiler cette stratégie à celle de la constitution d'une minorité de blocage à l'Assemblée, qui n'a pas pour vocation de devenir majoritaire dans l'immédiat, ou la politique de la chaise vide de De Gaulle vis-à-vis de la construction Européenne. On s'écarte là d'une portion du débat américain sur l'hégémonie prévoyant un équilibre, puissance contre puissance, selon la tradition réaliste. Surtout, il ne s'agit pas d'une stratégie active de correction de l'ordre mondial, étant admis que les Etats-Unis usent de leur pouvoir hégémonique pour façonner les institutions de sorte à refléter leurs intérêts et valeurs et à perdurer au-delà de leur hégémonie réelle³²³, dans un phénomène d'hystérèse.

Flemes poursuit dans son analyse en isolant un type de *soft balancing* qu'il qualifie de stratégie de « renforcement de la cohésion économique », par le biais de la constitution d'un bloc commercial Sud-Sud redirectionnant les flux de biens, services, et capitaux sans passer par le Nord³²⁴, qui se traduit chez Lula par la volonté de constituer un bloc alternatif dans lequel le Brésil ne connaît pas de relation de dépendance, cette volonté ne se limitant pas à l'établissement du BRIC lors de la conférence d'Ekaterinbourg en 2006, mais en incluant aussi la création d'autres groupes multilatéraux comme le forum IBAS (Inde, Brésil, Afrique du Sud) en marge du G-8 de 2003, ou le groupement BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine) de 2009 tourné vers l'écologie et les positions développementistes défendues lors de la conférence de Copenhague (COP-15). Cette stratégie de « multi-institutionnalisation latente » révèle la superposition de plusieurs groupes multilatéraux peu institutionnalisés (ne dépassant pas l'établissement de rendez-vous réguliers), garantissant « un maximum de souveraineté nationale, de flexibilité et d'indépendance pour la politique étrangère brésilienne »³²⁵.

Autrement dit, ce *soft balancing* n'est qu'un outil nouvellement accessible aux puissances émergentes pour atteindre l'objectif d'autonomie, puisqu'il s'agit d'atténuer la dépendance au Nord en la joignant à une interdépendance vis-à-vis du Sud, en réalité interdépendance vis-à-vis des autres pays émergents, et doublée d'un leadership de *system-*

³²² Ibid.

³²³ Ibid, p.144 ; où l'auteur se réfère à John Ikenberry, *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major War* (Princeton University Press : Princeton, 2001) et Robert O. Keohane, *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press : Princeton, 1984).

³²⁴ Ibid, p.147.

³²⁵ Ibid, p.148.

affecting state, puisque comme la rappelle le principe de graduation, le Brésil est une puissance dans le Sud, et un émergent dans le Nord.

2/ Les conséquences de la diplomatie présidentialiste dans le processus de négociations : le cas de la médiation de la crise iranienne de 2010.

La stratégie d'autonomie par la diversification de Cepaluni et Vigevani comptait comme présumé la recherche d'alliances non-traditionnelles. Au-delà de la création de plusieurs groupes multilatéraux que nous venons d'évoquer, comme le BRIC, l'IBAS, et le BASIC, la constitution d'alliances *ad-hoc*, c'est-à-dire un groupement créé pour répondre à une politique spécifique (et non une institution à vocation persistante pouvant se doter d'un agenda sur le long-terme) permet de mieux appréhender le détail des stratégies mises en œuvre sous Lula.

Un exemple d'une telle alliance non-traditionnelle *ad-hoc* est la constitution méconnue d'un axe trilatéral Brasilia-Istanbul-Stockholm dans le cadre de la crise du nucléaire iranien en 2010, animée dans la pratique au plus haut niveau par les ministres Celso Amorim, Mehmet Davutoğlu, et Carl Bildt. Il s'agit d'un cas particulier puisqu'on ne peut pas vraiment parler de groupe multilatéral. En effet, s'il existe un communiqué attestant de la création d'une « Solidarité Trilatérale pour la Construction de la Paix », publié en marge de la Cinquième Conférence Annuelle des Ambassadeurs à Izmir, à l'initiative du gouvernement turc³²⁶, il ne s'agit guère de la création d'une véritable organisation en l'absence de la signature d'un acte écrit. Il s'agit surtout d'une construction dont on devine le caractère improvisé, puisqu'il s'agit simplement de la deuxième rencontre des trois hommes, un *follow-up* après un entretien « en marge de la 67^e Assemblée Générale de l'ONU »³²⁷. L'écart de deux ans entre le premier entretien triangulaire et la crise iranienne s'explique par un ajustement : la tentative de médiation des deux premiers partenaires, la Turquie et le Brésil,

³²⁶ Ministério das Relações Exteriores, « 'Trilateral Solidarity for Building Peace' – Solidariedade Trilateral para a Construção da Paz » (5 janvier 2013), accessible à l'adresse <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/trilateral-solidarity-for-building-peace-2013-solidariedade-trilateral-para-a-construcao-da-paz> ; dernière consultation le 27 août 2014.

³²⁷ Ministre des Affaires Etrangères de la Turquie, « Final Declaration of the Fifth Annual Ambassadors Conference », accessible à l'adresse http://www.mfa.gov.tr/final_declaration_of_the_fifth_annual_ambassadors_conference.en.mfa ; dernière consultation le 27 août 2014.

s'étant soldée par un échec³²⁸, il fut vraisemblablement décidé d'accroître le groupe afin d'en augmenter la capacité d'influence.

Bien que cela puisse paraître relever de l'anecdote, les conséquences de l'échec d'une relation personnelle Lula-Sarkozy réputée très chaleureuse³²⁹ nous offrent des enseignements sur l'impact de l'aspect présidentiel de la PEB de Lula dans l'implémentation concrète de stratégies diplomatiques. Ainsi, lors d'un entretien avec un diplomate du service politique de l'Ambassade du Brésil³³⁰, une explication curieuse nous est donnée du refroidissement des relations France-Brésil. Selon l'Itamaraty, cela daterait également de 2010, et pour la simple raison que le Président Sarkozy n'a pas téléphoné au Président Lula pour s'expliquer, voire simplement pour prévenir du projet de « torpillage [sic] » de la tentative de médiation Amorim-Davutoğlu – dont le travail préparatoire s'est déroulé des mois en avance³³¹, accordant donc le temps nécessaire à Paris. Ce qui fut perçu comme un manque de courtoisie sembla avoir un impact significatif puisque « le contact fut coupé au plus haut niveau », et ce dans tous les domaines de la relation France-Brésil qui transitait alors selon le canal présidentiel et au niveau des Ministres³³².

La présence de l'affect comme variable explicative de la tournure d'une relation bilatérale pourrait s'avérer constitutive d'une rupture dans la PEB, puisqu'il s'agit d'un événement somme toute rare. En effet, il s'agit là d'un phénomène qui n'est rendu possible que par la présidentialisation extrême d'un domaine de la PEB, ici la relation France-Brésil. Le seul précédent que l'on pourrait mentionner est celui de la disparition soudaine du Président Roosevelt, qui entretenait une amitié avec Getúlio Vargas, et dont la mort mit fin au rêve brésilien d'accéder au statut de membre Permanent de Conseil de Sécurité de l'ONU³³³. Cependant, la comparaison s'arrête là, puisqu'il ne s'agit pas dans ce cas de l'affect de Vargas,

³²⁸ La tentative de médiation fut d'abord perçue comme un tour de force diplomatique, étant donné que la Turquie et le Brésil s'approprièrent une problématique en théorie réservée au groupe P5+1 (c'est-à-dire les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU + l'Allemagne), avant d'être vécue comme un échec, puisque dès juin 2010 les Etats-Unis font voter de nouvelles sanctions contre l'Iran, et, en dépit de l'opposition de Brasilia et Ankara en leur qualité de membres non permanents, les sanctions furent adoptées à l'unanimité, y compris par la Russie et la Chine.

³²⁹ Charles H. Rivkin, « *France And Brazil : The Start Of A Love Affair* » *Wikileaks : Diplomatic Cables (Ref. #09PARIS1526)* Paris – 17/11/09.

³³⁰ Entretien avec un diplomate du service politique de l'Ambassade du Brésil à Paris.

³³¹ Ahmet Davutoğlu, « *Turkey's Mediation : Critical Reflections From the Field* » *Middle East Policy* vol.20, no.1 (2013), p.84.

³³² Entretien avec un diplomate du service politique de l'Ambassade du Brésil à Paris.

³³³ Eugênio V. Garcia « *De Como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945* » *Rev. Bras. Pol. Int.* vol.54 no.1 (2010), pp.175-176.

mais bien d'un événement imprévisible. Bien que concentrée en grande partie autour de sa personnalité, le marchandage nationaliste de Vargas était par définition pragmatique et calculé. En effet, négocier parallèlement avec les Etats-Unis et l'Allemagne nazie lui fut même reproché en raison du cynisme de la proposition : laisser de côté tout aspect normatif et émotionnel est une démarche inverse à celle de Lula.

CONCLUSION.

Nous avons étudié trois hypothèses : les facteurs structurels – économie, histoire, situation périphérique du Brésil – et leur poids dans les représentations dominantes en termes de politique étrangère (1), le rôle du MRE comme facteur d’inertie dans la formulation de la politique étrangère (2), et la conformité des nouvelles politiques de la diplomatie Lula avec les paradigmes antérieurs de politique étrangère (3).

En premier lieu, nous avons montré qu’à son arrivée à la présidence, Lula avait reçu un legs diplomatique très homogène issu d’une continuité remarquable dans la politique étrangère du Brésil depuis 1930. Cette continuité n’était pas uniquement celle de pratiques, mais de représentations propagées suite à un effort de formalisation remontant à la CEPAL et aux années 1950-1960. En mettant en exergue l’immunité de cet héritage développementaliste vis-à-vis du régime politique, nous avons aussi justifié son poids dans le Brésil de Lula.

Deuxièmement, nous avons analysé le rôle du *Ministério das Relações Exteriores* dans la politique étrangère du Brésil, partant du présupposé qu’il s’agissait de l’institution détentrice du monopole de son processus décisionnel et de sa mise en œuvre. Nous avons mis en exergue la cohérence sociologique et, partant, culturelle des diplomates agissant au sein de ce ministère, ainsi que les implications inertielles de la présence d’un esprit de corps fédérateur. L’effet ambivalent (cohésif dans un cas, diviseur dans l’autre) des relations du MRE avec le champ académique et d’autres organisations (Ministères, syndicats) dont la mission a un versant international a également été étudié, tout comme l’impact sur le mode opératoire du ministère de la « méthode » Lula ajoutant une dimension présidentialiste et partisane à la conduite de la diplomatie du Brésil.

En dernier lieu, nous avons tâché de montrer que les nouvelles politiques implémentées dans la diplomatie Lula ne constituent pas des ruptures *stricto sensu* mais des ajustements, c’est-à-dire des outils davantage en adéquation avec les capacités du Brésil mais guidés par les mêmes objectifs. Comme réserve, nous avons noté l’impact de la personnification de la PEB autour de la figure de Lula dans la conduite de la diplomatie, et son impact presque sans précédent.

Nous pouvons ainsi affirmer que nos trois hypothèses se sont avérées dans l’ensemble vérifiées, en ce sens que la PEB sous Lula n’a pas montré de véritables bouleversements. En excluant l’implémentation de nouveaux outils comme détail superficiel, nous notons que la

présidentialisation, plus que l'aspect partisan d'une diplomatie définie par l'idéologie du PT a provoqué des effets non explicables par la simple force des paradigmes structurels développés par Amado Cervo.

De ce fait, la politique étrangère de Lula *n'est pas* la révolution annoncée, mais la concentration des pouvoirs qui était une de ses caractéristiques a la force de traction suffisante pour imprimer un *nouveau* paradigme dans les décennies à suivre, comme ce fut le cas du marchandage nationaliste de Vargas, dont l'issue, l'adhésion du Brésil au camp des Alliés, a déterminé la position du Brésil jusqu'à aujourd'hui. De manière similaire, le leadership exercé par Lula pour s'insérer au sein des BRIC et autres groupes multilatéraux dans un souci d'atténuation relative des relations de dépendance vis-à-vis du Nord pourrait être le début d'un nouveau paradigme dans la politique étrangère du Brésil, en supposant que le rêve d'un monde multipolaire, et donc sans hégémonie se réalise pleinement.

BIBLIOGRAPHIE

Théories des Relations Internationales³³⁴

Ouvrages Imprimés

Dario Battistella, *Théories des relations internationales* (Presses de Sciences Po : Paris, 4^e éd., 2012)

Jean-Baptiste Duroselle, *Tout Empire périra – Théorie des relations internationales* (Armand Colin : Paris, 1992)

John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major War* (Princeton University Press : Princeton, 2001)

Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton University Press : Princeton, 1984)

Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Longman : Londres, 3^e éd., 2000).

Articles scientifiques

Amado Luiz Cervo, « Conceito em Relações Internacionais » *Rev. Bras. Pol. Int.*, vol.51 no.2 (2008)

Peter Haas, « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination » *International Organization*, vol.46 num.1 (1992)

Andrew Moravcsik, « Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics » *International Organization*, vol.51 no.4 (1997), pp.513-553

Robert O. Keohane, « Lilliputian's Dilemmas : Small States in International Politics » *International Organization*, vol.23 no.2 (1969)

Ben Rosamond, « The Uniting of Europe and the foundation of EU Studies : Revisiting the Neofunctionalism of Ernst B. Haas » *Journal of European Public Policy* vol 12. no.2 (1997)

³³⁴ Sont inclus dans cette catégorie les travaux portant sur l'intégration européenne, étant donnée leur utilisation dans ce travail dans le champ des RI.

Ben Rosamond, « The Uniting of Europe and the foundation of EU Studies : Revisiting the Neofunctionalism of Ernst B. Haas » *Journal of European Public Policy* vol 12. no.2 pp. 237-254

A. Rougier, « La théorie de l'intervention d'humanité », *Revue générale de droit public*, vol. 17 (1910)

Immanuel Wallerstein « Tendances et perspectives d'avenir de l'économie-monde » *Etudes Internationales*, vol.15 no.4 (1984)

Cornelia Woll et Alvaro Artigas, « When trade liberalization turns into regulatory reform : the impact on business-government relations in international trade politics » *Regulation and Governance* vol. 1 no.2 (2007).

Théories de la Politique Etrangère

Ouvrages Imprimés

G.R. Berridge, *Diplomacy – Theory And Practice* (Palgrave Macmillan : Basingstoke, 2010)

Judith Goldstein & Robert O. Keohane (orgs.) *Ideas & Foreign Policy : Beliefs, Institutions, and Political Change* (New York – Cornell University Press, 1993)

Denis Rolland & José Flavio Sombra Saraiva (eds.), *Political Regime and Foreign Relations – A Historical Perspective* (L'Harmattan : Paris, 2004).

Articles scientifiques

Pieter Bouwen « Corporate Lobbying in the European Union: Towards a Theory of Access » *EUI Working Paper SPS* no.5 (2001)

David P. Dolowitz & David Marsh, « Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making » *Governance*, vol.13 no.1 (2000), pp.5-23

Daniel W. Drezner, « Ideas, Bureaucratic Politics and the Crafting of Foreign Policy » *American Journal of Political Sciences*, vol.44 num.4 (2000)

Colin Elman, « Horses for Courses : Why not Neo-Realist Theories of Foreign Policy » *Security Studies* vol. 6 no.1 (1996) pp.7-53

Charles F. Hermann, « Changing Course : When Governments Choose to Redirect Foreign Policy » *International Studies Quarterly* vol.34 (1990), pp.3-21

Gary King, « Political Parties and Foreign Policy : A Structuralist Approach » *Political Psychology* vol.7 no.1 pp.83-101

Stephen D. Krasner, « Are Bureaucracies Important? (Or Allison's Wonderland) » *Foreign Policy* no.7 (1972)

Robert D. Putnam, « Diplomacy and domestic policies: the logic of two-level games » *International Organization* vol.42 no.3 (1988)
 Kenneth Waltz, « International Politics is not Foreign Policy » *Security Studies* vol.6 num.1 (1996), pp.54-57.

Travaux sur la Politique Etrangère du Brésil en général

Ouvrages Imprimés

José Augusto Guilhon de Albuquerque (org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990) IV Volume : Prioridades, Atores e Políticas* (Annablume/UPRI/USP : São Paulo, 2000)

Paulo Roberto de Almeida, *Integração Regional : Uma Introdução* (Saraiva : São Paulo, 2013)

Fernando Henrique Cardoso & Enzo Faletto, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. (LTC : Rio de Janeiro, 7^e éd., 1970)

Amado Luiz Cervo & Clodoaldo Bueno, *Historia da politica exterior do Brasil* (UnB: Brasilia, 4e éd., 2011)

Amado Luiz Cervo, *Inserção Internacional – formação dos conceitos brasileiros* (Saraiva: São Paulo, 2008)

San Tiago Dantas, *Política Externa Independente*, (FUNAG : Brasilia, 1962)

Francisco Fernando & Monteoliva Doratioto, « A politica platina do Barão do Rio Branco » *Rev. Bras. Pol. Int.* vol.43 no.2 (2000), pp.130-149

Gerson Moura, *O Alinhamento Sem Recompensa : a politica externa do governo Dutra* (CPDOC : Rio de Janeiro, 1990)

Eduardo Schindler, « Política Externa Brasileira no Governo Collor : A busca por um novo modelo de atuação internacional » *Mémoire* (UFRGS : Porto Alegre, 2010)

André L.R. Da Silva, *Do Otimismo Liberal a Globalização Assimétrica : A Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)* Thèse de doctorat, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul* (2008).

Articles scientifiques

Vagner Camilo Alves « Ilusão desfeita : a « aliança especial » Brasil-Estados Unidos e o poder naval brasileiro durante e apos a Segunda Guerra mundial » *Rev. Bras. Pol. Int.* vol.48 no.1 (2008)

Celso Amorim, « A diplomacia multilateral do Brasil – Um tributo a Rui Barbosa »

Luiz Alberto Moniz Bandeira, « O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior » *Temas & Matrizes – Mercosul* (2008)

Pedro Paulo Zahluth Bastos, « A ALCA Entre a Rodada Do Desenvolvimento da OMC o Regionalismo Unilateral dos EUA » *Economica Politica Internacional : Analise Estratégica* no.4 (2004)

Pedro Paulo Zahluth Bastos, « Liberal Esclarecido o Aliado Fiel ? Sobre a Natureza da Política Econômica Externa Brasileira no Governo Dutra (1946-1951) » *Revista Economia*, vol.11 no.4 (2010)

Leslie Bethell, « O Brasil e a ideia de ‘América Latina’ em perspectiva histórica » *Estudos Historicos* vol.22 no.44 (2009)

Amado Luiz Cervo, « Relações Internacionais do Brasil : um balanço da era Cardoso » *Rev. Bras. Pol. Int.* vol.45 no.1 (2002)

Amado Luiz Cervo, « Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil : Enfoque Paradigmatico » *Rev. Bras. Pol. Int.* vol.46 no.2 (2003), pp.5-25

Daniel Flemes, « Brazil’s Nuclear Policy – From Technological Dependence to Civil Nuclear Power » *GIGA Research Program : Dynamics of Violence and Security Cooperation* no.23 (2006)

Eugênio V. Garcia « O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989) » *Rev. Bras. Pol. Int.*, vol.40 no.1 (1997)

Eugênio V. Garcia « De Como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945 » *Rev. Bras. Pol. Int.*, vol.54 no.1 (2011), pp.159-177

William da Silva Gonçalves & Shiguenoli Miyamoto, « Os Militares na Política Externa Brasileira : 1964-1984 » *Estudos Historicos* vol.6 no.12 (1993), pp.211-246

James N. Green & Abigail Jones, « Reinventing History : Lincoln Gordon and his multiple versions of 1964 » *Revista Brasileira de Historia Sao Paulo* vol.29 no.57 (2009)

Samuel Pinheiro Guimarães, « Nação, nacionalismo, Estado » *Estudos Avançados* vol. 22 no.62 (2008)

Bernd W. Kubbig et al., « Unilateralism as Sole Foreign-Policy Strategy ? American Policy toward the UN, and the OPCW in the Clinton Era » *Peace Research Institute Frankfurt Report* no. 57 (2000)

Antônio Carlos Lessa, « A Cinquenta anos a Operação Pan-Americana » *Rev. Bras. Polit. Int.* vol.51 no.2 (2008)

Maria Regina Soares De Lima « A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul » *Rev. Bras. Pol. Int.* vol.48 no. 1 (2005), pp.24-59

Rafael Piccinini Machado, *O Pensamento Nacionalista do ISEB e a Política Externa Brasileira*, Annales de l'Associação Brasileira de Estudos de Defesa (EBED) de la réunion annuelle de l'Etat de Paraíba (2012)

Amâncio Jorge de Oliveira & Janina Onuki, « Eleições, Partidos Políticos e Política Externa no Brasil » *Revista Política Hoje*, vol.19 n.1 (2010), pp.144-185

Pio Penna Filho « O Itamaraty nos anos de chumbo – o Centro de Informações do Exterior (CIEEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979) *Rev. Bras. Pol. Int.* vol.52 no.2 (2009), pp.43-62

P.M. de Souza Sardo de Abreu Pereira, *As Relações Entre o Brasil e Os Estados- Unidos da América Durante A Segunda Guerra Mundial : Atores e Dinâmicas na construção da Aliança*, Mémoire de Master (UnB: Brasília, 2013)

Rev. Bras. Pol. Int., vol.1 no.1 (1958)

Rev. Bras. Pol. Int., vol.1 no.2 (1958)

Rubens Ricupero, « Crônica de uma negociação (Na Conferência do Meio-Ambiente e Desenvolvimento, Rio/92) » *Lua Nova* no.28-29 (1993)

Ana Stanic & David Caron, « Removal of the head of a multilateral organization— independence of international organizations and their secretariats — political interference by member states in the operation of... » *American Journal of International Law* vol.4 no.98 (2004), pp.810-814.

Chapitres d'ouvrage

Jagdish Bhagwati, « Trade Liberalization among LDCs, Trade Theory, and GATT Rules » in J.N. Wolfe (ed.) *Value, Capital & Growth* (Edinburgh University Press : Edinburgh, 1968).

Documents de travail

Marcelo De Paiva Abreu, « Brazil, The GATT, And The WTO : History and Prospects » *Texto para discussão 392* (PUC-Rio : Rio de Janeiro, 1998)

Marcelo Arend, « O Brasil e o longo século XX : condicionantes sistêmicos para estratégias nacionais de desenvolvimento » *Séminaire GPEPSM*, (UFSC : Santa Catarina, 2012)

Marcelo De Paiva Abreu, « Brazil, The GATT, And The WTO : History and Prospects » *Texto para discussão 392* (PUC-Rio : Rio de Janeiro, 1998)

Paulo César Gomes, « Brasileiros na França : o discurso da comunidade de informações sobre o exílio (1964-1968) » *Annales de la XVIe rencontre régionale d'histoire* (ANPUH : Rio de Janeiro, 2014)

Jânio Quadros, « Brazil's New Foreign Policy » *Foreign Affairs* (Octobre 1961)

Paulo Fagundes Visentini, « *Politica exterior e desenvolvimento (1951-1964) : nacionalismo e politica externa independente* » (ANPUH : São Paulo).

Travaux sur Histoire et Economie du Brésil

Ouvrages Imprimés

Fernando Antônio Gonçalves Alcoforado, « *Os condicionantes do desenvolvimento do Estado da Bahia* ». Thèse de doctorat (Université de Barcelone : Barcelone, 2003)

Antônio de Arruda, *A Escola Superior De Guerra* (GRD : São Paulo, 2^e éd., 1983)

Mircea Bucescu, *Historia Econômica do Brasil – Leitura Basica* (CDPB: Salvador, 2001)

P.D. Fonseca, *Vargas: O Capitalismo em Construção*. (Brasiliense : São Paulo, 1989)

Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil* (Companhia das Letras: São Paulo, 1959).

Articles scientifiques

Renato Perim Colistete, « A Força das idéias : a CEPAL e os Industrias Paulistas Na Primeira Metade Da Década de 1950 », *Historia Econômica & Historia de Empresas*, vol. 10 (2006), p.123-153

Jim O'Neill « Building Better Global Economic BRICs » *Global Economics Paper* no.66 (Goldman Sachs ; 2001).

Chapitres d'ouvrage

Boris Fausto, « O Estado Novo no contexto internacional » in Dulce Pandolfi (org.) *Repensando o Estado Novo* (FGV: Rio de Janeiro).

Travaux sur le Ministère des Relations Extérieures du Brésil

Ouvrages Imprimés

Flavio Mendes de Oliveira Castro, *1808-2008 – Dois Séculos de Historia da Organização do Itamaraty* (FUNAG: Brasilia)

Vera Lucia Alves Rodrigues Lima, *A Inserção Do Negro Na Carreira De Diplomata : Ação Afirmativa Para o Instituto Rio Branco*, Mémoire de Maîtrise (UFRJ : Rio de Janeiro, 2005).

Articles scientifiques

Zairo Borges Cheibub, « A Carreira Diplomática no Brasil : O Processo De Burocratização do Itamarati » *Revista de Administração Pública*, vol. 23. no.2. (1989), pp.97-128.

André Cicalo, « From Racial Mixture to Black Nation : Racialising Discourses in Brazil's African Affairs » *Bulletin of Latin American Research* vol.33 no. 1 (2014)

Guilherme Stolle Paixão e Casarões, « O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello » *Rev. Bras. Pol. Int.* vol.55 no.1 (2012)

Leticia Pinheiro & Paula Vedoveli, « Caminhos Cruzados : Diplomatas e Acadêmicos na Construção do Campo de Estudos de Política Externa Brasileira » *Revista Política Hoje* vol.21 no.1 (2012), p.211-254.

Documents de travail

Maira Baé Baladão Vieira, « The semi-periphery in Africa : the case of Brazil », *Travail présenté à la '4th European Conference on African Studies'*, (Nordic Africa Institute d'Uppsala : Suède, 2011).

Travaux sur la Politique Etrangère de Lula

Ouvrages Imprimés

Eduardo Brigidi de Mello, « A Nova Política Externa Independente : o Governo Lula e a inserção externa brasileira no século XXI », *Mémoire* (UFRGS : Porto Alegre, 2009)

Alessandra Falcão Preto, « O Conceito De Diplomacia Presidencial : O Papel Da Presidência Da Republica Na Formulação Da Política Externa », *Mémoire*(USP : São Paulo, 2006)

Antouan Matheus Monteiro Pereira Da Silva, « O BRIC Na Política Externa Do Governo Lula (2003-2010) : Do Conceito A Coalizão », *Mémoire* (UnB : Brasília, 2013) .

Articles scientifiques

Paulo Roberto de Almeida, « Never Before Seen in Brazil : Luis Inacio Lula da Silva's Grand Diplomacy » *Rev. Bras. Polit. Int* vol.53 no.2, (2010), pp.160-170

Celso Amorim, « Política Externa do Governo Lula : Primeiros Anos » *Análise de Conjuntura OPISA n°4* (2005)

José M. Bustani, « O Brasil e a OPAQ : diplomacia e defesa do sistema multilateral sob ataque » *Estudos Avançados* vol.16 no.46 (2002), pp.69-84

Jeffrey W. Cason & Timothy J. Power, « Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era » *International Political Science Review* vol.30 no.2 (2009), pp.117-140

Gabriel Cepaluni & Tullo Vigevani, « A Política Externa de Lula da Silva : A Estratégia da Autonomia pela Diversificação » *Contexto Internacional* vol.29 no.2 (2007), pp.273-335

Daniel Flemes, « O Brasil na iniciativa BRIC : *soft balancing* numa ordem global em mudança ? » *Rev. Bras. Polit. Int.* vol. 53 no.1 (2010)

Samuel Pinheiro Guimarães, « Nação, nacionalismo, Estado » *Estudos Avançados* vol. 22 no.62 (2008)

Kjeld Aagaard Jakobsen, « Desventuras De Alguns Criticos Da Política Externa Do Governo Lula » *Lua Nova num.89* (2013), pp.275-295

Bernd W. Kubbig et al., « Unilateralism as Sole Foreign-Policy Strategy ? American Policy toward the UN, and the OPCW in the Clinton Era » *Peace Research Institute Frankfurt Report* no. 57 (2000), pp.XLVI-LVII

Paulo Fagundes Visentini, « O sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do terceiro mundo » *Rev. Bras. Pol. Int.*, vol.40 no.1 (1997)

André Luiz Reis da Silva & Luiza Salazar Andriotti, « A cooperação Sul-Sul Na Política Externa Do Governo Lula » *Revista Conjuntura Austral* vol.3 no.14 (2012), pp.69-93

Ana Stanic & David Caron, « Removal of the head of a multilateral organization— independence of international organizations and their secretariats — political interference by member states in the operation of... » *American Journal of International Law* vol.4 no.98 (2004), pp.810-814

Alex André Vargem, « A Política Externa Brasileira para a África no Governo Lula » *Ponto-e-virgula* no.4 (2008).

Articles de Presse

« A Última de Jobim : ‘Ideli Salvatti é fraquinha’ » *Carta Capital*, 4 août 2011, accessible sur : <http://www.cartacapital.com.br/politica/a-ultima-de-nelson-jobim-ideli-salvatti-e-fraquinha>

Bruno Odent «Le tournant brésilien », *L'Humanité* 29 octobre 2002.

Documents de travail

Lisa Kubiske, « Fx2 At The End of 2009 » *Wikileaks : Diplomatic Cables (Ref. #10BRASILIA3)* Brasilia – 05/01/10

« Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo » *Ministério das Relações Exteriores*

The General Agreements on Tariffs and Trade, Text of the General Agreement (Genève, 1986)

Antônio de Aguiar Patriota, « Statement », *Discussion Informelle à l'ONU sur la Responsabilité pendant la protection* (21 février 2012)

Charles H. Rivkin, « France And Brazil : The Start Of A Love Affair » *Wikileaks : Diplomatic Cables (Ref. #09PARIS1526)* Paris – 17/11/09

Thomas A. Shannon, « Ambassador Shannon's Meeting With MoD Jobim » *Wikileaks : Diplomatic Cables (Ref. #10BRASILIA51)* Brasilia – 18/02/10

Luiz Inacio Lula da Silva, *discours d'intronisation devant le Congrès National*, 1^{er} janvier 2003

Clifford M. Sobel, « Brazilian Defense Minister On DCA, Trip to France and Russia, Civil Aviation » *Wikileaks : Diplomatic Cables (Ref. #08BRASILIA129)* Brasilia – 25/01/2008

Clifford M. Sobel, « Brazil's Lula Offers Bolivia's Morales Treatment For Tumor » *Wikileaks : Diplomatic Cables (Ref. #09BRASILIA93)* Brasilia – 22/01/09

Paulo Fagundes Visentini, « Prestige Diplomacy, southern solidarity or « soft imperialism » ? Lula's Brazil-Africa Relations (2003 onwards) » *Séminaire au Leiden : Africa Studies Centre* (2009).

Sur la tentative Turco-Brésilienne de médiation en Iran.Articles scientifiques

Ahmet Davutoğlu, « Turkey's Mediation : Critical Reflections From the Field » *Middle East Policy* vol.20, no.1 (2013), pp.83-90.

Documents de travail

Ministre des Affaires Etrangères de la Turquie, « Final Declaration of the Fifth Annual Ambassadors Conference », accessible à l'adresse http://www.mfa.gov.tr/final_declaration_of_the_fifth_annual_ambassadors_conference.en.mfa ; dernière consultation le 27 août 2014.

Ministério das Relações Exteriores, « 'Trilateral Solidarity for Building Peace' – Solidariedade Trilateral para a Construção da Paz » (5 janvier 2013), accessible à l'adresse <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/trilateral-solidarity-for-building-peace-2013-solidariedade-trilateral-para-a-construcao-da-paz> ; dernière consultation le 27 août 2014.

LISTE D'ENTRETIENS.

27/02/12 : Jean-Charles Larsonneur, Rédacteur chargé du Mercosur, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes, Paris. 2 heures.

28/02/12 : Hélio Francini Neto, Premier Secrétaire, Service Politique de l'Ambassade du Brésil, Paris. 2 heures.

01/03/12 : Thomas Renard, Chercheur Sénior, Institut Egmont, Bruxelles. 45 minutes.

01/03/12 : Carlo Pettinato, Responsable des négociations, DG Commerce, Bruxelles. 45 minutes.

04/03/12 : Luciano Mazza de Andrade, Conseiller, Service Économique, Représentation Permanente du Brésil, Bruxelles. 1 heure.

06/03/13 : Adrianus Koetsenruijter, Directeur de la section Mercosur, SEAE, Bruxelles. 45 minutes.

06/03/13 : Rui Faria da Cunha et Alex Figueiredo, Responsables d'Apex-Brasil, Bruxelles. 1 heure.

03-04/07/14 : Paulo Roberto de Almeida, Ministre de Seconde Classe, 5 heures.