



HAL
open science

Le Brésil de Vargas : entre l'Institut International de Coopération Intellectuelle et l'Union Panaméricaine

Juliette Dumont

► **To cite this version:**

Juliette Dumont. Le Brésil de Vargas : entre l'Institut International de Coopération Intellectuelle et l'Union Panaméricaine. Politique étrangère dans les Amériques : entre crises et alliances, Nov 2008, Paris, France. p.4-17. halshs-00494010

HAL Id: halshs-00494010

<https://shs.hal.science/halshs-00494010>

Submitted on 21 Jun 2010

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.

Le Brésil de Vargas : entre l'Institut International de Coopération Intellectuelle et l'Union Panaméricaine

Juliette Dumont
IHEAL-CREDAL
Paris III – Sorbonne Nouvelle

Cet article porte sur une partie de mon travail de thèse qui a pour titre *De la coopération intellectuelle à la diplomatie culturelle : les voies/x de l'Argentine, du Brésil et du Chili (1918-1946)* et qui s'intéresse à l'élaboration par le premier des outils d'une diplomatie culturelle. Nous nous intéresserons plus particulièrement ici à la manière dont le Brésil se positionne par rapport aux trois pôles de sa politique extérieure, à savoir l'Europe, les États-Unis et le reste de l'Amérique latine, à travers deux organismes : l'IICI, ancêtre de l'UNESCO, d'une part, et l'Union Panaméricaine, d'autre part. Cette politique d'« équidistance pragmatique », comme l'a si bien nommée Gerson Moura, trouve sa forme la plus achevée sous Getúlio Vargas. C'est pourquoi nous nous concentrerons, dans le cadre de ce colloque, sur les années 30, même si la collaboration avec l'IICI débute dès 1925.

Nous nous plaçons dans le champ des relations culturelles internationales, qui sont « conduites à l'initiative d'institutions aussi bien publiques que privées » (Mitchell, 1986 : 3), et dont le but n'est pas « la recherche d'un intérêt unilatéral », mais celle de la « compréhension et de la coopération entre différentes sociétés nationales dans une optique de profit mutuel » (Mitchell, 1986 : 4). La diplomatie culturelle serait alors « (...) l'utilisation spécifique de ces relations culturelles pour la réalisation d'objectifs non seulement culturels mais aussi politiques, commerciaux ou économiques » (Telles Ribeiro, 1989 : 23). Il est question d'agir sur des systèmes de représentations, de donner une image favorable de soi. Il s'agit donc ici de comprendre comment, en ne choisissant pas entre l'Institut International de Coopération Intellectuelle, foncièrement européen, et l'Union Panaméricaine, dans laquelle les États-Unis jouent un rôle prépondérant, le Brésil travaille son image sur la scène internationale afin de favoriser ses intérêts et de faire oublier son statut de puissance secondaire.

La politique extérieure brésilienne sous Vargas

Il nous faut tout d'abord présenter les grandes lignes de la politique extérieure brésilienne. Eugênio Vargas Garcia, en rappelle les grands traits, dans son ouvrage *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*, pour les années 20 : alignement sur les États-Unis et tentative d'établir avec eux une relation spéciale ; recherche d'une reconnaissance internationale ; utilisation de la diplomatie multilatérale comme instrument pour affirmer le prestige du Pays sur la scène internationale ; continuité du modèle économique de valorisation du café et de stimulation à l'exportation ; et résistance aux propositions de désarmement, thème récurrent dans l'agenda mondial de ces années 1920 (Vargas Garcia, 2000). Cette résistance s'explique par un sentiment de vulnérabilité du Brésil dû à son isolement diplomatique au sein de l'Amérique du Sud. Cette donnée est essentielle pour comprendre l'empressement du Brésil à participer aux travaux de la SDN, puis, suite à son retrait de l'organisation, à ceux de l'IICI.

La révolution de 1930 n'altère pas en profondeur ces grandes orientations ; dans son article « A Revolução de 1930 e a política exterior brasileira : ruptura ou continuidade ? » (Moura, 1983), Gerson Moura préfère parler de « redéfinition » (Moura, 1983 : 576). Le gouvernement provisoire de 1930 a été très vite reconnu à l'extérieur ; il a en effet rempli tous ses engagements internationaux. Par ailleurs, la nomination comme ministre des Relations extérieures d'Afrânio de Melo Franco, diplomate chevronné qui reste en poste jusqu'en 1933, marque cette continuité. Le seul changement réside dans la place croissante occupée par les relations commerciales. Comme l'écrit Paulo Fagundes Vizentini, « il revient à Vargas et aux gouvernements populistes des années 50 (...) d'avoir établi un lien stratégique entre la politique extérieure et les nécessités du processus de développement, phénomène qu'Amado Cervo a nommé "politique extérieure pour le développement" » (Fagundes Vizentini, 2003: 11).

Si l'on suit les analyses de Gerson Moura, c'est un « État de compromis » qui se met en place avec Getúlio Vargas, sur le plan intérieur comme extérieur, où subsistent les deux pôles de la politique extérieure brésilienne : l'Amérique et l'Europe. Ces deux pôles font eux-mêmes l'objet d'une subdivision : l'Amérique compte d'un côté les États-Unis, de l'autre le reste de l'Amérique latine ; l'Europe se divisant quant à elle, à partir de 1933, entre le camp des démocraties et celui de l'Allemagne nazie et de l'Italie fasciste. En résumé, « le gouvernement Vargas explorait les possibilités offertes par chacun des centres, sans s'aligner sur aucun d'eux » (Moura, 1983 : 580). Gerson Moura ajoute : « il ne s'agissait pas d'une trajectoire rectiligne, mais bien plus d'un mouvement d'approximations alternées ou simultanées vers l'un ou l'autre centre, mouvement qui avait comme résultat quelques gains significatifs sur le plan du commerce extérieur et une augmentation considérable du pouvoir de négociation¹ du gouvernement brésilien (...) » (Moura, 1983 : 580).

L'« ère nationale », ouverte par la Révolution de 1930 et confirmée par la proclamation de l'*Estado Novo* en 1937, introduit selon Paulo Roberto de Alida un « changement de paradigme ». Si, comme l'avait affirmé Gerson Moura, il n'y a pas de rupture brutale en 1930, on observe néanmoins le passage d'une « posture plus ou moins passive en relation au système international » à une tentative d'insertion active dans les cadres de l'ordre mondial en construction. Une des voies de cette insertion est l'IICI, dont il nous faut maintenant retracer brièvement la genèse et expliquer le fonctionnement.

Le Brésil et l'IICI : le pari de la diplomatie culturelle

Bien que le Pacte de la Société des Nations n'ait pas prévu la création d'un organisme technique chargé de la coopération intellectuelle, la Commission Internationale de Coopération Intellectuelle (CICI) est créée par la SDN en 1921, et se réunit pour la première fois à Genève en août 1922. Ses débuts modestes sont marqués par l'influence de la France, et la méfiance, en retour, de la Grande-Bretagne. Proposé par la France en 1924 pour conforter son influence et pour permettre à la CICI de poursuivre ses travaux, l'Institut International de Coopération Intellectuelle (IICI) est inauguré à Paris en 1926.

L'Accord qui établit la création de l'Institut lui laisse une grande autonomie : mis à la disposition de la SDN, il n'en fait pas formellement partie ; il fonctionne simplement sous ses

¹ C'est en jouant sur la concurrence entre les États-Unis et l'Allemagne que Getúlio Vargas obtient des premiers qu'ils financent le complexe sidérurgique de Volta Redonda, dans l'État de Rio de Janeiro.

auspices. Ce qui explique sans doute que des États non membres de la SDN, comme le Brésil après 1926, collaborent, et même subventionnent, l'œuvre de l'Institut.

La coopération intellectuelle, selon les mots de Paul Valéry, important acteur de la CICI, a pour but « d'amener dans tous les domaines qui relèvent d'elle une coordination des efforts, une collaboration susceptible, non seulement d'éviter des pertes de temps, de faciliter l'information, la diffusion du progrès, mais aussi de provoquer la formation, lente peut-être, mais continue, de l'esprit international » (Valéry, 1932 : 3).

Le choix de l'IICI par le Brésil confirme les analyses de Gerson Moura quand il parle de pragmatisme, et plus particulièrement, d'« équidistance pragmatique ». De fait, en choisissant d'agir au sein de cet Institut, tout en étant partie prenante de l'Union Pan-américaine, le Brésil se place au centre d'un triangle dont les trois extrémités sont l'Europe, les États-Unis et le reste de l'Amérique latine, se rapprochant parfois plus particulièrement d'un de ces trois pôles, mais sans jamais rompre cet équilibre. On peut resituer la dynamique brésilienne dans une perspective plus large, résumée par Pierre Milza : « Face à l'action conquérante des puissances dominantes, de quels moyens les pays dominés disposent-ils pour préserver leur identité culturelle ? » (Milza, 1980 : 365). L'exemple du Brésil, et plus globalement de l'Amérique latine, lui semble particulièrement pertinent car il « nous montre comment, dans une situation de forte dépendance à l'égard des grandes puissances du moment, les États latino-américains, ou plus précisément les bourgeoisies créoles qui les dirigent, fondent leur identité culturelle sur les concepts de latinité et de panlatinisme et jouent dans cette perspective les impérialismes faibles que sont, dans cette région du monde, ceux de l'Italie et de la France contre les impérialismes forts et en particulier contre celui, tout proche, du grand voisin nord-américain » (Milza, 1980 : 365). C'est en l'occurrence l'IICI que l'Amérique latine dans son ensemble, et plus particulièrement le Brésil, utilise pour créer un équilibre où les États-Unis ne seraient pas hégémoniques. Le cas brésilien est spécifique dans la mesure où il apparaît souvent à la marge du mouvement panaméricain : ses relations ambivalentes avec les États-Unis tout comme son attachement à l'Institut – et à travers ce dernier, son attachement à l'Europe – sont en grande partie dues à son isolement diplomatique au sein du continent sud-américain.

Sa participation aux travaux de l'Institut doit, selon les mots du délégué brésilien auprès de l'Institut, lui conférer un « prestige moral », valable tant auprès des « nations civilisées » de l'Europe, qu'auprès de ses voisins latino-américains. Par ailleurs, elle permet au Brésil de rester présent sur la scène européenne, alors même que celui-ci a quitté spectaculairement la SDN en 1926.

Le panaméricanisme, axiome de la politique extérieure de Vargas

La période de l'entre-deux-guerres voit l'évolution de l'organisation de l'Union Panaméricaine. Ce projet d'organisation qui date du Congrès de Panama de 1826 devait être, dans l'esprit de ses instigateurs celui d'une Hispano-Amérique dont les barrières douanières extérieures seraient susceptibles de clauses préférentielles. Ni le Brésil, ni les États-Unis n'étaient au départ inclus. Le projet ne connut pas de réel développement jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, et ce fut finalement sous l'impulsion des États-Unis qu'il connut un nouveau démarrage. Cette initiative, conduite par le secrétaire d'État James Blaine, résultait de la pression des lobbies démocrates favorables à la libéralisation des échanges. Les dix-huit gouvernements présents décidèrent de la création d'une Union Internationale des Républiques

américaines et d'un Bureau commercial. Ce que n'avait pas prévu Washington c'est que la plupart des sommets latino-américains se transformèrent en tribunes contre l'impérialisme nord-américain. Les États-Unis trouvèrent la parade en réformant les statuts du Bureau qui fut dès lors contrôlé par un comité exécutif de cinq membres qui déciderait, seul, de l'ordre du jour des futures conférences. La série de bouleversements politiques que provoqua la guerre de 14-18 causa des remous profonds dans l'organisation panaméricaine : les habitudes prises par les hommes d'État à la SDN, où les questions politiques étaient débattues sans limitation ni contrainte, conduisirent à une nette politisation des débats lors de la Cinquième (Santiago, 1923) et Sixième Conférence (La Havane, 1928). Washington réussissait pourtant à s'opposer à tout projet susceptible d'assurer une authentique réforme. Il n'en reste pas moins que s'affirmait une vitalité latino-américaine qui tentait de contrer l'hégémonie américaine dont l'Union Panaméricaine était plus ou moins devenu l'un des instruments.

La politique de « bon voisinage » que Roosevelt formula lors de la Septième Conférence de Montevideo en 1933 dissipa les préventions latino-américaines et amena une réorientation de l'organisation. En 1936, Roosevelt reçut en accueil triomphal en Amérique latine à l'occasion de la Conférence extraordinaire de Buenos Aires. Enfin, en 1938, lors de la Conférence de Lima, « tous les États américains affirment leur solidarité, leur décision d'une défense commune du continent et leur capacité à se concerter si un seul d'entre eux se sent menacé par une puissance étrangère. La « politique du bon voisinage » portait ses fruits et l'on pouvait parler d'une communauté à l'échelle du continent américain » (Girault et Frank, 2004 : 391). Quand éclata la Deuxième Guerre mondiale, le *State Department* avait donc déjà déterminé un comportement d'alliance chez ses partenaires américains. Le contexte international, la menace de la guerre furent pour beaucoup dans cette reconfiguration qui laissait peu de place aux États latino-américains pour se démarquer de la ligne politique des États-Unis et pour contrer leur influence croissante. Leur collaboration accrue à l'œuvre de coopération intellectuelle de la SDN peut être vue comme une tentative d'en diminuer l'impact.

C'est dans ce cadre que Getúlio Vargas, afin de se rapprocher des Américains, sans toutefois tomber dans leur dépendance, adopte une politique de prestige au sein du panaméricanisme, ainsi qu'une attitude d'arbitre et de conciliateur, notamment lors du conflit de Leticia entre la Colombie et le Pérou de 1932-1934². C'est tout l'objet du travail d'Alvaro Artur Guedes de Melo intitulé *O Pan-Americanismo e o Estado Novo* que de montrer comment Vargas, par le biais de la propagande, se pose en chantre de la solidarité américaine. Il exploite pour cela des articles de presse, qui portent souvent la marque du Département de l'Information et de la Propagande. Il cite notamment un article paru en septembre 1941 dans la revue *Dois Jornais* dont le titre suggestif est « De Simon Bolivar a Getúlio Vargas » (Guedes de Melo, 2005: 77). Auparavant, il s'était penché sur un autre article intitulé « O Brasil e o inicio da politica de Boa Vizinhança » où Vargas et Roosevelt sont « partenaires dans la construction d'une diplomatie américaine » (Guedes de Melo, 2005: 76). Au passage, l'auteur de l'article met sur le même plan un président élu démocratiquement et un autre porté au pouvoir par un coup d'État.

L'attitude de Vargas peut être lue comme une manière de jouer de la situation particulière du Brésil vis-à-vis des États-Unis et du reste de l'Amérique latine.

² Le Brésil se pose aussi en arbitre lors de la guerre du Chaco qui oppose le Paraguay et la Bolivie

Le Brésil et les États-Unis, « unequal giants » (Smith, 1991)

Les relations entre le Brésil et les États-Unis sont faites d'oscillations, les périodes de franche cordialité alternant avec d'autres où règne plutôt la méfiance. Il y a d'une part la conviction d'une relation privilégiée à construire entre les deux pays, qui vient sans doute des similitudes entre ces deux géants du continent américain, tant du point de vue du territoire, de la population, des ressources naturelles ou de l'industrie. Et d'autre part, comme le démontre Frank D. McCann dans son article « Le Brésil et les États-Unis : des relations complexes à l'épreuve du long terme, XIXe-XXe siècles » (McCann, 1999) : « la tension est un courant sous-jacent dans les rapports entre le Brésil et les États-Unis (...) » (McCann, 1999 : 29).

Rio Branco, ministre des Relations Extérieures brésiliennes de 1902 à 1912, a tenté une politique de rapprochement avec le « grand voisin du nord », sans que celle-ci ne conduise à une subordination totale du Brésil aux orientations américaines en termes de politique extérieure. Après lui, ses successeurs ont tenté de toujours ménager ce partenaire obligé mais quelque peu encombrant, en cherchant toujours à maintenir une distance ou l'illusion selon laquelle les deux pays assuraient conjointement le *leadership* du continent américain. Roberto de Arruda Botelho n'écrit-il pas en 1935 : « (...) les États-Unis ont particulièrement favorisé le Brésil de leur sympathie, parce que le Brésil était, avec eux, le plus grand et le premier État souverain du continent américain. En d'autres mots : parce que le Brésil était, seul alors, susceptible de réaliser, avec eux, l'équilibre américain » (Botelho, 1935 : 168).

Le contexte de l'après-guerre différait quelque peu de l'époque de Rio Branco dans la mesure où les équilibres internationaux se trouvaient profondément modifiés : désormais les États-Unis se trouvaient en position de force non seulement par rapport au reste de l'Amérique, mais également par rapport à l'Europe dont ils étaient devenus les créanciers. Cela avait des conséquences pour le Brésil ; comme l'écrit Moniz Bandeira : « le centre financier autour duquel gravitait le Brésil s'est déplacé de Londres à New York, de Lombard Street à Wall Street » (Bandeira, 1973 : 205). Celui-ci n'avait donc plus les mêmes marges de manœuvre qu'auparavant. La politique d'amitié entreprise par Rio Branco fut poursuivie, mais avec un alignement systématique sur les positions nord-américaines.

L'avènement de Vargas au pouvoir ne bouleverse pas la donne, si ce n'est que son gouvernement tente d'accroître encore les exportations, par le biais de nouveaux marchés ou de nouveaux types de relations. C'est dans cette perspective que Vargas joua de la confrontation croissante entre les démocraties et les fascismes, et en particulier de la rivalité entre les États-Unis et l'Allemagne, qui lui offrit une marge de manœuvre plus importante. Le Brésil, « pays périphérique et économiquement dépendant », n'a pu faire jouer la surenchère entre les deux pays que dans un contexte de crise internationale où sa position géographique stratégique dans le continent américain et l'abondance de ses ressources lui conféraient une importance vitale pour le système nord-américain, et en faisait un enjeu de taille pour le Troisième Reich. Après l'avènement de l'*Estado Novo*, qui ne cache pas ses sympathies idéologiques pour l'Allemagne nazie ou l'Italie fasciste, la principale préoccupation des États-Unis est d'éviter que le Brésil ne gravite définitivement dans l'orbite allemande. La nomination d'Oswaldo Aranha, ancien ambassadeur à Washington, peu amène à l'égard de l'Allemagne, au poste de ministre des Relations extérieures en 1938 les a rassurés. Et prouve une fois de plus la volonté de Getúlio Vargas de ne pas rompre l'équilibre audacieux de la diplomatie brésilienne.

Qu'en est-il des relations du Brésil avec le reste de l'Amérique latine ?

Le Brésil et l'Amérique latine : entre méfiance, ignorance et concurrence

« La vérité, la douloureuse vérité est celle-ci : au sein du Nouveau Monde, nous nous ignorons encore profondément », écrivait Ildefonso Falcão, chef du Service de Coopération Intellectuelle de l'Itamaraty en 1932. La plupart des pays d'Amérique latine ont en effet alors plus de contacts avec l'Europe qu'entre eux. Ce n'est pas Mario de Andrade qui le contredirait, lui qui affirme que « dans le recoin sud-américain, le Brésil reste un énorme étranger » (Mario de Andrade cité par Perrone-Moisés, 2003 : 45)

Au-delà de cette méconnaissance réciproque, il y a sans doute une certaine défiance de la part des autres pays de l'Amérique du Sud vis-à-vis de cet État géant qui, au moment où s'implantait le régime républicain sur tout le continent, était encore une monarchie, avant de devenir un empire. Aussi, lorsque le Brésil présenta comme argument majeur pour justifier sa candidature à un siège permanent au Conseil de la SDN sa position de *primus inter pares* au sein du groupe des pays latino-américains représentés à Genève, reçut-il un cruel désaveu. Dans un premier temps, ce fut la déclaration de l'argentin Leon Suarez selon laquelle l'obtention par le Brésil d'un siège permanent « romprait l'équilibre sud-américain » (Leon Suarez cité par Vargas Garcia, 2000 : 101). Le coup de grâce fut porté lors de l'Assemblée de 1926 lorsque le Chili, la Colombie, Cuba, le Salvador, le Guatemala, le Nicaragua, le Paraguay, la République Dominicaine, l'Uruguay et le Venezuela adressèrent une lettre ouverte au gouvernement brésilien par laquelle ils lui demandaient de reconsidérer sa position. Les autres pays latino-américains membres de la SDN ne se prononcent pas. Cette attitude est vécue comme un camouflet par le Brésil. Autant que le refus des puissances européennes, c'est sans doute ce déni de confiance de la part des dix-sept pays américains membres de la SDN qui atteint le Brésil dans sa fierté. L'absence de soutien des pays américains est vécue comme une véritable trahison et montre la teneur des relations entre le Brésil et ses voisins : une méfiance réciproque plus qu'une véritable solidarité continentale.

Cette défiance est alimentée, chez les voisins du Brésil, par son rapprochement avec les États-Unis : ce pays reste, jusqu'à la proclamation de la politique de « bon voisinage » amorcée par Hoover et développée par Roosevelt, l'objet de virulentes critiques qui dénoncent son impérialisme conquérant.

Au sein de l'IICI, cette méfiance se mue en compétition. Lorsqu'il veut convaincre son gouvernement de subventionner l'Institut, Élysée Montarroyos, délégué brésilien auprès de cet organisme, ne manque pas d'arguments pertinents : il signale ainsi que le gouvernement équatorien a décidé de participer financièrement à l'œuvre de coopération intellectuelle, et que cette initiative « a été accueillie avec beaucoup de sympathie lors de la dernière réunion des délégués d'État auprès de l'Institut, celle-ci ayant remarqué que l'Équateur était la première nation américaine et le second des États non adhérents à la SDN à prêter son concours financier à l'Institution de Paris» (AHI, 1927)³. Voilà qui doit atteindre la fierté brésilienne : le Brésil ne se retrouve-t-il pas à la traîne par rapport à l'un des plus petits pays d'Amérique latine, et ce devant les délégués des autres pays auprès de l'Institut ? Si l'Équateur, pays bien moins riche que le Brésil, peut apporter sa contribution, pourquoi ce dernier ne le pourrait-il pas ?

³ Lettre de Montarroyos à Octavio Mangabeira, ministre des Relations Extérieures

Mais c'est surtout la rivalité avec l'Argentine qui a un impact sur l'action du Brésil au sein de l'Institut. Nous avons vu que Montarroyos mettait en avant la subvention de l'Équateur pour décider son gouvernement à participer au financement de l'Institut ; il ne manque pas, lors d'une session de la Commission nationale brésilienne en 1929 – année où le Brésil commence à subventionner l'IICI - de souligner que l'Argentine, qui s'est elle aussi décidée avant le Brésil⁴, en a déjà tiré des profits non négligeables. De même, lorsqu'en 1939 il plaide en faveur d'une augmentation de cette subvention, il cite l'exemple argentin (AHI, 1939)⁵.

Comme le souligne Stanley Hilton dans son article « Brazil and the Post-Versailles World » (Hilton, 1980), la rivalité entre ces deux pays est ancienne et « la perception que le Brésil a de l'Argentine comme un pouvoir agressif et expansionniste bâti par l'établissement de son hégémonie sur le continent, ne date pas d'hier » (Hilton, 1980 : 344). Au début du XX^e siècle, cette rivalité avait pris la forme d'une compétition acharnée sur le plan naval. Après la Première Guerre Mondiale, un nouvel élément s'ajoutait aux précédents : « la longue et exceptionnelle période de paix que connaissait l'Argentine, et qu'elle avait obtenue par son effort militaire, l'avait laissée, selon les mots de Pacheco, "armée jusqu'aux dents" » (Hilton, 1980 : 345)⁶. Or, face à l'attitude conquérante de l'Argentine, le Brésil se sentait vulnérable, tant par la faiblesse de ses forces armées que par son isolement au sein de l'Amérique du Sud. Les diplomates et hommes d'État brésiliens sont alors persuadés que l'objectif de l'Argentine était d'encercler le Brésil en formant un bloc hispano-américain hostile. Ce qui explique sans doute pourquoi le rapprochement avec le reste de l'Amérique latine était de plus en plus vu comme une priorité de la politique extérieure brésilienne. Il explique aussi la volonté du Brésil de maintenir des liens avec l'Europe, sorte de compensation à son isolement sur le continent américain. Stanley Hilton, dans son article « Latin America and Western Europe, 1880-1945 : the political dimension » (Hilton, 1985), fait d'ailleurs de la rivalité avec l'Argentine l'une des principales motivations de sa participation à la SDN : « Dans la mesure où il peut être avancé que la politique extérieure du Brésil au cours de ce siècle s'est d'abord définie en fonction de sa rivalité avec l'Argentine, il semble logique que la raison fondamentale de son intérêt pour la SDN résidait dans le prestige que cela lui conférait au sein des pays d'Amérique du Sud » (Hilton, 1985 : 25-26).

« L'Amérique ne nous est plus totalement indifférente, comme c'était le cas jusqu'à présent. C'est encore l'Europe qui, pour de nombreuses raisons, nous intéresse. (...) Notre situation en tant qu'Amérique est, pour ainsi dire, une situation à part. Nous ne sommes pas, comme le Mexique du « grand patriote » Porfirio Diaz, soumis à l'influence des États-Unis et nous ne communions pas non plus dans l'ibéro-américanisme préconisé par les intellectuels hispano-américains » (José Veríssimo, cité par Perrone-Moisés, 2003 : 43). Cette citation de José Veríssimo résume bien la position brésilienne, sans cesse dans l'entre-deux, ne voulant pas choisir d'« option préférentielle ». Ce qui précède a cependant montré que la scène internationale américaine est devenue essentielle sur l'échiquier de la politique extérieure brésilienne. Il nous reste à voir quelles sont les relations entre l'organisation panaméricaine, sous influence des États-Unis, et l'IICI, clairement européenne.

⁴ Il faut cependant noter que l'Argentine n'apporte son concours financier qu'à titre spécial (en l'occurrence pour la traduction et la publication d'œuvres d'auteurs argentins) et non par le biais d'une dotation annuelle.

⁵ Lettre de Montarroyos à Oswaldo Aranha, ministre des Relations Extérieures

⁶ De fait, entre 1919 et 1927, les dépenses militaires de l'Argentine étaient passées de 80 000 pesos à 243 000 ; en 1922, l'armée argentine disposait d'un nombre quatre fois supérieur de pièces d'artillerie que le Brésil.

L'IICI et L'Union Panaméricaine : une concurrence cordiale

Avant d'aborder la question des relations entre l'Institut et l'organisation panaméricaine, il faut au préalable avoir à l'esprit le rôle et la place des États-Unis au sein des relations internationales en général, et de la coopération intellectuelle en particulier : au lendemain de la Première Guerre Mondiale, les démocraties européennes peuvent difficilement tenir tête aux États-Unis. Leur non-participation à la SDN est un handicap majeur pour l'organisation genevoise, dont la légitimité et l'efficacité se trouvent de la sorte diminuées.

C'est pourquoi l'appui des Américains aux travaux de l'IICI est très important, et doit être conservé à tout prix, pour un motif de prestige et de crédibilité, mais aussi pour des raisons financières. Si les États-Unis ne subventionnent pas l'Institut, en revanche, la Dotation Carnegie et la Fondation Rockefeller participent de plus en plus massivement au financement de ses comptes spéciaux. Lorsque Zimmern, sous-directeur de l'Institut, se rend aux États-Unis en 1925, il est tout à fait explicite sur les motivations de son voyage : d'une part il considère que les relations avec ce pays sont « plus importantes que celles que nous pouvons entretenir avec n'importe quel autre pays » (Renoliet, 1999 : 246) ; d'autre part, il met en avant le fait qu'« il existe aux États-Unis de grandes fondations disposant de sommes considérables qui sont consacrées à l'entente internationale et à la coopération intellectuelle » (Renoliet, 1999 : 246), représentées au sein de la commission nord-américaine de coopération intellectuelle qui s'est créée en 1925.

Il s'agit en permanence de rassurer les États-Unis sur le bien-fondé de l'Institut vis-à-vis duquel les milieux intellectuels américains ont, selon Zimmern, « (...) une attitude d'attente, de sympathie, mais non pas encore d'absolue confiance. ». Il ajoute : « il y a eu des préjugés, des malentendus, même des soupçons, comme ceux qui avaient trait à l'intrusion, dans nos travaux, d'influences politiques » (Renoliet, 1999 : 246). En fait, comme le souligne Jean-Jacques Renoliet, « (...) l'IICI ne suscite pas l'enthousiasme des États-Unis qui, déjà rivaux des Européens en Amérique latine sur les plans économique et financier (...) », voient celui-ci comme un obstacle à leur volonté d'étendre leur hégémonie sur le plan culturel.

Comme nous le voyons, l'IICI a tout intérêt à entretenir de bons rapports avec les États-Unis, et donc avec toutes les institutions auxquelles ils participent. Compte tenu de ce que nous avons dit au sujet de leur rôle au sein de l'UPA, on comprend que l'Organisation de Coopération Intellectuelle (OCI)⁷ ne peut qu'apporter sa coopération aux activités de cette organisation quand cela lui est demandé.

Or l'UPA possède depuis 1917 une section dévolue au développement des relations culturelles entre les États américains, avec surtout comme priorité les questions relatives à l'éducation. Devenue « Oficina de Cooperación Intelectual » en 1929, cette section apparaît complémentaire des travaux de l'OCI, à même de faire fructifier ses principes dans cette partie du monde, d'autant que, lors de Sixième Conférence panaméricaine de La Havane de 1928, est annoncé un projet de création d'un Institut Panaméricain de Coopération Intellectuelle (IIACI), semblable en bien des points à l'IICI.

Si l'action de l'Union Panaméricaine peut être vue comme complémentaire de celle de l'OCI, elle peut aussi être perçue comme une menace : celle d'une coopération régionalisée sous

⁷ L'OCI est l'ensemble formé par la Commission Internationale de Coopération Intellectuelle, l'IICI et l'Institut International du Cinéma éducatif, dont le siège était à Rome.

l'influence des États-Unis. Telle est l'ambiguïté fondamentale sur laquelle reposent les liens entre l'organisation européenne et l'organisation américaine, et ce d'autant qu'au même moment est évoquée la possibilité de créer une SDN américaine.

Comment réagit l'Institut parisien à ces manœuvres ? On l'a vu, dans un souci de ne pas mécontenter les États-Unis, et de ne pas perdre la sympathie des États latino-américains, c'est toujours avec la plus grande cordialité que se déroulent les échanges entre les deux institutions.

Cette volonté d'entretenir des relations cordiales se traduit par l'adoption d'un nouveau projet d'organisation pour le futur IICI ; dans l'article II il est stipulé que « dans les pays où il y a déjà une Commission de Coopération Intellectuelle Internationale, cette Commission peut être utilisée comme l'organisme en charge de la coopération auprès de l'IICI » (AUN, 1929)⁸. Dans le même temps, le chef de la section d'Information de l'IICI informe David Thompson que la CICI, lors de sa dernière session, « a émis un vœu montrant l'intérêt qu'elle portait au mouvement américain, et chargeant l'IICI de le suivre » (AUN, 1929). L'IICI prend ainsi le parti de l'échange de bons procédés, dans la mesure où cela peut contribuer à renforcer ses positions en Amérique latine. Plutôt que de se désintéresser de l'IICI et de son activité, l'Institut va au contraire chercher à rester présent, à toujours se tenir informé des initiatives américaines. Un représentant du Secrétariat de la SDN, Julian Nogueira, assiste à la Septième Conférence panaméricaine de Montevideo en 1933. L'IICI est chargé de lui transmettre toutes les informations nécessaires sur son action afin que M. Nogueira puisse juger du degré de similitude avec les entreprises de l'IICI (AUN, 1932). En mai 1934, Henri Bonnet fait parvenir au secrétariat de la SDN un *memorandum* (AUN, 1934) qui compare l'action des deux instituts, et expose le point de vue de l'Institut sur les résolutions de Montevideo qui présentent un intérêt pour l'OCI. La conclusion de cet exposé est que l'existence de l'IICI peut stimuler l'action de l'Institut parisien : « Il semble, en effet, qu'il y ait pour l'Organisation de Coopération Intellectuelle un réel intérêt à comparer son action avec celle de l'Union Pan-Américaine. Les résultats de cette étude peuvent être doubles. Ils peuvent aboutir, dans certains cas, à une œuvre de rapprochement (...) ; dans d'autres, ils peuvent servir de suggestion et inspirer à l'Organisation de Coopération Intellectuelle une initiative à laquelle elle n'avait peut-être pas songé » (AUN, 1934).

Une telle procédure se répète à l'occasion de la Conférence de Buenos Aires de 1936 à l'issue de laquelle Daniel Montenach, nouveau secrétaire de la SDN, transmet un rapport au directeur de l'Institut qui débute de la façon suivante : « Une étude même sommaire de la documentation concernant la Conférence Inter-Américaine pour le maintien de la paix fait ressortir la grande importance que les États Américains attachent à l'œuvre de coopération intellectuelle. Il conviendrait d'étudier de près comment l'Organisation de Coopération Intellectuelle pourrait utiliser cet intérêt pour resserrer les liens entre les Républiques américaines et la Société des Nations (...) » (AUN, 1937). Il s'agit donc, pour l'Institut, de tirer au mieux parti de ces bonnes dispositions. Par ailleurs, à travers ces lignes on voit que le Secrétariat de la SDN considère le projet d'Institut interaméricain comme un moyen d'accroître la participation à l'OCI des États latino-américains, malgré leur éloignement géographique.

⁸ Annexe à une lettre de David Thompson à Alfred Zimmern

Le Brésil, trait d'union entre l'IICI et l'Union Panaméricaine

Ce rapprochement entre l'OCI et l'Amérique latine est également souhaité du côté brésilien, qui aimerait que le Brésil soit vu comme un intermédiaire privilégié. Cela aurait pour conséquence de renforcer l'autorité morale du Brésil auprès des autres pays latino-américains, de susciter leur confiance, tout en se posant comme un acteur de premier plan aux yeux des dirigeants de l'OCI.

C'est dans cette perspective qu'Élysée Montarroyos propose à Afrânio de Melo Franco en 1933, puis à José Carlos de Macedo Soares en 1934, de participer à la collection « Correspondance » de l'Institut. À Afrânio de Melo Franco il suggère de traiter les thèmes suivants : « la collaboration entre les nations d'Amérique et celles d'Europe pour l'organisation de la paix », ou alors « comment faut-il orienter les relations entre les républiques du continent américain afin qu'elles contribuent à la stabilité de la paix universelle », ou encore « concours entre le Panaméricanisme et la SDN » (AHI, 1933). À Macedo Soares il propose un sujet qui concerne « les relations entre les pays américains et ceux des autres continents ou la contribution que le panaméricanisme peut apporter à l'organisation de la paix universelle » (AHI, 1934). Ainsi le Brésil se présenterait à la fois comme le chantre du panaméricanisme et comme un allié précieux de la SDN...alors même qu'il n'en est plus membre. On pourrait d'ailleurs y voir une sorte de revanche : l'organisation genevoise se rendrait alors compte de ce qu'elle a perdu en n'accordant pas de siège permanent à un pays aussi zélé dans le travail de maintien de la paix. Ce serait aussi une manière de lui faire comprendre que son européocentrisme n'est plus tenable et qu'il est temps de regarder vers le Nouveau Monde, susceptible de lui apporter le souffle qui lui fait cruellement défaut.

Ce rôle d'intermédiaire, le Brésil le joue sur une question précise qui est celle de l'uniformisation du droit d'auteur. En 1933, deux grands systèmes internationaux régissent le droit d'auteur : la Convention d'Union de Berne et la Convention panaméricaine de La Havane. Celle de Berne a été révisée en mai-juin 1928 lors de la Conférence de Rome, et celle de La Havane est une reformulation de la convention de Buenos Aires de 1910. La Convention de Berne, en vertu de son statut, est ouverte à tous les pays, alors que la convention panaméricaine est limitée aux États américains. Le Brésil, signataire des deux conventions, suggère à Rome que celles-ci soient uniformisées. Cette question va être l'objet de nombreuses discussions, tant en Europe qu'en Amérique, et le Brésil se positionne comme interlocuteur privilégié, trait d'union bienvenu entre les deux systèmes : « (...) Le Brésil étant l'unique signataire tant de la Convention de Berne et de l'Acte de Rome que de la Convention de la Havane, il lui revient, sans aucun doute, comme il convient pour l'éclat de son prestige moral, de promouvoir et de conduire le travail juridique tendant à consolider en un seul pacte international ces deux instruments diplomatiques » (AHI, 1933)⁹. C'est par une collaboration étroite avec l'IICI que le Brésil va remplir ce rôle. À l'approche de la VII^e Conférence Panaméricaine de Montevideo, Montarroyos écrit donc à Afrânio de Melo Franco : « (...) l'IICI a décidé, en accord avec moi, de s'adresser à Votre Excellence pour que, lors de la prochaine Conférence Panaméricaine, la Délégation du Brésil prenne, à Montevideo, la tête du mouvement en faveur de l'unification des deux conventions actuellement en vigueur » (AHI, 1933). Il présente cette collaboration comme une initiative de l'OCI qui considère, qu'en effet, le Brésil occupe une position privilégiée pour mener à bien les négociations (AHI, 1935). Le sujet est effectivement, à la demande conjointe du Secrétariat de la SDN et du

⁹ Lettre de Montarroyos à Afrânio de Melo Franco, ministre des Relations Extérieures

gouvernement brésilien, mis à l'ordre du jour à Montevideo. La délégation brésilienne propose qu'une commission soit constituée, sous les auspices de l'IICI, pour rédiger un avant-projet de Convention qui concilie les deux systèmes. Ce faisant, le Brésil présente l'Institut comme le plus à même de résoudre ce genre de problème, et rejette donc une conception régionaliste de la coopération intellectuelle au profit de la vision universaliste de l'organisation européenne. La proposition brésilienne est repoussée par la Conférence qui lui préfère la constitution d'une commission interaméricaine. Le bilan n'est cependant pas négatif aux yeux de Montarroyos, qui rapporte à son ministre de tutelle les répercussions qu'a eues en Europe l'initiative brésilienne. Il mentionne en particulier un télégramme de remerciements de la part de la Fédération Internationale de journalistes : « (...) Ils [ces remerciements] attestent la grande et heureuse répercussion qu'a eue dans les milieux intellectuels de l'Ancien Monde l'initiative prise par Votre Excellence à Montevideo » (AHI, 1935). N'est-ce pas le but recherché par la politique extérieure brésilienne? Par son action, le Brésil a donc réussi à gagner l'estime – ne défend-il pas les productions de l'esprit? – et la gratitude des milieux intellectuels, ainsi que la reconnaissance de l'Institut, que le Brésil désigne clairement, face à l'organisation américaine, comme le plus légitime pour tout ce qui touche à la coopération intellectuelle. Le fait d'avoir confié au Brésil le premier rôle à Montevideo n'est-il pas une marque de confiance? C'est en tout cas l'avis de Montarroyos. On peut aussi imaginer que l'IICI estimait plus habile de laisser un pays latino-américain faire cette proposition, plutôt que d'avoir l'air d'imposer son avis devant l'organisation panaméricaine.

Malgré le rejet de sa proposition, le Brésil « soucieux d'entretenir les relations entre l'Amérique et l'Europe »¹⁰ invite des experts européens à Rio de Janeiro pour qu'ils entrent en contact avec ceux de Montevideo. Il tente donc une fois de plus de faire en sorte que l'Europe, représentée par l'Institut, ne soit pas absente du processus qui doit conduire à l'établissement d'un texte qui pourrait être adopté par la Conférence de l'Union de Berne qui doit se tenir à Bruxelles en 1936. Ce texte pourrait ensuite être présenté à la VIII^e conférence panaméricaine devant se dérouler à Lima en 1938. Il est important que le Brésil dispose de l'appui de l'Institut au sein de la commission d'experts américains afin que la vision brésilienne défendue à Rome en 1928 « se transforme en loi universelle » (AHI, 1935 : 8)¹¹. Voilà, en plus du reste, ce qui pousse le Brésil à ne pas « abdiquer », selon les termes de son délégué, à ne pas renoncer à sa « mission » (AHI, 1935 : 6-7) : « (...) il est certain que le Brésil ne voudrait pas renoncer (...) à l'honorant privilège d'être le trait d'union entre le système juridique panaméricain et celui de Berne ; un renoncement entraînerait la perte, hautement regrettable, des avantages moraux qui résultent du prestige international octroyé à notre pays par un tel privilège » (AHI, 1935 : 7).

La question n'est toujours pas résolue en 1937, et le gouvernement brésilien maintient sa position, qui continue à lui assurer des retombées positives en Europe (AHI, 1937)¹². « L'important pour une nation comme la nôtre, c'est d'être vue, de participer, de mettre en lumière son haut degré de culture », écrivait Joaquim Nabuco (Hilton, 1985 : 25). En s'associant à la fois aux travaux de l'IICI et à ceux de l'Union Panaméricaine, notamment en matière de coopération intellectuelle, il nous semble que le Brésil cherche à être vu, tant sur la

¹⁰ Discours de Montarroyos lors de la XX^e session de l'OCI en 1938 (*La Coopération Intellectuelle*, 1938 : 135).

¹¹ Montarroyos oublie de mentionner que la délégation française avait également émis un vœu en ce sens.

¹² Lettre de Montarroyos à Mario de Pimentel Brandão où il l'informe que la Confédération Internationale des sociétés d'auteurs et compositeurs, lors de sa dernière conférence, a exprimé « sa reconnaissance au gouvernement brésilien de la part prise par lui à la préparation d'une Convention Universelle pour la protection du droit d'auteur ».

scène européenne comme américaine, comme le chantre d'une politique de conciliation et de collaboration entre les deux hémisphères, mettant le culturel en avant pour mieux s'attirer les faveurs des puissants et l'admiration de ses voisins. Le gouvernement de Getúlio Vargas masque ainsi ses accointances nazifascistes et obtient de la sorte une marge de manœuvre plus importante pour mener à bien ses objectifs économiques. D'autres pays d'Amérique latine, notamment le Chili, en organisant, en 1939, la première Conférence américaine de commissions nationales de coopération intellectuelle, ont pu eux aussi jouer sur les deux tableaux. Mais il revient sans doute au Brésil d'avoir le plus développé cette « équidistance pragmatique » en mettant en œuvre les outils du *soft power* qu'est la diplomatie culturelle, mettant ainsi à mal l'idée que celle-ci serait l'apanage, dans ces années-là, des grandes puissances.

Références bibliographiques

AHI (Arquivo Histórico do Itamaraty) : 276/2/4, 17/11/1927, 78/3/13, 03/10/1934, 78/3/13, 05/03/1935, 78/3/13, 13/05/1933, 78/3/13, 23/10/1933, 78/3/13, 26/12/1933, 78/3/14, 21/09/1937, 78/3/15, 13/01/1939.

AUN (Archives de l'Unesco) : A XI 11, décembre 1929, « Draft of Convention on the Inter-American Institute of Intellectual Cooperation », A XI 11, 07/11/1933, A XI 11, 18/05/1934, A XI 11, 20/04/1932, A XI 11, 23/12/1929, A XI 11, 28/11/1932, A XI 11, mai 1937, A XI 11, 18/05/1934.

BANDEIRA Moniz, *Presença dos Estados Unidos no Brasil : dois séculos de história*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973, 497 p.

BOTELHO A. Roberto de Arruda, *Le Brésil et ses relations extérieures*, Paris, Éd. Mazarines, 1935, 260 p.

GARCIA Eugênio Vargas, *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*, Porto Alegre, Editora da Universidade, 2000, 168 p.

GIRAULT René, FRANK Robert, *Turbulente Europe et nouveaux mondes 1914-1941*, Paris, Petite Bibliothèque Payot, 2004, 514 p.

GUEDES de MELO Alvaro, *O Pan-Americanismo no Estado Novo : mídia e relações internacionais*, Dissertação de mestrado, Instituto de Filosofia e Ciências humanas, Programa de pós-graduação em história, Orlando de Barros (Dir.), UERJ, Rio de Janeiro, 2005.

HILTON Stanley E., «Latin America and Western Europe, 1880-1945 : the political dimension», in GRABENDORFF Wolf, ROETT RIORDAN (Org.), *Latin America, Western Europe and the United States, Reevaluating the Atlantic Triangle*, New York, Hoover Institution Press, Praeger Publishers, 1985, pp.1-39

HILTON Stanley, «Brazil and the post-Versailles world : elite images and foreign policy strategy, 1919-1929», *Journal of Latin American Studies*, n°12, part II, novembre 1980, pp. 341-364.

McCANN Frank D., « Le Brésil et les États-Unis : des relations complexes à l'épreuve du long terme, XIXe-XXe siècles », in *Le Brésil et le monde : pour une histoire des relations internationales des puissances émergentes*, Centre d'Études sur le Brésil, L'Harmattan, 1999, pp.25-57.

MILZA Pierre, « Cultures et relations internationales », *Relations internationales*, n°24, Paris, 1980, p. 362-365

MITCHELL John M., *International Cultural Relations*, Londres, Allen & Unwin/British Council, 1986, 253 p.

MOURA Gerson, «A Revolução de 1930 e a política exterior brasileira : ruptura ou continuidade ? », dans *A Revolução de 1930, Seminário internacional*, Ed. Universidade de Brasília, 1983, pp. 573-596.

PERRONE-MOISES Leyla, « Gallophilie et gallophobie dans la culture brésilienne (XIX°-XX° siècles) », in QUEIROS MATTOSO Katia de (dir.), *Modèles politiques et culturels au Brésil. Emprunts, adaptations, rejets, XIX°-XX° siècles, colloque de l'Institut de recherches sur les civilisations de l'Occident moderne, Paris, 8, 9 et 10 mars 1999 [organisé par le Centre d'études sur le Brésil]*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2003.

RENOLIET Jean-Jacques, *L'UNESCO oubliée. La Société des Nations et la Coopération intellectuelle (1919-1946)*, Paris, Publications de la Sorbonne, Paris, 1999, 352 p.

RIBEIRO Edgard Telles, *Diplomacia cultural : seu papel na politica exterior brasileira*, Brasília, Fundação Alexandre Gusmão, 1989, 104 p.

SMITH Joseph, *Unequal giants : diplomatic relations between the United States and Brazil, 1889-1930*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991, 296 p.

TELLES RIBEIRO Edgard, *Diplomacia cultural : seu papel na politica exterior brasileira*, 1989.

VALERY Paul, *L'année 1932 de la Coopération intellectuelle*, IICI, 1932.

VIZENTINI Paulo Fagundes, *Relações internacionais do Brasil : de Vargas a Lula*, Sao Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2003, pp.23-53.