



HAL
open science

**La diplomatie Sud-Sud du Brésil : un discours solidaire
au service d'une diplomatie d'influence. (Axe IX,
Symposium 33)**

Enrique Ventura

► **To cite this version:**

Enrique Ventura. La diplomatie Sud-Sud du Brésil : un discours solidaire au service d'une diplomatie d'influence. (Axe IX, Symposium 33). Independencias - Dependencias - Interdependencias, VI Congreso CEISAL 2010, Jun 2010, Toulouse, France. halshs-00504330

HAL Id: halshs-00504330

<https://shs.hal.science/halshs-00504330>

Submitted on 20 Jul 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.

La diplomatie Sud-Sud du Brésil : un discours solidaire au service d’une diplomatie d’influence

Enrique Ventura¹

Remontant à la tradition du Tiers-Mondisme, l’idée même de relations Sud-Sud renvoie à une vision particulière, qui s’oppose aux relations Nord-Sud². Les leaders tiers-mondistes (Perón et la « troisième position » en Argentine, Nasser en Egypte, Sukarno en Indonésie, Nkrumah au Ghana, Nehru en Inde) refusaient un ordre bipolaire ne prenant pas en compte l’impératif du développement, positions de non-alignement exprimées en 1955 au sommet de Bandung, tandis que les relations entre ces pays de développement économique comparable étaient justifiées par l’idée d’une solidarité préexistante, liée au legs de la colonisation européenne et à des caractéristiques socio-économiques similaires. Les relations Sud-Sud, qui peuvent prendre plusieurs formes, des relations commerciales à l’action conjointe dans les organisations internationales, ou encore la coopération technique telle qu’elle a été promue par la déclaration de Buenos Aires en 1978, étaient légitimées politiquement et jugées économiquement bénéfiques, par essence³.

Le commerce entre pays en développement (PED) a connu une forte accélération depuis une vingtaine d’années, les exportations passant de 132 milliards de dollars en 1980 à 808 milliards en 2000, avant d’atteindre 3036 milliards en 2008⁴. A l’Organisation mondiale du commerce (OMC), le G20, alliance de PED menée par le Brésil, l’Inde, la Chine et l’Afrique du Sud, joue un rôle central, tandis que l’Afrique et l’Amérique latine voient arriver massivement des investissements chinois, indiens et brésiliens. Pour autant, que révèle cette expansion actuelle des relations Sud-Sud pour le monde en développement et le Brésil en particulier ?

Les spécialistes universitaires de la diplomatie brésilienne désignent la coopération Sud-Sud comme l’élément phare de la politique extérieure brésilienne (PEB) du gouvernement Lula (2003-2010) et l’opposent à la politique menée par Fernando Henrique

¹ Etudiant du Master Amérique Latine – Institut d’Etudes Politiques de Grenoble

² ROSENBAUM, Jon, TYLER, William, « South-South Relations: The Economic and Political Content of Interactions among Developing Countries », *International Organization*, vol.29, n°1, 1975, pp.243-274

³ LEMPERIERE, Jean, « Les Echanges Sud-Sud : progrès et contradictions », *Politique Etrangère*, vol.46, n°2, 1981, pp. 381-401

⁴ Source : Base de données de la Cnuccd. <http://www.unctad.org> (consulté le 30/03/2010)

Cardoso (FHC) (1995-2002)⁵. A partir de 2003, le Brésil mise en effet sur la diplomatie Sud-Sud, avec la promotion d'un agenda social international (lutte contre la pauvreté) au sein de l'ONU⁶, le développement de relations privilégiées avec la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud à l'OMC, l'extension de la présence diplomatique et économique du Brésil en Amérique latine, en Afrique et au Moyen-Orient, et enfin la mise en place de politiques de solidarité avec les PED⁷. Entre 2000 et 2009, la participation des PED dans le commerce brésilien est passée de 37% à 57%, la Chine est devenue le premier client du Brésil depuis 2009⁸, et il est indéniable que la montée en puissance du Brésil au niveau diplomatique est liée à une plus grande articulation avec les autres pays émergents⁹. Peut-on dire cependant que tous ces éléments répondent à une même logique ? Comment expliquer cette réorientation diplomatique ?

Entre une diplomatie solidaire, répondant à des intérêts politiques et idéologiques situant le Brésil au sein des PED et une stratégie d'influence défendant les intérêts économiques d'une puissance émergente, les analystes hésitent à définir la PEB¹⁰. Ceci est lié à l'identité même du Brésil, qui n'est ni au centre, ni à la périphérie. Ce statut de puissance incomplète place les observateurs de la PEB dans une situation inconfortable, car assumer une position d'influence, même limitée, affaiblit une rhétorique basée sur la solidarité et l'opposition centre-périphérie. Ce débat peut toutefois se résoudre en analysant le comportement international des autres puissances émergentes, permettant ainsi de replacer l'étude de la diplomatie brésilienne dans un cadre plus large. Notre contribution présentera donc deux types de relations Sud-Sud, horizontales et verticales (I), avant d'étudier les déterminants politiques et économiques de la diplomatie brésilienne (II), afin de montrer comment la diplomatie brésilienne met la solidarité au service de l'influence (III).

⁵ SOARES DE LIMA, Maria Regina, « A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.48, n°1, 2005, pp. 24-59

⁶ HISRT, Mônica, SOARES DE LIMA, Maria Regina, « Brazil as an intermediate state and regional power : action, choice and responsibilities », *International Affairs*, vol.82, n°1, 2006, pp.21-40

⁷ GOMES SARAIVA, Miriam, « As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007 », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.50, n°2, 2007, pp.42-59

⁸ Source : MDIC, www.mdic.gov.br (consulté le 30/03/2010)

⁹ CERVO Amado Luiz, *Inserção internacional, formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo, Saraiva, 2008, 297 p.

¹⁰ VIZENTINI, Paulo G. F., « Prestige diplomacy, southern solidarity or “soft imperialism”? Lula's Brazil-Africa relations (2003 onwards) », *NERINT*, 2009, 13p., Disponible sur : <http://www.ascleiden.nl/Pdf/seminarvisentini.pdf> (consulté le 31/03/2010)

Relations Sud-Sud horizontales et verticales

On peut considérer que le discours unitaire qui était à la base des relations Sud-Sud depuis Bandung est contredit par l'hétérogénéité croissante entre les pays du Tiers-Monde, ce qui entraîne l'obsolescence de la notion d'identité collective du Sud et invite à reconsidérer une vision monolithique des relations entre PED¹¹.

Certes, le Tiers-Monde n'a jamais été homogène autrement que dans le discours, mais depuis une trentaine d'années, des modalités différentes d'insertion dans le système international ont creusé l'écart. Au niveau **économique**, certains PED situés en Asie Orientale et en Amérique Latine ont progressivement bénéficié à partir des années 1970 du processus de relocalisation productive des industries des pays de la Triade, lié à l'essoufflement du modèle économique des Trente Glorieuses, et nourri par le différentiel de coûts de main d'œuvre, la baisse du coût des transports et des communications et le développement de dynamiques régionales¹². L'attraction des investissements directs à l'étranger (IDE) dans les nouveaux pays industrialisés (NPI) d'Asie, au Brésil, en Argentine ou au Mexique a été favorisée par les politiques interventionnistes des Etats, qui développent des infrastructures routières, portuaires, mais aussi juridiques et scolaires, et accompagnent le développement économique¹³. L'accélération du flux d'IDE entrants vers les PED à partir de 1990 s'explique par la mise en place de politiques de libre-échange et de libéralisation financière au niveau mondial, qui facilitent les mouvements de relocalisation productive, dans un contexte où les privatisations et plus largement le retrait de l'Etat sont prônés par le Consensus de Washington¹⁴.

Dans les PED touchés par les crises de la dette et de l'inflation, les plans d'ajustement structurel, proposés ou imposés par les Institutions financières internationales (IFI)¹⁵, vont aboutir à l'ouverture partielle ou complète du compte de capital de ces pays, conjugué à une

¹¹ HUGON, Philippe, « L'éclatement des Suds et les nouvelles relations internationales », *Revue Internationale et Stratégique*, n°59, 2005, pp.83-94

¹² Le fameux « vol d'oies sauvages » en ce qui concerne l'Asie. LEMOINE, Françoise, « Un vol d'oies sauvages, Intégration régionale et émergence des économies asiatiques », in JAFFRELOT (dir.), *Op. cit.*, pp.163-172

¹³ SGARD, Jérôme, « Qu'est-ce qu'un pays émergent ? », in JAFFRELOT, Christophe (dir.), *L'enjeu Mondial : les pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 41-54

¹⁴ Le flux annuel d'IDE entrants dans les PED passe de 30 à 257 milliards de dollars entre 1989 et 2000. Source : Base de données de la Cnuced. <http://www.unctad.org> (consulté le 30/03/2010)

¹⁵ On regroupe sous le terme Institutions Financières Internationales les institutions internationales publiques comme le Fonds Monétaire International ou la Banque Mondiale.

ouverture commerciale croissante¹⁶. Cette accélération de la mondialisation va encore accentuer la différence entre certains pays, les *insiders*, ceux que les IFI vont appeler « marchés émergents » dans les années 1990 et que nous appelons aujourd'hui pays émergents, qui disposent d'un avantage comparatif en termes institutionnels et qui vont s'insérer dans l'économie internationale en adoptant les principes libéraux qui la régissent et recueillir la majorité des IDE, et les *outsiders*, soit la grande majorité des pays africains et d'Asie centrale, ou encore les Pays les moins avancés (PMA), qui ne participent à la mondialisation que par leurs exportations de matières premières¹⁷.

On peut retrouver dans le domaine **diplomatique** une opposition similaire entre les petits pays et les puissances intermédiaires, qui tendent à jouer un rôle plus important dans les relations internationales et surtout dans les organisations multilatérales comme l'ONU ou l'OMC, se présentant comme médiateurs entre les grandes puissances et les petits pays¹⁸. Avec la mondialisation cependant, la capacité de mobilisation des puissances intermédiaires autour d'enjeux collectifs et idéologiques a été réduite, au profit de considérations plus ponctuelles et individualistes. La nature transnationale des problèmes traités dans les négociations internationales, comme le commerce mondial, le réchauffement climatique ou les flux financiers, rend la participation de ces pays intermédiaires indispensable à la gouvernance internationale, car leurs poids économique, financier et démographique les rend incontournables¹⁹.

¹⁶ Ceci va stimuler les flux de capitaux productifs vers ces pays, mais va également attirer des capitaux spéculatifs, avec pour conséquence une multiplication des crises financières dans les PED (1994 au Mexique, 1997-1998 en Asie du Sud-Est, 1998 en Russie, 1999 au Brésil, 2001 en Argentine). Ces crises ne remettent cependant pas en cause les stratégies de relocalisation productive des entreprises, et après quelques périodes d'ajustements, le flux d'IDE entrants vers les PED continue sa progression dans les années 2000. Il passe ainsi de 215 à 621 milliards de dollars entre 2001 et 2008. Source : Base de données de la CnuCED. <http://www.unctad.org> (consulté le 30/03/2010)

¹⁷ Cette différence s'explique par des stratégies d'entreprises cherchant non seulement des avantages en termes économiques, mais également des environnements institutionnels et politiques favorables aux investissements, ce que la plupart des *outsiders*, marqués par l'instabilité politique, une faiblesse institutionnelle et des pratiques néopatrimoniales, ne peuvent offrir. GABAS, Jean-Jacques, LOSCH, Bruno, « La fabrique en trompe l'œil de l'émergence », in JAFFRELOT (dir.), *Op. cit.* pp. 25-40

¹⁸ C'était le cas lors des années 1960-1970, lorsque l'Inde, la Chine, l'Indonésie, le Brésil et d'autres puissances intermédiaires menaient l'offensive diplomatique qui aboutira à la convocation de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) en 1964, à la concession du Système de préférences généralisées au sein du Gatt en 1968, ou à la revendication d'un Nouvel ordre économique international en 1974. PROST, Alain, « Le Tiers-Monde, la fin d'un acteur des relations internationales ? », *Revue Internationale et Stratégique*, n°65, 2007, pp.23-36.

¹⁹ On peut analyser ainsi le sommet du G20 financier qui s'est tenu le 15 novembre 2008 à Washington. Cet organe réunissait déjà depuis 1999 les ministres des finances du G8, de l'Australie, les représentants de l'Union européenne et les ministres de dix pays du Sud (Chine, Inde, Brésil, Mexique, Indonésie, Afrique du Sud, Arabie Saoudite, Turquie, Corée du Sud et Argentine) invités pour améliorer la coordination financière internationale

Aussi, les pays intermédiaires se présentent non seulement comme les représentants des petits pays, mais s'affirment comme représentatifs en vertu de leurs qualités propres (économiques, démographiques, militaires, technologiques, culturelles). Cette opposition entre une légitimation internationale basée sur la représentation, qui était à la base du Tiers-Mondisme et de l'identité collective du Sud, et une logique basée sur la représentativité, qui insiste sur la singularité de ces puissances intermédiaires, s'illustre dans le cadre de la réforme du Conseil de sécurité de l'ONU. Lorsque l'Inde ou le Brésil réclament un siège de membre permanent au Conseil, en vertu de leurs caractéristiques individuelles (pacifisme, participation à la sécurité collective, poids international), ils s'allient au sein du G4 avec le Japon et l'Allemagne. Ils optent donc pour la représentativité, d'autant que dans leurs propres régions, l'opposition d'autres puissances intermédiaires (Pakistan, Argentine, Mexique) minerait la logique de représentation²⁰.

Pour résumer, les dynamiques économiques et diplomatiques de la mondialisation exacerbent les différences entre les pays qui définissaient il y a un demi-siècle leur identité commune sur leur opposition aux pays développés. Une catégorie de pays s'affirme internationalement et concurrence les puissances occidentales dans un nouvel ordre multipolaire, la Chine, l'Inde et le Brésil, « *puissances aspirantes* » d'après les termes d'Andrew Hurrell²¹, nous utiliserons la notion de puissances émergentes, qui ont la particularité de combiner à la fois le statut d'*insiders* de la mondialisation et celui de puissances intermédiaires incontournables.

Dans ce contexte, on jugera hasardeux d'utiliser le terme de relations Sud-Sud dans son sens originel, c'est à dire des relations entre partenaires égaux, opposées aux relations inégales avec les pays développés. Les impératifs du développement, et surtout la réduction des inégalités sociales, s'imposent à tous les PED et peuvent justifier la notion de Sud. Mais lorsqu'on s'intéresse aux interactions entre ces pays, on voit apparaître deux types de relations, qui ne sont pas propres au Brésil. Tout d'abord, les relations que nous appellerons **horizontales** entre les puissances émergentes que sont la Chine, l'Inde, le Brésil ou l'Afrique

après la crise asiatique de 1997-1998. Le poids croissant de ces pays dans les flux financiers mondiaux et l'ampleur de la crise rendaient inévitable leur participation.

²⁰ NOVOSELOFF, Alexandra, « La place des pays émergents aux Nations unies », in JAFFRELOT (dir.), Op. cit., pp.259-272

²¹ HURRELL, Andrew, « Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers », *International Affairs*, vol.82, 2006, pp. 1-19

du Sud. Ces pays, aux profils économiques et diplomatiques similaires, nouent des relations du type coopération/concurrence.

Cette **coopération** peut prendre la forme d'accords bilatéraux, par exemple entre l'Inde et l'Afrique du Sud²², ou entre le Brésil et la Chine²³. Les puissances émergentes s'associent également sous un mode multilatéral, par exemple, avec le BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine) lors de la conférence de Copenhague sur le climat de décembre 2009, ou encore le BRIC²⁴. Le forum de dialogue IBSA créé le 6 juin 2003 à Brasilia entre l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud est un exemple fameux de ces relations horizontales coopératives. Cette alliance politique, basée sur une identité collective liée à la démocratie et au statut de puissance émergente du Sud, a pour objectif de développer la coopération trilatérale dans de nombreux domaines²⁵ et de coordonner l'action de ces trois pays dans les négociations internationales, à l'Onu pour obtenir un siège de membre permanent et tout particulièrement celles du Cycle de Doha à l'OMC, où l'IBSA est à l'origine de la formation du G20²⁶. Justement, la constitution du G20 à l'OMC est souvent présentée comme un succès de la diplomatie brésilienne et comme un tournant dans l'affirmation des puissances émergentes dans les forums multilatéraux. Cependant, comme le remarque à juste titre Ian Taylor, cette coalition n'est pas subversive ou révolutionnaire, car elle n'entend pas contester l'hégémonie, au sens gramscien du terme, du libéralisme économique, elle témoignerait plutôt d'une évolution des puissances émergentes vers des stratégies de mobilisation plus pragmatiques²⁷.

²² La déclaration de Tschwane en 2006 prévoit une coopération allant des questions de défense au commerce et aux échanges culturels. SHRIVASTAVA, Meenal, « India and Africa, From Political Alliance to Economic Partnership », *Politikon*, vol.36, n°1, 2009, pp.117-143

²³ Les deux pays entretiennent une longue tradition de coopération technique notamment dans le domaine spatial, qui remonte au rétablissement des relations diplomatiques en 1974 et a été réaffirmée par la signature d'un partenariat stratégique en 2004. BECARD, Danielly Silva Ramos, *O Brasil e a Republica popular da China*, Brasilia, FUNAG, 2008, 330p.

²⁴ Brésil, Russie, Inde, Chine. Catégorie économique inventée en 2001 par l'économiste Jim O'Neill de la Banque Goldman Sachs, qui s'est transformée en un forum de consultation avec la Réunion d'Ekaterinbourg en juin 2009.

²⁵ Culture, environnement, tourisme, éducation, santé, énergie, transports aériens, mais aussi solidarité internationale, avec la création du Fonds IBSA, d'un budget modeste (3 millions de dollars), mais destiné à financer des projets de développement agricole au Laos, en Haïti ou en Guinée-Bissau. VIZENTINI, Paulo G F., « O G3 e o G20 : o Brasil e as novas coalizões internacionais », in DE OLIVEIRA, Henrique Altemani, LESSA, Antônio Carlos, *Relações Internacionais do Brasil : temas e agendas*, v.2, São Paulo, Saraiva, 2006, pp.159-194

²⁶ Le G20 est cette coalition de pays émergents qui est apparue lors de la réunion ministérielle de Cancun en septembre 2003, afin de s'opposer à la conclusion d'un accord entre l'Union Européenne et les Etats-Unis dans le Cycle de Doha. Amrita, TUSSIE, Diana, « The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO », *World Economy*, vol.27, n°7, 2004, pp.947-966

²⁷ En effet, ces pays étant des *insiders* de la mondialisation, ils souhaitent profiter pleinement du système international et militent contre le protectionnisme des pays développés. Ce n'est donc pas un hasard si le G20 est

Ces relations horizontales sont également **concurrentielles**. Les puissances émergentes, qui ont des profils et des modalités semblables d'insertion internationale sont concurrentes pour attirer les IDE venus des pays développés, mais également pour s'assurer des approvisionnements stratégiques et pour conquérir de nouveaux marchés, en Asie Centrale, en Afrique ou en Amérique latine. Associées politiquement dans les organisations internationales par une coopération horizontale, les puissances émergentes sont concurrentes dans leurs rapports verticaux avec les autres PED, qui présentent des niveaux plus faibles de développement économique et d'insertion internationale.

Les relations Sud-Sud que nous appelons **verticales** sont donc des rapports asymétriques. Cette différence de statut et de capacités entraîne des relations du type prédation/solidarité. On peut parler de **prédation**, même si le mot est un peu fort, pour définir la progression économique et commerciale des puissances émergentes en Afrique, en Asie Centrale ou en Amérique latine. La dimension croissante des appareils productifs chinois, indiens ou brésilien augmente leur demande de matières premières, énergie et minerais, mais également de denrées alimentaires, stimulées par l'augmentation du niveau de vie des populations incluses dans ce processus industrialisant. La recherche d'approvisionnements stratégiques devient alors une condition de la poursuite du développement économique, base de la légitimité politique dans ces pays traversés par de fortes inégalités. La quête de ressources et la concurrence accrue des marchés internationaux poussent les entreprises des puissances émergentes à s'internationaliser et à s'implanter massivement en Afrique, en Amérique latine et en Asie centrale, dans l'extraction de matières premières mais aussi dans la commercialisation de produits manufacturés et la construction d'infrastructures (routes, ports, hôpitaux, usines)²⁸.

Si le moteur de ces relations de prédation est économique, la diplomatie des puissances émergentes appuie la progression des entreprises nationales lors des visites diplomatiques, avec la signature d'accords politiques et commerciaux, mais aussi en

constitué par des *insiders*, mobilisés autour de l'opposition aux subventions agricoles des Etats-Unis et de l'Union Européenne, qui concurrencent les productions de ces pays émergents. Les pays ACP, qui sont pour la plupart des *outsiders*, bénéficient d'accords préférentiels avec l'Union Européenne, et sont eux groupés au sein du G90, qui critique la position du G20. TAYLOR, Ian, « The South Will Rise Again : New Alliances and Global Governance : The India-Brazil-South Africa Dialogue Forum », *Politikon*, vol.36, n°1, 2009, pp.45-58

²⁸ HUCHET, Jean-François, RUET, Joël, « Les multinationales chinoises et indiennes à la conquête du monde », in JAFFRELOT (dir.), *Op. cit.*, pp. 209-220

développant les accords de libre-échange régionaux²⁹ et en organisant des forums interrégionaux, mis en place par la Chine³⁰, l'Inde et le Brésil, qui favorisent la progression des multinationales des pays émergents. Amado Cervo définit ainsi comme « *paradigme logistique* » le soutien de la diplomatie brésilienne aux entreprises nationales, en opposition au paradigme de « l'état normal », dans lequel l'Etat n'intervient pas³¹, mais c'est une stratégie qui est commune aux autres pays émergents. Pour résumer, on voit se développer une relation asymétrique entre des pays émergents conquérants, voire prédateurs, et des « *fronts pionniers* »³² recueillant investissements, produits manufacturés et travailleurs importés. Même si ces relations asymétriques peuvent avoir des effets positifs, cela ne remet pas en cause leur caractère inégal³³.

Ces relations verticales prennent également la forme de politiques de **solidarité**, qui se traduisent par un soutien financier, avec l'augmentation de l'aide au développement³⁴, et l'expansion de l'assistance technique, avec la construction d'infrastructures financées par les puissances émergentes (et construites par leurs entreprises), le transfert de technologies, les échanges universitaires, les rencontres culturelles et sportives et l'envoi de coopérants internationaux³⁵. Le fonds IBSA, déjà cité, l'initiative prise en 2001 par l'Afrique du Sud,

²⁹ Parmi d'autres, on peut citer : Mercosur pour le Brésil depuis 1991, Southern African Development Community (SADC) pour l'Afrique du Sud depuis 1992, South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC) pour l'Inde depuis 1985, Indian Ocean Rim – Association for Regional Cooperation, pour l'Inde et l'Afrique du Sud depuis 1997, Association of South East Asian Nations (ASEAN)+3 (Chine, Japon, Corée du Sud) pour la Chine depuis 1999.

³⁰ Le Forum de Coopération Chine - Afrique, créé en 2000 et réuni en 2003, 2006 et 2009, met en relation dirigeants chinois et africains, mais aussi les entreprises de ces pays. Il s'affirme aujourd'hui comme un événement incontournable pour les pays africains et a contribué à l'explosion du commerce bilatéral, qui est passé entre 1995 et 2008 de 5 à 106 milliards de dollars. NAIDU, Sanusha, CORKIN, Lucy, HERMAN, Hayley, « China's (Re)-Emerging relations with Africa : Forging a New Consensus ? », *Politikon*, vol.36, n°1, 2009, pp. 87-115

³¹ CERVO Amado Luiz, *Inserção internacional, formação dos conceitos brasileiros*, *Op. cit.*

³² NELLOR, David, « The rise of Africa's 'frontier' markets », *Finance and Development*, 09/2008, pp. 30-33

³³ Tout d'abord, les PED bénéficient avec l'arrivée des pays émergents de nouvelles ressources financières, qui ne sont pas conditionnées politiquement ou juridiquement, à la différence des accords avec l'Union européenne ou les IFI. Les investissements des multinationales émergentes permettraient en outre d'inclure les pays africains dans la mondialisation et donc de contribuer au développement de ces *outsiders*. Enfin l'augmentation de la demande internationale de matières premières génère une tendance à la hausse des prix des commodités, qui améliore les termes de l'échange en faveur des pays exportateurs de matières premières, même si elle les pousse à une spécialisation dans le secteur primaire. BRAUTIGAM, Deborah, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 300 p.

³⁴ Ainsi, l'aide chinoise totale est passée de 650 millions à 2 milliards de dollars entre 2002 et 2006. De même, Pékin propose lors du Forum de Coopération Chine-Afrique en 2006 la création d'un fonds de développement doté de 5 milliards de dollars et annonce l'annulation de la dette bilatérale de pays africains pour 1,3 milliards de dollars. BEURET, Michel, MICHEL, Serge, « La Chine a-t-elle un plan en Afrique ? », *Afrique Contemporaine*, n°228, vol.4, 2008, pp.49-68

³⁵ GABAS, Jean-Jacques, « Les pays émergents et la coopération internationale », in JAFFRELOT (dir.), *Op. cit.*, pp.221-234

l'Inde et le Brésil à l'OMC pour la production de médicaments génériques contre le SIDA ou la coopération triangulaire sont d'autres exemples de ces politiques de solidarité mises en œuvre par des puissances émergentes³⁶.

Bien sûr, la typologie que nous présentons simplifie la réalité, mais l'apparition des puissances émergentes révèle des tendances lourdes dans les relations Sud-Sud qui peuvent s'analyser sous une dimension horizontale ou verticale. Tout d'abord, une tendance au rapprochement politique des puissances émergentes, à la recherche d'une nouvelle multipolarité leur assurant une participation plus grande dans le système international. Ensuite, une compétition croissante au niveau commercial et financier entre les puissances émergentes pour la conquête de nouveaux marchés dans les PED, liée à des dynamiques internes d'expansion industrielle et de développement économique. Enfin, la mise en place de politiques de solidarité qui ne se basent pas sur des conditionnalités politiques ou juridiques, mais s'articulent avec des stratégies de développement économique plus larges. Le Brésil n'est donc pas le seul acteur impliqué dans les relations Sud-Sud, la progression chinoise ou indienne suscite en effet une vaste littérature qui permet de situer la PEB dans un cadre plus large.

Les déterminants de la diplomatie Sud-Sud du Brésil

Beaucoup d'auteurs opposent la diplomatie du président Cardoso et celle du gouvernement Lula, en les distinguant au niveau de l'importance accordée aux relations Sud-Sud³⁷. Si des différences idéologiques et politiques existent entre les deux gouvernements, l'évolution de l'économie brésilienne depuis 1994 permet d'expliquer en partie le développement des relations Sud-Sud du Brésil.

Sur le plan **idéologique**, la différence essentielle entre les deux derniers présidents proviendrait d'une appréhension différente de la mondialisation, de la place de l'Etat et de la

³⁶ DE OLIVEIRA, Marcelo Fernandes, « Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20 », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.48, n°2, 2005, pp. 55-69

³⁷ Dans un article très utile, Paulo Roberto de Almeida, universitaire et diplomate, effectue une revue de la littérature consacrée à la PEB, et distingue trois groupes, les voix autorisée et officielles (le président Lula, le chancelier Celso Amorim), les compagnons de route (Amado Cervo, Paulo Vizentini, Ricardo Seitenfus) et les observateurs critiques (Maria Regina Soares de Lima, Rubens Barbosa, lui-même). Si cet article illustre la politisation très forte du milieu universitaire brésilien, il montre également que les analyses s'accordent pour différencier la diplomatie de FHC de celle de Lula. DE ALMEIDA, Paulo Roberto, « Uma nova 'arquitetura' diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006) », in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.49, n°1, 2006, pp.95-116

diplomatie dans la promotion du développement économique national³⁸. Le gouvernement Cardoso défendrait une vision libérale, raillée comme étant naïve et « *néokantienne* », prônant l'insertion dans une mondialisation heureuse par la conformation aux règles du système, la recherche de la crédibilité économique et financière et la participation aux régimes internationaux³⁹. Le gouvernement Lula aurait adopté une approche critique de la mondialisation et favorisé le recours à un multilatéralisme subversif, destiné à réformer le système international⁴⁰. Ces approches cognitives mettent donc en avant l'importance d'éléments psychologiques pour expliquer le développement des relations Sud-Sud⁴¹.

Cette différence idéologique recouperait un autre clivage, de nature **politique**, traditionnellement présent dans la diplomatie brésilienne du XX^e siècle, qui oppose une tendance bilatérale et suiviste et une tendance universaliste et autonomiste⁴². La tendance suiviste et bilatérale, qui s'exprime après chaque changement important de régime au Brésil par un réalignement sur Washington et l'attente de contreparties économiques, serait ainsi la caractéristique principale de la diplomatie conduite entre 1995 et 2002 par FHC. La mise en avant des relations avec les pays de la Triade, la proximité avec les Etats-Unis et la volonté de « *normalisation* » du Brésil seraient la preuve d'une « *servilité* » à l'égard de la puissance américaine et expliqueraient le déclin des relations avec les autres PED pendant cette période⁴³.

A l'inverse, le gouvernement Lula marquerait le retour de la tendance autonomiste et universaliste, qui stimule la diversification des partenaires commerciaux du Brésil et favorise l'activisme dans les organisations multilatérales pour favoriser le développement économique⁴⁴. Remontant à Getúlio Vargas pour aller jusqu'aux années 1980, avec la

³⁸ PECEQUILLO, Cristina Soreanu, « A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.51, n°2, 2008, pp.136-153

³⁹ L'exemple même étant la signature du Traité de Non-Prolifération Nucléaire en 1998, alors que la diplomatie brésilienne était traditionnellement opposée à cet instrument servant au « gel du pouvoir mondial ». CERVO Amado Luiz, *Op. cit.*

⁴⁰ Voir le concept de « danse des paradigmes », employé par Amado Cervo, spécialiste engagé de l'histoire diplomatique du Brésil, pour décrire les évolutions et les hésitations de la diplomatie brésilienne dans les années 1990. BUENO, Clodoaldo, CERVO, Amado Luiz, *Historia da politica exterior do Brasil*, Brasilia, UnB, 2008, 560p.

⁴¹ Voir cet article intéressant, qui explique la diplomatie Sud-Sud du Brésil par la montée d'un sentiment d'auto-estime national. BURGESS, Sean W., « Auto-Estima in Brazil: The Logic of Lula's South-South Foreign Policy », *International Journal*, vol.60, n°4, 2005, pp. 1133-1151

⁴² SARAIVA, Miriam Gomes, *Op. cit.*

⁴³ Amado Cervo soutient que les années 1990 ont vu apparaître le paradigme de l'« Etat Normal », c'est-à-dire l'Etat néolibéral et soumis, qui a entraîné cette position de servilité du Brésil. CERVO Amado Luiz, *Op. cit.*

⁴⁴ FONSECA, Gelson Jr., « Mundos diversos, Argumentos Afins : Notas sobre Aspectos Doutrinarios da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsavel », in ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon et al.

Politique extérieure indépendante (PEI) (1961-1964), et le Pragmatisme responsable et œcuménique (PRE) (1974-1979) comme heures de gloire, cette stratégie universaliste serait à nouveau adoptée à partir de 2003 par la diplomatie brésilienne. Ainsi, après un recul des relations avec les PED dans les années 1990, le gouvernement Lula reprendrait le flambeau de cette tendance autonomiste. Cette réorientation politique serait à l'origine du retour de la revendication brésilienne en faveur d'un siège de membre permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, et expliquerait l'embellie récente des relations Sud-Sud⁴⁵.

Ces observations sont pertinentes, mais il faut signaler que les alternances politiques n'affectent que de manière marginale la PEB, car l'Itamaraty joue traditionnellement un rôle d'amortisseur et explique la forte **continuité de la diplomatie brésilienne** sur l'essentiel. Cette spécificité peut s'expliquer par le caractère technocratique, bureaucratique et hiérarchisé de la diplomatie brésilienne, qui engendre un esprit de corps basé sur la défense de l'intérêt national, hostile à l'intervention du politique dans son espace réservé et donc opposé aux transformations brusques⁴⁶. Pourtant, le monopole de l'Itamaraty dans la formulation du discours diplomatique a été entamé dans les années 1990 par la technicisation des questions économiques et la concurrence exercée par les Ministères liés aux questions économiques⁴⁷. Avec l'arrivée du gouvernement Lula en 2003, c'est la politisation de la politique étrangère qui touche la corporation diplomatique, de l'intérieur avec la nomination de Samuel Pinheiro Guimarães, connu pour ses positions proches du Partido dos Trabalhadores, au poste de secrétaire général de l'Itamaraty, et de l'extérieur par la montée des enjeux internationaux dans le débat public brésilien⁴⁸. Il faut donc savoir relativiser le poids de l'alternance politique de 2003 sur la PEB.

Cet exercice peut être facilité par la prise en compte des **facteurs économiques** (exportations, balance commerciale, taux de change), qui conditionnent les possibilités de telle ou telle stratégie externe compte tenu du lien historiquement fort entre la diplomatie brésilienne et l'objectif du développement national. Ainsi, la structure productive et

(dir.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*, vol.1, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2006, pp. 381-432

⁴⁵ VIZENTINI, Paulo G. F., *Relações Internacionais do Brasil : de Vargas a Lula*, São Paulo, Perseu Abramo, 2003, 117p.

⁴⁶ ROUQUIE Alain, *Le Brésil au XXIe siècle, naissance d'un nouveau grand*, Paris, Fayard, 2006, 420 p.

⁴⁷ PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola, « Going Global, An organizational study of Brazilian Foreign Policy », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.51, n°1, 2008, pp.28-52

⁴⁸ DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta, « Opinião pública e política externa : insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.51, n°2, 2008, pp.80-97

exportatrice du Brésil a pendant longtemps limité les possibilités d'échanges avec les autres PED, faute de complémentarité, même lorsque le discours universaliste était dominant, par exemple au moment de la PEI⁴⁹. Il faut attendre les années 1970 et la forte croissance industrielle de la période du « *Miracle* » pour voir le Brésil exporter des produits manufacturés en direction de l'Afrique ou de l'Amérique latine⁵⁰. Symétriquement, les chocs pétroliers de 1973 et 1979 et la dépendance énergétique du Brésil ont poussé le régime militaire brésilien à diversifier ses relations, en signant un accord nucléaire avec l'Allemagne en 1974, en se rapprochant des pays pétroliers d'Afrique et du Moyen-Orient au niveau diplomatique, en condamnant le « *sionisme comme une forme de racisme* » à l'Assemblée générale de l'ONU en 1975, et économique en favorisant les échanges commerciaux et les investissements brésiliens (pétrole, ingénierie civile) contre du pétrole⁵¹.

Les déséquilibres apportés par la crise de la dette et la crise de l'inflation des années 1980 ainsi que l'incapacité des gouvernements successifs à restaurer la stabilité et la croissance vont miner la crédibilité du modèle développementaliste, qui faisait de l'Etat le moteur du développement national⁵². Ceci va favoriser l'adoption d'un nouveau modèle économique dans les années 1990, fortement inspiré par les orientations du Consensus de Washington et basé sur la libéralisation financière et l'ouverture commerciale.⁵³ Après l'échec du plan Cruzado en 1986 et du plan Collor en 1990, c'est le plan Réal, mis en œuvre en juillet 1994 sous la conduite de FHC, alors ministre des finances, qui va enfin permettre de réduire drastiquement l'inflation au Brésil, grâce à une politique d'ancrage cambial sur le dollar⁵⁴.

⁴⁹ VIZENTINI, Paulo G. F., *Relações Internacionais e desenvolvimento ; o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*, Petrópolis, Vozes, 1995, 326p.

⁵⁰ La part des produits manufacturés dans les exportations brésiliennes passe ainsi de 2,6% en 1960 à 15,2% en 1970, avant de dépasser les exportations de produits primaires en 1979 (43,6% contre 43%). Dans le même temps, la part des exportations brésiliennes en direction de l'Afrique passe de 0,4% à 5,1%, avec une part de produits manufacturés comprise entre 70 et 90% du total des exportations. Source : MDIC, www.mdic.gov.br (consulté le 30/03/2010)

⁵¹ VIZENTINI, Paulo G. F., *A política externa do regime militar brasileiro*, Porto Alegre, UFRGS, 2004, 409 p.

⁵² SENNES, Ricardo, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80 : uma potencia média recém industrializada*, Porto Alegre, UFRGS, 2003, 143p.

⁵³ On peut illustrer les effets de cette réorientation économique par la comparaison entre le Programme d'Intégration et de Coopération Economique signé entre le Brésil et l'Argentine en 1986, qui prévoyait des politiques de coordination industrielle sous l'égide des Etats, et le Traité d'Asunción signé en 1991, qui crée le Mercosur, union douanière imparfaite, caractéristique du « *régionalisme ouvert* » basé sur le libre-échange et visant à accélérer les réformes économiques des présidents Collor au Brésil et Menem en Argentine.

⁵⁴ CARNEIRO, Ricardo, *Desenvolvimento em crise : A economia brasileira no ultimo quarto do século XX*, São Paulo, UNESP, 2002, 423p.

Mais la lutte contre l'inflation va se faire au prix d'une surévaluation du réal qui va pénaliser les exportations du Brésil et détériorer la balance commerciale du pays. Pour financer le déficit courant et attirer les capitaux internationaux, le gouvernement FHC va déréguler le système financier brésilien et pratiquer une politique de taux d'intérêts élevés⁵⁵. Les politiques de libéralisation et d'ouverture commerciale, ainsi que la stabilisation monétaire d'après 1994 vont favoriser la restructuration du secteur productif brésilien qui, après une période d'ajustement critique pour certains secteurs, va voir sa productivité augmenter (réorganisation de la structure des entreprises, révolution managériale, importation d'équipements et de technologies, facilitée par le taux de change apprécié du réal, privatisations et arrivées d'IDE)⁵⁶.

La PEB du gouvernement Cardoso lors de son premier mandat (1995-1999), critiquée pour la priorité accordée aux relations avec les pays de la Triade⁵⁷, peut donc être vue comme liée à la politique macro-économique poursuivie. L'attraction d'investissements et de technologies nécessaires à la modernisation de l'appareil productif brésilien, dans un contexte d'ouverture commerciale mondiale et au sein du Mercosur, nécessite un rapprochement avec les pays développés qui possèdent ces ressources. La conformité aux régimes internationaux peut être vue comme une stratégie pour assurer la crédibilité internationale du Brésil⁵⁸, condition nécessaire pour rassurer les investisseurs et poursuivre le plan Réal, base de la légitimité du président Cardoso. Les relations avec les PED ne répondant pas à ce besoin de capitaux, elles deviennent d'un intérêt immédiat moins grand, d'autant que le taux de change survalorisé du réal réduit fortement la compétitivité des produits manufacturés brésiliens par rapport à ceux des autres NPI, et rend plus difficile une stratégie exportatrice⁵⁹. Mais dans un contexte international marqué par l'instabilité des marchés financiers émergents comme nous l'avons vu, les politiques de dérégulation vont favoriser le développement d'une bulle spéculative au Brésil qui va exploser, suite à une crise de change en janvier 1999, et va pousser le gouvernement Cardoso à dévaluer le réal de 30%⁶⁰.

⁵⁵ FALCÃO SILVA, Maria Luiza, « Plano Real e Âncora Cambial », *Revista de Economia Política*, vol.22, n°3, 2002, pp.3-24

⁵⁶ DE CASTRO, Antonio Barros, « A Reestruturação Industrial Brasileira nos anos 90. Uma Interpretação », *Revista de Economia Política*, vol.21, n°3, 2001, pp.3-26

⁵⁷ CERVO, Amado Luiz, « Relações Internacionais do Brasil. Um balanço da era Cardoso », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.45, n°1, 2002, pp.5-35

⁵⁸ SOARES DE LIMA, Maria Regina, *Op. cit.*

⁵⁹ La part de l'Afrique dans les exportations brésiliennes passe ainsi de 5,3% en moyenne dans les années 1980 à 3% dans les années 1990. Source : MDIC, www.mdic.gov.br (consulté le 30/03/2010)

⁶⁰ FALCÃO SILVA, Maria Luiza, *Op. cit.*

Si cette crise financière, ainsi que les manifestations de l'unilatéralisme américain après le 11 septembre 2001, vont entraîner un changement de perception du président Cardoso vis-à-vis de la mondialisation, qu'il commence à critiquer comme étant asymétrique⁶¹, on peut considérer qu'au niveau économique, c'est la forte dévaluation du réal en janvier 1999 par FHC qui va permettre l'expansion commerciale du Brésil dont bénéficiera le gouvernement Lula à partir de 2003. Le boom exportateur du Brésil des années 2000⁶² s'explique ainsi par l'augmentation de la valeur des produits primaires et semi-manufacturés exportés (soja, minerai de fer), dopée par la demande chinoise, et par l'augmentation du volume des produits manufacturés exportés, suite à la dévalorisation de 1999 qui augmente la compétitivité-prix des produits brésiliens, mais aussi grâce aux gains de productivité obtenus dans les années 1990⁶³.

Cette même restructuration productive de l'économie a permis aux grands groupes brésiliens (Petrobras, Gerdau, Marcopolo, Oderbrecht et Vale), plus compétitifs, de pouvoir s'insérer compétitivement sur les marchés mondiaux et de s'internationaliser massivement en Amérique latine, en Afrique ou en Asie⁶⁴. Dans un contexte économique interne plus clément, le gouvernement Lula a pu profiter d'une conjoncture internationale marquée par l'augmentation du commerce entre les PED pour développer les relations Sud-Sud du Brésil⁶⁵. Dans ce contexte, les politiques de solidarité sont devenues complémentaires d'intérêts commerciaux.

⁶¹ Cette inflexion se traduit par un positionnement plus critique dans les organisations internationales et par la relance de l'intégration régionale en 2000 avec la réunion à Brasilia du premier Sommet des Chefs d'Etats de l'Amérique du Sud et la création de l'Initiative pour l'Intégration Régionale Sud-Américaine (IIRSA). DA SILVA, André Luiz Reis, *Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica : A Política externa do Governo Fernando Henrique Cardoso*, Porto Alegre, UFRGS, Thèse, 2008, 358p.

⁶² Les exportations passent de 55 à 197 milliards de dollars entre 2000 et 2008. Le solde commercial passe de -0,7 à +25 milliards de dollars sur la même période, après avoir atteint +46,5 milliards en 2006. Source : MDIC, www.mdic.gov.br (consulté le 30/03/2010)

⁶³ OLIVEIRA, Adalton, VILLARES, Fabio, NETO, José Wagner, « A sustentabilidade do dinamismo do setor externo brasileiro », in DUPAS, Gilberto (dir.), *Espaços para o crescimento sustentado da economia brasileira*, São Paulo, UNESP, 2007, pp.87-114

⁶⁴ GOMES, Victor, ELLERY, Roberto Jr., « Perfil das Exportações, Produtividade e Tamanho das Firms no Brasil », *Revista Brasileira de Economia*, vol.61, n°1, 2007, pp.33-48

⁶⁵ BARBOSA, Alexandre de Freitas, NARCISO, Thais, BIANCALANA, Marina, « Brazil in Africa : Another Emerging Power in the Continent ? », *Politikon*, vol.39, n°1, 2009, pp.59-86

La solidarité au service de l'influence

L'insertion internationale du Brésil depuis les années 1990 s'est faite dans les canons libéraux qui régissent l'activité diplomatique et la réalité économique des autres pays émergents. Les relations Sud-Sud du Brésil s'inscrivent donc dans la typologie que nous avons décrite auparavant, avec une dimension horizontale relative aux autres puissances émergentes, au sein des organisations internationales comme l'ONU et l'OMC ou de mécanismes de coordination multilatéraux comme le Forum IBSA et le BASIC, et verticale relative aux pays africains ou latino-américains. Lorsque l'on étudie les relations Sud-Sud du Brésil, il convient donc de savoir quel type de pays est concerné et, partant, quelles sont les dynamiques qui régissent ces relations afin d'évaluer leurs conséquences.

Entre des processus positifs de coopération et de solidarité et des logiques négatives de concurrence et de prédation, il n'y a pas forcément d'incompatibilité. Il peut même y avoir complémentarité. Aussi, alors que les relations horizontales du Brésil sont caractérisées par une certaine continuité, le gouvernement FHC dans les années 1990 maintenant de bonnes relations avec la Chine, l'Inde et l'Afrique du Sud, particulièrement à l'OMC, on peut considérer que les relations Sud-Sud verticales du Brésil ont connu une nette expansion depuis 2003, combinant à la fois une logique de solidarité et d'influence. Bien que la défense d'intérêts multiples (politiques, économiques, idéologiques) ne soit pas spécifique au Brésil, on peut considérer que la diplomatie Sud-Sud du gouvernement Lula se différencie de celle du gouvernement FHC par la mise en avant d'un discours normatif, qui donne une autre signification à ses relations verticales, permettant de mettre la solidarité au service de l'influence.

Cette **instrumentalisation du discours** est liée selon nous à une dynamique interne, qui pousse le gouvernement Lula à afficher une diplomatie progressiste et active, comme compensation politique au maintien de l'orthodoxie macro-économique⁶⁶. Dans ce cadre, la diplomatie Sud-Sud et le développement de politiques de solidarité avec les PED serviraient à combler les aspirations réformistes d'une partie de l'électorat du Parti des Travailleurs, opposée à la diplomatie du gouvernement Cardoso, dans un contexte de politisation de la PEB⁶⁷. De plus, cette diplomatie solidaire repose sur une stratégie qui associe la légitimité des initiatives internationale de la PEB à la promotion de l'image du Brésil et de son

⁶⁶ SOARES DE LIMA, Maria Regina, *Op. cit.*

⁶⁷ DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta, *Op. cit.*

charismatique chef d'Etat, Lula, et qui revendique la défense de valeurs normatives (lutte contre la pauvreté, écologie, multilatéralisme). La solidarité affichée de la diplomatie brésilienne servirait ainsi à augmenter le poids du pays dans les négociations internationales, en le présentant comme modèle et comme force morale, ce qui permettrait de poursuivre sur le plan international un agenda social mis en œuvre au niveau national, avec le plan *Fome Zero* et la *Bolsa Familia*, cités comme modèle par les institutions internationales comme la Banque mondiale⁶⁸.

Depuis 2003, les politiques de **solidarité** du Brésil dans les PED ont pris la forme d'annulations de dettes bilatérales (Angola, Mozambique) et de concessions de prêts par la BNDES⁶⁹, mais surtout de programmes d'assistance technique qui se sont fortement développés. Au Brésil, la coopération technique avec les PED remonte aux années 1960, avec la création en 1969 d'un secrétariat chargé de coordonner les actions de coopération internationale. Il faudra pourtant attendre le Conférence des Nations unies sur la coopération technique entre pays en développement et l'approbation du plan d'action de Buenos Aires en 1978 pour que le gouvernement brésilien développe une véritable politique de coopération technique internationale. Le nombre de projets commandités par l'Itamaraty passant alors de 28 dans les années 1970 à 600 dans les années 1980⁷⁰. Aujourd'hui, si de nombreux ministères (santé, éducation, agriculture), agences gouvernementales (Embrapa pour l'agriculture, Cnpq pour la recherche) et organismes privés (SENAI pour la formation professionnelle) sont impliqués, c'est l'Agence brésilienne de coopération (ABC), créée en 1987 au sein du MRE avec l'aide du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), qui gère la coopération internationale du Brésil en lien avec sa diplomatie.

Le nombre de projets de coopération financés par l'ABC s'est fortement accru avec l'arrivée du gouvernement Lula, puisqu'il est passé de 23 à 176 entre 2003 et 2006⁷¹. Le budget des opérations gérées par l'ABC s'élève en 2007 à 22 millions de dollars et les

⁶⁸ VENTURA, Enrique, *Brésil, la diplomatie de l'influence : dynamiques, réalisations et méthodes de la diplomatie brésilienne depuis 2003*, Grenoble, IEP Grenoble, Mémoire de 1^{er} cycle, 2008, 217 p.

⁶⁹ RIBEIRO, Claudio Oliveira, « A politica africana do Governo Lula (2003-2006) », *Tempo Sociológico*, vol.21, n°2, 2009, pp.185-209

⁷⁰ VAZ, Alcides Costa, INOUE, Cristina Yumie Aoki, « Les économies émergentes et l'aide au développement international : Le cas du Brésil », *IDRC*, 2007, 23p., Disponible sur : http://www.idrc.ca/uploads/user-S/12447282761cas_du_bresil.pdf (consulté le 31/03/2010)

⁷¹ Le montant total de la coopération brésilienne s'élève à 85 millions de dollars en 2007 si l'on regarde le budget de l'ensemble des ministères, mais de nombreux programmes de coopération font intervenir des financements d'organisations internationales ou des financements de pays développés sur un mode triangulaire. *Ibid.*

principales actions financées sont la formation professionnelle (22,4%), la santé (18,8%), l'agriculture (14,9%), et l'éducation (10%)⁷². La question de la santé est un élément essentiel de la diplomatie solidaire du Brésil, quand on pense au contentieux sur les brevets pharmaceutiques à l'OMC en 2001 et à la question de l'accès au trithérapie contre le SIDA en Afrique⁷³, mais d'autres domaines sont concernés par la coopération technique, même si leur importance financière est moindre, comme le sport par exemple, financé à hauteur de 464 000 dollars en 2007 (2% du budget de l'ABC), avec l'envoi d'entraîneurs de football en Jamaïque et en Haïti⁷⁴.

Les budgets alloués à l'assistance technique sont répartis entre l'Afrique (52%), l'Amérique du Sud (18%), les Caraïbes (16%) et l'Asie (10%)⁷⁵. Les zones prioritaires de la coopération sont définies par le gouvernement et reflètent donc les orientations générales de sa diplomatie. L'Amérique latine est l'objet de nombreux programmes de coopération, qui sont en lien avec l'intégration régionale⁷⁶, ou l'intervention brésilienne en Haïti depuis 2004⁷⁷. Les pays lusophones d'Afrique (Angola, Mozambique, Cap-Vert, São Tomé et Príncipe, Guinée-Bissau) recueillent quant à eux 78% du total des fonds alloués à l'Afrique⁷⁸, ce qui illustre l'importance de ces pays pour la politique africaine du Brésil et donne un exemple de la relance de Communauté des pays de langue portugaise (CPLP) depuis 2003⁷⁹.

La définition par le gouvernement d'objectifs prioritaires montre qu'il ne s'agit pas d'une politique désintéressée, ce qui n'est pas une critique, mais une observation qui nous permet de mieux comprendre en quoi ces politiques sont instrumentalisées comme **outils d'influence** dans les relations Sud-Sud verticales du Brésil. Si l'on prend le cas de la politique africaine du Brésil, l'ouverture de 17 ambassades depuis 2003, portant le total à 33 actuellement, les sept tournées diplomatiques du président Lula entre 2003 et 2009, la réalisation de deux sommets Amérique du Sud - Afrique en 2006 à Abuja (Nigéria) et en 2009

⁷² ABC, *South-South Cooperation Activities Carried Out By Brazil*, Brasilia, FUNAG, 2007, 106 p.

⁷³ SARAIVA, José Flavio Sombra, « Política exterior do Governo Lula : o desafio africano », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.45, n°2, 2002, pp.5-25

⁷⁴ DE VASCONCELLOS Douglas Wanderley, *Esporte, poder e relações internacionais*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, 332p.

⁷⁵ ABC, *Op. cit.*

⁷⁶ Certains ont été lancés pendant le gouvernement FHC, comme ce *Mémorandum* signé avec la Bolivie en 2001 suite au lancement de l'IIRSA. DA SILVA, André Luiz Reis, *Op. cit.*

⁷⁷ 77% des fonds affecté à la région Caraïbes sont destinés à Haïti en 2007.

⁷⁸ ABC, *Op. cit.*

⁷⁹ La Communauté des pays de langue portugaise a été créée en 1996, mais son origine remonte à l'accord orthographique de décembre 1990 signé avec le Portugal et les pays africains lusophones, puis à l'impulsion du président Itamar Franco au début des années 90. MIYAMOTO Shiguenoli, « O Brasil e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) », in *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.52, n°2, 2009, pp. 22-42

sur l'île de Margarita (Venezuela), ainsi que la signature de nombreux accords de coopération avec les pays du continent africain ont abouti à un rapprochement net entre le Brésil et l'Afrique⁸⁰. Cette évolution ne se traduit pas que par la promotion d'un discours solidaire, basée sur des affinités culturelles et historiques, mais elle correspond à des logiques économiques communes aux puissances émergentes, comme la recherche de matières premières stratégiques et de débouchés pour leur production industrielle. L'augmentation du commerce bilatéral, qui passe de 4 à 25 milliards de dollars entre 1999 et 2009, et la progression des IDE brésiliens en Afrique qui atteignent 10 milliards en 2009, même s'ils font du Brésil un acteur secondaire par rapport à la Chine et l'Inde, illustrent cette présence économique croissante⁸¹.

Abordons par exemple la promotion des biocarburants en Afrique. Les biocarburants suscitent un intérêt grandissant en Afrique, car ils sont vus comme une solution pour réduire la dépendance énergétique des pays non producteurs de pétrole, mais également comme un moyen de développement économique pour l'agriculture familiale⁸². L'installation d'une antenne de l'Embrapa, l'agence agronomique brésilienne, à Accra au Ghana en 2007, afin de partager les savoir-faire brésiliens en matière de développement agricole et de biocarburants, est une donc une politique vertueuse d'assistance technique⁸³. Mais l'Embrapa est associée dans la promotion des biocarburants à la Petrobras et Oderbrecht, entreprises brésiliennes qui sont implantées en Afrique dans l'exploitation de pétrole off-shore et la construction d'infrastructures, qui sont des acteurs important du secteur des biocarburants⁸⁴.

La promotion des biocarburants en Afrique, qui se base sur un discours de solidarité voire même de philanthropie, est donc au service d'intérêts économiques évidents pour le Brésil, premier exportateur mondial de biocarburants qui dispose d'un avantage absolu en termes de production d'éthanol et de savoir-faire technologique⁸⁵. Elle permet également au Brésil d'apparaître comme un modèle de développement durable, ce qui accroît son poids

⁸⁰ BARBOSA, Alexandre de Freitas, NARCISO, Thais, BIANCALANA, Marina, *Op. cit.*

⁸¹ RIBEIRO Claudio Oliveira, « La politique africaine du Brésil et le gouvernement Lula », *Politique Africaine*, n°113, 2009, pp.71-91

⁸² AMIGUN, Bamikole, SIGAMONEY, Rovani, VON BLOTTNITZ, Harro, « Commercialisation of biofuels industry in Africa, A review », *Renewable and sustainable energy reviews*, n°12, 2008, pp. 690-711

⁸³ LAFARGUE, François, « Le Brésil, une puissance africaine ? », *Afrique Contemporaine*, n°228, 2008, pp.137-150

⁸⁴ MASIERO, Gilmar, LOPES, Heloisa, « Etanol e biodiesel como recursos energeticos alternativos : perspectivas da America Latina e da Asia », *Revista Brasileira de Politica Internacional*, vol.51, n°2, 2008, pp.60-79

⁸⁵ HIRA, Anil, DE OLIVEIRA, Luiz Guilherme, « No substitute for oil ? How Brazil developed its ethanol industry », *Energy Policy*, n°37, 2009, pp.2450-2456

dans la gouvernance environnementale mondiale. Le Brésil, s'il développe avec les PED des relations asymétriques, comme le font les autres puissances émergentes, le fait donc en cherchant à légitimer ces relations par l'affirmation de valeurs positives, qu'il applique dans le cadre de politiques de solidarité.

Conclusion

Nous avons essayé de montrer que toutes les relations entre PED ne relevaient pas des mêmes dynamiques, et ne devaient donc pas être analysées de la même manière. On peut dire que la mondialisation et la montée en puissance des pays émergents ont pour conséquence la polarisation croissante du monde en développement entre *insiders* et *outsiders*, ce qui affecte la prégnance du discours unitaire qui est à la base même des relations Sud-Sud. Le développement des relations Sud-Sud horizontales, entre pays de profils similaires, relèverait ainsi d'une tendance lourde liée à l'apparition de nouveaux pôles de pouvoir, alors que les relations Sud-Sud verticales, placées sous le signe de l'asymétrie, pourraient aboutir à des impérialismes qui ne disent pas leur nom. En effet, si les puissances émergentes comme le Brésil mettent en avant la coopération Sud-Sud, elles mènent de concert des stratégies de conquête économique et des politiques de solidarité sous le même intitulé. Il faut donc pouvoir analyser l'un sans exclure l'autre.

Cette évolution contemporaine des relations internationales nous interroge après tout sur les représentations même de l'ordre international. Admettre que les puissances émergentes puissent poursuivre des stratégies impérialistes, c'est leur reconnaître une autonomie et une responsabilité qui tranche avec le discours victimaire habituel du Tiers-mondisme, c'est enfin le meilleur moyen de comprendre leur comportement international.

Bibliographie

Ouvrages

- ABC, *South-South Cooperation Activities Carried Out By Brazil*, Brasilia, FUNAG, 2007, 106 p.
- BUENO, Clodoaldo, CERVO, Amado Luiz, *Historia da politica exterior do Brasil*, Brasilia, UnB, 2008, 560p.
- JAFFRELOT, Christophe (dir.), *L'enjeu Mondial : les pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, 382p.
- VIZENTINI, Paulo G. F., *Relações Internacionais do Brasil : de Vargas a Lula*, São Paulo, Perseu Abramo, 2003, 117p.

Articles scientifiques

- BARBOSA, Alexandre de Freitas, NARCISO, Thais, BIANCALANA, Marina, « Brazil in Africa : Another Emerging Power in the Continent ? », *Politikon*, vol.39, n°1, 2009, pp.59-86
- DE OLIVEIRA, Marcelo Fernandes, « Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20 », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.48, n°2, 2005, pp. 55-69
- GOMES SARAIVA, Miriam, « As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007 », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.50, n°2, 2007, pp.42-59
- HISRT, Mônica, SOARES DE LIMA, Maria Regina, « Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities », *International Affairs*, vol.82, n°1, 2006, pp.21-40
- HURRELL, Andrew, « Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers », *International Affairs*, vol.82, 2006, pp. 1-19
- LAFARGUE, François, « Le Brésil, une puissance africaine ? », *Afrique Contemporaine*, n°228, 2008, pp.137-150
- NARLIKAR, Amrita, TUSSIE, Diana, « The G20 at the Cancun Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions in the WTO », *World Economy*, vol.27, n°7, 2004, pp.947-966
- PECEQUILLO, Cristina Soreanu, « A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.51, n°2, 2008, pp.136-153
- RIBEIRO, Claudio Oliveira, « A política africana do Governo Lula (2003-2006) », *Tempo Sociológico*, vol.21, n°2, 2009, pp.185-209
- SOARES DE LIMA, Maria Regina, « A politica externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol.48, n°1, 2005, pp. 24-59
- TAYLOR, Ian, « The South Will Rise Again: New Alliances and Global Governance : The India-Brazil-South Africa Dialogue Forum », *Politikon*, vol.36, n°1, 2009, pp.45-58

Présentations

- VAZ, Alcides Costa, INOUE, Cristina Yumie Aoki, « Les économies émergentes et l'aide au développement international : Le cas du Brésil », *IDRC*, 2007, 23p., Disponible sur : http://www.idrc.ca/uploads/user-S/12447282761cas_du_bresil.pdf (consulté le 31/03/2010)

RESUME

Cet article analyse la diplomatie Sud-Sud du Brésil, présentée depuis 2003 comme l'un des aspects essentiels de l'émergence brésilienne, en détaillant les facteurs politiques, idéologiques et économiques qui la conditionnent. L'auteur présente les relations Sud-Sud du Brésil en distinguant deux types d'interactions, horizontales, avec les autres pays émergents (Inde, Chine) et verticales (avec l'Amérique Latine, l'Afrique et le Moyen-Orient), afin de distinguer les logiques de coopération/solidarité et celles de concurrence/prédation, regroupées abusivement sous le vocable normatif « Sud-Sud ».

Mots-clés : Brésil, relations internationales, diplomatie d'influence, gouvernement Lula