



---

## LES RELATIONS INTERNATIONALES DU BRÉSIL, DE 2019 À 2022

---

*Paulo Roberto DE ALMEIDA<sup>1</sup>*

Suivant qu'on approche les relations extérieures du Brésil sous le mandat du président Bolsonaro au moyen, d'un côté, du contenu de sa politique extérieure, ou, de l'autre côté, par l'entremise de son outillage diplomatique, il est possible d'avoir deux visions contrastantes, l'une marquée par une certaine continuité, l'autre coupée en deux parties bien démarquées entre elles. En effet, sous cette seconde approche, il y a deux périodes bien nettes du point de vue de la diplomatie : entre janvier 2019 et mars 2021, une première phase ; ensuite, depuis avril 2021 jusqu'à la fin du mandat. Cette division est beaucoup moins nette du point de vue de la politique extérieure, celle qui dépend strictement du président et d'un cercle très limité. Cela se comprend si l'on tient compte de la structure de prise de décisions dans les relations extérieures du Brésil : une république présidentieliste, où la compétence en la matière appartient exclusivement ou essentiellement au chef de l'État (qui l'est aussi du gouvernement), assisté, théoriquement, du ministre des Affaires étrangères, mais éventuellement conseillé par d'autres éléments du cercle présidentiel.

Si la diplomatie a été marquée par une nette rupture, et pas seulement de style, entre le premier ministre, Ernesto Araujo, hautement idéologique, et son successeur, Carlos França, essentiellement professionnel, la politique étrangère n'a pas subi des grands changements, étant donnée la personnalité du président. Celui-ci, élu en 2018 dans une poussée de l'extrême-droite depuis l'impeachment de la présidente Dilma Rousseff (2016), est cependant surtout redevable de son cercle intime de « conseillers », des membres de sa propre famille et d'un noyau de militaires alignés sur la vision de monde de la dictature militaire (1964-1985). Jusqu'à la fin de 2018 le Brésil

---

1. Diplomate, professeur

([www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org); [diplomattizzando.blogspot.com](http://diplomattizzando.blogspot.com); [pralmeida@me.com](mailto:pralmeida@me.com))

<https://doi.org/10.54695/pal.119.033>





semblait entièrement satisfait de la qualité de sa diplomatie, tenue pour excellente selon l'avis de ses voisins régionaux mais aussi de ses principaux partenaires ; à partir de 2019, ce consensus interne et externe semble s'être évanoui, au point où l'on en arrive à parler du Brésil, et de sa diplomatie, comme d'un pays « paria » international.

Cet essai survolera les grandes options de politique étrangère de la première moitié du mandat de Bolsonaro – certainement inouïes dans le contexte historique de la diplomatie du Brésil –, pour se détenir ensuite sur les principaux dossiers traités par la présidence et par la diplomatie professionnelle. Cette bipartition est importante, étant données les différences subtiles entre l'une et l'autre, surtout pendant la deuxième moitié du mandat. Ces éléments sont les relations bilatérales avec les États-Unis et particulièrement avec Trump (2019–2020) ainsi qu'avec la Chine, les rapports régionaux avec l'Union Européenne par l'entremise du Mercosur, ainsi que la politique pour l'environnement, responsable de la détérioration de l'image du Brésil dans le monde, et la politique régionale, surtout en Amérique du Sud. Un autre domaine important est constitué par les thèmes à l'ordre du jour dans les organisations internationales, dont les droits de l'homme, le système multilatéral de commerce et, d'une nature conjoncturelle, l'irruption de deux événements majeurs de 2020 à 2022 : la pandémie du Covid-19 et la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine en 2022.

#### AU DÉBUT ÉTAIT L'ANTI-GLOBALISME, BÊTE NOIRE DE LA NOUVELLE DROITE

On n'a jamais eu, soit au moment du discours d'investiture du président, le 1<sup>er</sup> janvier 2019, soit depuis la prise de possession de son premier ministre des affaires étrangères, le 2 janvier, une déclaration circonstanciée sur la politique étrangère, c'est-à-dire un *statement of policy*, décrivant en détail de quoi serait faite cette politique pour chacun des partenaires étrangers du Brésil, ou dans chaque domaine d'activité de sa diplomatie, pourtant réputée très expérimentée et beaucoup respectée dans la région et de par le monde. Ce fut le cas non seulement de la diplomatie et la politique extérieure, mais de tous les autres secteurs de la vie politique nationale aussi. Élu dans l'espoir d'une politique d'ouverture économique et de libéralisation commerciale, avec des privatisations et l'expansion des investissements d'une ambiance de liberté d'entreprise, mais surtout de combat contre la corruption et la « vieille politique » – suivant l'impulsion donnée par les grandes manifestations populaires de la période 2013–2016, contre la corruption des gouvernements du Parti des Travailleurs –, le résultat effectif des premiers mois de l'administration Bolsonaro s'est vite révélé le contraire de tout qui avait été promis pendant la campagne de 2018. Aucune privatisation, l'abandon complet de la lutte contre la corruption – et bien au contraire, le sabotage d'abord discret, puis ouvert de l'Opération Lavage Rapide menée par l'ancien juge Sergio Moro, resté peu de temps en tant que ministre de la Justice – et surtout l'alliance avec les mêmes *caciques* de la vieille politique qui ont assuré au président un verrouillage complet de toute demande d'impeachment (plus d'une centaine), à cause



des désastres sur le front de l'environnement, du négationnisme meurtrier pendant la pandémie du Covid-19, tout comme à cause de ses attaques contre les médias et les institutions de l'État (les deux autres pouvoirs, le Congrès et la Cour Suprême), en essayant une aventure chaviste au Brésil.

À part la dérive terrifiante sur le terrain de l'environnement – avec triplification inouïe de la destruction des ressources naturelles en Amazonie et démantèlement délibéré de tous les mécanismes de contrôle des activités illégales –, ce qui a le plus frappé l'opinion publique, au Brésil et à l'étranger, ce fut une inversion radicale des principes et objectifs de la politique extérieure traditionnelle, d'équilibre diplomatique et de défense du multilatéralisme, subitement transformée par un alignement total avec les positions les plus paranoïaques de l'extrême-droite américaine, de la troupe de Trump surtout, avec un antimondialisme forcené et un retour aux versions le plus anachroniques d'un nationalisme rustique, style Dictature militaire des années 1960–70, combiné à un anticommunisme désuet et exagéré, comme si l'Occident était encore en proie à menace des bolchéviques européens ou chinois.

Les diplomates en poste aux principales organisations multilatérales – à New York, à Genève, à Paris ou ailleurs – étaient obligés de défendre les nouvelles positions, les unes plus délirantes que les autres, en tout cas coïncidant avec les directives du Département d'État sous Trump et Mike Pompeo, que les diplomates les plus avisés plaçaient à l'enseigne de la « frange lunatique » de la nouvelle droite américaine ultra-conservatrice. Le ministre Ernesto Araújo choquait les professionnels de la diplomatie, tout comme les observateurs externes, par ses discours prétendument « philosophiques », qui n'étaient en fait qu'une reproduction vulgaire de ces théories de la conspiration des mouvements les plus lunatiques de la droite.

### **TRUMP, LE SAUVETEUR DE L'OCCIDENT, TENU COMME GUIDE DE BOLSONARO**

Le nouveau ministre, d'ailleurs un diplomate obscur récemment promu au dernier rang de la carrière, sans aucune expérience de représentation proprement dite à l'étranger, n'avait été choisi qu'en faveur d'un article bizarre publié dans une revue du Ministère des Affaires Étrangères nommé « Trump et l'Occident », où le président américain était présenté comme le sauveur des pays démocratiques, prétendument noyés à nouveau par le communisme montant, cette fois-ci par l'ascension de la Chine aux premiers rangs internationaux. Bolsonaro lui-même avait Trump comme son guide le plus aimé, arrivant même, lors d'une rencontre à l'ouverture des débats à l'Assemblée Générale des Nations Unies, en 2019, à le lancer un humiliant « I love you Trump », ce qui confirme la soumission la plus complète de la diplomatie brésilienne aux volontés et désirs de celui qui s'empressait de démanteler tout ce que les Américains avaient construit dans le système multilatéral depuis Bretton Woods. Pour la première fois depuis un demi-siècle, la délégation brésilienne à New York votait avec les États-Unis et Israël sur la question de l'embargo américain contre Cuba.





Elle désavouait ainsi un principe central de la diplomatie brésilienne dans sa traditionnelle obéissance à l'esprit et à la lettre du Droit International, contre l'application de sanctions unilatérales dérivées de l'extension extra-territoriale d'une loi nationale. Ce fut ainsi pour des nombreux autres points à l'ordre du jour des organisations multilatérales, surtout à Genève pour des questions de droits humains.

#### **CHINE OU LE TECHNO-TOTALITARISME, CENSÉ DÉTRUIRE LA DÉMOCRATIE AU BRÉSIL**

L'hostilité de la famille présidentielle envers la République Populaire de Chine, son attachement non secret à la République de Chine, à Taïwan, la reprise de l'anticommunisme puérile de l'époque la plus sombre du régime militaire de 1964, ont marqué la toute première phase de la diplomatie bolsonariste, puisque le fils du président, député à la Chambre où il était président du Comité des Affaires Étrangères, insistait sur des accusations contre le premier partenaire commercial du Brésil depuis 2009 – dont le *turnover* des échanges réciproques était plus du double du montant combiné entre les deux autres principaux partenaires, les États-Unis et l'Union Européenne – et faisait un point d'honneur de suivre les directives de Trump dans son offensive contre la compagnie chinoise Huawei et sa technologie du 5G. Le ministre, quant à lui, insistait en appeler le Covid-19 un « virus chinois » (à l'instar de Trump), arrivant même à décrire la poussée économique chinoise comme capable de produire une nouvelle sorte de dictature, le « technototalitarisme ». Les relations bilatérales se sont vite envenimées, avec échange réciproques d'accusations sur les réseaux sociaux avec l'Ambassadeur chinois à Brasília, provoqués par le fils du président brésilien et le ministre, qu'il tenait sous contrôle.

#### **L'UNION EUROPÉENNE ET SON INSISTANCE AGAÇANTE SUR L'ENVIRONNEMENT**

Ce fut une question de jours, ou de semaines, pour que les rapports avec les grands pays de l'UE, mais aussi avec la Norvège, avec l'Allemagne le principal proviseur de fonds pour des projets en Amazonie, commencent une descente vers le pire, jusqu'à la suspension des subventions, à cause de l'antipolitique destructrice du président Bolsonaro envers l'entière manière de traiter les questions de la préservation de l'environnement, les errements criminels envers les droits des Indiens de la région et des sujets apparentés. Bolsonaro lui-même s'est attaqué à Angela Merkel et à la première ministre de la Norvège, avant d'offenser le président français Emmanuel Macron et son épouse, ce qui était du jamais vu dans les annales de la diplomatie brésilienne ; il a refusé de recevoir le ministre français des Affaires Étrangères et s'est opposé de manière générale aux arguments européens sur la question de l'environnement, au moment même où l'on signait un historique accord d'association entre le Mercosur et l'UE, en juin 2019, depuis vingt ans de négociations. Cet accord, en fait, n'a aucune chance d'être ratifié tant que Bolsonaro sera président.





## LE MERCOSUR ET L'AMÉRIQUE DU SUD : DES OPPORTUNITÉS PERDUES

L'emprise fortement idéologique sur la politique extérieure régionale, mise dès le début au service d'une offensive contre le « communisme » du Forum de São Paulo – une coordination des partis de gauche de l'Amérique Latine, dominée vraisemblablement par les communistes cubains –, a mené la diplomatie brésilienne à contrarier hostilement et ouvertement les gouvernements de gauche de la région, et plus fortement encore la dictature chaviste à Caracas. Les premiers contacts ont été faits avec le gouvernement encore libéral de Macri, en Argentine ainsi qu'avec les présidents de droite du Chili et du Paraguay. Cependant, Bolsonaro a eu l'affront de faire des éloges à ses anciens dictateurs Pinochet et Stroessner. La « fin » de l'Unasur – une création du premier gouvernement Lula – a été proclamée, avec une proposition de fonder une nouvelle organisation de consultation, le ProSur, mais seulement avec ces gouvernements de droite ainsi qu'avec la Colombie : ce fut un échec. Dès les élections primaires en Argentine, en mai 2019, avec une nette victoire pour le candidat « péroniste », Alberto Fernández, Bolsonaro s'est lancé sur des offenses personnelles, politiques et idéologiques, qui ont contaminé, par après, les relations bilatérales les plus importantes du Brésil en Amérique du Sud : les deux chefs d'État – Fernández étant élu en octobre suivant – ne se sont jamais rencontrés et jamais parlé directement. Il est évident que le Mercosur, qui était déjà en crise depuis un certain nombre d'années, aura pâti de cette absence complète de consultation et de coordination entre ses deux principaux membres, soit en vue de réformes de l'union douanière « incomplète » qu'il est, depuis sa naissance, soit pour la négociation de nouveaux accords commerciaux avec des pays tiers.

Le plus grave a été la perte totale de *leadership* politique et diplomatique du Brésil dans l'ensemble du continent sud-américain, ainsi que l'absence de dialogue avec les autres partenaires plus au nord, y compris le Mexique et l'Amérique Centrale, avec l'abandon d'un autre mécanisme de coordination créé aux temps de Lula, la Celac. La soumission totale aux directives américaines envers le chavisme vénézuélien a conduit le Brésil à autre type d'isolement, cette fois-ci par rapport au Groupe de Lima, censé faciliter le dialogue entre le chavistes et l'opposition pour un possible retour à la démocratie au pays andin. Le ministre Araujo a, en extrême et à l'encontre de toutes les normes inscrites à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, décidé, en mars de 2020, de retirer tout le personnel diplomatique, consulaire, attachés militaires et services commerciaux et culturels, du pays voisin, laissant les résidents brésiliens au Venezuela sans aucune sorte de soutien. Pendant le plus fort de la crise États-Unis–Venezuela, sous l'ancien conseiller de Sécurité Nationale de Trump, John Bolton, Ernesto Araújo a suivi servilement les directives américaines dans les tentatives de déboulonner, sans succès, le gouvernement de Maduro, en détriment des intérêts du Brésil dans la région, y compris contre l'avis des conseillers militaires du président Bolsonaro. Ce fut, on le sait bien, un complet échec.





## SOUDAIN, LA PANDÉMIE RÉVÈLE LE NÉGATIONNISME DU PRÉSIDENT

L'image du Brésil dans le monde, déjà sensiblement ternie par les postures antidémocratiques et anti-environnementales du président, suivi dans ses bizarreries par son ministre des Affaires Étrangères, a pris un tour encore plus étrange, même étonnant, dès le début de la pandémie du Covid-19, quand il a suivi son idole Trump dans les arguments antichinois et dans le refus d'affronter sérieusement le défi du virus pour la santé publique dans chacun des deux pays. Mais Trump, après son dédain initial envers ce danger terrible, a finalement changé de position et a accepté les recommandations des autorités sanitaires sur l'usage de masques et la vaccination en masse. Bolsonaro quant à lui n'a jamais changé de posture et, pire encore, a toujours été un activiste contre la vaccination, contre les mesures de contrôle, et a mené un combat à la limite criminel contre des mesures préventives et prophylactiques qui étaient suggérées par le personnel technique du ministère de la Santé. Il s'est montré le dernier négationniste de la planète, ce qui peut être à l'origine d'un décalage majeur entre le nombre d'infectés au Brésil et le volume des décès, par rapport à la population totale, probablement l'un des plus importants au monde. Objectivement, le nombre de victimes brésiliennes – selon des comptes afférés officiellement – a été le plus élevé dans les municipalités où Bolsonaro avait obtenu le plus grand nombre de votes en 2018, ce qui démontre une « étrange fidélité », y compris dans le désastre et la mort, de la part de ses électeurs.

Tout cela, mais surtout une « alliance » informelle avec d'autres leaders de droite – un nombre réduit en Italie (pendant la tenue de Matteo Salvini), en Hongrie (Viktor Orbán) et, particulièrement, Trump, jusqu'en janvier 2021 –, a conduit Bolsonaro et le Brésil vers un isolement international jamais vu auparavant, évident lors du G20 de Rome, fin 2021, mais déjà visible dès sa première année au pouvoir. Les folies idéologiques du ministre Araujo l'ont, finalement, mené à entrer en conflit avec les sénateurs de la puissante Commission de Affaires Étrangères, d'où a résulté sa démission en mars 2021. Ce fut un soulagement général au ministère.

## L'ISOLEMENT INTERNATIONAL DU BRÉSIL : UNE NOUVEAUTÉ DEPUIS LA DICTATURE MILITAIRE

L'éloignement du gouvernement Bolsonaro de la tenue traditionnelle du Brésil dans sa politique extérieure a été perçu depuis son début, ou même avant : tout de suite après l'annonce des résultats électoraux, le Brésil et le monde furent soumis à une suite presque incroyable de nouvelles dispositions diplomatiques qui ont choqué la diplomatie professionnelle, ainsi que le public en général. Certaines furent effectivement adoptées, d'autres abandonnées ou suspendues en vue de la réaction des milieux concernés : l'abandon de l'Accord de Paris (2015) sur l'environnement et du Pacte Global des Migrations, le changement de l'ambassade en Israël de Tel-Aviv à Jérusalem, l'ouverture des réserves indigènes et naturelles à







l'exploitation minière, fin de la démarcation des anciens lieux de refuge des esclaves échappés, la révision des relations avec la Chine « communiste » et l'établissement d'une solide alliance avec les États-Unis, ou plutôt une alliance personnelle avec le président Trump, en plus de la recherche de nouvelles alliances, à droite, en Amérique du Sud.

Dès les premiers jours de son inauguration, le nouveau ministre junior de relations étrangères a effectivement soustrait le Brésil au compromis qui avait lié les orientations générales de sa politique migratoire au Pacte Global signé quelques semaines auparavant à Marrakech, un geste incompréhensible pour un pays qui possède aujourd'hui une respectable masse d'émigrants à l'extérieur (surtout aux États-Unis, mais aussi en Europe et au Japon). Mais il n'a pas été possible de réviser la politique envers la Chine ou de déplacer l'ambassade à Jérusalem, à cause de la réaction immédiate de l'agribusiness et des exportateurs de viande halal aux pays arabes et musulmans, effrayés par la perspective de perdre des milliards de dollars en exportations ; marche arrière, donc, avec mécontentement de sa base la plus aguerrie, mais promesses de reprendre les initiatives plus loin.

Quant à la plupart des autres mesures qui dépendaient des dispositions domestiques, même sans changements dans les législations sectorielles, elles ont commencé à être appliqués, en dépit des réactions des mouvements écologistes ou des droits humains. L'approche destructrice des ressources amazoniennes a provoqué des remous dans les relations avec les principaux pays européens soutenant des projets de recherche et de développement durable, ce qui a incité Bolsonaro à réagir avec violence contre ce qu'il considérait le droit souverain du Brésil d'administrer son propre territoire, contre toute « ingérence étrangère », en arrivant même à offenser des dirigeants européens. Parallèlement, la diplomatie engageait un changement radical de posture dans les principales organisations multilatérales traitant des questions politiques et des droits humains, soit à New York, soit à Genève, en renversant des années de soutien brésilien à des causes soutenant les droits de minorités, des questions de genre, des objectifs progressistes en général : le Brésil a commencé à voter avec les États les plus conservateurs ou fondamentalistes, y compris en matières des droits des femmes, de l'immigration, de la liberté de la presse et ainsi de suite.

L'inversion conceptuelle des positions diplomatiques historiquement défendues par l'Itamaraty a été si surprenante aux yeux des diplomates au point de susciter l'acceptation, par le ministre de l'Extérieur lui-même, du nouveau statut du Brésil en tant que « paria international », condition paradoxalement incorporée à son discours dans une réception tenue à l'Itamaraty à l'occasion du Jour du Diplomate, à la fin 2020. Le manque de dialogue avec la plupart de ses partenaires étrangers ainsi que les fréquents chocs avec les parlementaires l'ont finalement abattu au mois de mars 2021. Le nouveau ministre, un professionnel discret, a commencé une sorte de « normalisation » au ministère, mais les fissures entre les positions de politique extérieure du président et de son cercle plus proche et les principes et valeurs guidant traditionnellement la diplomatie professionnelle ont eu





du mal à colmater les brèches sur d'importants sujets, dont l'environnement et le multilatéralisme toujours décriés.

#### L'UKRAINE ET LA DISJONCTION ENTRE LA POLITIQUE PRÉSIDENTIELLE ET L'ITAMARATY

La pandémie, ainsi que l'incapacité du président à établir des rapports normaux et courtois avec des collègues du continent, en vue de la distinction déjà indiquée qu'il a toujours faite entre dirigeants « de droite » et ceux considérés à gauche, ainsi qu'avec les principaux leaders de l'UE, sauf, pour des raisons purement idéologiques, avec son « ami » Trump, avaient fait de Bolsonaro un solitaire parmi les chefs d'État ou de gouvernement. On l'a vu volontairement rester seul pendant de réunions de l'ONU ou des rencontres multilatérales telles le G20, Davos, sommets sur des sujets spécifiques, et même au BRICS, ce qui a renforcé la tendance d'être tenu à l'écart des conversations informelles dans la plupart de ces occasions. Il est vrai que presque deux ans de « quarantaine » obligatoire n'ont pas créé des opportunités de voyages ou des visites de travail, moins encore de rencontres d'État, mais on a enregistré, dans la même période, de par le monde, un accroissement plus que proportionnel des consultations et réunions virtuelles entre leaders nationaux, occasions dans lesquelles Bolsonaro ne faisait que réciter des discours préalablement préparés par le personnel chargé des sujets (sur l'environnement, le renouveau du Mercosur, les rencontres sans aucun éclat des BRICS, etc.).

L'irruption de la guerre d'agression de la Russie contre l'Ukraine, en février 2022, a fait ressortir, plus que toute autre sujet à part, peut-être l'environnement, les différences entre le respect absolu de l'Itamaraty envers le Droit International et l'entêtement du président à rabaisser, peut-être même à mépriser, les chevilles centrales du multilatéralisme contemporain, inscrites à la Charte de l'ONU, ainsi qu'à l'article 4<sup>e</sup> de la Constitution de 1988 du Brésil, notamment les principes suivants, implicites à la Charte, explicites dans ses clauses de relations internationales de la Charte brésilienne :

IV- Non-intervention

V- Égalité entre les États

VI- Défense de la Paix

VII- Solution pacifique des disputes

Il serait difficile à n'importe quel diplomate brésilien de ne pas reconnaître la flagrante violation par la Russie de toutes ces clauses, ainsi, que de l'esprit et de la lettre des premiers articles de la Charte de San Francisco. Ce ne fut donc pas par manque d'alertes que les diplomates ont essayé d'éviter toute approximation entre Bolsonaro et Poutine plusieurs semaines avant la visite bilatérale approuvée au deuxième semestre 2021, fixée pour le début 2022, mais réalisée juste une semaine avant l'invasion : déjà aux mois de







novembre et décembre, l'Itamaraty a cherché à dissuader le président de faire ce voyage, surtout au moment des annonces faites par le président Joe Biden sur l'imminente invasion. La tension entre les recommandations prudentes de l'Itamaraty concernant cette visite de travail de Bolsonaro à Poutine, d'une part, et l'impétuosité du président, d'autre part, sous prétexte d'assurer la fourniture d'engrais pour l'agriculture brésilienne, a créé un premier facteur d'irritation entre les diplomates professionnels et les amateurs au Palais présidentiel, dont les militaires les plus proches du président. D'autres frictions sont apparues au cours des votes tenus au Conseil de Sécurité, à l'Assemblée Générale de l'ONU, à New York, ainsi qu'à son Conseil des Droits Humains, à Genève. En fait, les diplomates ont suivi la tendance de la plupart des délégations dans le sens de condamner la Russie, contrairement à Bolsonaro qui, pendant sa visite, s'était montré « solidaire » avec Poutine. Cependant, ils ont dû reculer dans la plupart des autres arguments ayant relation avec la « guerre d'agression » ainsi qu'avec les autres violations de l'esprit et de la lettre de la Charte de San Francisco.

Ce fut un jeu subtil de concepts et de mots employés dans les déclarations successives prononcées par les représentants brésiliens aux institutions multilatérales, pour ne pas frustrer l'intention de Bolsonaro de ne jamais mécontenter Poutine ou la Russie, soit en raison de son appartenance au groupe BRICS – ce qui avait été déjà démontré, lors de l'invasion et occupation militaire de la Crimée, en 2014, quand la présidente Dilma Rousseff n'avait exprimé aucune réaction diplomatique –, soit par des intentions encore secrètes, en fonction d'une éventuelle coopération militaire russe à des projets intéressant les Forces Armées brésiliennes (y compris le projet d'un sous-marin nucléaire). Chacune des positions défendues par les délégués brésiliens est restée très en deçà de ce à quoi s'attendaient les pays qui avaient fortement condamné la Russie et proposé des fortes sanctions économiques et politiques. Les « explications de votes » ont touché à quatre points essentiels dans les controverses en cours, qu'il est utile de rappeler, pour illustrer combien, sous couvert de « neutralité » ou « équilibre de positions », la pression de Bolsonaro a réussi à déformer les plus importants acquis conceptuels et doctrinaux de l'histoire de la diplomatie brésilienne.

Tout d'abord, la diplomatie brésilienne n'a jamais parlé de la guerre d'agression, unilatérale et non provoquée, appelant tout au plus à une « cessations d'hostilités », comme si elles étaient réciproques, c'est-à-dire, provoquées par des déclarations de guerres entre deux parties engagées comparablement dans un conflit irréductible entre elles. Ensuite, les arguments brésiliens ont aussi recouru à un point qui se traduisait par une prise de position objectivement en faveur de la Russie, en parlant des « préoccupations de sécurité des parties », comme si celles-ci, encore une fois, se situaient sur le même plan, soit une quelconque menace de l'Ukraine en direction de son grand voisin, une puissance nucléaire qui plus est. En troisième lieu, le Brésil s'est déclaré totalement contraire aux sanctions, sous prétexte qu'elles aggraveraient la situation économique en général, et des pays dépendants de certaines *commodities* russes en particulier. Finalement, le Brésil s'est aussi opposé à l'envoi d'armes vers





l'Ukraine, car ces équipements militaires allaient provoquer encore des « morts inutiles ». En fait, les Brésiliens déclaraient simplement que l'Ukraine ne devait pas résister, car en ce faisant, elle pourrait aggraver la crise mondiale et ferait alourdir le nombre de ses propres victimes, ce qui équivalait à une demande de reddition inconditionnelle.

En fin de compte, et après maintes tergiversations, toutes les recommandations se limitaient à prôner un traitement diplomatique du conflit, en remettant la solution à un Conseil de Sécurité déjà handicapé par le droit de veto des Russes eux-mêmes. En dépit des nombreuses références au Droit International, le discours de la diplomatie brésilienne sous Bolsonaro a complètement brisé toutes ses traditions, patiemment construites au long du XX<sup>e</sup> siècle, de défense des principes qu'elle avait elle-même contribué à établir depuis que Rui Barbosa s'était courageusement battu en défense de l'égalité souveraine de tous les États, à la deuxième conférence de la paix, tenue à La Haye en 1907, tout comme le même juriste avait proclamé une vaillante défense de la neutralité de la Belgique, envahie et agressée par l'Empire allemand pendant la Grande Guerre. Aujourd'hui, ces leçons semblent avoir été oubliées par ses successeurs académiques ou diplomatiques, mais elles révèlent aussi une disjonction entre la diplomatie professionnelle et les responsables en dernière instance des orientations finales de la politique internationale du Brésil, disjonction jamais vue dans l'histoire des relations extérieures du pays, peut-être même pas sous la dictature militaire.

#### **DU JAMAIS VU DANS L'HISTOIRE DE LA DIPLOMATIE BRÉSILIENNE : UN PREMIER BILAN**

Quelle évaluation peut-on faire la politique étrangère et de la diplomatie du Brésil, après près de quatre années de ruptures et d'éloignements par rapport à des traditions pourtant bien établies depuis des décennies, peut-être même depuis plus d'un siècle et demi, de lente construction d'un corpus théorique très respectable de grands principes basés sur le Droit International et d'un édifice pragmatique durement conçu et appareillé pour la défense des intérêts nationaux, avec le maximum possible d'autonomie décisionnelle et un focus essentiellement centré sur la quête du développement économique et social ? Il est très difficile de parler d'un bilan que l'on puisse faire à partir d'un parcours historique somme toute exemplaire aux yeux des partenaires étrangers, surtout ceux de l'Amérique du Sud, mais aussi bien examiné par les analystes de l'académie que par des journalistes spécialisés. Disons tout de suite qu'il n'y a pas de terme de comparaison – qui serait nécessairement défavorable – avec n'importe quelle période de l'histoire diplomatique brésilienne précédente, car l'œuvre du « bolsonarisme » diplomatique se situe en dehors de l'univers normal des interactions extérieures du Brésil, que l'on considère le domaine du multilatéralisme (un concept pratiquement interdit pendant la première phase du mandat présidentiel), ou bien l'angle des rapports bilatéraux (strictement





limité à quelques partenaires de la même ligne idéologique), ou encore, plus important, dans le contexte des relations régionales ou dans le Mercosur.

Il serait plus convenable de circonscrire ces années « hétérodoxes » à une sorte de parenthèse inédite, n'ayant ni de précédents, ni des conséquences durables, soit pour la diplomatie, soit pour la politique étrangère du pays lui-même. Il n'y a pas de comparaisons possibles même avec les circonstances spéciales à la suite immédiate de la Seconde Guerre Mondiale, quand on a pu parler d'une sorte d'américanisation du Brésil, ni avec celles qui ont suivi le coup d'État militaire de 1964, toutes deux à l'enseigne de la Guerre Froide et de l'anticommunisme en tant que politique officielle d'État, étapes d'un alignement presque incontournable, étant donnée la dépendance militaire et économique envers le Grand Frère du nord de l'hémisphère. L'attitude de Bolsonaro à l'égard de Trump, par exemple, s'approchait plus de la soumission que d'une alliance politique, et l'anti-mondialisme des idéologues qui ont présidé à la toute première diplomatie ressortait de ces théories conspiratoires de l'extrême-droite américaine. Peu de cela a persisté dans la phase suivante et presque rien ne va durer pendant la reconstruction de la politique extérieure et la restauration de la diplomatie professionnelle sous un gouvernement plus conforme aux pratiques traditionnelles à partir de 2023. L'expérience ces dernières années a présenté une face bizarre du Brésil, qu'il n'avait jamais eu auparavant, surtout dans ses relations internationales, celle d'un isolement auto-construit et entretenu contre ses propres intérêts nationaux ; c'est à espérer qu'elle soit la dernière expérience de ce type dans l'histoire diplomatique du Brésil.

