

La politique internationale du PT: de la fondation du parti à la diplomatie du gouvernement Lula

Paulo Roberto de Almeida *

Article destiné à l'ouvrage *Le Brésil de Lula, un an après*
coordonné par Denis Rolland (2004)

Sommaire :

1. Introduction : un grand changement, y compris en politique étrangère
2. Avant l'arrivée au pouvoir : la lutte contre l'impérialisme et le capital international
3. Pendant la campagne : une subtile transition vers une politique étrangère pragmatique
4. Après la victoire : le choix d'un nouveau réalisme diplomatique
5. L'action : les grands dossiers diplomatiques du nouveau gouvernement

1. Introduction : un grand changement, y compris en politique étrangère

L'élection du candidat du PT, Luiz Inácio Lula da Silva, à la présidence de la République, après trois tentatives (1989, 1994 et 1998), a traduit non seulement un changement paradigmatique sur la scène sociale, économique et politique brésilienne, mais aussi confirmé l'énorme progrès de la société brésilienne dans le sens de la consolidation démocratique de son système politique. Cette victoire aux élections a aussi signifié un grand pas en direction d'un consensus latent autour de la nécessité d'une transformation radicale des structures sociales du Brésil, structures qui restent excessivement marquées par l'inégalité et l'injustice. Le maître-mot que Lula a mis au coeur de sa campagne et comme principe majeur de son gouvernement, investi le 1er janvier 2003, est le concept de changement (ALMEIDA, 2003).

Des changements ont été promis non seulement pour ce qui touche au système politique et au domaine économique, mais aussi en matière de politique étrangère. Des signes en ce sens ont été donnés avant même la campagne électorale et dès le lendemain de l'élection, de même que des voyages ont été entrepris, en décembre 2002, aussi bien par le président élu dans les pays voisins (Argentine et Chili) et aux États-Unis, que par son conseiller aux affaires internationales, Marco Aurélio Garcia (pendant plusieurs années secrétaire aux Relations internationales du PT), en « mission de travail » au Venezuela (alors au comble de sa crise politique). Celui-ci, d'ailleurs, avait annoncé, pendant la campagne électorale, les nouvelles orientations de l'action extérieure du Brésil, surtout dans le cadre régional, à savoir, un fort appui au processus d'intégration du Cône Sud et avec les voisins d'Amérique du Sud (GARCIA, 2003).

Le choix présidentiel du ministre des relations extérieures s'est néanmoins porté sur un représentant expérimenté de la diplomatie de carrière, l'ambassadeur Celso Amorim, déjà ministre sous le gouvernement Itamar Franco (et à la suite de Fernando Henrique Cardoso), de mai 1993 à la fin 1994. Celui-ci a défini et mis en pratique une diplomatie "active et fière", faite d'alliances privilégiées avec le Sud, d'une politique commerciale offensive et de nouvelles initiatives sur le plan multilatéral, à commencer par des demandes explicites de siège permanent – même sans droit de veto – au Conseil de Sécurité de l'ONU.

Par-delà ces changements de style et de forme, voire du contenu même des relations extérieures du Brésil, on sait bien, néanmoins, qu'en matière de politique étrangère, les lignes de rupture sont parfois plus difficiles à suivre que le *statu quo*. En ce sens, les premières questions à se poser, questions qui seront examinées dans cet essai, concernent les principales composantes de la politique étrangère du nouveau gouvernement Lula : sont-elles plus dans la ligne de ce que prévoyaient le programme, les résolutions officielles et les positions déclarées des leaders du PT, ou sont-elles, *a contrario*, plus proches des positions classiques de la diplomatie brésilienne ?

Au vu des premiers pas, en matière d'action extérieure, du président et de ses principaux adjoints — à savoir, le ministre, le secrétaire général de l'Itamaraty et le conseiller présidentiel —, on peut faire une première constatation : il s'agit d'une diplomatie évolutive, aussi bien dans ses caractéristiques formelles et conceptuelles que dans son *modus operandi*, c'est-à-dire, sa praxis. Le nouveau gouvernement a certainement mis à profit le réalisme qui caractérise la diplomatie brésilienne de carrière, mais il a, de surplus, cherché à mettre en avant certains des objectifs chers au vieux "cahier de route" international du PT, fait du choix préférentiel des « forces de gauche » et opposé à un ordre mondial dominé par les pays capitalistes avancés, combiné au pragmatisme que l'on est en droit d'attendre d'un gouvernement en place.

À en juger par les évidences, le PT a, peut-on dire, parcouru un long chemin dans une tentative de construction d'une pensée propre en matière de politique étrangère – des propositions de nature clairement socialiste établies au début des années 80, jusqu'au programme de la campagne présidentielle de 2002 -, d'un profil beaucoup plus conciliateur vis-à-vis des engagements extérieurs — dette, contrats, accords

internationaux —, ce qui se confirmera dès le premier discours du président nouvellement élu, le 28 octobre 2002, et à nouveau dans son discours d'investiture, le 1er janvier 2003.

Le grand changement, sur ce terrain, s'est opéré dans le discours et la pratique des dirigeants du PT, désormais investis d'une responsabilité gouvernementale, plutôt que dans les grandes lignes de l'action extérieure du Brésil, comme on pourra le constater dans l'exposé et l'analyse faites dans les sections à suivre. Toutefois, de nouveaux principes et de nouvelles initiatives, certainement plus audacieuses, contribuent à conférer des caractéristiques différentes à la diplomatie brésilienne, qui, pour la première fois en plusieurs décennies, a pu sortir de son retranchement corporatiste pour se lancer sur de nouveaux terrains, sous de nouvelles couleurs et un nouveau discours. La première année du gouvernement Lula a ainsi révélé l'activisme diplomatique peu commun d'un service extérieur pourtant déjà très actif par rapport à d'autres pays de situation similaire, par des initiatives portant surtout sur la politique d'intégration régionale, les nouvelles relations privilégiées avec d'autres puissances moyennes (Afrique du Sud, Inde, Chine, Russie) et une position de leadership dans les négociations commerciales continentales et multilatérales.

2. Avant l'arrivée au pouvoir : la lutte contre l'impérialisme et le capital international

Le programme de départ du PT, inscrit dans son acte fondateur (1980), prévoyait une « politique internationale de solidarité entre les peuples opprimés et de respect mutuel entre les nations pour renforcer la coopération et servir la paix mondiale ». Le PT affirmait encore sa solidarité aux « mouvements de libération ». Il n'y avait pas, dans le programme, de mention explicite à la politique étrangère, mais le « plan d'action » listait les points suivants : « Indépendance nationale : contre la domination impérialiste ; politique étrangère indépendante ; lutte contre l'exploitation du capital international ; respect de l'autodétermination des peuples et solidarité avec les peuples opprimés » (PARTI des Travailleurs, 1984, Programme, pp. 9-13 ; Plan d'Action, pp. 14-15). Aussi bien au niveau du langage que dans les propositions, rien ne permettait de différencier la

position du PT des concepts et politiques suivis par la plupart des autres partis de gauche d'Amérique Latine du temps de la Guerre Froide, et ce, en conformité avec sa vocation socialiste (principe toujours présent dans ses lignes programmatiques).

Néanmoins, les programmes et propositions d'action sont trop génériques pour permettre une évaluation du contenu des discours, comme de l'évolution des prises de position du PT. Pour ce faire, le meilleur instrument analytique est constitué des thèmes liés aux relations internationales mobilisés pendant les campagnes électorales disputées par le PT, tout comme les déclarations de son principal candidat à la présidence — d'ailleurs unique — de 1989 à 2002.

En 1989, pour sa première candidature, la principale caractéristique de Lula fut son identification à la lutte des peuples opprimés d'Amérique Latine. D'après les résolutions politiques adoptées par le PT lors de sa IV^e Rencontre Nationale (juin 1989), le candidat prétendait proposer une « politique étrangère indépendante et souveraine, dépourvue d'alignements automatiques, fondée sur les principes d'autodétermination des peuples, de non-ingérence dans les affaires intérieures des autres pays et tournée vers l'établissement de relations avec des gouvernements et des nations à la recherche d'une coopération basée sur l'égalité pleine de droits et de bénéfices mutuels ». À ce niveau de généralités, sur le plan purement conceptuel, ces résolutions sont restées tout à fait d'actualité et pleinement conformes aux principes et positions suivis effectivement par le Brésil en matière de politique étrangère, depuis cette époque.

Néanmoins, une victoire du candidat-travailleur allait signifier une réévaluation radicale des prises de position brésiliennes dans ce domaine, puisque le « Front Brésil Populaire » — les divers partis de gauche qui soutenaient le candidat du PT — promettait d'adopter une « politique anti-impérialiste, de solidarité sans restrictions avec les luttes de défense du droit à l'autodétermination et à la souveraineté brésilienne, et d'appui à tous les mouvements en faveur de la lutte des travailleurs pour la démocratie, pour le progrès social et pour le socialisme ». Un hypothétique gouvernement de ce « Front » soutiendrait la « lutte des peuples opprimés d'Amérique Latine » et le candidat Lula, touchant à l'un des problèmes les plus sensibles, alors et aujourd'hui, en matière de politique financière du Brésil, en est arrivé à émettre l'hypothèse d'un « moratoire unilatéral pour "résoudre" la question de la dette extérieure » (GPRI, 1989, p. 55). Ce

genre de discours militant continuera à hanter les résolutions du PT pendant plusieurs années encore, pratiquement jusqu'à la veille de la campagne de 2002.

Battu de peu, au deuxième tour de ces élections de novembre 1989, le leader du PT ne se résigna pas. L'année suivante, Lula annonce la création d'un « gouvernement parallèle », ainsi que du « Forum de São Paulo », qui prétend s'opposer, avec d'autres partis de gauche d'Amérique Latine, aux politiques néolibérales de stabilisation économique sur le continent. Dans sa première déclaration, en 1991, le « Forum de São Paulo » proclame leur volonté de s'opposer par tous les moyens à « l'intégration impérialiste » alors promise par « l'Initiative pour les Amériques » du président George Bush (père), source de l'actuelle projet de zone de libre-échange des Amériques (ZLEA ou FTAA-ALCA).

Aux élections de 1994, le PT fut à nouveau le premier parti à avoir défini un programme de gouvernement, avec des propositions bien articulées, même si parfois contradictoires, reflétant un vif débat entre ses divers courants. Ce fut l'année d'introduction du « Plan Real », qualifié par le PT, de manière un peu rapide, de « tromperie électorale ». Le principal problème de politique étrangère, pour Lula, était l'absence, « depuis plus de quinze ans, d'un projet brésilien de développement » (ADB, 1994, p. 8). Il reconnaissait que « sous les gouvernements militaires, en particulier, du temps du général Geisel, il y avait un projet brésilien, politiquement autoritaire et socialement régressif » qui, en dépit des critiques que pouvait faire son parti, « avait ouvert de nouvelles voies au Brésil en politique étrangère ». Le « gouvernement démocratique et populaire devrait mettre en pratique une politique étrangère recherchant à la fois l'insertion souveraine du Brésil dans le monde et le changement dans les rapports de force internationaux, contribuant à la construction d'un ordre mondial juste et démocratique » (PARTI des Travailleurs, 1994, pp. 29-30).

Le programme mettait déjà en avant une « nouvelle politique étrangère » pour l'Amérique Latine et le Mercosud, préférence toujours réaffirmée depuis, avec peut-être le remplacement du concept d'Amérique Latine par celui d'Amérique du Sud, choix en fait opéré par le gouvernement Fernando Henrique Cardoso. Ce programme se référait aussi aux « relations de coopération économique, scientifique et technologique, et à la coordination politique qui va avec », dans un contexte Sud-Sud, avec des pays comme la

Chine, l'Inde, la Russie et l'Afrique du Sud, ainsi que les pays de langue portugaise. De même, de nouvelles initiatives internationales firent leur apparition, comme, par exemple, la « discussion des problèmes des dettes extérieures des pays périphériques », des propositions sur la faim et la misère dans le monde ou encore la convocation d'une conférence internationale — « de portée similaire à Eco-92 » — pour discuter de la situation du travail dans le monde et des mesures effectives contre le chômage.

En 1998, Lula s'efforça de placer sa désormais troisième candidature, cette fois dans la coalition « Union du Peuple Changer le Brésil » — PT, PDT, Pc do B, PSB et PCB —, sous le signe de la continuité et de l'innovation, ce dernier aspect présenté sous la forme d'une alliance politique avec son ancien concurrent des scrutins précédents, le leader du PDT Leonel Brizola. Ce vieux cacique de l'histoire politique brésilienne alla jusqu'à causer du remous dans le camp, alors relativement modéré, du candidat « des travailleurs », en défendant une position intransigeante par rapport au capital étranger et aux privatisations des entreprises publiques, au point de déclarer que ce processus serait interrompu, en cas de victoire, tout en agitant la menace d'un retour sous le contrôle de l'État de certaines d'entre elles - déjà vendues aux enchères - sous un hypothétique gouvernement de coalition (ALMEIDA, 1998, pp. 242-249).

Le candidat lui-même, adoptant un nouveau discours modéré, chercha à discuter de questions moins controversées, soutenant, par exemple, l'idée de réduction des importations via les tarifs, ce qui permettrait d'assurer une certaine transparence à la politique commerciale. Le programme de gouvernement accusait l'administration FHC d'avoir pratiqué une ouverture « irresponsable » de l'économie et d'avoir « “dénationalisé” notre industrie et notre agriculture, provoquant chômage et exclusion sociale ». L'accent mis sur la perte de souveraineté économique était d'ailleurs le point fort de la campagne de Lula dans le domaine international, aspect qui se combinait à une politique extérieure plus affirmative, se proposant de changer la forme d'insertion du Brésil dans le monde à partir, essentiellement, d'une manifestation de volonté politique, faisant, apparemment, fi des lignes de force en présence dans les institutions internationales et dans les relations avec les autres pays, partenaires ou « adversaires » du système économique mondial.

En effet, la partie du programme «Présence souveraine dans le monde» préconisait déjà une « politique étrangère fondée sur les principes de l'autodétermination », qui ferait agir le Brésil «avec décision en vue de modifier les relations inégales et injustes établies sur le plan international ». Dans cette même ligne, un gouvernement du PT lutterait «pour des changements profonds dans les organismes politiques et économiques internationaux, surtout l'ONU, le FMI et l'OMC ». Le document avait été publié au moment même de l'aggravation de la crise financière, début septembre 1998, et avançait la proposition de «participer à la construction de nouvelles institutions financières internationales», puisque «celles actuellement existantes — FMI, OMC, BIRD — sont incapables de surmonter la crise » (ALMEIDA, 1998, p. 247). De manière encore plus explicite, la coalition de Lula adhérait à la lutte contre l'AMI - Accord Multilatéral sur les Investissements, alors en négociation à l'OCDE, considéré comme «violateur de la souveraineté brésilienne», en parallèle à la dure opposition du PT, au Parlement, à la ratification des accords bilatéraux de protection des investissements.

De manière plus positive, le programme annonçait l'intention de renforcer les relations du Brésil avec les autres pays du Sud, «en particulier avec ceux d'Amérique Latine, d'Afrique méridionale et ceux de langue portugaise ». Le processus d'intégration sous-régionale, était, finalement, vu de façon très positive, mais tout aussi évident était le désir d'effectuer un « élargissement et une réforme du Mercosud pour renforcer sa capacité à introduire des politiques communes actives, de développement, et de solutions aux graves problèmes sociaux de la région ».

Il était clair que le Mercosud — dont les objectifs purement libre-échangistes n'avaient jamais convaincu les dirigeants du PT, qui proclamaient, pour leur part, les vertus sociales du modèle européen d'intégration — devrait éventuellement jouer un rôle “anti-impérialiste”, à l'opposé, donc, au projet des États-Unis de diluer ce schéma dans un vaste espace libre-échangiste, de l'Alaska à la Terre du Feu. De manière générale, le projet de la ZLEA était vu comme mettant en péril la politique étrangère d'un gouvernement dirigé par le PT, ne le cédant, dans l'échelle des ennemis idéologiques, qu'au néolibéralisme et à la mondialisation sauvage promue par les grandes entreprises multinationales.

3. Pendant la campagne : une subtile transition vers une politique étrangère pragmatique

Pour la campagne de 2002, néanmoins, les positions du PT et du candidat furent substantiellement revues, avec l'apparition inédite d'un nouveau réalisme, à commencer par la politique d'alliances recherchée par Lula, cette fois non plus uniquement à gauche, mais englobant notamment le Parti Libéral, qui soumettra le nom d'un de ses membres pour la vice-présidence. Se présentant à nouveau avant tous les autres candidats, Lula et le PT lui-même furent cette fois extrêmement réservés dans la formulation des principes directeurs de la campagne politique, tout comme dans l'exposé public de leurs nouvelles idées, même si certaines, en tout début de campagne, furent exploitées par leurs adversaires (par exemple le soutien aux politiques de subvention de l'agriculture européenne ou le fait de suggérer que le Brésil devait cesser d'exporter des aliments tant que tous les Brésiliens ne pouvaient pas se nourrir de manière adéquate).

Dans une première phase de la campagne, Lula répéta encore certains des ses vieux slogans (contre le FMI et la ZLEA, par exemple), qui seront par la suite rectifiés ou modifiés de façon imperceptible, pour accommoder les nouvelles réalités de son discours international à la coalition avec des groupes modérés. Cette stratégie, qui avait été définie par les principaux dirigeants du PT, à commencer par Lula lui-même, pratiquement au lendemain de la campagne frustrée de 1998, a été durement maintenue, ce qui lui permit d'élargir considérablement son audience, le plaçant politiquement plus vers le centre.

Jusqu'en décembre 2001, toutefois, où se tient dans le Pernambouc la 12^e Rencontre Nationale du PT, celui-ci et le candidat semblaient encore portés à défendre les mêmes thèses adoptées et soutenues tout au long des années 80 et 90, où les attaques en règle contre le néolibéralisme et l'ouverture commerciale étaient de rigueur, avec un recours récurrent aux vieux mots d'ordre du passé. Par rapport à la ZLEA, par exemple, cette rencontre approuva entièrement une résolution de la Chambre des Députés – présentée par Aloizio Mercadante – visant à demander la suspension immédiate des négociations et de soumettre la question à l'examen du Forum Social Mondial de Porto Alegre et à la société civile, «aboutissant à la convocation d'un référendum ». D'autres

résolutions, typiques de l'ancien style, demandaient la « l'indispensable rupture », la lutte contre le « néolibéralisme mondialisé », le soutien au « mouvement pour la taxe Tobin », l'« annulation des dettes extérieures des pays pauvres » (suivie d'un «audit et [d'une] renégociation des dettes publiques des autres pays du “tiers monde») ainsi que « la mise en place de mécanismes d'autodéfense contre le capital spéculatif international ».

Sur les questions financières en particulier, la rencontre de décembre 2001 recommandait les mêmes positions adoptées une décennie plus tôt : « Par rapport à la dette extérieure, aujourd'hui essentiellement privée, il faudra dénoncer l'accord avec le FMI pour libérer la politique économique des restrictions imposées à la croissance et à la protection commerciale du pays, établir des mécanismes transparents de contrôle à l'entrée et à la sortie de capitaux, stimuler le réinvestissement des investissements directs étrangers au moyen d'une taxe sur le retour des profits et dividendes et bloquer les tentatives de re-étatisation de la dette extérieure, en réduisant l'émission de titres de la dette intérieure indexés sur le dollar. » Pour ce qui est de la politique commerciale, une recommandation, elle aussi typique, visait la «correction des déséquilibres dérivés de l'ouverture commerciale, par la révision des droits de douane et l'introduction d'une protection non tarifaire, fondée sur les mécanismes de sauvegarde de l'OMC, pour des activités considérées stratégiques. » La ZLEA, bien sûr, était vue en tant que « projet d'annexion politique et économique de l'Amérique Latine, dont la cible principale, par le potentiel de ses ressources et de son marché intérieur, est le Brésil. »

Cependant, une fois entamée la campagne électorale, la recommandation de «rupture» en resta au plan théorique, et les thèses les plus radicales quant au contrôle du «capitalisme financier mondialisé» furent discrètement mises au rancard. En matière de politique étrangère, l'intention — d'ailleurs partagée par les autres candidats et en fait suivie par le gouvernement FHC — était de renforcer et d'élargir les relations avec les autres grands pays en développement, notamment la Chine, l'Inde et la Russie. Sur le plan économique, l'engagement — également défendu par les autres candidats — était de diminuer la dépendance financière extérieure, au moyen d'une politique de promotion commerciale active, avec de nouveaux instruments à cet effet (on avançait l'idée de créer un secrétariat ou ministère du commerce extérieur).

Une « Lettre au Peuple Brésilien », diffusée par Lula le 22 juin 2002, promettait de « suivre le chemin de la réduction de notre vulnérabilité extérieure par l'effort conjoint d'exporter plus et de créer un vaste marché intérieur de consommation de masse ». Ce document affirmait aussi que la « prémisses de cette transition serait naturellement le respect des contrats et obligations du pays », première manifestation formelle en faveur de la continuité de certaines politiques suivies par le gouvernement en place.

Après quelques menaces initiales que le Brésil se retire des négociations de la ZLEA (qui serait « un projet d'annexion [aux États-Unis] plutôt que d'intégration »), Lula finit par ne plus rejeter l'hypothèse du libre-échange, exigeant tout au plus qu'il soit au moins équilibré et non porté à favoriser le partenaire le plus puissant, ce qui constituait une évolution notable par rapport aux affirmations de quelques semaines auparavant. De manière générale, le discours précédent, de condamnation et de critique du marché et des institutions financières internationales et de la politique des États-Unis, se fit plus mesuré et équilibré, traduisant une préoccupation pour la gouvernance et les relations extérieures, dans une perspective – déjà - de possibilité réelle de victoire aux élections d'octobre 2002.

Les contacts maintenus pendant la campagne par les leaders du PT, au Brésil et à l'étranger, avec des hommes d'affaires, des banquiers et des investisseurs étrangers, ont tous confirmé ce nouveau réalisme diplomatique, et surtout économique. La proposition d'un référendum sur la ZLEA n'a plus l'appui du parti, alors que le Secrétaire aux Relations internationales, Aloizio Mercadante, soutient l'idée d'un éventuel accord commercial bilatéral avec les États-Unis, sans expliquer comment et dans quelles conditions il serait plus favorable que des négociations continentales, auxquelles participe le Brésil dans le cadre du Mercosud. Le PT semble donc avoir emprunté alors, encore que de manière hésitante, la voie d'un réformisme modéré.

Le programme de campagne, annoncé le 23 juillet 2002, donnait beaucoup d'importance aux objectifs relevant de la politique étrangère, promettant d'en faire un des supports du processus de développement national : « La politique étrangère sera un moyen fondamental pour que le gouvernement établisse un projet de développement brésilien alternatif, en cherchant à surmonter la vulnérabilité du pays face à l'instabilité des marchés financiers mondiaux. Dans le cadre d'un système de commerce international

qui souffre des restrictions d'un protectionnisme croissant, la politique étrangère sera indispensable pour garantir la présence souveraine du Brésil dans le monde. »

En fait, une certaine volonté de transformation du monde et du continent sud-américain à partir du levier diplomatique dénotait un optimisme probablement excessif face à des limitations imposées par la réalité extérieure à de grands projets de changement sur le plan international, surtout pour un pays doté d'aussi peu de ressources. Pourtant, les intentions étaient claires : « Une nouvelle politique extérieure devra (...) contribuer à réduire les tensions internationales et rechercher un monde ayant plus d'équilibre économique, social et politique, le respect des différences culturelles, ethniques et religieuses. La formation d'un gouvernement engagé autour des intérêts de la majeure partie de la société, capable de promouvoir un projet de développement brésilien, aura un très fort impact mondial, surtout sur notre continent. Prenant appui sur cette réalité, le Brésil devra proposer un pacte régional d'intégration, spécialement en Amérique du Sud. Dans notre quête de cet accord, nous serons aussi ouverts à une relation particulière avec tous les pays d'Amérique Latine. »

Lula se présente en promoteur enthousiaste du Mercosud, montrant une confiance excessive quant aux chances d'une monnaie commune à courte échéance, ou de mise en place d'institutions plus performantes : « Il est nécessaire de renforcer le Mercosud, en en faisant une zone de convergence de politiques industrielles, agricoles, commerciales, scientifiques et technologiques, éducatives et culturelles. Reconstitué, le Mercosud sera à même d'affronter des défis macroéconomiques tels ceux d'une politique monétaire commune. Il aura aussi de meilleures conditions pour faire face aux défis du monde « globalisé ». En ce sens, il est fondamental, pour ce bloc, de bâtir des institutions politiques et juridiques et de développer une politique étrangère commune. » La ZLEA devient presque acceptable, mais sous conditions.

Le programme proclamait déjà l'objectif de mener à un « rapprochement avec des pays d'importance régionale, telles l'Afrique du Sud, l'Inde, la Chine et la Russie », en vue de « construire de solides relations bilatérales et d'articuler les efforts pour démocratiser les relations internationales et les organismes multilatéraux (ONU, FMI, OMC et Banque Mondiale) ». Par ailleurs, la vieille méfiance vis-à-vis du capital

étranger fait place à une position plus modérée, et le programme de 2002 affirme que le Brésil « ne doit pas dédaigner les entreprises, la technologie et le capital étranger ».

Bref, en l'espace de quelques mois, au cours de l'année 2002, le PT a fait un grand pas en direction d'une position plus réaliste dans le domaine de la politique étrangère, tout comme sur le terrain plus vaste des politiques économiques, surtout en ce qui concerne le capital et les investisseurs étrangers, et les institutions financières internationales. Quoi qu'il en soit, il faut prendre acte de l'accueil pas totalement défavorable fait par Lula, dès le mois d'août 2002, à l'idée d'un nouvel accord de soutien financier engagé avec le FMI (pour 30 milliards de dollars) : il s'engage par écrit à respecter les obligations extérieures, y compris le poids, pour le futur gouvernement, de maintenir un excédent budgétaire d'au moins 3,75% du PIB jusqu'en 2004. Néanmoins, lors de sa rencontre, le 19 août, avec le président Cardoso, à la demande de ce dernier, pour traiter de l'accord avec le FMI, Lula reviendra à sa vision traditionnelle, à savoir que les difficultés découlaient de l'« épuisement de l'actuel modèle économique », confirmant aussi, avec netteté, l'engagement pris dans la « Lettre au Peuple Brésilien » : « en gagnant les élections, nous commencerons à changer de politique économique dès le premier jour ». Cette stratégie s'est révélée efficace, puisque le candidat a devancé nettement tous les autres au premier tour, le menant à un succès incontestable lors du second tour.

4. Après la victoire : le choix d'un nouveau réalisme diplomatique

Le profil modéré du candidat et de son équipe se confirma, juste après la victoire, le 28 octobre 2002, lors du premier discours du président nouvellement élu. Conscient de la gravité de la crise économique et des foyers de tension extérieure (érosion du taux de change, augmentation du « risque-Brésil »), Lula lance alors un avertissement : « Le Brésil fera ce qu'il faut pour surmonter la crise, mais il est essentiel, qu'en plus de l'appui des organismes multilatéraux, tels le FMI, la BID et la BIRD, soient rétablies les lignes de crédit pour les entreprises et les échanges commerciaux. Il est aussi important d'avancer dans les négociations commerciales internationales, et que les pays riches

suppriment, effectivement, leurs barrières protectionnistes et les subventions qui pénalisent nos exportations, en particulier dans le domaine agricole ». Cette deuxième affirmation, tout particulièrement, aurait pu, sans rien y changer, être prononcée par le président Fernando Henrique Cardoso, son ministre des affaires étrangères ou son collègue de l'économie.

Aussi, contrairement à la « menace » d'interrompre les exportations d'aliments jusqu'à ce que tous les Brésiliens puissent se nourrir de manière correctement, Lula dressa un portrait convaincant des possibilités dans ce domaine : « Lors des trois dernières années, avec la fin de la fixité du change, nous avons augmenté de plus de 20 millions de tonnes notre récolte agricole. Nous avons un potentiel immense dans ce secteur, permettant de déclencher un vaste programme de lutte contre la faim et d'exporter des aliments qui font les frais, encore et toujours, d'une protection injuste de la part des grandes puissances économiques : nous ne ménagerons pas nos efforts pour éliminer ces obstacles. » Par ailleurs, il n'y avait là aucune prise de distance – car, déjà de fait au coeur du discours – vis-à-vis de l'administration en place jusqu'à la fin 2002.

De manière générale, la « nouvelle diplomatie » ne semblait pas trop différente de « l'ancienne », si ce n'est, peut-être, un accent plus marqué pour la défense des intérêts nationaux et de la souveraineté : « C'est le bon moment », disait Lula, le 28 octobre, « pour réaffirmer un engagement de défense courageuse de notre souveraineté régionale. Et nous le ferons en cherchant à bâtir une culture de paix entre les nations, en approfondissant l'intégration économique et commerciale entre les pays, en remettant sur pied et en élargissant le Mercosud en tant qu'instrument de l'intégration brésilienne et en pratiquant une négociation souveraine face au projet de la ZLEA. Nous allons encourager les accords commerciaux bilatéraux et lutter pour qu'un nouvel ordre économique international parvienne à réduire les injustices, l'écart croissant entre pays riches et pauvres, de même que l'instabilité financière internationale, qui impose tant de pertes aux pays en développement. Notre gouvernement sera un gardien de l'Amazonie et de sa biodiversité. Notre programme de développement, notamment pour cette région, sera caractérisé par sa responsabilité envers l'environnement ». Bref, le président nouvellement élu s'éloignait de la vision du PT à l'égard d'une ZLEA « annexionniste »,

et se prononçait en faveur d'une négociation sérieuse autour des intérêts brésiliens dans les accords de libéralisation commerciale.

De même, la défense du multilatéralisme ne représentait aucun écart par rapport aux positions classiques et bien connues de la diplomatie brésilienne : « Nous voulons impulser toutes les formes d'intégration en Amérique Latine... Notre gouvernement respectera et cherchera à renforcer les organismes internationaux, en particulier l'ONU, et les principaux accords internationaux, comme le protocole de Kyoto, et la Cour Pénale Internationale, ainsi que les accords de non-prolifération d'armes nucléaires et chimiques. Nous mettrons en avant l'idée d'une mondialisation solidaire et humaniste, où les peuples des pays pauvres pourront transformer cette structure internationale injuste et inégalitaire. »

Ces manifestations théoriques ont, dans la pratique, pu être testées, au fur et à mesure que le président élu prenait contact avec les dossiers et s'occupait de la diplomatie brésilienne. Ce fut très rapide, par exemple, dans le cas du discours (jusque là très général) en faveur de la « revitalisation » du Mercosud et de son élargissement pour y incorporer pleinement le Chili, ainsi que d'autres partenaires en Amérique du Sud. Peu avant sa première visite en tant que président élu – mais pas encore en fonctions - aux partenaires du Cône Sud, en décembre, Lula affichait un certain optimisme quant à sa capacité politique à « résoudre » les problèmes du bloc, ignorant, apparemment, les graves questions structurelles, institutionnelles et de conjoncture qui se cachaient derrière l'édifice de l'intégration, comme par exemple les exceptions du Tarif Extérieur Commun, les sauvegardes illégales appliquées par les pays, l'internalisation insuffisante des règlements communs et bien d'autres encore. L'intention, en particulier, de faire rejoindre le Mercosud par le Chili, en tant que membre à part entière, se heurta à la réalité économique d'un pays manifestement ouvert, c'est-à-dire, « néolibéral » assumé, en quête d'un accord de libre-échange avec les États-Unis (et avec tout autre pays disposé à accepter des accords d'ouverture économique et de libéralisation commerciale).

De même, la tentative du conseiller diplomatique du président nouvellement élu, Marco Aurélio Garcia, de s'occuper de la crise politique au Venezuela, via un voyage d'information au mois de décembre 2002 (avant l'investiture de Lula, donc), dut également prendre en compte les réalités locales, non sans provoquer un dégât

diplomatique pour le Brésil. Ces deux exemples ont constitué les premiers tests, encore partiels, des possibilités et limites de la volonté politique en matière diplomatique, terrain sur lequel la capacité d'« intervention » du Brésil est manifestement réduite.

Quoi qu'il en soit, Lula montrait son intention de pratiquer une politique étrangère moins « présidentielle » que celle du président Fernando Henrique Cardoso, attribuant la priorité au Mercosud et au processus d'intégration régionale en Amérique du Sud, tous deux considérés comme essentiels dans les négociations de la ZLEA (ce qui était d'ailleurs déjà le cas sous l'ancienne administration). Au début, tout du moins, les deux éléments qui semblèrent caractériser la diplomatie annoncée par la nouvelle administration étaient un discours de changement, mais une subtile (et cachée) réalité faite de continuité.

En fait, les changements furent importants, et ce pas seulement dans la façon de faire de la diplomatie, comme on le verra par une analyse de la première année de gouvernement. Il faudra, néanmoins, tenir compte du nouveau réalisme diplomatique désormais affiché par le président élu, aussi bien dans ses premiers voyages à l'étranger, au mois de décembre 2002 - y compris la visite de travail au président George Bush -, que dans son discours d'investiture au Congrès National, le 1^{er} janvier 2003.

Ses voyages dans le Cône Sud n'ont pas apporté de grandes surprises, compte tenu des liens déjà solides entre le Brésil et ses voisins les plus proches. L'importance vraiment stratégique des relations avec l'Argentine constituait déjà une option majeure de la diplomatie brésilienne depuis, au moins, l'époque de la transition vers la démocratie, avec les gouvernements Alfonsín en Argentine et Sarney au Brésil. En revanche, il semble que Lula ait vraiment cru en la possibilité d'une adhésion - au plein sens du terme - du Chili au Mercosud, ce que les experts de la politique d'intégration tenaient pour impossible, compte tenu des différences de politiques commerciales et industrielles entre les pays membres d'un Mercosud beaucoup plus protectionniste et dirigiste que le pays andin, libéral à outrance.

La visite à Washington, sur invitation de George Bush lui-même au lendemain de la victoire, fut, quant à elle, entourée de prévisions alarmistes, du fait, précisément, de l'histoire passée du PT et de son leader, anti-impérialistes convaincus, sinon défenseurs, en matière de politique internationale, de positions parfois aux antipodes de celles des

États-Unis, à commencer par l'appartenance du PT au «Forum de São Paulo», qui rassemble tous les mouvements de gauche anti-américains du continent. De façon surprenante, les conservateurs et hommes de droite, tout comme la gauche, furent surpris par l'ampleur du rapprochement opéré lors de ce voyage. Non seulement l'ambiance de la rencontre fut très chaleureuse, mais les deux leaders ont tout de suite convenu de la tenue d'une première réunion de travail, en présence de ministres, au premier semestre 2003.

Dans son discours d'investiture, au Parlement, le président souligna les éléments constitutifs et les principales lignes directrices de sa politique étrangère : « Sous mon gouvernement, l'action diplomatique sera orientée par une perspective humaniste et sera, avant tout, un instrument du développement brésilien. Par le biais du commerce extérieur, de la formation aux technologies avancées, et de la recherche d'investissements productifs, les relations extérieures du Brésil devront contribuer à améliorer les conditions de vie des femmes et des hommes brésiliens, en élevant leur niveau de revenus et en créant des emplois dignes de ce nom. » Lula ressortit alors les questions prioritaires de l'action de la diplomatie de carrière :

Les négociations commerciales sont aujourd'hui d'une importance vitale. Pour ce qui est de la ZLEA, dans les conversations entre le Mercosud et l'Union Européenne et à l'OMC, le Brésil s'attaquera au protectionnisme, et s'efforcera d'obtenir des règles justes et adaptées à notre situation de pays en développement. Nous chercherons à éliminer les scandaleuses subventions agricoles des pays avancés, qui portent préjudice à nos producteurs, en les dépouillant de leurs avantages comparatifs. Avec le même engagement, nous lutterons pour faire tomber les obstacles injustifiés aux exportations de nos produits industriels. Dans toutes ces enceintes, il est essentiel de préserver des espaces de souplesse pour nos politiques de développement dans les domaines social et régional, de l'environnement, agricole, industriel et technologique. » La diplomatie pratique se devait d'être, donc, beaucoup plus active et exigeante du point de vue des pays en développement, ce que confirma le discours d'investiture du nouveau ministre des affaires étrangères.

En effet, Celso Amorim rappela ces mêmes positions dès le premier jour : « Nous participerons résolument aux différentes négociations commerciales, en poursuivant activement l'obtention d'avantages réels, sans aucune réserve en ce qui concerne notre

position en tant que pays en développement et en revendiquant un traitement juste. (...) Nous lutterons contre les pratiques protectionnistes qui font tant de mal à notre agriculture et à notre industrie. (...) Nous renforcerons les dimensions politique et sociale du Mercosud, sans perdre de vue la nécessité d'affronter les difficultés sur le terrain économique-commercial, selon un calendrier précis. (...) Nous considérons essentiel d'approfondir l'intégration entre les pays d'Amérique du Sud sur les divers plans » (AMORIM, 2003).

5. Dans l'action : les grands dossiers diplomatiques du nouveau gouvernement

Les problèmes les plus importants du Brésil sur le front extérieur ne se situaient pas, au début du gouvernement Lula, sur le terrain exclusif de la diplomatie, mais plutôt sur les questions cruciales de rétablissement de la confiance des marchés financiers dans la capacité du pays à continuer à honorer ses obligations internationales, c'est-à-dire, sa possibilité de payer l'énorme dette extérieure, de même que dans la réduction des marges de *spread* (risque-Brésil), visibles aussi bien dans l'érosion du taux de change que dans la rétraction des lignes de crédit. Ces défis ont été résolument surmontés, non pas suivant le vague discours de « rupture », promis pendant la campagne, mais en continuant à l'appliquer la même politique d'orthodoxie économique jusqu'alors en vigueur, y compris par le biais de la hausse des taux d'intérêt et d'un renforcement des mesures d'excédent budgétaire au-dessus des niveaux fixés dans l'accord avec le Fonds Monétaire (qui passe de 3,75% à 4,25% du PIB). La stabilité a été recouvrée, mais au prix d'une grande régression économique, de l'aggravation du chômage et de l'augmentation de la dette extérieure, en même temps qu'un exceptionnel excédent commercial contribue à une notable inversion des échanges courants dans la balance des paiements, avec le premier excédent enregistré depuis 1994.

Une description conceptuelle de la nouvelle diplomatie brésilienne fut faite lors du premier message du président au Congrès National, le 17 février 2003 : « Lors de mes voyages à l'étranger, j'ai réaffirmé quelques engagements de notre pays. En premier lieu, la défense de la paix et d'un ordre plus juste entre les nations riches et pauvres de la

planète. En second lieu, de chercher à reconstruire le Mercosud et l'union des pays de notre continent en vue d'obtenir une insertion souveraine dans le monde *globalisé* » (PRESIDÊNCIA da República, 2003). Il n'y a là, à proprement parler, aucune nouveauté par rapport aux positions classiques de la diplomatie brésilienne – même si le Mercosud doit mobiliser une plus grande part d'attention des nouveaux responsables dans des domaines autres que les dossiers commerciaux.

La nouveauté, dans ce premier message au Congrès, a consisté dans l'intention proclamée de réaffirmer l'importance de la politique africaine et la décision d'élargir la présence diplomatique brésilienne sur le continent africain, ce qui sera vraiment le cas, tout au moins la première année — avec un tour en Afrique méridionale et l'ouverture d'une ambassade permanente à São Tomé et Príncipe. Par rapport au Mercosud, Lula souligne la nécessité pour le bloc de se doter d'« institutions plus permanentes (sic) et de lui faire gagner en solidité juridique », avec une référence à la « création d'un Institut Monétaire, qui réaliserait des études sur les tâches nécessaires pour que le Mercosud parvienne à disposer d'une monnaie commune » et une pré-étude visant la constitution de son parlement.

Dans la pratique, la politique étrangère, fut plusieurs fois classée comme « active et fière » (*ativa e altiva*) par ses principaux auteurs et protagonistes, à commencer par le ministre, Celso Amorim, son principal assistant, le secrétaire général de l'Itamaraty, l'ambassadeur Samuel Pinheiro Guimarães, le conseiller présidentiel, Marco Aurélio Garcia, ainsi que le président lui-même. Dans la forme, elle s'est, en effet, caractérisée par un activisme exemplaire, représenté par une diplomatie présidentielle intensive, s'illustrant, en premier lieu, par plusieurs voyages de Lula à l'étranger, pour des visites bilatérales (sur les cinq continents), ou par sa participation à des réunions multilatérales, y compris à l'invitation du G-8. Ces voyages ont été démultipliés par un programme plus intensif encore de visites de travail, de contacts informels et de rencontres diverses incombant au ministre Amorim et, de manière quelque peu inédite - pour les « standards » de l'Itamaraty -, du secrétaire général des Relations Extérieures, fonctionnaire qui se consacre habituellement aux corvées administratives et aux tâches afférentes à l'« économie domestique ». L'ambassadeur Samuel Guimarães, connu pour ses positions nationalistes, s'est chargé, précisément, des questions d'intégration

régionale et de coordination avec les autres pays membres du Mercosud, tandis que le conseiller présidentiel s'occupait de missions plus politiques, en Amérique du Sud et ailleurs.

Dans son contenu, la politique étrangère a effectivement correspondu aux engagements du PT – avec l'emploi, parfois, d'un langage commun – de fonder une diplomatie vouée à une défense farouche de la souveraineté nationale et tournée vers les besoins de développement brésiliens, surtout par le biais d'alliances avec d'autres pays du Sud, en Amérique du Sud tout particulièrement. Le renforcement du Mercosud a su mériter une attention particulière, avec la présentation d'un programme de consolidation de l'union douanière jusqu'en 2006, les tentatives d'élargissement en direction des pays andins et les efforts de conclusion d'accords de libéralisation commerciale – généralement sous la forme de préférences tarifaires – avec d'autres partenaires, comme l'Afrique du Sud ou l'Inde.

Dans le domaine économique, les positions assumées par le nouveau gouvernement confirment sa vision critique de la mondialisation et de l'ouverture commerciale, avec des arguments souvent similaires à ceux des altermondialistes, tout comme vis-à-vis des négociations commerciales en cours aux Amériques et sur le plan multilatéral. Une des justifications affichées à un engagement minimal autour des nouveaux sujets de discussion dans ces négociations (demandes de libéralisation des investissements, achats gouvernementaux, propriété intellectuelle et autres), est le souci de ne pas compromettre la capacité du pays à mettre en place des politiques nationales ou sectorielles de développement technologique, ou à se défendre – au moyen de certains contrôles des capitaux, si besoin était – en cas de nouvelles crises financières. En revanche, les positions sont devenues très offensives dans le dossier sur l'ouverture des marchés agricoles et la suppression des subventions et mesures protectionnistes, le Brésil prenant la tête d'un nouveau groupe de pays – le G-20 – qui réussira à changer quelque peu le rapport de forces lors de la réunion ministérielle de l'OMC, à Cancun, au mois de septembre 2004. Selon certains observateurs, à Cancun, le Brésil est devenu un acteur « global », ce qu'il était déjà, dans le domaine économique et commercial, mais dans un style probablement plus discret.

Sur le plan politique, le projet de renforcer la présence du Brésil dans la région et dans le monde est une évidence, d'où la volonté déclarée d'occuper un siège permanent dans un Conseil de Sécurité réformé et élargi. Le discours, pas tout à fait nouveau dans les registres diplomatiques brésiliens, passe par l'opposition à l'unilatéralisme, comme par la défense active du multilatéralisme et d'un plus grand équilibre dans les relations internationales. Ce qui, en revanche, est relativement nouveau, c'est l'affirmation ouverte de la disposition brésilienne à assumer un rôle de leader en Amérique du Sud, question non dépourvue de controverses si l'on prend en compte les réticences, toujours présentes, de l'Argentine et d'autres pays. Contrepoint à ce désir d'une plus grande présence dans le monde, qui devrait se traduire par de nouveaux engagements en matière de sécurité, d'assistance et de coopération au développement, la modestie des ressources du Brésil, aussi bien en capacité militaire que dans le domaine financier, tout court.

La question du Mercosud, quant à elle, continue de poser de réelles difficultés à la politique et à l'économie régionale du Brésil, dans la mesure où la crise économique des pays membres les incite à demander de nouvelles concessions au grand voisin, voire à espérer des concessions plus larges encore du plus grand voisin encore du continent, les États-Unis. Mais les efforts de la diplomatie brésilienne, lors de la réunion ministérielle de Miami, en novembre 2003, réussirent à faire accepter par les autres pays, à commencer par les États-Unis eux-mêmes, un format plus modeste – parfois appelé « ZLEA-light » – pour le futur accord continental de libre-échange, format tenant compte des sensibilités individuelles sur certains dossiers compliqués, ce qui, pour le Brésil, comprend les achats gouvernementaux, les investissements et la propriété intellectuelle, et pour les Américains, les subventions agricoles ou l'antidumping. Il n'est pas certain, cependant, que les autres pays latino-américains suivent le Brésil dans ce projet de ZLEA limitée, initiative qualifiée de position pragmatique et non idéologique.

En dépit de ces restrictions conjoncturelles ou structurelles du Brésil, le gouvernement Lula lança une offensive de charme auprès de ses voisins – tous les pays d'Amérique du Sud furent visités par le président en personne, ou leur chef de l'État est venu à Brasília – tout comme le président lui-même a pris l'initiative de se déplacer pratiquement une fois par mois pour des rencontres bilatérales ou des réunions plus larges. Lula a probablement été la seule personnalité au monde à participer

successivement au Forum Social Mondial des « altermondialistes », à Porto Alegre, et à celui des « capitalistes », à Davos, à avoir participé à la rencontre du G-8, à Evian, et à se rendre ensuite, pour une visite de travail, à Washington, après s'être durement battu, trois mois auparavant, pour tenter d'empêcher l'attaque américaine contre l'Irak. De même, il est allé à Cuba, comme dans plusieurs autres pays, qui ne comptent pas parmi les plus amicaux envers les États-Unis (comme la Syrie et la Libye). Son offensive de charme a ainsi permis de recueillir plusieurs appuis politiques à l'aspiration à un siège permanent au Conseil de Sécurité, y compris parmi des membres permanents (comme la France et la Russie et, indirectement, le Royaume-Uni) ou de certains autres candidats (comme l'Allemagne et l'Inde), ce qui a pu, en revanche, pousser le Mexique à déclarer lui aussi ses intentions et à s'articuler avec l'Argentine autour de la thèse d'un siège régional tournant.

Dans ces enceintes internationales, à Davos, à Evian, à l'ONU à New York ou à Genève, dans les capitales des pays riches ou pauvres et celles de ses nouveaux alliés du G-3 – Brésil, Afrique du Sud, Inde –, Lula continue d'insister en faveur de la constitution d'un fonds mondial pour combattre la pauvreté et la faim, à l'instar du programme national appelé «Faim Zéro», de même qu'il revient sur son désir affiché de «changer la géographie commerciale du monde». Les résultats sont cependant mitigés, non seulement en fonction d'une certaine «lassitude» de la communauté internationale envers les grands projets d'assistance sociale et de coopération au développement, mais aussi parce que, en dépit des efforts du président et de son ministre des relations extérieures, les moyens, diplomatiques ou autres, du Brésil sont manifestement limités.

En effet, le Brésil ne dispose que d'un peu plus d'un millier de professionnels de la diplomatie, alors que le Mexique en a presque trois fois plus. Le secrétaire général de l'Itamaraty, Samuel Guimarães, a donné ordre à l'Institut Rio Branco, l'école de formation diplomatique brésilienne, d'accélérer la formation annuelle d'un nombre plus élevé de diplomates (ils vont souvent travailler dans d'autres cabinets ministériels) et des programmes d'études ont été créés pour permettre l'accès d'afro-brésiliens « à la carrière ». Les postes en Amérique du Sud sont en voie d'être renforcés et les jeunes diplomates seront en priorité dirigés vers la région.

En ce début de 2004 - deuxième année du gouvernement Lula -, le Brésil est revenu, en tant que membre non permanent, au Conseil de Sécurité de l'ONU, ce qui lui permettra de continuer à exposer, de nouveau à cette tribune, ses positions traditionnelles et nouvelles en matière de politique internationale. Déjà, la Chine, est devenue, depuis 2003, le deuxième partenaire commercial du Brésil, et celui-ci compte utiliser ce renforcement des liens économiques pour élargir la coopération politique et technologique avec le géant asiatique. La Russie est aussi considérée comme une relation particulière, et un accord de coopération spatiale a été signé avec l'Ukraine, après l'interruption des procédures législatives visant l'adoption d'un accord similaire avec les États-Unis, mais doté de clauses jugées non acceptables par le PT, et contraires à la souveraineté brésilienne. Des problèmes de sécurité en Colombie ou d'instabilité politique chez plusieurs autres voisins régionaux – à commencer par le Venezuela, mais aussi en Bolivie et ailleurs – continueront à mobiliser l'attention de la diplomatie brésilienne, ainsi qu'à tester sa capacité à devenir un leader régional.

Les nouvelles dimensions de la politique étrangère du Brésil ne doivent pas faire oublier que, d'une certaine manière, beaucoup de dossiers sur lesquels travaillent ses diplomates – parmi lesquels, la sécurité régionale, les droits de l'homme, la consolidation de la démocratie et l'intégration régionale, pour ne pas dire la croissance économique, l'ouverture commerciale et, à plus forte raison, la réduction des inégalités et l'inclusion sociale –, sont, en vérité, des questions tout aussi nationales, pour un pays-continent encore très inégalitaire au point de vue régional et social comme le Brésil. Les questions internationales, régionales et nationales restent donc parfaitement imbriquées, parfois avec les mêmes types de problèmes et souvent les mêmes solutions recommandées, sur les plans intérieur ou extérieur. Il s'agit là, probablement, du plus grand défi de la présidence Lula : faire coïncider son action nationale et ses initiatives internationales, tout en continuant à se faire reconnaître à la fois en tant que président du changement, à l'intérieur du Brésil, et en tant que leader régional, voire mondial sur la scène internationale.

* Paulo Roberto de Almeida est docteur en sciences sociales de l'Université Libre de Bruxelles (1984), diplomate brésilien depuis 1977, professeur et auteur de plusieurs

livres sur la diplomatie brésilienne et l'intégration latino-américaine, dont *Le Mercosud : Un Marché Commun pour l'Amérique du Sud* (Paris : Harmattan, 2000) et *Une histoire du Brésil* (Paris : Harmattan, 2002).

Courriel: pralmeida@mac.com ; Site : www.pralmeida.org.

Références bibliographiques :

- ADB. 1994. "A partir da hipótese de ser eleito presidente da República, qual é a sua visão do que será o Brasil e sua inserção no mundo em dez anos?" in *ADB*. Brasília: Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros, II, 11, p. 8-9.
- ALMEIDA, P. R. 2003. *A Grande Mudança: conseqüências econômicas da transição política no Brasil*. São Paulo: Editora Códex.
- ALMEIDA, P. R. 1998. *Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- AMORIM, C. 2003. "Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de ministro de Estado des Relações Exteriores", Information à la Presse n° 002, 1 de Janvier : www.mre.gov.br.
- GARCIA, M. A. 2003. "Assessor da Presidência da República aponta os eixos da política externa do governo Lula", *ADB*. Brasília: Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros, X, 42, p. 16-22.
- GPRI - Grupo de Pesquisas em Relações Internacionais. 1989. *A política externa nas plataformas dos candidatos à presidência do Brasil em 1989*. Brasília : Universidade de Brasília, Departamento de Relações Internacionais.
- PARTIDO dos Trabalhadores. 1984. *Programa, Manifesto, Estatuto*. Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados.
- PARTIDO dos Trabalhadores. 1994. "Programa de Governo" in *Cadernos de Teoria e Debate*, Mars.
- PRESIDÊNCIA da República. 2003. "Mensagem ao Congresso Nacional", 17 Février; link: http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/mens03_10.pdf.

Résumé: Analyse du discours et des positions en matière de politique internationale du Parti des Travailleurs et de Luiz Inácio Lula de la Silva, dès la fondation du Parti et lors des campagnes présidentielles depuis 1989, jusqu'aux élections victorieuses de 2002, en mettant l'accent sur leur évolution graduelle. Présentation et discussion des principales questions de politique étrangère, y compris dans le domaine économique, en soulignant le rôle de la diplomatie présidentielle.

Mots-clés : diplomatie brésilienne, relations économiques internationales, Mercosud, PT (Parti des Travailleurs), négociations commerciales.

[Brasilia, 26.01.04]

Révision du texte : Marie-Pierre Mazéas