

LA POLITIQUE INTERNATIONALE DU PARTI DES TRAVAILLEURS: DE LA FONDATION DU PARTI A DIPLOMATIE DU GOUVERNEMENT LULA

Paulo Roberto de Almeida

Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Brazil. E-mail: pralmeida@mac.com

Recibido: 3 Marzo 2004 / Revisado: 6 Abril 2004 / Aceptado: 26 Abril 2004 / Publicado: 15 Junio 2004

Resumen: Analyse du discours et des positions en politique internationale du Parti des Travailleurs et de Luiz Inácio Lula de la Silva, dès la fondation du Parti et pendant les campagnes présidentielles depuis 1989, jusqu'aux élections victorieuses de 2002, mettant l'accent sur leur évolution graduelle. Présentation et discussion des principales questions de politique extérieure, y compris dans le domaine économique, en soulignant le rôle de la diplomatie présidentielle. Diplomatie brésilienne, relations économiques internationales, Mercosur, Parti des Travailleurs, négociations commerciales.

Palabras Clave: diplomatie brésilienne, Mercosur, négociations commerciales, Parti des Travailleurs, relations économiques internationales.

1. INTRODUCTION: UN GRAND CHANGEMENT, Y COMPRIS EN POLITIQUE EXTÉRIEURE

L'élection du candidat du PT, Luiz Inácio Lula da Silva, à la présidence de la République, après trois tentatives précédentes (1989, 1994 et 1998), a représenté non seulement un changement paradigmatique dans le scénario social, économique et politique brésilien, mais aussi la confirmation de l'énorme progrès de la société brésilienne vers la consolidation démocratique de son système politique. Sa victoire dans les élections a aussi représenté un grand pas dans la direction d'un consensus virtuel autour de la nécessité d'une transformation radicale des structures sociales du Brésil, qui restent excessivement marquées par l'inégalité et l'injustice. Le maître-mot que Lula a mis au centre de sa campagne ainsi que

principe majeur de son gouvernement, inauguré le 1er janvier 2003, est le concept de changement¹.

Des changements ont été promis non seulement dans le système politique et dans le domaine économique mais aussi dans celui de la politique extérieure. Des signaux dans ce sens ont été donnés dès avant la campagne électorale et dans son lendemain immédiat, comme des voyages ont été entrepris, en décembre 2002, aussi bien du président élu aux pays voisins (Argentine et Chili) et aux États-Unis, que de son conseiller pour des affaires internationales, professeur Marco Aurélio Garcia (pendant plusieurs années Secrétaire de Relations Internationales du PT), en «mission de travail» au Venezuela (alors au pire de sa crise politique). Celui-ci, d'ailleurs, avait annoncé, pendant la campagne électorale, des nouvelles lignes d'action pour l'action extérieure du Brésil, surtout dans le domaine régional, avec un fort appui au processus d'intégration du Cône Sud et avec les voisins de l'Amérique du Sud².

Le choix présidentiel du ministre des relations extérieures est néanmoins retombé sur un représentant expérimenté de la diplomatie professionnelle, l'ambassadeur Celso Amorim, déjà ministre lors du gouvernement Itamar Franco (à la suite de Fernando Henrique Cardoso), entre mai 1993 et la fin de 1994. Celui-ci a défini et mis en pratique une diplomatie «active et fière», faite d'alliances privilégiées dans le Sud, d'une politique commerciale offensive et de nouvelles initiatives sur le plan multilatéral, à commencer par des demandes explicites à une chaise permanente - même si sans droit de veto- dans le Conseil de Sécurité de l'ONU.

Au delà de ces changements dans le style et la forme, et parfois dans le contenu même des relations extérieures du Brésil, il est connu, cependant, qu'en matière de politique extérieure, les lignes de rupture sont parfois plus difficiles d'être suivies que la préservation des éléments de continuité. Dans ce sens, les premières questions qu'il faut se poser, dans ce particulier, et qui feront l'objet d'examen dans cet essai, concernent les composantes principales de la politique extérieure du nouveau gouvernement du président Lula, si elles vont plus dans la ligne de ce que prévoyait le programme, les résolutions officielles et les positions déclarées des leaders du PT, ou si, alternativement, elles sont plus proches des positions traditionnelles de la diplomatie brésilienne.

En regardant les premiers pas de l'action extérieure du président et de ses principaux assistants dans ce secteur -c'est-à-dire, le ministre, le secrétaire général de l'Itamaraty et le conseiller présidentiel-, une première constatation qui l'on pourrait faire à propos de la politique extérieure c'est qu'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 pratique concrète. Le nouveau gouvernement a certainement mis à profit le réalisme typique de la diplomatie professionnelle brésilienne, mais il a aussi cherché à mettre en avant certains des objectifs chers au vieux 'cahier de route' international du PT, fait d'options préférentielles pour les forces 'progressistes' et opposées à un ordre mondial dominé par les pays capitalistes avancés, tout en les combinant au pragmatisme qu'il est normal d'espérer d'un gouvernement établi.

À en juger par les évidences, le PT a parcouru, peut-on dire, un long chemin dans la construction tentative d'une pensée propre en politique extérieure, dès les propositions de nature clairement socialiste établies au début des années 80, jusqu'au programme de la campagne présidentielle de 2002, d'un profil bien plus conciliateur par rapport aux compromis extérieurs -dette, contrats, accords internationaux-, ce qui a été confirmé tout de suite dans le premier discours du président élu, le 28 octobre 2002, et à nouveau dans son discours d'inauguration, le 1er janvier 2003.

Le grand changement opéré dans ce terrain, ainsi, a été celui du discours et de la pratique des dirigeants du Parti, désormais investis de la

responsabilité gouvernementale, plutôt que dans les grandes lignes de l'action extérieure du Brésil, comme l'on pourra constater dans l'exposition et analyse qui seront faites dans les sections qui suivent. Toutefois, des nouveaux principes et des nouvelles initiatives, certainement plus osées, contribuent à donner des caractéristiques différentes à la diplomatie brésilienne, qui, pour la première fois en décennies, a pu sortir de son retranchement corporatif pour se lancer dans des nouveaux terrains, avec des nouvelles couleurs et un nouveau discours. La première année du gouvernement Lula a ainsi révélé un activisme diplomatique peu commun dans un service extérieur pourtant déjà très actif par rapport à d'autres pays en situation similaire, avec des initiatives prises surtout dans la politique d'intégration régionale, dans les nouvelles relations privilégiées avec d'autres puissances moyennes (Afrique du Sud, Inde, Chine, Russie) et un rôle de leadership dans des négociations commerciales hémisphériques et multilatérales.

2. AVANT LA MONTÉE AU POUVOIR: LA LUTTE CONTRE L'IMPÉRIALISME ET LE CAPITAL INTERNATIONAL

Le programme original du Parti des Travailleurs, inscrit dans son document de fondation (1980), prévoyait une «politique internationale de solidarité entre les peuples opprimés et de respect mutuel entre les nations pour renforcer la coopération et servir à la paix mondiale». Le PT affirmait encore sa solidarité aux 'mouvements de libération'. Il n'y avait pas, dans le premier programme, mention explicite à la politique extérieure, mais le 'plan de action' listait les points suivants: «Indépendance nationale: contre la domination impérialiste; politique extérieure indépendante; combat à l'exploitation du capital international; respect à l'autodétermination des peuples et solidarité aux peuples opprimés»³. Aussi bien par le langage que par les propositions, rien permettrait de différencier ce document du PT des concepts et politiques suivis par la plupart des autres partis de gauche de l'Amérique Latine à la période de la Guerre Froide, en conformité donc avec sa vocation socialiste (principe encore présent dans ses lignes programmatiques).

Néanmoins, programmes et propositions d'action sont très génériques pour permettre une évaluation du contenu des discours ainsi que de l'évolution des prises de position du Parti. Pour cela, le meilleur instrument analytique est

constitué des sujets de relations internationales mobilisé pendant les campagnes électorales disputées par le PT, tout comme par les déclarations du son principal candidat à la présidence -d'ailleurs unique- depuis 1989 et jusqu'à 2002.

En 1989, dans sa première dispute, la caractéristique principale de Lula était son identification avec la lutte des peuples opprimés de l'Amérique Latine. Selon les résolutions politiques adoptées par le Parti dans sa IV^{ème} Rencontre Nationale (juin de 1989), le candidat prétendait proposer une «politique extérieure 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 des bénéfices mutuels». À ce niveau de généralité, sur le plan purement conceptuel, ces résolutions sont restées absolument actuelles et entièrement conformes aux principes et positions de politique extérieure suivis effectivement par le Brésil, depuis cette époque jusqu'aujourd'hui.

Cependant, une victoire du candidat-travailleur représenterait 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 adopter une «politique anti-impérialiste, de solidarité sans restrictions avec les luttes en défense de l'autodétermination et de 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 gouvernement hypothétique du Front soutiendrait la «lutte des peuples opprimés de l'Amérique Latine» et le candidat Lula, touchant à l'un des problèmes les plus sensibles, alors et aujourd'hui, de la politique financière du Brésil, est arrivé à proposer l'option pour un «moratoire unilatéral pour 'résoudre' la question de la dette extérieure»⁴. Ce genre de discours militant a continué de fréquenter les résolutions du PT pendant plusieurs années encore, pratiquement jusqu'à la veille de la campagne de 2002.

Vaincu de peu, au deuxième tour de ces élections, en novembre 1989, le leader du PT ne s'est pas abattu. L'année suivante, Lula annonçait la création d'un «gouvernement

parallèle», ainsi que du Forum de São Paulo, qui prétendait s'opposer, avec d'autres partis de gauche de l'Amérique Latine, aux politiques 'néo-libérales' de stabilisation économique dans le continent. Dans sa première déclaration, en 1991, le Forum de São Paulo proclamait 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 proposition de la zone de libre échange des Amériques (ZLEA ou FTAA).

Pour les 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, qui reflétaient un vif débat entre les divers courants du parti. L'année fut celle de l'introduction du 'Plan Real', caractérisé par le PT, de manière un peu pressée, comme étant une 'tromperie électorale'. Le problème principal de la politique extérieure, selon Lula, était l'absence, «depuis plus de quinze ans, d'un projet brésilien de développement»⁵. Il reconnaissait que «pendant les gouvernements militaires, particulièrement à la période du général Geisel, il y avait un projet brésilien, politiquement autoritaire et socialement régressif» qui, en dépit des critiques que son parti pouvait faire, «a ouvert des nouveaux chemins au Brésil en politique extérieure». Le «gouvernement démocratique et populaire devrait mettre en pratique une politique extérieure recherchant en même temps l'insertion souveraine du Brésil dans le monde et le changement des relations de force internationales, contribuant à la construction d'un ordre mondial juste et démocratique»⁶.

Le programme mettait déjà en avant une 'nouvelle politique extérieure' pour l'Amérique Latine et le Mercosur, préférence toujours confirmée depuis lors, 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 la coordination politique qui va avec », dans le domaine 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, des nouvelles initiatives internationales étaient mentionnées, 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 celle Eco-92- pour discuter la situation du travail dans le monde et des mesures effectives contre le chômage.

En 1998, déjà à sa troisième candidature, cette fois sous la coalition Union du Peuple Changer le Brésil -PT, PDT, Pcdob, PSB et PCB-, Lula s'est efforcé de la mettre sous le signe de la continuité et de la innovation, ce dernier aspect présenté sous la forme d'une alliance politique avec son ancien concurrent travailliste des scrutins précédents, le leader du PDT Leonel Brizola. Ce vieux caudillo de l'histoire politique brésilienne est arrivé à causer de remous dans le champ, 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 menaçant certaines, parmi celles déjà vendues aux enchères, d'un retour au contrôle de l'État, sous un hypothétique gouvernement de la coalition⁷.

Le candidat lui-même, adoptant son nouvel discours modéré, a cherché à discuter des questions moins controversées, soutenant, par exemple, une réduction des importations via tarifs douaniers, ce qui permettrait d'assurer une certaine transparence dans 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 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 qui se proposait de changer la forma d'insertion du Brésil dans le monde à partir, essentiellement, d'une manifestation de volonté politique, ignorant ici, apparemment, les lignes de force dans les institutions internationales et dans les relations avec les autres pays, partenaires ou 'adversaires' dans le système économique mondial.

En effet, la partie du programme 'Présence souveraine dans le monde' préconisait déjà une «politique extérieure fondée sur les principes de l'autodétermination», qui ferait le Brésil agir «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, au début de septembre de 1998, et avançait la proposition de «participer de la construction de nouvelles institutions financières internationales», puisque «celles actuellement existantes -FMI, OMC, BIRD- sont incapables de surmonter la crise»⁸. De manière encore plus explicite, la coalition de Lula adhérait au combat contre l'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, dans le Parlement, à la ratification des accords bilatéraux de protection aux investissements.

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

Il était clair, cependant, que le Mercosur -dont les objectifs simplement libre-échangistes n'avaient jamais convaincu les leader du PT, qui proclamaient à leur tour les vertus sociales du modèle européen d'intégration- devrait éventuellement assumer un rôle 'anti-impérialiste', en contraposition, 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 FTAA promis ce projet était vu comme un péril pour la politique extérieure d'un gouvernement dirigé par le PT, ne perdant, dans l'échelle des ennemis idéologiques, que devant le néo-libéralisme et la mondialisation sauvage promue par les grandes entreprises multinationales.

3. PENDANT LA CAMPAGNE: UNE SUBTILE TRANSITION VERS UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE PRAGMATIQUE

Pour la campagne de 2002, néanmoins, les positions du parti et du candidat ont été substantiellement modifiées, avec l'apparition inédite d'un nouveau réalisme diplomatique, à commencer par la politique d'alliances recherché par Lula, cette fois non plus uniquement à gauche, mais comprenant en spécial le Parti Libéral, qui soumet un nom pour la vice-présidence. À nouveau prêts avant tous les autres candidats, Lula et le PT lui-même ont été cette fois extrêmement réservés dans la formulation des principes directeurs de la campagne politique, tout comme dans l'exposition publique de ses nouvelles idées, encore que certaines, au tout début de la campagne, aient été exploitées par ses adversaires (à l'exemple de l'appui aux politiques de subsides de l'agriculture européenne ou la suggestion de que le Brésil devait cesser d'exporter des aliments jusqu'à ce que tous les brésiliens puissent se nourrir de manière convenable).

Dans une première phase de la campagne, Lula répétait encore certains des ses vieux slogans (contre le FMI et le FTAA, par exemple), qui par la suite ont commencé à être corrigés ou modifiés imperceptiblement, pour accommoder les nouvelles réalités de son discours international, ainsi que la coalition avec des groupes modérés. Cette stratégie, qui avait été définie par les principaux leaders du PT, à commencer par Lula lui-même, pratiquement au lendemain immédiat de la campagne frustrée de 1998, a été suivie de manière solide, ce qui lui a permis d'élargir considérablement l'audience, le portant plus près du centre de la politique brésilienne.

Jusqu'à décembre de 2001, toutefois, quand fut réalisé à Pernambouc la 12ème Rencontre Nationale du PT, le Parti et le candidat semblaient encore portés vers la défense des mêmes thèses adoptées et soutenues tout au long des années 1980 et 1990, quand les attaques génériques au néo-libéralisme et à l'ouverture commerciale étaient de rigueur, avec un recours répété à des vieux mots d'ordre du passé. Par rapport au FTAA, par exemple, cette rencontre approuva entièrement une résolution de la Chambre des Députés -présenté par Aloizio Mercadante- en vue de demander la suspension immédiate des négociations et de soumettre la question à l'examen du Forum Social Mondial de Porto Alegre et à société civile, «aboutissant à convocation d'un plébiscite». D'autres résolutions, typiques du vieux style,

demandaient la «rupture nécessaire», la lutte contre le 'néo-libéralisme mondialisé', l'appui au «mouvement pour la taxe Tobin», «l'annulation des dettes extérieures des pays pauvres» (suivie d'un «audit et la renégociation des dettes publiques des autres pays du 'tiers monde'») ainsi que «l'établissement de mécanismes d'auto-défense contre le capital spéculatif international».

Sur les questions financières en particulier, la rencontre de décembre de 2001 recommandait les mêmes positions adoptées une décennie auparavant: «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 interne indexés au dollar». Dans le domaine de la politique commerciale, à son tour, une recommandation aussi typique visait la «correction des déséquilibres dérivés de l'ouverture commerciale, au moyen de la révision du tarif et de l'introduction d'une protection non tarifaire, soutenue dans les mécanismes de sauvegarde de l'OMC, pour des activités considérées stratégiques». Le FTAA, bien sur, était vu en tant «qu'un projet d'annexion politique et économique de l'Amérique Latine, dont la cible principale, par le potentiel de ses ressources et de son marché interne, est le Brésil».

Une fois entamée la campagne électorale, cependant, la recommandation de 'rupture' est resté sur le plan théorique et les thèses les plus radicales par rapport au contrôle du «capitalisme financier mondialisé» ont été discrètement mises au rancard. En matière de politique extérieure, en particulier, l'intention -d'ailleurs partagée par les autres candidats et en fait suivie par le gouvernement FHC- était celle 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, le compromis -également défendu par les autres candidats- était celui de diminuer la dépendance financière extérieure, au moyen d'une politique de promotion commerciale active, avec des nouveaux instruments à cet effet (on avançait

l'idée de créer un secrétariat ou ministère du commerce extérieur).

Une *Lettre au Peuple Brésilien*, divulguée par Lula le 22 juin 2002, promettait «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 en masse». Ce document affirmait aussi que la «prémisse de cette transition sera naturellement le respect aux contrats et obligations du pays», dans une première manifestation formelle en faveur de la continuité de certaines politiques suivies par le gouvernement en place.

Après quelques menaces initiales de retirer le Brésil des négociations du FTAA (qui serait «un projet d'annexion [aux États-Unis] plutôt que d'intégration»), Lula est arrivé à ne plus rejeter les suppositions 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 récriminations et de critiques par rapport aux marchés et aux institutions financières internationales et aux politiques des États-Unis, devient plus mesuré et équilibré, révélant une préoccupation avec la gouvernance et les relations extérieures, déjà dans une perspective 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 plébiscite sur le FTAA ne reçoit plus l'appui du parti, alors que le Secrétaire de Relations Internationales, Aloizio Mercadante, soutient la possibilité d'un accord commercial bilatéral avec les États-Unis, sans expliquer comment et dans quelles conditions il serait plus favorable que les négociations hémisphériques, où le Brésil participe dans le cadre du Mercosur. Le PT semblait donc avoir entamé en ce moment, encore que de manière hésitante, le chemin en direction du réformisme modéré.

Le programme de campagne, libéré le 23 juillet 2002, donnait beaucoup d'importance aux objectifs en matière de politique extérieure, en promettant d'en faire un des supports du

processus de développement national: «La politique extérieure sera un moyen fondamental pour que le gouvernement établisse un projet de développement brésilien alternatif, en cherchant à surmonter la vulnérabilité du pays en face de 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 extérieure sera indispensable pour garantir la présence souveraine du Brésil dans le monde».

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

Lula se présente en tant que promoteur enthousiaste du Mercosur, avec un excès de confiance par rapport aux chances d'une monnaie commune à courte échéance, ou en ce qui concerne l'implantation d'institutions plus avancées: «Il est nécessaire de renforcer le Mercosur, le transformant en une zone de convergence de politiques industrielles, agricoles, commerciales, scientifiques et technologiques, éducationnelles et culturelles. Reconstitué, le Mercosur sera à même d'affronter les défis macroéconomiques, tels ceux d'une politique monétaire commune. Il aura aussi des meilleures conditions pour faire face aux défis du monde globalisé. Pour cela, il est fondamental pour ce bloc de construire des institutions politiques et juridiques et de développer une politique extérieure commune».

Le FTAA devient presque acceptable, mais sous conditions.

Le programme proclamait déjà l'objectif de conduire une «approximation avec des pays d'importance régionale, tels l'Afrique du Sud, l'Inde, la Chine et la Russie», en vue de «construire des solides relations bilatérales et d'articuler des efforts pour démocratiser les relations internationales et les organismes multilatéraux (ONU, FMI, OMC et Banque Mondiale)». D'autre part, la vieille méfiance par rapport au 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, dans l'espace de quelques mois en 2002, le PT a parcouru un grand chemin en direction d'une position plus réaliste dans le domaine de la politique extérieure, tout comme dans le terrain plus vaste des politiques économiques, surtout en ce qui concerne le capital et les investisseurs étrangers et les institutions financières internationales. En tout cas, il faut enregistrer la réception non totalement défavorable faite par Lula, dès le mois d'août 2002, en face 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 la charge au futur gouvernement de maintenir un surplus budgétaire d'au moins 3,75% du PIB jusqu'à 2004. Néanmoins, lors de sa rencontre avec le président Cardoso, à la demande de celui-ci, pour traiter de cet accord avec le FMI, le 19 août, Lula revenait à sa vision sur ce que les difficultés découlaient de «l'épuisement de l'actuel modèle économique», confirmant aussi, avec netteté, son engagement signé dans la *Lettre au Peuple Brésilien*, sur ce que, «en gagnant les élections, nous commencerons à changer la politique économique dès le premier jour». Cette stratégie s'est révélée efficace, puisque le candidat a devancé nettement tous les autres lors du premier tour, l'amenant à un succès indéniable lors du second tour.

4. APRÈS LA VICTOIRE: L'OPTION POUR UN NOUVEL RÉALISME DIPLOMATIQUE

Le nouveau profil modéré du candidat et de son équipe fut confirmé, tout de suite après la victoire, lors du premier discours du président élu, le 28 octobre 2002. Conscient de la gravité

de la crise économique et des foyers de tension extérieure (érosion du taux de change, augmentation du 'risque-Brésil'), Lula avertit alors: «Le Brésil fera sa part 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 financement pour les entreprises et pour 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 subsides qui pénalisent nos exportations, en spécial en agriculture». Cette deuxième affirmation, tout particulièrement, aurait pu, sans aucun changement, être prononcée par le président Fernando Henrique Cardoso, par son ministre des affaires étrangères ou par 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 convenable, Lula a tracé un portrait convaincant des possibilités dans ce domaine: «Lors des trois dernières années, avec la fin de la fixité du change, nous avons augmenté en plus de 20 millions de tonnes notre récolte agricole. Nous avons un potentiel immense dans ce secteur, pour déclencher un vaste programme de combat à la faim et pour exporter des aliments qui subissent, encore et toujours, une protection injuste de la part des grandes puissances économiques, un obstacle qui nous n'épargneront des efforts pour éliminer». Également, il n'y avait rien, ici, qui s'éloignait - et en fait était déjà dans les discours - de l'administration en place jusqu'à la fin de 2002.

De manière générale, la 'nouvelle diplomatie' ne semblait trop différente de la 'vielle', avec peut-être un accent plus affirmé dans la défense des intérêts nationaux et de la souveraineté: «C'est un bon moment», disait Lula, le 28 octobre, «pour réaffirmer un compromis avec la défense courageuse de notre souveraineté régionale. Et nous le ferons en cherchant à construire une culture de paix entre les nations, en approfondissant l'intégration économique et commerciale entre les pays, en récupérant et en élargissant le Mercosur en tant qu'instrument de l'intégration brésilienne et en pratiquant une négociation souveraine en face du projet du FTAA. Nous allons stimuler des accords commerciaux bilatéraux et lutter pour qu'un nouvel ordre économique international puisse

diminuer 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, en spécial pour cette région, sera caractérisé par la responsabilité envers l'environnement». En bref, le président élu s'éloignait de la vision du parti à propos d'un FTAA 'annexioniste', 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 représente aucun écart par rapport aux positions traditionnelles et 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 le Tribunal Pénal International, ainsi que les accords de non-prolifération d'armes nucléaires et chimiques. Nous mettrons en avant l'idée d'une mondialisation solidaire et humaniste, dans laquelle les peuples des pays pauvres puissent transformer cette structure internationale injuste et inégale».

Ces manifestations théoriques ont commencé à être testées dans la pratique, à mesure que le président élu prenait contact avec les dossiers et passait à s'occuper directement des problèmes de la diplomatie brésilienne. Cela est arrivé très rapidement, par exemple, dans le cas du discours (jusque là très générique) en faveur de la 'revitalisation' du Mercosur et de son élargissement pour incorporer pleinement le Chili ainsi que d'autres partenaires en Amérique du Sud. Peu avant son premier voyage en tant que président élu aux partenaires du Cône Sud, en décembre, Lula exhibait un certain optimisme concernant sa capacité politique de «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 perforations du Tarif Extérieur Commun, les sauvegardes illégales appliqués par les pays, l'internalisation insuffisante des règlements communs et d'autres encore. L'intention de faire le Chili rejoindre le Mercosur en tant que membre plein, en particulier, a butté contra la réalité économique

d'un pays manifestement ouvert, c'est-à-dire, 'néo-libéral' 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 la même façon, la tentative du conseiller diplomatique du président élu, Marco Aurélio Garcia, de s'occuper de la crise politique au Venezuela, au moyen d'un voyage d'information au mois de décembre 2002 (avant l'inauguration de Lula, donc), a dû également tenir compte de la réalité locale, non sans provoquer un certain dégât diplomatique pour le Brésil. Ces deux exemples ont constitué les premiers tests, encore partiels, autour des possibilités et limites de la volonté politique en matière diplomatique, terrain dans lequel la capacité 'd'intervention' du Brésil est manifestement réduite.

En tout cas, Lula avançait l'intention de pratiquer une politique extérieure moins 'présidentielle' que celle du président Fernando Henrique Cardoso, attribuant la priorité au Mercosur et au processus d'intégration régionale en Amérique du Sud, les deux considérés comme essentiels dans les négociations du FTAA (ce qui d'ailleurs était déjà le cas dans l'ancienne administration). Au début, tout au moins, les deux éléments qui semblaient 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 ont été importants, et non seulement dans le style de faire diplomatie, comme on verra par une analyse de la première année de gouvernement. Avant, cependant, il faut tenir compte du nouveau réalisme diplomatique qui passe à être exhibé par le président élu, révélés aussi bien dans ses premiers voyages à l'extérieur, au mois de décembre 2002, y compris la visite de travail au président George Bush, que dans le discours d'inauguration, fait dans le Congrès National, le 1er janvier 2003.

Ses voyages dans le Cône Sud n'ont pas soulevé des surprises, compte tenu des liens déjà solides établies par le Brésil avec ses voisins 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 Alfonsin

en Argentine et Sarney au Brésil. Par contre, il semble que Lula est vraiment arrivé à croire à la possibilité d'une adhésion pleine du Chili au Mercosur, ce qui les experts de la politique d'intégration savaient être impossible, compte tenu des différences de politique commerciale et industrielle entre les pays membres d'un Mercosur beaucoup plus protectionniste et dirigiste que le pays andin, libéral à outrance.

La visite à Washington, sous invitation de George Bush lui-même au lendemain de la victoire, était de son côté entourée de prévisions alarmistes, du fait, précisément, de l'histoire passée du PT et de son leader, anti-impérialistes convaincus, sinon défenseurs de positions en politique internationale qui étaient parfois aux antipodes de celles préférées par les 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 manière surprenante, les conservateurs et droitiers, tout comme les gauchistes, ont été 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 la tenue d'une première réunion de travail, avec ministres, dans le premier semestre de 2003.

Dans son discours inaugural, au Parlement, le président a souligné les éléments constitutifs et les principales lignes directrices de sa politique extérieure: «Dans mon gouvernement, l'action diplomatique sera orientée par une perspective humaniste et sera, avant tout, un instrument du développement brésilien. Au moyen du commerce extérieur, de la capacitation en technologies avancées, et de la quête d'investissements productifs, les rapports extérieurs du Brésil devront contribuer pour l'amélioration des conditions de vie de la femme et de l'homme brésiliens, en augmentant leurs niveaux de revenu et créant des emplois dignes.» Lula en ressortit alors les terrains prioritaires pour l'action de la diplomatie professionnelle:

Les négociations commerciales sont aujourd'hui d'une importance vitale. Par rapport au FTAA, dans les conversations entre le Mercosur 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 condition de pays en développement. Nous chercherons à éliminer les subsides agricoles

scandaleux des pays avancés, qui portent préjudice à nos producteurs, en les dépouillant de leurs avantages comparatifs. Avec le même engagement, nous lutterons pour écarter les obstacles injustifiés aux exportations de produits industriels. Dans tous ces forums, il est essentiel de préserver des espaces de flexibilité pour nos politiques de développement dans les domaines social et régional, de l'environnement, agricole, industriel et technologique.» La diplomatie pratique se devait être, donc, beaucoup plus active et exigeante du point de vue des pays en développement, ce qui a été confirmé dans le discours inaugural du nouveau ministre des affaires étrangères.

En effet, Celso Amorim a souligné les mêmes positions dès le premier jour: «Nous participerons résolument des diverses 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 Mercosur, sans perdre de vue la nécessité d'affronter les difficultés dans le terrain économique-commercial, selon un calendrier précis. [...] Nous considérons essentiel approfondir l'intégration entre les pays de l'Amérique du Sud sur les divers plans»⁹. 5. En action: les grands dossiers diplomatiques du nouvel gouvernement.

Les problèmes les plus importants du Brésil sur le front extérieur n'étaient pas, au début du gouvernement Lula, situés sur le terrain exclusif de la diplomatie, mais plutôt les questions cruciales du 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, ainsi que dans la réduction des marges de *spread* (risque-Brazil), 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 selon le vague discours de 'rupture', promis pendant la campagne, mais grâce à l'application de la même politique d'orthodoxie économique qui avait été jusqu'alors en vigueur, y compris au moyen de l'élévation des taux d'intérêt et d'un renforcement des mesures de surplus budgétaire en 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 coût d'une régression économique, de l'aggravation du chômage et de l'augmentation de la dette extérieure, en même temps qu'un exceptionnel excédent commercial contribua à une notable inversion des échanges courants dans la balance de paiements, avec le premier surplus enregistrée depuis 1994.

Une description conceptuelle de la nouvelle diplomatie brésilienne fut réalisée lors du premier message du président au Congrès National, le 17 février 2003: «Dans les voyages faites à l'extérieur, j'ai réaffirmé quelques compromis 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, celui de chercher la reconstruction du Mercosur et l'union des pays de notre continent en vue d'obtenir une insertion souveraine dans le monde globalisé»¹⁰. Il n'y a là, à proprement parler, aucune nouveauté par rapport aux positions traditionnelles de la diplomatie brésilienne -même si le Mercosur doit mobiliser une plus grande 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 ce continent, ce qui a été vraiment fait, tout au moins dans la première année -avec un tour en Afrique méridionale et l'ouverture d'une ambassade résidente à Saint Tomé et Prince. Par rapport au Mercosur, Lula souligna la nécessité de faire le bloc se doter «d'institutions plus permanentes (sic) et de le faire gagner de la solidité juridique», avec une référence à la «création d'un Institut Monétaire, qui accomplisse des études sur les tâches nécessaires pour que le Mercosur arrive à disposer d'une monnaie commune» et le début des études pour la constitution de son parlement.

La politique extérieure, dans la pratique, 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, le Professeur Marco Aurélio Garcia, ainsi que le président lui-même. Dans sa forme, elle s'est caractérisé, en effet, par un

activisme exemplaire, représenté par une diplomatie présidentielle intensive, faite, en premier lieu, de plusieurs voyages de Lula à l'étranger, pour des visites bilatérales (dans les cinq continents), ou pour sa participation à des réunions multilatérales, y compris à l'invitation du G-8. Ces voyages ont été multipliés par un programme encore plus intensif de visites de travail, de contacts informels et des rencontres diverses à la cargo do ministre Amorim et, de manière quelque peu inédite, même pour les standards de l'Itamaraty, du Secrétaire Général des Relations Extérieures, un fonctionnaire normalement dédié aux corvées administratives et à des affaires d'«économie domestique». L'ambassadeur Guimarães, connu par ses positions nationalistes, s'en est chargé, tout particulièrement, des questions de l'intégration régionale et de la coordination avec les autres pays membres du Mercosur, tandis que le conseiller présidentiel s'est occupé de missions plus politiques, en Amérique du Sud et ailleurs.

Dans son contenu, la politique extérieure a correspondu, effectivement, aux compromis du PT -parfois avec l'emploi du même langage- de fonder une diplomatie vouée à une défense farouche de la souveraineté nationale et tournée vers les besoins du développement brésilien, surtout au moyen d'alliances avec d'autres pays du Sud, en Amérique du Sud tout particulièrement. Le renforcement du Mercosur a mérité une attention spéciale, avec la présentation d'un programme de consolidation de l'union douanière jusqu'à 2006, les tentatives d'élargissement en direction des pays andins et les efforts pour la 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 la vision critique envers la mondialisation et l'ouverture commerciale, souvent avec des arguments similaires à ceux des 'alter-mondialistes', tout comme par rapport aux négociations commerciales en cours dans les Amériques et sur le plan multilatéral. Une des justifications affichées pour un engagement minimal dans les nouveaux sujets de discussions dans ces négociations (demandes de libéralisation élargie en investissement, achats gouvernementaux, propriété intellectuelle et d'autres) est le soin de ne pas compromettre la capacité du pays d'établir des politiques nationales ou sectorielles de développement

technologique, ou pour se défendre -au moyen de certains contrôles de capitaux, si besoin il y en a- en cas de nouvelles crises financières. Par contre, les positions sont devenues très offensives dans le dossier de l'ouverture des marchés agricoles et l'élimination des subsides et mesures protectionnistes, le Brésil prenant la tête d'un nouveau groupe de pays -le G-20- qui a réussi à changer quelque peu le rapport des forces lors de la réunion ministérielle de l'OMC de Cancun, au mois de septembre 2004. Selon certains observateurs, à Cancun le Brésil est devenu un acteur global, ce qui il était déjà, dans le domaine économique et commercial, mais avec un style probablement plus discret auparavant.

Sur le plan politique, il est évident le projet de renforcer la présence du Brésil dans la région et dans le monde, 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 ainsi que par la défense active du multilatéralisme et d'un plus grand équilibre dans les relations internationales. Ce qui par contre est relativement nouveau est l'affirmation ouverte de la disposition brésilienne d'assumer un rôle de leader en Amérique du Sud, question non dénuée de controverse en tenant compte des réticences toujours présentes de l'Argentine et d'autres pays. Un contrepoint à ce désir d'une plus grande présence dans le monde, qui devrait se traduire en des nouvelles charges en matière de sécurité, assistance et coopération au développement, est la modeste de ressources du Brésil, aussi bien en capacité militaire que dans le domaine financier, tout court.

Déjà la question du Mercosur continue de poser des difficultés réelles pour la politique et l'économie régionale du Brésil, dans la mesure où la crise économique des pays membres les incite à demander des nouvelles concessions du grand voisin ou alors à espérer des concessions encore plus larges du plus grand voisin dans l'hémisphère, les États-Unis. Mais les efforts de la diplomatie brésilienne, lors de la réunion ministérielle de Miami, en novembre 2003, ont réussi à faire accepter par les autres pays, à commencer par les États-Unis eux-mêmes, un format plus modeste -parfois appelé FTAA-light- pour le futur accord hémisphérique de libre-échange, en 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 subsides agricoles ou l'antidumping. Il n'est pas certain, cependant, que les autres pays latino-américains suivent le Brésil dans ce projet d'un FTAA limité, initiative qui est décrite comme une position pragmatique et non idéologique.

En dépit de ces limitations conjoncturelles ou structurelles du Brésil, le gouvernement Lula s'est lancé dans une offensive de charme auprès des voisins -pratiquement tous les pays de l'Amérique du Sud ont été visités personnellement par le président ou ses chefs d'État sont venus à Brasília- tout comme le président lui-même a pris l'initiative de voyager pratiquement une fois par mois pour des rencontres bilatérales ou des réunions plus larges. Lula a probablement été la seule personnalité mondiale à participer successivement du Forum Social Mondial des 'alter- mondialistes', à Porto Alegre, de celui des 'capitalistes' à Davos, à avoir été dans la rencontre du G-8 à Evian et de faire ensuite une visite de travail à Washington, après s'être battu durement, trois mois auparavant, pour essayer d'empêcher l'attaque américaine contre l'Irak. De même, il est allé à Cuba, ainsi qu'à plusieurs autres pays qui ne sont pas parmi les plus amicaux envers les États-Unis (comme la Syrie et le Libye). Son offensive de charme a permis ainsi de recueillir plusieurs appuis politiques pour l'aspiration à un siège permanent au Conseil de Sécurité, y compris parmi des membres permanents (comme la France et la Russie et, indirectement, du Royaume-Uni) ou de certains candidats à l'être (comme l'Allemagne et l'Inde), ce qui a pu, par contre, pousser le Mexique à aussi déclarer ses intentions et à s'articuler avec l'Argentine autour de la thèse du siège régional rotatif.

Dans ces tribunes internationales, à Davos, à Evian, à l'ONU à New York ou à Genève, dans les capitales des pays riches ou pauvres et dans 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 des grands projets d'assistance sociale et de coopération au développement, mais aussi

parce que, en dépit des efforts du président et de son ministre de l'étranger, les moyens, diplomatiques ou autres, dont dispose le Brésil sont manifestement limités.

En effet, le Brésil ne compte qu'avec un peu plus d'un millier de professionnels de la diplomatie, alors que le Mexique en a presque trois fois plus. Le Secrétaire Général Guimarães a commandé à l'Institut Rio Branco, l'académie diplomatique brésilienne, d'accélérer la formation annuelle d'un nombre plus élevé de fonctionnaires de haut niveau (les diplomates travaillent souvent 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 train d'être renforcés et les jeunes diplomates seront dirigés prioritairement dans la région.

Au début de la deuxième année du gouvernement Lula, en 2004, 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, dans une nouvelle tribune, ses positions traditionnelles et nouvelles en 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 de l'Asie. La Russie est aussi considéré comme une relation spéciale, et un accord de coopération spatiale a été signé avec l'Ukraine, après l'interruption des procédures législatives pour l'adoption d'un accord similaire - mais doté de clauses jugées non acceptables par le PT et contraires à la souveraineté brésilienne - avec les États-Unis. Des problèmes de sécurité en Colombie ou d'instabilité politique dans 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 de devenir un leader régional.

Les nouvelles dimensions de la politique extérieure du Brésil ne doivent pas faire oublier que, d'une certaine manière, beaucoup de dossiers sur lesquels travaillent ses diplomates, certes capables et très professionnels - parmi lesquels la sécurité régionale, les droits de l'homme, la consolidation de la démocratie et l'intégration régionale, pour ne rien dire de la croissance économique, de l'ouverture commerciale et, à plus forte raison, de la

réduction des inégalités et l'inclusion sociale-, sont, en vérité, des questions tout aussi nationales pour un pays-continent et encore très inégal, au point de vue régional et social, comme le Brésil. Les questions internationales, régionales et nationales restent donc parfaitement imbriqués, parfois avec les mes types de problèmes et souvent avec les mêmes solutions recommandées, sur les plans interne ou externe. 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 en tant que président du changement, à l'intérieur du Brésil, et en tant que leader régional et peut-être mondial sur la scène internationale.

NOTAS

¹ Vid. Almeida, P. R., *A Grande Mudança: consequências econômicas da transição política no Brasil*. São Paulo, Editora Códex, 2003.

² Vid. García, M. A., "Assessor da Presidência da República aponta os eixos da política externa do governo Lula". *ADB (Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros)*, X-42 (2003), 16-22.

³ Partido dos Trabalhadores, *Programa, Manifesto, Estatuto*. Brasília, Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1984, 9-13; «Plan d'Action», 14-15.

⁴ GPRI - Grupo de Pesquisas em Relações Internacionais, *A política externa nas plataformas dos candidatos à presidência do Brasil em 1989*. Brasília, Universidade de Brasília-Departamento de Relações Internacionais, 1989, 55.

⁵ ADB, "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?". *ADB (Boletim da Associação dos Diplomatas Brasileiros)*, II-11 (1994), 8.

⁶ Partido dos Trabalhadores, "Programa de Governo". *Cadernos de Teoria e Debate*, Mars 1994, 29-30.

⁷ Almeida, P. R., *Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 1998, 242-249.

⁸ *Ibid.*, 247.

⁹ Amorim, C., "Discurso proferido pelo Embaixador Celso Amorim por ocasião da transmissão do cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores". Information à la Presse n° 002, 1° Janvier (2003), [document électronique] Disponible depuis l'Internet à: <<http://www.mre.gov.br>>.

¹⁰ Presidência da República, "Mensagem ao Congresso Nacional". 17 Février (2003), [document électronique] Disponible depuis l'Internet à: <http://www.presidencia.gov.br/publi_04/COLECAO/mens03_10.pdf>.