Le Brésil dans le « Sud global »

Brasilia est de retour

Au cœur des BRICS+ qui symbolisent le « Sud global », le Brésil dispose d'éléments de *soft power* qu'il met en valeur dans les forums internationaux. Brasilia a repris sa place dans le débat international après l'éclipse du bolsonarisme, au prix de prises de position qui l'éloignent de l'Occident, sur l'Ukraine ou sur Gaza.

En termes quantitatifs, le Brésil est largement devancé par plusieurs autres grands pays du « Sud », mais des atouts spécifiques lui permettent d'y jouer un rôle de tout premier plan. La présidence du G20 en 2024 lui donne, en outre, l'occasion de mettre en avant trois priorités : la réduction de la pauvreté et des inégalités, la lutte contre le changement climatique et une réforme de la gouvernance mondiale. Ses ambitions réformistes sont toutefois contraintes par la polarisation internationale actuelle, aggravée par les guerres d'Ukraine et de Gaza, par le désintérêt du « Nord », ou ses réticences, vis-à-vis d'un engagement financier supplémentaire qui appuierait les propositions brésiliennes, et par l'absence, au Brésil même, d'un consensus sur les positions de Lula.

Pour situer le Brésil dans ce « Sud global », une question préliminaire s'impose : celui-ci existe-t-il ? Il est aisé, au « Nord », d'en discréditer la réalité, en raison de l'hétérogénéité et des divergences entre pays (entre la Chine et l'Inde, par exemple), mais aussi de son instrumentalisation par Vladimir Poutine et Xi Jinping, qui autorise beaucoup d'Occidentaux à se réfugier dans le confort de l'axiome « qui n'est pas avec nous est contre nous ». Mais le large refus au Sud des sanctions contre la Russie, la condamnation des bombardements israéliens à Gaza, la défiance croissante vis-à-vis du règne du dollar, la déception envers une Europe perçue comme vassalisée[1]… laissent peu de doute sur le fait que ce « Sud global » est bien en cours de (re)constitution, même si ses contours demeurent fluctuants et ses revendications pas toujours cohérentes.

1. Pourtant, il persiste bien, en Amérique latine au moins, un « désir d'Europe ». Mario Vargas Llosa écrivait ainsi le 6 février 2020, dans *Le Grand Continent* : « Avec toutes les tares qu'elle traîne, l'Europe est, dans le monde d'aujourd'hui, le seul grand projet internationaliste et démocratique qui est en cours et qui, malgré tous les défauts qu'on peut lui reprocher, continue d'avancer. »

Une taille modeste parmi les grands pays du Sud, mais des atouts uniques

Huitième population mondiale avec 217 millions d'habitants fin 2023 et huitième économie avec un produit intérieur brut (PIB) en parité de pouvoir d'achat d'environ 4 100 milliards de dollars ($), le Brésil est sans nul doute un des grands du Sud global. Il est pourtant de taille modeste si on le compare aux deux véritables « grands » : Chine et Inde (respectivement 1,426 et 1,435 milliard d'habitants, et des PIB de 33 100 et 13 200 milliards de dollars). Le Brésil se situe même, en termes de PIB, nettement derrière la Russie (dont le PIB est de 38 % plus élevé que celui du Brésil), et derrière l'Indonésie en termes de population et de PIB. Le Brésil n'est plus la puissance émergente en croissance accélérée des deux premiers mandats de Lula : si les tendances actuelles se prolongent, le PIB turc pourrait lui aussi dépasser celui du Brésil à la fin de cette décennie. Par ailleurs, bien qu'acteur majeur sur quelques produits agricoles et sur le minerai de fer, le Brésil n'est pas non plus un très grand du commerce mondial : ses exportations de biens et services (390 milliards de dollars en 2023) ne représentent que 10 % de celles de la Chine et 60 % de celles du Mexique. Enfin, en termes de *hard power* militaire, le Brésil se positionne loin derrière les trois autres « grands », Chine, Inde et Russie.

Mais le Brésil dispose d'atouts de *soft power* que n'ont pas les autres très grands pays du Sud. Des quatre membres fondateurs des BRICS, le Brésil semble aujourd'hui le plus authentiquement démocratique[2]. Cette perception de « plus grande démocratie du Sud » n'est pas un acquis définitif : les exemples de l'Inde de Narendra Modi et du Brésil de Jair Bolsonaro montrent qu'il est aisé de dériver vers des pratiques autoritaires et antidémocratiques. Mais le retour de Lula au pouvoir *via* une élection libre et transparente, l'échec des tentatives de coup d'État du bolsonarisme – maintenant solidement documentées par les dépositions des responsables de l'armée – et la réponse ferme des institutions brésiliennes confirment l'ancrage démocratique du Brésil. La personnalité de Lula, considéré par la plus grande partie du reste du monde comme un interlocuteur bien plus crédible que son prédécesseur, y contribue également.

Une visibilité et un activisme retrouvés

Après le mandat de Jair Bolsonaro durant lequel le pays s'était, de fait, auto-exclu de la scène internationale, le Brésil y a retrouvé une présence active. Il a pris le 1er décembre 2023 la présidence pour un an du G20, dont les 21 membres[3] se réuniront en novembre 2024 à Rio de Janeiro. Il présidera le groupe des BRICS en 2025 et accueillera la COP30 sur le changement climatique à Belém en novembre 2025. Le Brésil a, enfin, exprimé par la voix de Lula des positions inhabituellement tranchées sur les conflits en Ukraine et à Gaza.

L'intention du Brésil est de focaliser les efforts du G20, dont il estime qu'il s'est dispersé sur des sujets mineurs, autour de trois thèmes : 1) la faim, la pauvreté

2. Le « Democracy Index 2023 » de l'Economist Intelligence Unit classe cependant l'Inde au 41e rang sur 167 pays, nettement devant le Brésil, 51e. L'analyse peut en différer du fait de l'évolution en cours de l'Inde.
3. Le G20 compte 21 membres depuis l'admission de l'Union africaine annoncée au sommet de Delhi de septembre 2023.

et l'inclusion sociale ; 2) le développement durable et le changement climatique ; 3) la gouvernance mondiale. Sur le premier point, il s'agirait de contribuer à l'éradication de la faim et de la pauvreté en répliquant, en coopération avec la Banque mondiale et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), des programmes ayant montré leur efficacité dans certains pays (dont « Bolsa Familia »). La mention de l'« inclusion sociale » semble une forme prudente de rappeler que cette éradication implique aussi un traitement des inégalités[4].

Quant à la lutte contre le changement climatique, le Brésil souligne ses liens avec l'inclusion et la soutenabilité sociale. Il rappelle également les engagements financiers passés, qui selon lui ne sont plus suffisants et doivent être renforcés par l'ensemble des acteurs financiers : gouvernements, banques centrales, régulateurs, institutions financières internationales, banques de développement et commerciales, et investisseurs institutionnels. Il faut, selon Brasilia, trouver le moyen d'attirer de nouvelles ressources privées dans la lutte contre le changement climatique, en développant des produits innovants.

Enfin, l'approche brésilienne de la gouvernance mondiale part du constat que le fonctionnement des institutions internationales (Organisation des Nations unies [ONU], Fonds monétaire international, Banque mondiale, Organisation mondiale du commerce [OMC]…) établies à la fin des années 1940, ne correspond plus à l'état actuel du monde. En particulier, les pays en développement n'y sont pas représentés de manière adéquate. Ces institutions doivent donc être réformées pour répondre à leurs objectifs de maintien de la paix et de croissance soutenable. Au-delà de revendications sur les banques multilatérales et l'OMC, le Brésil réclame pour lui-même et quelques autres pays un statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU.

La présidence des BRICS en 2025 permettra probablement au Brésil de prolonger l'action entamée lors de la présidence du G20. Aucun agenda brésilien précis n'a encore été publié, mais Lula a affirmé en août 2023 vouloir concentrer son action sur la lutte contre les inégalités. L'élargissement des BRICS à l'Arabie saoudite, à l'Égypte, aux Émirats arabes unis, à l'Éthiopie et à l'Iran, qui a pris effet le 1er janvier 2024, n'a cependant pas été souhaité par le Brésil, qui considérait qu'il réduirait son influence dans un groupe où la Chine était déjà le partenaire dominant.

De même, l'agenda de la COP30 de Belém reste à préciser. Mais deux thèmes y seront certainement abordés. D'une part : la protection de la forêt amazonienne et de la biodiversité. Le Brésil et le monde peuvent se réjouir d'une nette réduction de la déforestation en 2023, avec « seulement » 5 000 kilomètres carrés (km^2) détruits contre 10 000 en 2022. Mais la déforestation dans le *cerrado* (au sud-est de l'Amazonie, plus propice à l'agriculture) a dans le même temps augmenté de 5 500 à 7 800 km^2. D'autre part : la « bioéconomie », concept qui reste à préciser, selon lequel les progrès technologiques permettront la transformation des ressources naturelles en croissance soutenable.

Sur des questions purement politiques, et notamment sur les conflits en cours, le contraste est radical entre les prises de position récentes de Lula et l'alignement

4. Le terme *inequalities* n'est mentionné que marginalement dans la *Concept Note* brésilienne : *G20 Brasil 2024: Building a Just World and a Sustainable Planet – Concept Note*, 2023.

de Jair Bolsonaro sur l'Occident. Le renvoi par Lula aux deux parties en conflit de la responsabilité de la guerre russo-ukrainienne a conduit le Brésil à refuser les sanctions économiques et financières contre la Russie, et à s'abstenir à l'ONU en novembre 2023 sur la résolution sur les violations des droits de l'homme en Ukraine occupée. Lula s'est aussi montré très dur sur la faiblesse de la réaction occidentale aux bombardements israéliens à Gaza – jusqu'à une crise diplomatique sévère avec Israël.

Les risques de l'équilibrisme

Dans un monde plus polarisé, il est cependant devenu difficile pour le Brésil de définir une troisième voie sans susciter les réactions négatives de certaines parties. La volonté de Lula de positionner le Brésil comme un des leaders du Sud se trouve en effet contestée, non seulement à l'« Ouest », mais aussi dans son propre pays. À l'Ouest parce que ce positionnement a surpris : le Brésil, tant qu'il a été dirigé par des gouvernements « bourgeois » ou par des militaires, a très longtemps été perçu comme un allié solide de l'Occident. Cette proximité n'a pas vraiment été remise en cause par l'élection de Lula en 2002. Ainsi la tentative brésilienne de médiation de 2010 entre l'Iran et les États-Unis a-t-elle été acceptée par ces derniers, même s'ils ont fini par la désavouer. Plus récemment, les déclarations énamourées de Jair Bolsonaro à l'Amérique de Donald Trump ont renforcé à l'Ouest l'idée que le Brésil était « des nôtres ». Les prises de position de Lula sur l'Ukraine ont donc déçu dans une Europe qui oublie que Trump est, sur le même sujet, plus radical que Lula. Celles sur Gaza ont fini par convaincre, en raison de la dureté de leur expression mais aussi d'une caricature de leur analyse, qu'il pouvait être l'ami de ses ennemis.

Au Brésil, si la question ukrainienne suscite peu d'intérêt, il n'en va pas du tout de même pour Israël et Gaza. Il est difficile de penser que Lula, en qualifiant de « génocide » la réaction israélienne aux crimes de masse du Hamas, n'était pas conscient de faire aussi de la politique intérieure. L'identification aux intérêts d'Israël est en effet un des piliers des valeurs évangéliques, et donc d'une des principales composantes de son opposition interne. La présence de drapeaux israéliens lors de la manifestation du 25 février 2024 sur l'Avenida Paulista en soutien à Jair Bolsonaro confirme la grande proximité entre le bolsonarisme et l'État hébreu, au-delà même de celle avec Benyamin Netanyahou. Lula semble donc avoir abandonné l'idée d'une « grande réconciliation » au Brésil. Ce qui peut surprendre, alors que la démonstration de la nature séditieuse du bolsonarisme, en train d'être établie par les déclarations des chefs de l'armée brésilienne au sujet des antécédents de la tentative de coup d'État du 8 janvier 2023, aurait pu lui en donner l'opportunité.

J.-L. M.

Pour en savoir plus

- S. W. Burges, *Brazil and the World: The International Relations of a South American Giant*, Manchester, Manchester University Press, 2017.
- J. Heine, C. Fortin et C. Ominami, « El no alineamiento activo: un camino para Latinoamérica », *Nueva Sociedad*, septembre 2020.
- M. Spektor (dir.), *Dez Desafios da Política Externa Brasileira*, Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 2017.