



Brésil : la politique étrangère de Jair Bolsonaro

Mathilde Chatin

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE 2019/2 Été**, PAGES 115 À 127

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9791037300027

DOI 10.3917/pe.192.0115

Date de mise en ligne : 05/06/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2019-2-page-115?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/copyright).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Brésil : la politique étrangère de Jair Bolsonaro

Par **Mathilde Chatin**

Mathilde Chatin est docteur en relations internationales du King's College de Londres. Elle a été chercheur au BRICS Policy Center à Rio de Janeiro et au département de relations internationales de l'université de São Paulo au Brésil¹.

Fin 2018, les Brésiliens ont élu un nouveau président : Jair Bolsonaro. Ce dernier entend rompre avec la politique de ses prédécesseurs, notamment dans le domaine des relations extérieures. L'axe principal de sa diplomatie est un rapprochement avec Washington. Sur plusieurs sujets, Bolsonaro s'aligne sur les positions de Donald Trump. Mais le Brésil n'a pas la puissance des États-Unis et prendrait des risques importants en se lançant dans un bras de fer avec la Chine ou le monde musulman.

politique étrangère

Quelques mois après son arrivée au pouvoir en octobre 2018, Jair Bolsonaro (Parti social libéral – PSL), se démarque déjà de ses prédécesseurs en matière de politique étrangère. Bolsonaro a en effet construit son identité politique sur un discours prônant un changement radical par rapport au Parti des travailleurs (PT) qui a gouverné de 2003 à 2014. La principale caractéristique de l'orientation de la diplomatie de Bolsonaro est un rapprochement vis-à-vis des États-Unis, ce qui ne manque pas d'avoir un impact direct sur différents dossiers extérieurs. Alors que la position indépendante du Brésil sur des thèmes clés de l'agenda international constituait un des grands atouts de sa diplomatie², l'alignement sur la vision politique de l'Amérique de Donald Trump l'éloigne de sa tradition diplomatique. Cette perte d'indépendance risque de rogner la marge de manœuvre du Brésil vis-à-vis de ses partenaires, voire de porter atteinte à sa stature sur la scène internationale.

1. L'auteur remercie Bénédicte Stempflié, Caroline de Sá, João Pedro Accioly et Regis Arslanian pour leurs suggestions.

2. D. Rittner, «Bolsonaro é presente para Trump, mas alinhamento afoito pode ser venenoso», *Valor econômico*, 18 mars 2019, disponible sur : <www.valor.com.br>.

Un alignement sur les États-Unis de Donald Trump

Après l'annonce de sa victoire, Bolsonaro a proclamé qu'il allait libérer le ministère des Relations extérieures (MRE) du biais idéologique auquel il avait été assujéti sous les gouvernements de la gauche «pétéiste», et renforcer les relations du Brésil avec les pays développés³, en particulier les États-Unis.

La politique étrangère du nouveau président est ainsi guidée par la volonté de donner la priorité aux relations avec Washington, et de présenter le Brésil comme l'allié des États-Unis en Amérique du Sud. Bolsonaro a choisi comme ministre des Relations extérieures Ernesto Araújo, lequel a autrefois dirigé son Département pour les États-Unis, le Canada et les Affaires interaméricaines. En mars 2019, pour son premier déplacement international, il s'est rendu aux États-Unis, et non pas en Argentine comme c'est d'ordinaire le cas. Jusqu'alors, le Brésil avait su garder une relation plutôt stable avec Washington, tout en maintenant une certaine distance.

Pour Araújo, le «ciel sera la limite» des relations bilatérales entre le Brésil et les États-Unis sous le gouvernement Bolsonaro. Il évoque un «saut qualitatif» dans ces relations : «Pour la première fois depuis plusieurs générations, probablement depuis le baron du Rio Branco⁴, la grande époque où le Brésil a rêvé d'avoir une relation spéciale, une alliance, avec les États-Unis, nous avons l'opportunité de construire une relation à partir d'une vision commune du monde⁵.» De son côté, Donald Trump déclarait que la relation avec le Brésil, «prêt à devenir un partenaire», n'avait jamais été aussi bonne, et pourrait connaître un «âge d'or⁶». Il n'a toutefois pas assisté personnellement à la cérémonie d'investiture de Bolsonaro – où il était représenté par le secrétaire d'État Mike Pompeo –, et n'a toujours pas désigné d'ambassadeur au Brésil.

Plusieurs éléments attestent d'un rapprochement entre Brasilia et Washington. Dans le domaine militaire, le général Alcides Valeriano de Faria Júnior a été désigné pour rejoindre le Commandement Sud des

3. «Íntegra: discurso de Jair Bolsonaro após vitória eleitoral», G1, 28 octobre 2018, disponible sur : <<https://g1.globo.com>>.

4. Ministre des Relations extérieures du Brésil de 1902 à 1912. À l'époque, le Brésil espérait obtenir une déférence particulière au vu de son poids sur le continent et exprimait sa volonté d'établir une collaboration avec le gouvernement américain.

5. P. Campos Mello, «O céu é o limite para relação entre Brasil e EUA, diz futuro chanceler», *Folha de São Paulo*, 4 décembre 2018, disponible sur : <www1.folha.uol.com.br>.

6. E. Londoño et S. Darlington, «US and Brazil Chose Similar Leaders. It May Lead to Smoother Relations», *The New York Times*, 20 novembre 2018, disponible sur : <www.nytimes.com>.

forces armées américaines (SOUTHCOM) comme commandant adjoint pour l'Interopérabilité, et responsable de la communication entre les forces armées de la région.

Lors de sa visite à Washington, Bolsonaro n'a pas rejeté la possibilité d'implanter une base militaire américaine sur le territoire brésilien. Cette idée avait été évoquée par le président peu après son investiture et confirmée par Araújo, puis rejetée par les militaires du gouvernement brésilien pour ses implications possibles sur la souveraineté nationale.

Le président américain, quant à lui, a annoncé qu'il désignerait le Brésil comme « allié majeur de l'OTAN ». Ce titre, accordé aux pays considérés comme des alliés militaires stratégiques des États-Unis, facilite la coopération militaire, les transferts de technologie et l'accès préférentiel à l'achat d'équipements militaires américains. Certains spécialistes ont cependant souligné les conséquences sur l'autonomie stratégique du Brésil, et les contraintes, qu'une telle alliance pourrait engendrer. Trump a même évoqué une possible intégration du Brésil dans l'OTAN, ce qui constituerait selon Araújo un atout fondamental pour développer l'industrie et les capacités de défense du Brésil⁷. Cette annonce a provoqué la surprise en Amérique latine et déclenché des critiques à Bruxelles et parmi les membres de l'organisation transatlantique. En effet, si l'article 10 du traité de l'Atlantique nord offre la possibilité de nouvelles adhésions, seuls les États d'Europe sont concernés.

Trump a évoqué une possible intégration du Brésil à l'OTAN

Les États-Unis se sont aussi engagés à soutenir l'entrée du Brésil à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). La demande, présentée par le président Temer en mai 2017, est une priorité du gouvernement Bolsonaro. Jusqu'alors, les dirigeants américains s'étaient montrés réticents à l'extension de l'OCDE, et avaient bloqué l'intégration du Brésil jusqu'à ce que l'Argentine en devienne membre. En contrepartie, Washington a exigé que le Brésil abandonne son traitement « spécial et différencié » à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), alors que certains pays en développement, membres de l'OCDE, ont pu conserver ce statut à l'OMC.

Par ailleurs, Washington et Brasilia ont signé un accord autorisant les États-Unis à utiliser la base d'Alcântara, dans l'État du Maranhão,

7. « Brasil diz que aliança com a NATO é fundamental para a sua defesa », JN, 21 mars 2019, disponible sur : <www.jn.pt>.

pour le lancement de satellites, alors qu'un accord du même type avait été rejeté par le parlement brésilien en 2000 en raison de son impact sur la souveraineté du Brésil. Les États-Unis représentant 80 % du marché des satellites, l'accord devrait permettre de pérenniser la base d'Alcântara, dont la position géographique, près de l'équateur, est stratégique, et de faciliter la coopération bilatérale dans les domaines de l'aérospatial et de la défense. Des transferts de technologie devraient pouvoir bénéficier au Brésil.

Enfin, Brasilia accordera, à compter de juin 2019, des facilités de visas aux touristes américains, australiens, canadiens et japonais à fort pouvoir d'achat et à faible risque migratoire, afin de stimuler le tourisme dans le pays. Les Américains sont ceux qui voyagent le plus au Brésil (475 000 touristes en 2017, soit 7,2 % des entrées) en dépit d'une baisse de 28 % des visites en provenance des États-Unis entre 2014 et 2017⁸. Ce faisant, Bolsonaro a rompu avec la tradition diplomatique brésilienne qui défend la réciprocité (obligatoire de par la loi jusqu'en 2017), et qui aurait consisté à négocier une obtention plus aisée de visas pour les touristes brésiliens aux États-Unis. Alors que Washington avait adopté des règles plus strictes pour délivrer des visas aux Brésiliens, et a refusé 12,7 % de leurs demandes en 2017. Toutefois, les États-Unis envisagent d'inclure le Brésil au sein du programme *Global Entry* du Département de la Sécurité intérieure, programme qui permet l'entrée des voyageurs de confiance aux États-Unis par certains aéroports.

L'intégration sud-américaine en question

Le nouveau gouvernement brésilien fragilise les mécanismes d'intégration régionale. Paulo Guedes, ministre de l'Économie, a affirmé que le Marché commun du Sud (MERCOSUL) n'était pas une priorité, et que «le Brésil s'était enfermé dans des alliances idéologiques», néfastes pour son économie⁹.

Il a de plus souligné que le Brésil devrait développer des relations commerciales avec le monde entier, sans se limiter à son environnement régional. Le MERCOSUL est donc vu comme un frein au développement

8. «Decreto de Bolsonaro vai causar perda de R\$60 milhões com isenção de visto», *UOL*, 2019, disponible sur : <<https://bit.ly>>. «Bolsonaro isenta cidadãos de EUA, Austrália, Canadá e Japão de visto para o Brasil», *Folha de São Paulo*, 2019, disponible sur : <<https://bit.ly>>.

9. Or, le MERCOSUL a apporté des résultats commerciaux concrets : les échanges commerciaux entre membres fondateurs ont été multipliés par 9 de 1991 à 2017 (de 4,5 à 40 milliards de dollars) ; utiliser le MERCOSUL comme plate-forme donne plus de poids au Brésil pour négocier des accords de libre-échange avec des puissances économiques. C. Agostine et A. Ramalho, «Paulo Guedes diz que Mercosul não é prioridade de Bolsonaro», *Valor Econômico*, 28 octobre 2018, disponible sur : <www.valor.com.br>.

commercial du Brésil, notamment en raison du Tarif extérieur commun (TEC), et de l'obligation de négocier conjointement avec les partenaires extérieurs. À l'occasion de la visite du président argentin Mauricio Macri, en janvier 2019, Bolsonaro a annoncé que son gouvernement devait contribuer à faire du MERCOSUL un bloc plus efficace et dépolitisé. Il s'est exprimé en faveur d'une plus grande flexibilité du TEC, qui permettrait au Brésil de négocier des accords bilatéraux¹⁰.

Pour Marcos Troyjo, secrétaire général pour le Commerce et les Affaires internationales, « l'une des caractéristiques du monde contemporain est d'obtenir des accords avec les marchés acheteurs. L'économie brésilienne est restée très protégée. Le Brésil a besoin de moderniser sa structure pour pouvoir faire face aux nouvelles caractéristiques du commerce international, et ouvrir son économie¹¹ ». Le gouvernement brésilien a ainsi indiqué qu'il préférerait les accords bilatéraux, abandonnant la priorité historique que le Brésil avait accordée aux négociations dans le cadre du système commercial multilatéral, considérant qu'« aujourd'hui, le dynamisme se trouve dans les relations bilatérales et que le Brésil doit s'y adapter¹² ». Toutefois, lors de la visite de Macri, Bolsonaro a dit qu'il espérait une conclusion rapide des négociations de l'accord commercial entre le MERCOSUL et l'Union européenne (UE).

Il faut également noter que l'ancien directeur du Département du MERCOSUL – Otavio Brandelli, qui avait précédemment servi à la Représentation auprès des Communautés européennes à Bruxelles et à la Délégation permanente auprès de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) et du MERCOSUL – a été nommé secrétaire général du ministère des Relations extérieures.

Le Brésil a symboliquement rétabli le blason de la République sur la couverture des passeports en lieu et place du symbole du MERCOSUL. En mars 2019, les pays d'Amérique du Sud ont annoncé la création d'un forum « sans idéologie », le Forum pour le Progrès de l'Amérique du Sud (PROSUL), et la fin de l'Union des nations sud-américaines (UNASUL), considérée comme l'héritage des gouvernements de gauche

10. « Mercosul: Bolsonaro quer reduzir tarifas de importação no bloco », *Brasilagora*, 21 janvier 2019, disponible sur : <www.brasilagora.com.br>.

11. J. Pan, « Futuro secretário de Comércio Exterior defende abertura da economia brasileira: Muito Protegida », *UOL*, 3 décembre 2018, disponible sur : <<https://jovempan.uol.com.br>>.

12. A. Velasco Júnior, « Brazilian Foreign Policy under President Bolsonaro: What Should We Expect? », *E-international Relations*, 14 novembre 2018, disponible sur : <www.e-ir.info>.

13. Agência Lusa, « Bolsonaro quer acordo rápido entre Mercosul e UE », *Observador*, 16 janvier 2019, disponible sur : <<https://observador.pt>>.

qui utilisaient l'intégration latino-américaine pour protéger l'Amérique latine de l'influence de Washington. Le ministère des Relations extérieures a annoncé la suppression du cours sur l'histoire des pays d'Amérique latine du cursus de l'Institut Rio Branco – l'académie diplomatique brésilienne –, ainsi que celle du sous-secrétariat à l'Amérique latine et aux Caraïbes, transférant ses attributions au Secrétariat aux Amériques.

Cuba et le Venezuela

L'administration Trump espère que l'élection de chefs d'États conservateurs en Amérique latine fragilisera «la troïka de la tyrannie dans cet hémisphère», c'est-à-dire les gouvernements de gauche de Cuba, du Venezuela et du Nicaragua. Aligné sur la position américaine, Bolsonaro fait preuve d'une plus grande sévérité dans ses relations diplomatiques avec ces pays. À titre d'exemple, alors que tous les États avec lesquels le Brésil entretient des relations diplomatiques sont généralement invités à la cérémonie d'investiture, l'invitation de ces trois pays a été annulée pour la première fois depuis la «re-démocratisation».

Concernant Cuba, Bolsonaro a critiqué la qualité de la formation des médecins, dénoncé l'exploitation des professionnels de santé, accusé le gouvernement de bénéficier d'une grande partie des fonds alloués au programme *Mais Medicos* (qui permet à Cuba de déployer des professionnels de santé dans les régions les plus pauvres et les plus isolées d'Amérique du Sud), et demandé que les termes de l'accord soient modifiés¹³. En conséquence le gouvernement cubain a annoncé en novembre 2018 qu'il mettait fin à son partenariat avec le Brésil dans le cadre de ce programme et a rappelé à Cuba plus de 8 000 médecins installés au Brésil.

Pour le Venezuela, Washington considère le Brésil comme un «atout de valeur» pour assurer l'alternance à Caracas. Après la réélection «illégitime» de Nicolás Maduro en 2018, le Brésil et les États-Unis ont reconnu en janvier 2019 le gouvernement de transition conduit par Juan Guaidó. Ce dernier a été reçu au Brésil en février 2019. Brasilia a également envoyé une aide humanitaire à sa frontière avec le Venezuela, pour fragiliser le régime de Maduro, qui a immédiatement bloqué l'accès de sa population au territoire brésilien – ce qui a eu pour effet de renforcer les tensions. En prenant parti de la sorte, le Brésil s'est disqualifié comme

13. Bolsonaro a demandé que les médecins passent un test de compétences, que les salaires soient intégralement payés aux professionnels et non pas en partie au gouvernement cubain et que les familles ne les accompagnent qu'après leur recrutement.

médiateur, et a entaché son image de négociateur neutre qui lui conférait du *soft power*. Lors de sa visite aux États-Unis, Bolsonaro n'a pas exclu l'appui du Brésil pour une éventuelle action militaire américaine, afin, dit-on, de ne pas manquer de courtoisie face au président américain. Cautionner une telle intervention créerait un précédent en Amérique du Sud, et constituerait une rupture avec la tradition diplomatique brésilienne dont la non-ingérence et le respect des souverainetés nationales sont des piliers. Toutefois, les militaires au gouvernement, tel le vice-président Hamilton Mourão, sont restés plus prudents, écartant cette hypothèse et défendant l'utilisation de la pression diplomatique et économique pour aller vers un départ négocié de Maduro et une solution pacifique du conflit.

Israël

La politique moyen-orientale de Bolsonaro et le renforcement des liens avec Israël traduisent la volonté du Brésil de s'aligner sur la politique étrangère de Trump. La première visite d'un chef de gouvernement israélien au Brésil pour la cérémonie d'investiture de Bolsonaro symbolise le rapprochement entre les deux pays. La venue de Benyamin Netanyahu était d'autant plus remarquable que seules 46 délégations étrangères, dont dix menées par des chefs d'État ou de gouvernement, étaient présentes à l'événement – soit le plus faible nombre dans une telle cérémonie depuis la fin du régime militaire.

Bolsonaro a promis, dans sa campagne électorale, de transférer l'ambassade brésilienne de Tel Aviv à Jérusalem, comme les États-Unis et le Guatemala. Selon Bolsonaro, Israël, en tant qu'État souverain, peut choisir seul sa capitale. Ce transfert, qui devrait satisfaire certains des soutiens de Bolsonaro au Brésil, représenterait pour le pays un éloignement de sa position neutre et respectueuse du droit international dans le conflit israélo-palestinien. Cela pourrait avoir un impact sur l'influence diplomatique du Brésil, car la communauté internationale promeut une solution à deux États et des négociations de paix pour décider du statut de Jérusalem.

Toutefois, cette mesure ne recueille pas l'unanimité au sein du gouvernement Bolsonaro. D'une part, les militaires craignent de voir surgir des problèmes de sécurité liés à l'implication du Brésil dans la géopolitique au Moyen-Orient¹⁴. D'autre part, les économistes reconnaissent l'importance

14. La mission de maintien de la paix de l'ONU au Liban a prévenu le Brésil qu'il pourrait subir des attaques contre ses soldats ou ses ambassades au Moyen-Orient. Les fonctionnaires des ambassades et des consulats du Brésil dans les pays arabes craignent pour leur sécurité.

du partenariat commercial avec le monde arabe et ont peur de perdre l'accès aux marchés de la région. Le Brésil est en effet le plus grand exportateur de viande halal. Au total, le montant des exportations du Brésil vers les pays de la Ligue arabe s'est élevé à 9,3 milliards de dollars de janvier à octobre 2018, soit presque 35 fois plus que les exportations vers Israël, d'un montant de 269,6 millions de dollars. L'annonce de ce transfert a suscité des réactions du monde arabe. Le président de l'Union des Chambres arabes a indiqué que les produits brésiliens seraient boycottés par les consommateurs des pays arabes¹⁵. L'Égypte a annulé la visite du ministre des Relations extérieures en novembre 2018 et, en janvier 2019, l'Arabie Saoudite aurait bloqué une partie des importations de poulets brésiliens. Le risque de représailles du monde arabe semble donc plus grand pour le Brésil que pour les États-Unis.

Alors que Netanyahu avait déclaré, après sa rencontre avec Bolsonaro, que le transfert de l'ambassade brésilienne à Jérusalem n'était qu'une question de temps, le gouvernement brésilien a affirmé que ce transfert était en cours d'évaluation. Lors de sa visite officielle en Israël, Bolsonaro a annoncé fin mars 2019 l'implantation d'une antenne commerciale à Jérusalem, décision condamnée par la Palestine.

La Palestine « n'est pas un pays »

Le président brésilien a visité l'Église du Saint-Sépulcre et le Mur des Lamentations en compagnie du Premier ministre israélien, et a décliné la proposition de Mahmoud Abbas de visiter les territoires occupés. De plus, bien qu'il ait renoncé à cette idée par la suite, Bolsonaro avait envisagé le retrait de la représentation diplomatique de la Palestine, construite à proximité du palais présidentiel, au motif que, selon lui, la Palestine, reconnue comme un État par le Brésil depuis 2010, « n'est pas un pays »¹⁶.

Traditionnellement, le Brésil s'abstenait à l'ONU, ou votait en faveur des Palestiniens. En novembre 2018, Brasília a, au contraire, suivi Israël et les États-Unis dans le cadre d'une résolution de l'ONU condamnant des tirs de missiles du Hamas. En mars 2019, le Brésil s'est abstenu de condamner l'expansion des colonies israéliennes dans les territoires occupés, et a voté contre deux résolutions : l'une réclamait justice pour des crimes supposément commis par Israël à Gaza, l'autre condamnait Israël pour des violations des droits de l'homme dans le Golan.

15. R. Della Coletta, «Dirigente da União de Câmaras Árabes afirma que produtos brasileiros podem sofrer boicote», *Folha de São Paulo*, 16 janvier 2019, disponible sur : <<https://observador.pt>>.

16. «Mourão diz que possibilidade de fechar embaixada palestina é retórica e ilação», *Estadão*, 23 janvier 2019, disponible sur : <<https://internacional.estadao.com.br>>.

Cette attitude constitue une rupture pour le Brésil, puisque depuis 2006 le pays avait toujours voté contre Israël dans le cadre des 29 résolutions présentées au Conseil des droits de l'homme (CDH).

L'ONU et le multilatéralisme

Alors que les États-Unis se sont retirés de l'accord de Paris en juin 2017, ont abandonné les négociations sur le Pacte mondial de l'ONU pour les migrations en décembre 2017, et ont quitté le CDH en juin 2018, Bolsonaro a déclaré qu'il retirerait le Brésil du CDH et abandonnerait les engagements récents du Brésil en matière de changement climatique. Le Brésil a également été le seul pays (sur 48) à voter contre la Convention du Bureau international du travail (BIT) sur les peuples indigènes en mars 2019, et a menacé de sortir de l'organisation en raison d'un supposé manque d'objectivité et d'impartialité. Le ministère des Relations extérieures a également annoncé la suppression du cours sur les organisations internationales et le multilatéralisme à l'Institut Rio Branco.

Selon Araújo, «il avait été décidé de définir la présence du Brésil dans le monde en fonction de son adhésion aux régimes internationaux, pour son obéissance à un ordre global fondé sur des règles». Or, pour lui comme pour Bolsonaro, la souveraineté d'une nation doit prévaloir sur l'idée de gouvernance globale, ce qui va à l'encontre du soutien au multilatéralisme. Araújo ajoute que les Nations unies doivent avoir pour objectif de «défendre le caractère unique et la personnalité de chacune des nations et non de les diluer en une masse globale informe¹⁷». En s'éloignant d'une tradition diplomatique qui misait sur le système multilatéral et un ordre mondial fondé sur les normes, le Brésil risque de fragiliser sa position sur la scène internationale. À cet égard, deux sujets méritent une attention particulière : le changement climatique, et l'immigration.

Changement climatique

L'actuel gouvernement brésilien s'élève contre le mouvement global pour la défense de l'environnement, ce qui risque de mettre en péril le statut du Brésil comme puissance environnementale. Le ministère des Relations extérieures a, par exemple, supprimé son département en charge des enjeux climatiques, et créé un département dédié à l'agrobusiness, secteur important pour l'économie brésilienne.

17. J. P. Charleaux, «Quem é o que pensa o futuro ministro das Relações Exteriores», *Nexo*, 14 novembre 2018, disponible sur : <www.nexojornal.com.br>.

Le Brésil a également retiré l'offre (présentée deux mois plus tôt) d'accueillir la prochaine COP25 en 2019, invoquant des restrictions fiscales et budgétaires. Bolsonaro considère que les politiques environnementales ne devraient pas perturber le développement du Brésil : « Le problème est que les politiques environnementales ne servent pas les intérêts du Brésil, mais des intérêts extérieurs au territoire brésilien¹⁸. » La décision de retrait, qui pourrait marquer la fin du leadership du Brésil dans les négociations globales sur le climat, a suscité l'étonnement de la communauté internationale.

Concernant l'accord de Paris sur le climat, le gouvernement brésilien a indiqué que ce dernier mettait en danger la souveraineté du Brésil en créant une vaste zone de protection environnementale « Triple A », d'une surface de 136 millions d'hectares, diminuant ainsi la surface des terres disponibles pour l'agrobusiness, les mineurs, les bûcherons et les entreprises de construction. Bolsonaro a cependant annoncé que le Brésil ne se retirerait pas pour l'instant de cet accord¹⁹. S'il le faisait, le Brésil s'éloignerait de sa tradition diplomatique fondée sur le respect des normes et engagements multilatéraux, ce qui pourrait avoir un effet domino, conduisant d'autres États à sortir de l'accord après le Brésil et les États-Unis. Une telle décision pourrait aussi provoquer une dégradation des relations avec l'UE, ainsi que la fermeture de marchés étrangers qui boycotteraient les produits brésiliens²⁰.

Immigration

Huit jours seulement après l'investiture de Bolsonaro, le Brésil a annoncé sa sortie du Pacte mondial de l'ONU pour les migrations signé en décembre 2018. Araújo a décrit l'ONU comme un « instrument inadéquat pour faire face au problème de l'immigration, qui ne doit pas être traité comme une question globale, mais en fonction de la réalité et de la souveraineté de chaque pays²¹ ». Pourtant, participer à l'élaboration de règles internationales solides pour la protection des migrants, et à leur mise en œuvre, est dans l'intérêt du Brésil. Si le Brésil prend ses distances par rapport au processus multilatéral, les ressortissants brésiliens

18. D. Dantas, « Políticas indigenistas e ambientais não trabalham em prol do Brasil, diz Bolsonaro », *O Globo*, 1^{er} décembre 2018, disponible sur : <<https://oglobo.globo.com>>.

19. E. Oliveira, « Choque de realidade muda política externa de Bolsonaro », *O Globo*, 2019, disponible sur : <<https://oglobo.globo.com>>.

20. Certains hommes politiques à Bruxelles ont demandé à ce que les discussions avec le MERCOSUL soient suspendues en raison des divergences de valeurs entre l'UE et le gouvernement de Bolsonaro. Le président Macron a conditionné le soutien de son gouvernement à l'accord commercial entre l'UE et le MERCOSUL à la position de Bolsonaro sur l'accord de Paris sur le climat.

21. D. Weterman, « Não é qualquer um qu'entra em nossa casa, diz Bolsonaro sobre migrantes », *Estadão*, 9 janvier 2019, disponible sur : <<https://politica.estadao.com.br>>.

pourraient se retrouver en situation de vulnérabilité, et les efforts internationaux pour résoudre les enjeux liés aux flux migratoires pourraient être fragilisés.

Les relations sino-brésiliennes

Durant sa campagne électorale, Bolsonaro a indiqué vouloir repousser l'intrusion de la Chine dans différents secteurs de l'économie brésilienne²². Il a ainsi exprimé son malaise face à l'idée que des entreprises chinoises achètent des parts significatives d'entreprises publiques brésiliennes : « La Chine n'achète pas au Brésil, la Chine achète le Brésil²³. » Araújo considère également que la Chine et ses investissements au Brésil dans les secteurs de l'énergie, des infrastructures, et de l'industrie du pétrole et du gaz, menacent la souveraineté du pays. Dans la perspective de liens plus étroits entre le Brésil et les États-Unis, l'administration Trump estime que l'aide de la plus grosse puissance régionale – le Brésil – est nécessaire pour contrecarrer l'expansion de la Chine en Amérique latine, et permettre à Washington de regagner du terrain dans cette région²⁴.

« La Chine n'achète pas au Brésil, la Chine achète le Brésil »

Pour les pro-Trump au sein du gouvernement brésilien, le rapprochement du Brésil et de la Chine est un choix idéologique, sans aucun bénéfice économique pour le Brésil, puisque le pays a plongé dans la crise²⁵ et que les États-Unis pourraient remplacer la Chine comme partenaire principal du Brésil. Toutefois, l'équipe économique du gouvernement brésilien voit les choses différemment : la Chine est la première destination des exportations du Brésil, devant les États-Unis (avec un total de 64,2 milliards de dollars en 2018²⁶) et les investissements chinois au Brésil ont atteint 55 milliards de dollars ces dix dernières années. Pour une chercheuse brésilienne, « toute tentative de s'éloigner politiquement de Pékin pourrait se heurter

22. E. Londoño et S. Darlington, « US and Brazil Chose Similar Leaders. It May Lead to Smoother Relations », *op. cit.*

23. R. Valencia, « Trump Administration's Bromance with Brazil's Far-Right President-Elect Is Already Underway », *Newsweek*, 17 novembre 2018, disponible sur : <<https://goo.gl/cpfVnv>>.

24. L'ancien conseiller du président Trump, S. Bannon a déclaré : « Il y a clairement une préoccupation avec la Chine ; le Brésil sera l'un de ses champs de bataille, car la Chine y voit une vaste opportunité de ressources naturelles et agricoles. Le capitalisme prédateur des Chinois doit être contenu et le Brésil est l'un des endroits clés pour le contenir », *Diplomatizando*, « Palestra sobre política externa no CEBRI », 2019, disponible sur : <<https://diplomatizando.blogspot.com>>.

25. « Diplomacia medíocre », *Estadão*, 14 mars 2019, disponible sur : <<https://opiniao.estadao.com.br>>.

26. G. Ponte, « Bolsonaro reforça China como principal parceiro comercial do país », *Correio Braziliense*, 16 mars 2019, disponible sur : <www.correio braziliense.com.br>.

à la résistance de l'équipe économique, qui cherchera à maintenir une position pragmatique afin de ne pas mettre en danger les bénéfices importants que procure cette relation»²⁷. Le lobby «ruraliste», qui défend le pragmatisme économique, s'est également dit préoccupé par une éventuelle diminution de l'importance des relations commerciales entre le Brésil et la Chine²⁸.

Dans un éditorial officiel publié par le *China Daily*, la Chine a alerté Bolsonaro, décrit comme peu amical envers Pékin, sur les risques économiques encourus par le Brésil s'il agissait comme un «Trump des tropiques» et s'il rompait les accords commerciaux avec la Chine²⁹. Les déclarations de Bolsonaro ont d'ailleurs conduit Pékin à retarder le premier versement de sa contribution au Fonds de coopération Brésil-Chine pour l'expansion de la capacité de production. Pékin a également été contrarié par la visite de Bolsonaro à Taiwan en février 2018, alors qu'il était candidat à la présidentielle. La Chine, qui considère que cette île fait partie de son territoire, a dénoncé cette visite comme «un affront à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de la Chine».

Toutefois, face aux réalités économiques, Bolsonaro a annoncé qu'il se rendrait en Chine au deuxième semestre 2019, et le discours du gouvernement s'est fait plus modéré. Araújo a récemment indiqué que le gouvernement brésilien ne prétendait pas s'éloigner de la Chine : «Il est très clair que le nouveau partenariat avec les États-Unis n'implique pas une réduction de notre partenariat avec la Chine. Les structures économiques sont différentes³⁰.»

La stratégie de Bolsonaro est de construire une alliance avec les États-Unis pour positionner le Brésil comme l'allié principal de Washington dans la région. Le nouveau président brésilien entend apporter des changements majeurs à son pays, y compris en matière de politique étrangère. Il semble prêt à rompre avec des principes traditionnels de la diplomatie du Brésil, qui ont pourtant contribué au rayonnement

27. AFP, «Novo ministro das relações exteriores deve comandar guinada radical na diplomacia do Brasil», *EM*, 20 novembre 2018, disponible sur : <www.em.com.br>.

28. «Ruralistas criticam declarações de Ernesto Araújo sobre comércio com a China», *Brasil Econômico*, 19 mars 2019, disponible sur : <<https://economia.ig.com.br>>.

29. J. Lindner, «Nosso grande parceiro é a China, em 2º lugar os EUA, diz Bolsonaro», *Estadão*, 14 mars 2019, disponible sur : <<https://economia.estadao.com.br>>.

30. «Mercosul se tornou instrumento para manter EUA longe da América Latina, diz Ernesto Araújo», *G1*, 18 mars 2019, disponible sur : <<https://g1.globo.com>>.

du pays : son ouverture, sa contribution au multilatéralisme, son respect pour le droit international. Le Brésil se présentait jusqu'alors comme un médiateur sur la scène internationale, et jouissait d'une réputation positive. Il pourrait ainsi perdre une partie de son *soft power* dans les prochaines années.



Mots clés

Brésil
Amérique latine
Jair Bolsonaro
Donald Trump