

La perspective internationale

Les alliances économiques d'un pays sont directement reliées à sa stratégie de développement. Dans le cas du Brésil et de l'Amérique latine c'est très clair. La dépendance envers la Grande-Bretagne au XVIII^e siècle, et plus tard envers les États-Unis, était reliée à la nature exportatrice de produits primaires de l'économie brésilienne. Quand l'industrialisation par la substitution des importations est devenue dominante au cours des années 1930, les relations avec les pays centraux ont changé, car les marchés locaux avaient besoin d'être protégés de la concurrence internationale pour rendre l'industrialisation possible. Dans un premier temps, la substitution des importations n'eut lieu qu'au niveau national, mais depuis les années 1950 les marchés nationaux devenaient trop limités : pour que la substitution des importations puisse se poursuivre, l'intégration latino-américaine était nécessaire. Dans ce contexte régional, l'intégration était essentielle pour les pays les plus petits, tandis que pour les plus grands, comme le Brésil, l'intégration n'était une condition de développement que s'ils souhaitaient prolonger indéfiniment le programme d'industrialisation par la substitution des importations.

La conséquence inévitable de la stratégie de substitution des importations était un certain degré de nationalisme. Entre 1930 et 1950, cela était très clair. La substitution se faisait principalement par le biais des investissements d'entreprises multinationales et commençait à ébranler les convictions nationalistes. Le régime militaire au Brésil, qui avait emprunté la rhétorique internationaliste lors de la révolution de 1964, adopta finalement une politique extérieure nationale-volontariste en optant pour le maintien de la stratégie de substitution des importations. Toutefois, au cours des années 1980, quand il est devenu évident que la stratégie d'industrialisation s'était épuisée, même pour les plus grands pays latino-américains, le Brésil a dû reconsidérer son approche des relations internationales.

Dans ce chapitre, j'argumente que le Brésil, ayant ouvert son économie à la concurrence internationale, aurait dû effectuer un pas supplémentaire, à savoir reconnaître que le commerce et les investissements internationaux s'organisent chaque fois plus en termes de blocs macro-régionaux. En conséquence,

il devrait essayer de s'intégrer à l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) et à l'Union européenne (UE), ou aux deux, même si l'intégration économique à l'Amérique du Sud, en particulier au Marché commun du Cône sud (Mercosul), continue à être prioritaire ¹.

Développer une relation plus proche avec les États-Unis et l'Europe est une politique défensive qui n'a rien à voir avec la vieille forme de dépendance de l'exportateur de produits primaires. Cela n'est pas compatible avec le vieux nationalisme qui s'alimentait d'une attitude anti-étrangère selon laquelle le pays n'a pas les moyens de négocier avec les pays développés ². En revanche, développer de nouvelles relations part de la supposition que le Brésil dispose des moyens pour négocier ses intérêts avec les pays développés. Le nouveau nationalisme se fonde sur le concept « d'intérêt national » qui devra être protégé cas par cas. Tous les pays sont nationalistes, dans le sens où ils défendent leur intérêt national, mais le nouveau nationalisme est très différent du vieux nationalisme qui partait de la supposition que les pays latino-américains sont faibles et sans défense, entourés de puissances impérialistes. Parce que les pays latino-américains n'avaient pas la capacité de négocier leurs intérêts, ils n'avaient pas d'autre choix que de se barricader dans leur coin, de se protéger et ainsi d'empêcher toute influence étrangère.

Cette attitude, ou cette politique, pouvait être raisonnable dans le passé, au début de l'industrialisation quand le Brésil avait peu de capacité de négociation, mais cela n'est plus le cas à présent. Dans le contexte de l'interprétation de la crise de l'État, seule une stratégie de l'intérêt national au niveau international est compatible avec la stratégie sociale-libérale pour surmonter cette crise et reprendre le chemin du développement. La dépendance existe encore, mais l'interdépendance est aussi un fait. L'exploitation impérialiste peut avoir lieu, mais des intérêts mutuels coexistent. Le Brésil arrive déjà à négocier ses propres intérêts dans l'arène internationale.

Option multilatérale ou intégration régionale

Deux options existent pour les relations économiques internationales du Brésil : soit l'option multilatérale dans le cadre du Mercosul, soit l'intégration à un bloc régional plus grand à partir du Mercosul. En principe, la première option qui a systématiquement été défendue par le ministère des Affaires étrangères est la plus recommandée parce qu'elle reflète le caractère diversifié des exportations brésiliennes. L'option multilatérale découlerait du fait que le Brésil soit un pays dont le commerce est global. Cependant, cette option n'est

1. J'ai pour la première fois analysé ce thème dans Bresser-Pereira (1991b) et dans Bresser-Pereira et Thorstensen (1992).

2. Sur le caractère « anti » du nationalisme, voir Lima Sobrinho (1963).

viaible que si le reste du monde s'engage aussi effectivement dans une démarche multilatérale, si le commerce administré et la formation de blocs commerciaux n'étaient pas les caractéristiques de base du commerce international dans le capitalisme contemporain. L'Europe a dirigé ce mouvement vers la formation de blocs. Les États-Unis, le Canada et le Mexique l'ont suivie avec la création de l'ALENA. Ainsi, l'idée que le Brésil soit un petit commerçant global, selon l'analyse dominante au ministère brésilien des Affaires étrangères, peut être une bonne description de ce que le Brésil représente en termes de commerce international, mais cela n'implique pas nécessairement une politique qui cherche à perpétuer la position d'isolement du Brésil par rapport aux grands blocs³.

Les blocs commerciaux sont des institutions discriminatoires. Ils libéralisent le commerce à l'intérieur de la région, établissent des préférences entre participants en même temps qu'ils discriminent les intrus. Ils détournent fréquemment le commerce, plutôt qu'ils ne le favorisent. La création d'un bloc se justifie lorsqu'elle a peu d'effet en termes de détournement du commerce et, en compensation, constitue un moyen de libéraliser le commerce à mesure que la libéralisation est imposée au sein du bloc. La participation à un bloc commercial n'est pas un cas de rationalité économique pure, mais une question pragmatique d'autoprotection. Si le Brésil persiste à rester en dehors de l'ALENA et de l'UE, il sera victime de discriminations commerciales.

L'argument principal contre la participation à un bloc commercial est que, si le Brésil s'associe à un tel bloc, il ne pourra plus protéger son industrie de la concurrence extérieure. C'est un vieil argument protectionniste qui était important au temps de la stratégie de substitution des importations, mais il ne fait plus aucun sens aujourd'hui puisque le pays a déjà ouvert son économie. Une ouverture supplémentaire est nécessaire et, en échange, de grands marchés s'ouvriront pour le Brésil.

En dehors de l'Amérique du Sud, les partenaires les plus évidents pour le Brésil sont les États-Unis ou plus largement l'ALENA qui depuis 1990 ont montré de l'intérêt à ce propos. Depuis 1994, l'Union européenne qui montrait peu d'intérêt à une association de ce type a modifié sa position. Elle montre un intérêt croissant pour un accord de libre commerce. Seul le Japon, qui dirige un bloc de production plutôt qu'un bloc commercial en Asie de l'Est et du Sud-Est, n'a pas encore montré un intérêt particulier pour le Brésil.

L'intérêt américain est devenu clair en juin 1990 quand le président Bush lança son initiative, *American Enterprise*, qui s'acheva par l'élaboration de l'ALENA en 1993. La réaction du Brésil vis-à-vis de cette initiative fut prudente. L'argument était alors qu'il lui « manquait un contenu réel » et que le pays avait décidé de négocier sur une base limitée pour « attendre une

3. Voir Bresser-Pereira et Thorstensen (1992) et Thorstensen, Nakano, Faria Lima et Sato (1994).

meilleure définition » de la part du gouvernement américain. Ainsi, le ministère des Affaires étrangères montra de manière dramatique sa difficulté à comprendre les temps nouveaux : il rejeta l'intégration américaine en raison des fantômes du vieux nationalisme et du national-volontarisme. Il est vrai que l'offre initiale d'une zone de libre commerce de la part des États-Unis était timide et vague, mais ceci ne justifie pas la paralysie brésilienne.

L'ALENA a démontré que l'intégration avec l'Amérique latine était compatible avec l'intérêt national des États-Unis. Ainsi, la thèse que la proposition américaine n'était pas sérieuse a été démentie. Le Mexique a donné un contenu à la rhétorique de l'intégration des États-Unis. La rhétorique interaméricaine a toujours été une stratégie des États-Unis, à savoir une simple stratégie de domination. Toutefois, à partir du moment où l'hégémonie des États-Unis sur l'économie mondiale diminue, l'importance stratégique de l'Amérique latine augmente. Dès lors, la rhétorique et la pratique de l'intégration américaine pouvaient aussi être latino-américaines. Lors de la rencontre de tous les pays américains⁴ en décembre 1994 à Miami, un calendrier pour l'intégration américaine a été précisé, avec comme date butoir 2005. Le Brésil fut pris de surprise, mais signa l'accord. Ce n'est pas pour autant qu'il modifia sa politique qui reste contraire à un plus grand rapprochement avec l'ALENA.

Néanmoins, il est important de distinguer la rhétorique de la pratique. La rhétorique brésilienne devrait être celle de l'intégration américaine, mais sa pratique doit être la défense de l'intégration tout en protégeant ses intérêts nationaux au cas par cas. Cet intérêt national coïncide fondamentalement avec le concept de l'intégration américaine, mais celle-ci n'est pas nécessairement identique à celui-là.

L'intérêt récent de l'Europe pour le Mercosul, et particulièrement pour le Brésil, est le résultat du succès économique du Mercosul. Par ailleurs, les Européens ont enfin réalisé que la côte Pacifique de l'Amérique latine, en raison de son éloignement de l'Europe, et les Caraïbes, en raison de leur proximité des États-Unis, n'ont pas beaucoup d'intérêt pour eux. En revanche, il n'y a aucune raison de ne pas s'intéresser à la côte Atlantique de l'Amérique latine (qui, par coïncidence, correspond au Mercosul) dans la mesure où l'Union européenne est, autant que les États-Unis, un bloc économique ouvert sur l'Atlantique.

La fin de la bipolarité

Avec l'effondrement des régimes communistes, l'augmentation du protectionnisme dans les pays développés et l'échec relatif des accords de l'Uruguay (*Uruguay round*) du GATT (transformé en Organisation mondiale du commerce), une nouvelle perspective s'est ouverte en faveur de nouveaux

4. À l'exception de Cuba. (N.d.T.)

modèles de relations internationales. La dimension multipolaire pourrait mener le Brésil à approfondir une politique multilatérale qui pourrait facilement se transformer en vague de conflits avec les États-Unis, de manière semblable à ce qui s'est passé avec le gouvernement Sarney. La perception que les États-Unis ont perdu leur hégémonie économique mondiale renforce l'option multilatérale et favorise l'apparition de conflits. En fait, l'hégémonie des États-Unis se consume depuis que l'Europe et le Japon ont commencé à devenir des puissances économiques au cours des années 1970. Toutefois, il existe une grande différence entre la perte d'hégémonie des États-Unis et le renforcement de l'indépendance du Brésil par rapport aux autres pays.

Il devient dès lors important pour le Brésil de faire un choix positif en ce qui concerne la formation de blocs commerciaux régionaux. L'accord peut se faire aussi bien avec l'ALENA que l'UE, signer deux accords n'est d'ailleurs pas incompatible. Mais la préférence sera probablement donnée à l'ALENA parce qu'en termes pratiques il est impossible de négocier simultanément avec les deux blocs. Cependant, le choix entre l'un ou l'autre bloc comme partenaire principal du Brésil dépendra de l'intérêt montré par chacun des partenaires possibles. Maintenir une orientation indépendante vis-à-vis de ces groupes de nations est une option tentante, mais dangereuse. Elle montre une certaine arrogance soulignant le peu de disposition à faire des concessions lors de négociations. La concurrence entre les blocs mondiaux augmentera dans les prochaines années et chacun aura besoin de savoir sur quel pays il pourra compter.

Le « réalisme périphérique »

Escudé (1991), qui a étudié la nature conflictuelle des relations internationales de l'Argentine avant le président Menem, a défini le « réalisme périphérique » comme une alternative politique. Les principes d'une telle politique sont les suivants : 1° réduire la confrontation avec les grandes puissances à des sujets « matériels » directement liés au bien-être et au fondement du pouvoir ; 2° soumettre la politique extérieure à un calcul rigoureux de coûts, de risques et de bénéfices ; 3° redéfinir le concept d'autonomie nationale en substituant le concept de capacité de confrontation à celui de coûts relatifs de l'action autonome ; et 4° abandonner le concept anthropomorphique de « dignité » et « d'orgueil » national en utilisant l'intérêt public, et non pas celui de l'État, comme orientation pour les relations extérieures.

Les principes du réalisme périphérique impliquent clairement une critique de la politique internationale de l'Argentine. Or, de manière évidente, cette critique s'applique également au Brésil.

Il faut bien distinguer mes idées de celles d'Escudé. Son analyse se fonde sur l'observation que l'Argentine est « un pays dépendant, vulnérable, appauvri et non stratégique pour les intérêts des États-Unis » (Escudé, 1991, p. 3). Ce

sont les raisons pour lesquelles il est nécessaire de réduire la confrontation avec les grandes puissances. En ce qui me concerne, je pars d'un point de vue opposé. Bien que je reconnaisse que le Brésil soit relativement appauvri et vulnérable depuis la grande crise des années 1980, il ne fait aucun doute qu'entre 1950 et 1990 le Brésil est devenu un pays industrialisé, situé à un stade intermédiaire de développement. Il a la capacité de promouvoir ses propres intérêts et de négocier avec les grandes puissances sans crainte, libéré de la nécessité de rester toujours sur la défensive.

Ce que je partage avec Escudé c'est le pragmatisme, le désir d'éviter les confrontations inutiles et les discussions théoriques alors que seuls les résultats importent. Le modèle pour ce type d'analyse, inexistant en Amérique latine, est le Japon de l'après-Seconde Guerre mondiale. Battu par la guerre, le Japon a fondé avec les États-Unis une alliance solide qui ne l'a pas empêché d'avancer dans ses objectifs économiques. Bien au contraire. Dès le départ, cette alliance a fourni au Japon une aide généreuse, sans que le pays oublie son intérêt national.

Ce processus se répète dans d'autres pays de l'Asie du Sud-Est et de l'Est. Dans cette région, les économistes et les technocrates sont essentiellement pragmatiques. Ils pratiquent une forte intervention étatique, mais leur rhétorique affirme que leur économie est tournée vers le marché car elle facilite les relations extérieures. Ils ne sont pas préoccupés par l'obtention de la crédibilité. Ils ne sont pas prêts, comme l'était le Mexique, à chercher la confiance de Washington et de New York aux dépens des intérêts nationaux de leur pays, mais ils sont prêts à établir des relations politiques amicales avec les pays développés.

Relations extérieures et image internationale

Les relations extérieures d'un pays sont hautement dépendantes de son image internationale. Sa capacité de marchandage augmente ou diminue selon la crédibilité de son gouvernement dans l'arène internationale. Pour se construire une image positive, il est important d'adopter la rhétorique que Washington apprécie et d'adopter une stratégie diplomatique compétente, mais ce qui est vraiment essentiel, c'est d'obtenir des résultats.

Aussi instable qu'une plume dans l'air, la crédibilité internationale des pays à Washington et à New York est sujette à de soudaines fluctuations. En 1990, avec le plan Collor I, le pays gagna subitement une grande confiance internationale. Au milieu de 1990, de grands espoirs surgirent par rapport au nouveau gouvernement brésilien en raison de son « attitude moderne » et de ses réformes de libéralisation tournées vers le marché. En outre, le courage et la force de l'ajustement fiscal du plan Collor I (mars 1990) confirmaient le caractère antipopuliste du nouveau gouvernement. Cet appui était total quand

en mai 1990 le gouvernement brésilien adopta une stratégie monétariste rigoureusement orthodoxe pour combattre l'inflation, erreur que les autorités brésilienne et américaine commirent ensemble. L'appui des autorités américaines à la politique monétariste était tellement claire qu'en septembre 1990 le FMI approuva la stratégie brésilienne de lutte contre l'inflation dans sa presque totalité. L'accord ne fut pas approuvé par la direction pour la seule raison qu'il n'y avait pas d'accord avec les banques.

Cependant, quand il est devenu évident à la fin de l'année que le plan avait échoué, les pertes de crédit international du pays et de crédibilité du gouvernement furent immédiates. Entre juillet 1990 et avril 1991, il y eut un complet changement d'attitude de la part de Washington et de New York vis-à-vis du Brésil. La responsabilité de l'échec de la politique de stabilisation fut exclusivement attribuée au gouvernement brésilien. Au lieu d'admettre que la stratégie n'était pas correcte, que l'inflation inertielle et l'indexation informelle ne pouvaient pas être combattues avec des mesures monétaires, Washington disait que le gouvernement brésilien avait échoué parce qu'il était populiste, parce qu'il n'avait pas effectué un contrôle monétaire adéquat et parce qu'il n'avait pas poussé plus d'entreprises et de banques à la faillite (en septembre 1991 il y eut un léger assouplissement de la politique monétaire suite à des faillites bancaires). Les taux d'intérêt très élevés en 1991, qui étaient alors la cause fondamentale de la récession, furent négligés.

À la fin de 1991, le gouvernement brésilien récupéra sa crédibilité internationale avec le plan Marcílio à mesure que le pays adoptait rigoureusement toutes les recommandations de Washington et de New York. Un accord formel avec le FMI fut signé. Mais quand ce plan échoua également, la responsabilité fut attribuée aux facteurs politiques et la perte de crédibilité du pays fut immédiate. Le Brésil est devenu « le traînard de l'Amérique latine, l'unique pays à ne pas effectuer des réformes ».

Aux États-Unis, il existe un dicton selon lequel « rien n'est plus réussi que le succès ». L'inverse est vrai aussi, rien n'est pire que l'échec. L'échec prolifère et la partie responsable est toujours celle qui a échoué, jamais celle qui a aidé la stratégie erronée. Après le plan Real en juillet 1994, l'image du Brésil dans le premier monde s'est transformée de fond en comble, mais cette fois dans un sens positif. Pourtant, la crise financière mexicaine de décembre 1994 a fortement réduit la crédibilité de l'économie brésilienne sur les marchés internationaux. De nouveau, comme cela s'était déjà produit lors de la crise de la dette, les « vents de l'Amérique latine se sont révélés plus forts »⁵.

5. Cette belle phrase a été prononcée par le président uruguayen, Sanguinetti, dans son discours lors de la réunion au sommet de huit pays latino-américains à Acapulco, en novembre 1987.

Conclusion

Une plus grande intégration du Brésil avec les États-Unis ou avec l'Europe peut être un facteur positif pour aider le Brésil à faire face à ses difficultés. Nous avons été témoins de l'arrogance du gouvernement Collor à ses débuts, puis de sa soumission envers le premier monde. Aucune de ces attitudes n'a débouché, ou ne débouchera, quelque part. L'intégration américaine ou européenne est une priorité pour les relations extérieures du Brésil. Mais cette intégration n'a de sens que si deux conditions sont remplies. En premier lieu, le Brésil devra être capable de continuer d'approfondir l'ajustement fiscal et de poursuivre les réformes tournées vers le marché, mais sans adopter une stratégie d'obtention de la crédibilité à n'importe quel prix. En second lieu, le Brésil devra être capable de négocier de manière compétente et de contracter des alliances avec les pays développés sans crainte, avec une rhétorique amicale et non soumise. Le Brésil est assez grand pour négocier avec tous les pays, y compris les grandes puissances, et protéger ses intérêts nationaux.