

Huawei, la Chine et les États-Unis : le dilemme décisionnel brésilien

Chalmers LaRose PhD

Au premier trimestre de 2021, le Brésil lancera un appel d'offres pour l'octroi d'une licence de construction de son réseau de télécommunication 5G. Repoussé à de nombreuses reprises au cours de l'année 2020 pour plusieurs raisons, cet appel d'offres verra l'affrontement entre la firme de télécommunications Huawei de la Chine, leader global de la technologie 5G et des équipements technologiques et véritable vecteur des ambitions chinoises dans le monde, et ses concurrentes immédiates à savoir, la suédoise Ericsson et la finlandaise Nokia, préférées par le gouvernement des États-Unis. Cette décision est très attendue dans le milieu des télécommunications au Brésil et dans le reste du monde, car celle-ci est de nature à avoir un impact géopolitique profond sur l'orientation de la politique extérieure du géant sud-américain et sur les termes de son insertion dans un système international en continuelle mutation. Elle interviendra en effet à un moment de grandes tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine et dans un environnement international où les dynamiques globales présentes et futures sont et seront de plus en plus marquées par une lutte pour la suprématie technologique entre les deux puissances rivales. Il est fort à parier que le gagnant de cette rivalité technologique accumulerait un facteur de puissance supérieur et parviendrait, par le fait même, à tracer les termes de l'hégémonie du futur.

En tout état de cause, l'avance technologique chinoise dans ce domaine laisse présager une augmentation de la vulnérabilité américaine et de ses alliés, surtout en raison de son impact potentiel sur la sécurité globale de ces pays. En cela, elle inquiète le gouvernement des États-Unis au plus haut niveau. Est-ce pour cette raison que le gouvernement américain exerce des pressions ouvertes sur le Brésil en le soumettant à une véritable guérilla diplomatique pour que ce dernier rejette la technologie chinoise et adhère de préférence aux alternatives finlandaise ou suédoise. Cette situation place l'appareil de politique extérieure brésilien dans un dilemme décisionnel. En effet, le Brésil est un allié traditionnel des États-Unis. Les deux pays entretiennent des relations privilégiées à tous les niveaux et dans tous les domaines depuis le début du siècle dernier. Toutefois, à la suite de la progression des ambitions chinoises dans le monde et à sa projection marquée en Amérique latine au début des années 2000, le Brésil est rapidement devenu l'un des principaux fournisseurs de produits agricoles et de matières premières en Chine. Installé au pouvoir depuis janvier 2019, le gouvernement Bolsonaro, populiste de droite et conservateur, s'est montré résolument proche des États-Unis dans la plupart des grands dossiers internationaux. Le président lui-même ne fait pas preuve de retenue quand il s'agit d'exposer au grand jour ses accointances à la Maison Blanche et sa rhétorique antichinoise, allant même jusqu'à se rendre à Taiwan lors

d'une tournée internationale avant sa prestation de serment. Toutefois la Chine conserve une marge de manœuvre considérable auprès du secteur des affaires brésilien et de conservateurs pragmatiques plus intéressés à brasser des affaires et à profiter de la nouvelle expertise technologique chinoise.

Face à cette situation, il apparaît que l'environnement décisionnel dans lequel se trouve le Brésil lui procure trois options stratégiques majeures. La première option est celle de la poursuite de l'alignement stratégique avec les États-Unis et l'adhérence du Brésil à la conception américaine de vulnérabilité technologique. La deuxième option est celle d'une adhésion aux ambitions chinoises et à l'implantation de la 5G de Huawei au Brésil. Il va sans dire que ces deux options comportent des avantages et des inconvénients en ce qui a trait à la recherche d'une solution sans risques et sans dommages. La troisième option serait celle d'une orientation stratégique pragmatique, flexible et modulable consistant à utiliser la tension géopolitique sino-américaine à son avantage et à en tirer le maximum d'opportunités de la part de chacun des acteurs en compétition. En ce sens, le dilemme décisionnel dans lequel se trouve le Brésil à l'heure actuelle, loin de représenter un défi existentiel, offrirait des opportunités et de nouvelles avenues à explorer. Dans les pages qui suivent, nous présenterons l'environnement décisionnel caractérisé par les tensions commerciales géopolitiques Chine-États-Unis. Ensuite, nous rendrons compte des articulations commerciales et stratégiques américano-brésiliennes et sino-brésiliennes. Enfin, nous explorons les trois options stratégiques brésiliennes dans le contexte d'une intensification des relations économiques et commerciales avec la Chine et d'un partenariat stratégique avec les États-Unis.

Les tensions commerciales Brésil-Chine

Lorsque Donald Trump est arrivé au pouvoir aux États-Unis en janvier 2017, il fit le constat d'une détérioration négative de la balance commerciale entre son pays et la Chine. En effet, au cours de l'année 2017, les États-Unis ont exporté pour 130,4 milliards de dollars de marchandises vers le géant asiatique et ont importé pour la même période 505,6 milliards de biens chinois. Il s'agit d'un déficit de plus de 375 milliards. Reprenant le discours protectionniste initié au cours de la campagne électorale, au nom de la défense de la sécurité nationale, le président

américain s'évertua à forcer Beijing à réduire le déficit commercial des États-Unis de 200 milliards de dollars. Le président américain mit de l'avant un plan en quatre points afin d'obtenir un accord plus favorable avec la Chine consistant à 1) déclarer la Chine un manipulateur de la monnaie; 2) affronter la Chine au sujet des préoccupations américaines relatives à la propriété intellectuelle et au transfert forcé de technologie; 3) mettre fin à l'utilisation par la Chine des subventions aux exportations et des normes environnementales et du travail trop faibles et 4) réduire le taux de taxation des corporations américaines afin de rendre plus compétitive l'industrie manufacturière américaine.

En mars 2018, les États-Unis annoncèrent une augmentation des droits de douane de 25 % sur 50 milliards de dollars d'importations chinoises d'acier et de 10 % sur les tarifs d'aluminium¹. Dans le même temps, il demanda au représentant américain au commerce (United States Trade Representative – USTR) Robert Lighthizer d'identifier 200 milliards de dollars de biens chinois en vue de tarifs supplémentaires de 10 %. « Des mesures supplémentaires doivent être prises pour encourager la Chine à changer ses pratiques déloyales et à ouvrir son marché aux biens américains » fustigea le président dans un communiqué. En représailles, la Chine imposa à son tour des droits de douane de 25 % sur 540 produits américains, en particulier le soja². En même temps, Pékin saisit le 6 juillet l'Organisation mondiale du commerce (OMC) prétextant que l'administration Trump était responsable du déclenchement de « la plus grande guerre commerciale de l'histoire économique »³. Cherchant à amortir l'impact de la guerre commerciale avec Washington, en particulier pour combler le déficit d'approvisionnement en matière de soja, Beijing décida d'augmenter ses importations de soja du Brésil⁴. C'est en

¹ Huffpost, « Un mois après l'annonce d'une trêve, la guerre commerciale entre Chine et États-Unis est bel et bien relancée », 15 juin 2018. En ligne : https://www.huffingtonpost.fr/2018/06/15/un-mois-apres-lannonce-dun-e-treuve-la-guerre-commerciale-entre-chine-et-etats-unis-est-bel-et-bien-relancee_a_23459945/?utm_hp_ref=fr-donald-trump

² Entre juillet 2018 et août 2019, les États-Unis imposaient pour plus de 550 milliards de dollars sur les produits chinois. La Chine, pour sa part, imposait des tarifs de plus 1865 milliards de dollars sur les produits en provenance des États-Unis.

³ Huffpost, « La Chine accuse les États-Unis d'avoir déclenché "la plus grande guerre commerciale de l'histoire" », 7 juillet 2018. En ligne : <https://www.huffingtonpost.fr/>

⁴ Les États-Unis, le Brésil et l'Argentine sont les plus grands producteurs et exportateurs de soja. Ensemble, ces trois pays représentaient 88 % des exportations et 82 % de la production mondiale en 2016 et 2017. Agro Media France, « Tensions commerciales entre la Chine et les États-Unis : quelles perspectives pour l'agroalimentaire ? », 28 octobre 2019. En ligne : <https://www.agro-media.fr/analyse/tensions-commerciales-entre-la-chine-et-les-etats-unis-quelles-perspectives-pour-lagroalimentaire-35-013.html>

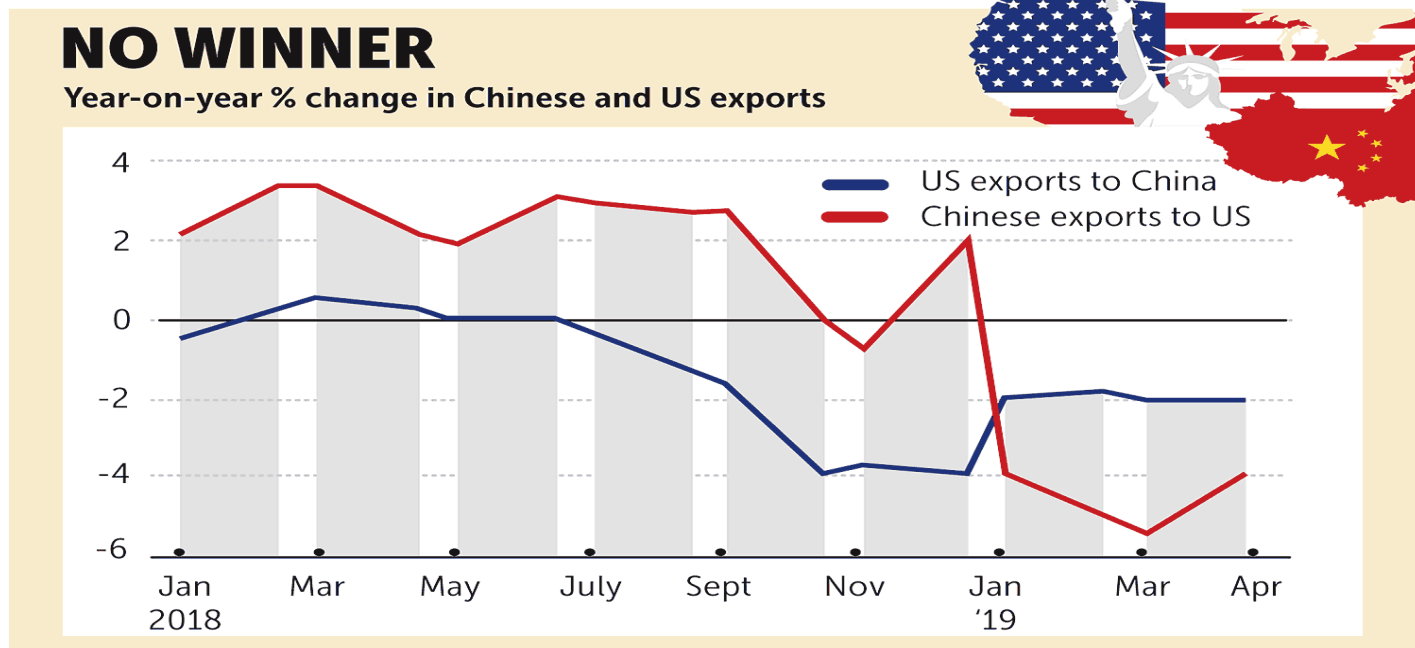
raison de son accès à ce fournisseur alternatif que la Chine réussit à limiter les dégâts en préservant la fréquence de ses approvisionnements agricoles.

Le 15 janvier 2020, les États-Unis et la Chine signèrent l'accord commercial intitulé *Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States and the Government of the Peoples Republic of China*⁵. Cette paix commerciale provisoire, loin de proclamer un vainqueur, causa des dommages économiques irréparables aux deux pays. Celle-ci déboucha sur une diversion des flux commerciaux au détriment, à la fois, de la Chine et des États-Unis⁶. Elle contribua à l'accélération du commerce agricole sino-brésilien et, par la même occasion, à l'interdépendance des relations économiques entre les deux pays. En fin de compte, la rivalité commerciale sino-américaine tourna à l'avantage du Brésil étant donné que la Chine se trouva dans l'obligation de combler son commerce agricole sans l'apport des États-Unis, alors que les exportateurs brésiliens étaient prêts à saisir la balle au bon moment⁷.

⁵ Government of the United States, United States Trade Representatives, *Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States and the Government of the Peoples Republic of China*, 15 janvier 2020. En ligne : https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf

⁶ Ryan Hass et Abraham Denmark, « More Pain than Gain: How the U.S - China Trade War Hurt America », Brookings, Washington D.C., 7 août 2020. En ligne : <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/08/07/more-pain-than-gain-how-the-us-china-trade-war-hurt-america/>

⁷ Harold Tinkunas, « Testing the Limits of China-Brazil Partnership », Brookings, Brookings, Washington D.C., 20 juillet 2020. En ligne : <https://www.brookings.edu/articles/testing-the-limits-of-china-and-brazils-partnership/#footnote-9>

Figure 1 Variations dans les exportations chinoises et américaines (% , janvier 2018-mars 2019)

Source: US International Trade Commission, International Trade Center, Chinese customs

BANGKOK POST GRAPHICS

Le portrait des relations commerciales entre le Brésil et les États-Unis

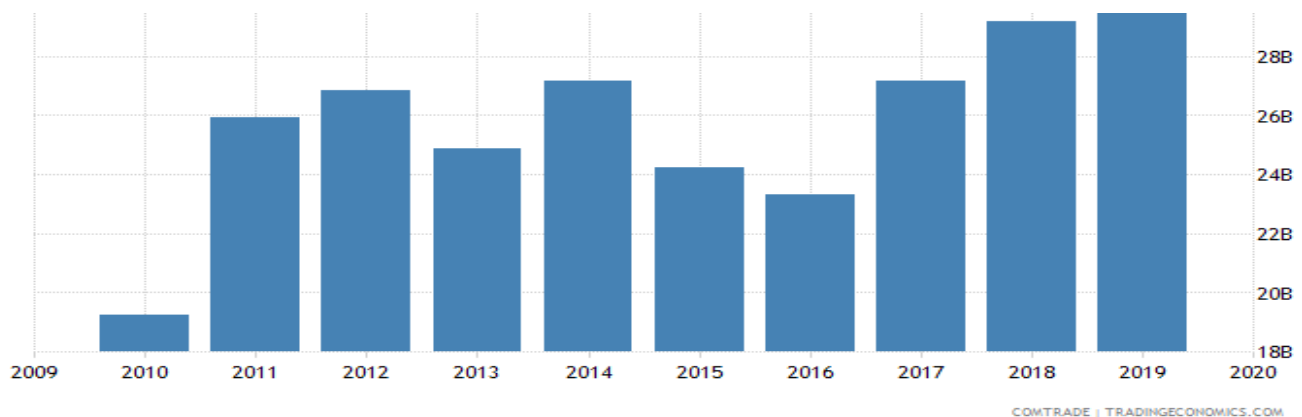
Les États-Unis demeurent le principal destinataire des exportations brésiliennes de produits manufacturés et s'adjugent le rôle d'investisseur traditionnel dans ce pays où les entreprises américaines – présentes depuis plus de cent ans au Brésil – détiennent une grande partie du stock étranger. Pour leur part, les entreprises brésiliennes investissent de plus en plus aux États-Unis comme moyen et levier permettant de gravir les échelons, accéder aux technologies et se présenter au monde⁸.

En 2011, le Brésil et les États-Unis signèrent l'Accord sur la coopération commerciale et économique (*Agreement on Trade and Economic Cooperation*) visant à augmenter la coopération en matière commerciale et économique entre les deux pays. Cet accord fournit un cadre pour

l'approfondissement de la coopération dans les domaines de l'innovation, la facilitation commerciale et les obstacles techniques au commerce. En 2018, le Brésil était le 17^e fournisseur de biens importés aux États-Unis. En juillet 2020, le commerce entre le Brésil et les États-Unis affichait un solde négatif de 3,1 milliards de dollars. De janvier à septembre 2020, le commerce bilatéral entre les deux pays s'élevait à 33,4 milliards de dollars, une réduction de 25,1 % comparée à la même période en 2019. En 2019, les États-Unis exportaient plus de 43 milliards de dollars en marchandises et équipements vers le Brésil et en importaient pour 31 milliards (figure 2).

Dans l'ensemble, le Brésil accuse un déficit commercial dans ses échanges avec les États-Unis. En 2018, les États-Unis détenaient un surplus commercial de 8,5 milliards de dollars avec le Brésil, une augmentation de 7,3 % (575 millions) par rapport à 2017. Dans le domaine des services, ce surplus s'élevait à 22 milliards de dollars en 2018, soit une augmentation de 11 % par rapport à l'année précédente.

⁸ Ministério das Relações Exteriores, « Declaração Conjunta do Presidente Donald J. Trump e do Presidente Jair Bolsonaro », Itamaraty, 8 mars 2020. En ligne : <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21440-declaracao-conjunta-do-presidente-jair-bolsonaro-e-do-presidente-donald-j-trump-2>

Figure 2 Progression des exportations brésiliennes vers les États-Unis (2010-2019)

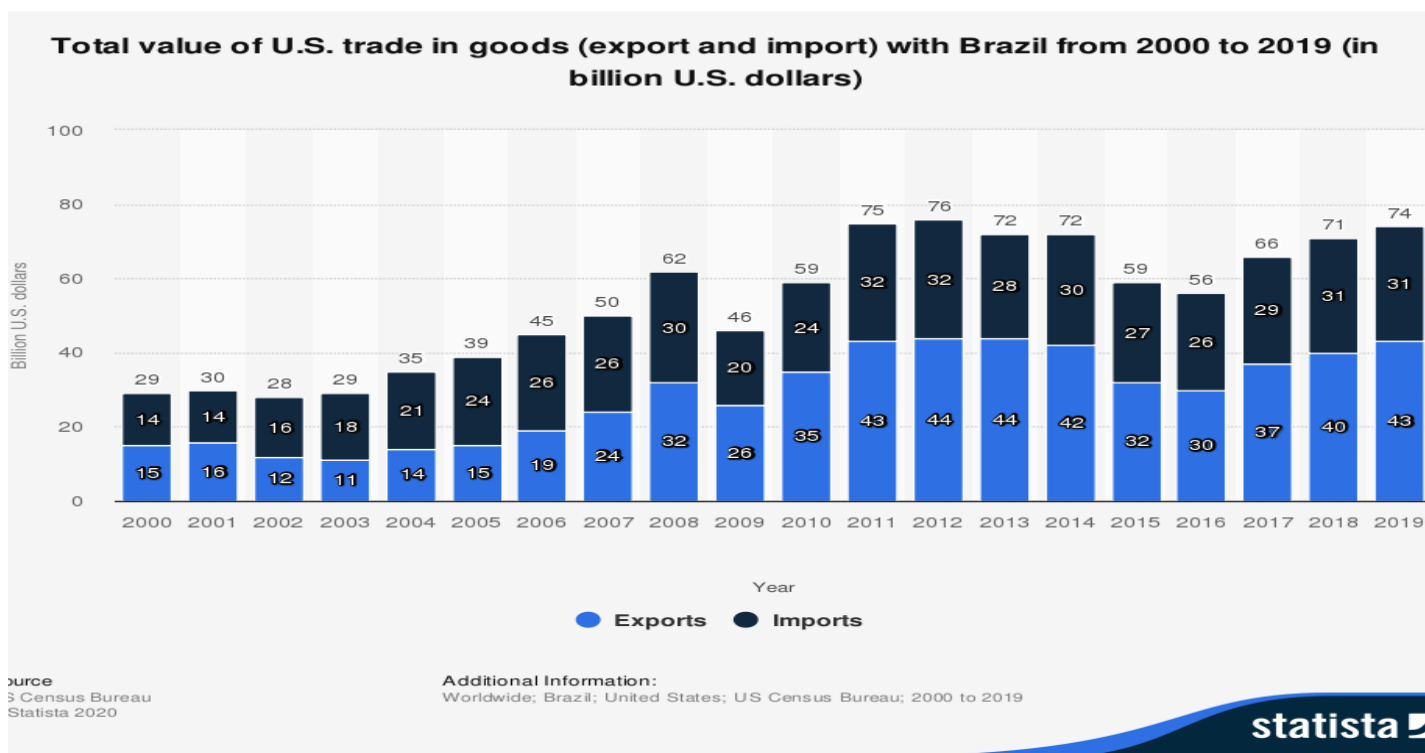
De janvier à septembre 2020, le commerce entre le Brésil et les États-Unis enregistra son pire résultat des 11 dernières années. La valeur des échanges commerciaux entre les deux pays a été de 33,4 milliards de dollars, une baisse de 25,1 % comparé à l'année précédente. La Chambre de commerce américano-brésilienne attribue cette baisse aux graves effets de la crise économique causée par la pandémie COVID-19, à la chute du prix du pétrole sur le marché international et aux nombreuses restrictions commerciales dans des secteurs stratégiques comme la sidérurgie⁹. L'organisation anticipe un déficit commercial situé entre 2,4 et 2,8 milliards de dollars pour l'année 2020.

Le portefeuille des exportations brésiliennes aux États-Unis contient 87,2 % de produits ayant une très forte valeur ajoutée et 8,9 % de ces exportations sont du pétrole et ses produits dérivés. Comme on le verra ci-dessous, la tendance est tout à fait différente en ce qui a trait aux exportations brésiliennes vers la Chine dominée par l'exportation de biens agricoles.

Au Brésil, les intérêts chinois ont commencé à prendre de l'importance à partir de 1974 quand le gouvernement militaire dirigé par Ernesto Geisell prit la décision de nouer des relations diplomatiques avec la République populaire de Chine, mettant fin *ipso facto* à son idylle avec la République de Chine (Taiwan). Dix années plus tard, soit en 1993, les deux pays renforcèrent leurs relations par la mise en place d'un partenariat stratégique axé autour de la coopération économique et technologique. Quand le gouvernement chinois commença à investir à l'étranger au

début des années 2000, le Brésil devint tout naturellement une destination importante pour les investissements chinois dans le secteur des matières premières et, plus tard, dans la construction d'infrastructures. En 2004, sous le gouvernement de Luis Ignacio Da Silva, les deux pays établirent la *Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação* (COSBAN). En 2006, le Brésil et la Chine se joignent à la Russie et l'Inde pour former le groupe des BRICS, auquel s'associa plus tard l'Afrique du Sud.

⁹ Amcham Brasil, « Monitor do comércio Brasil-Estados Unidos 2ª edição », 14 octobre 2020. En ligne : <https://www.amcham.com.br/connect/conteudo/publicacoes/monitor-do-comercio-brasil-estados-unidos-2a-edicao>

Figure 3 Valeur du commerce américain avec le Brésil (2000-2019, milliard de dollars américains)

Dès l'année 2009, la Chine surpassait les États-Unis pour devenir le principal partenaire commercial du Brésil¹⁰. À la suite de la visite au Brésil du premier ministre chinois Wen Jiabao, le partenariat stratégique entre les deux pays a été élevé au rang de partenariat stratégique global. Un plan de coopération décennal 2011-2021 a été alors signé couvrant les secteurs de la science, de la technologie, de l'innovation, de la coopération spatiale, de l'énergie, des mines, des infrastructures, du transport, de l'investissement, des échanges commerciaux, etc. Par la suite, en 2014, le Brésil reconnut officiellement la Chine comme une économie de marché.

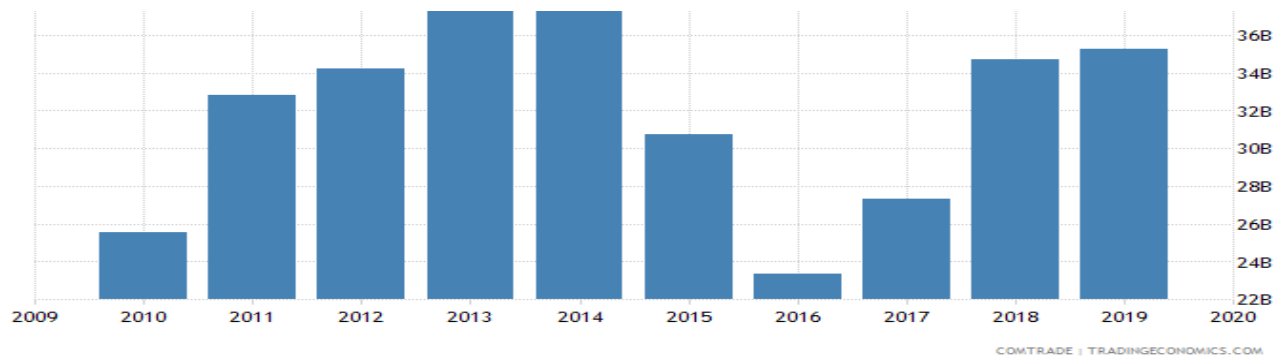
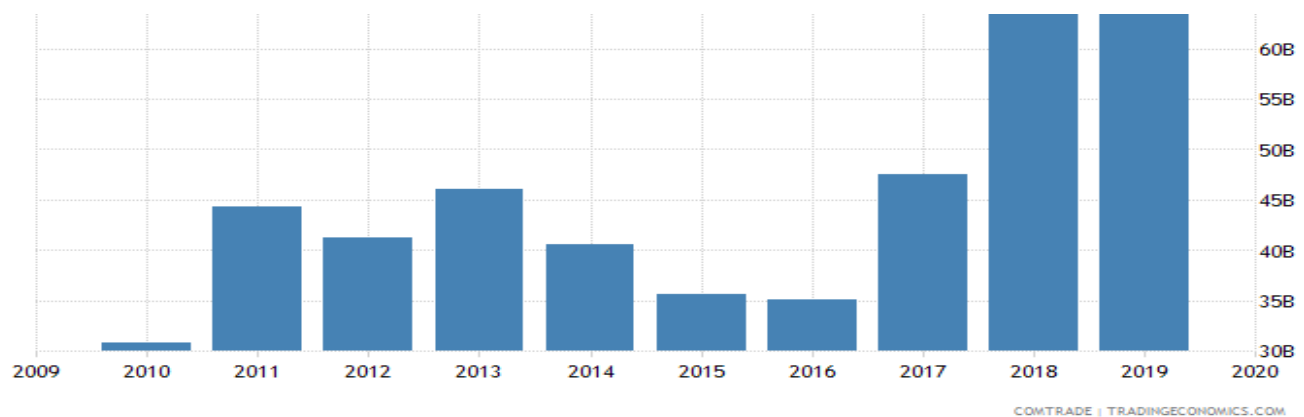
Entre temps, les investissements chinois s'accéléraient en Amérique latine, atteignant 105 milliards de dollars en 2017, principalement focalisés sur l'approvisionnement en matières premières agricoles, énergétiques et minières. Vers l'année 2017, la moitié des investissements chinois en Amérique du Sud était destinée au Brésil¹¹. Aujourd'hui la

RPC est membre de la Banque interaméricaine de développement et initiatrice du Forum de coopération avec la communauté des États de l'Amérique latine et des Caraïbes CELAC. La Chine exporte au Brésil une grande quantité de produits manufacturés à forte valeur ajoutée, y compris les produits électroniques, de la machinerie, des outils et des produits du textile. Pour sa part, le Brésil exporte vers la Chine des produits primaires, incluant du soja, du porc, du bœuf, du minerai de fer et des produits pétroliers¹²

¹⁰ Voir à ce sujet A. E. Abdenur, « Navigating the Ripple Effects: Brazil-China Relations in Light of the Belt and Road Initiative (BRI) », *International Relations* (Vestnik of Saint Petersburg University), vol. 12, n° 2, 2019, p. 153-168.

¹¹ The South China Morning Post, « Chinese Money Pours into Brazilian Projects as US Trade War Bites », 24 juillet 2018. En ligne : <https://www.scmp.com/news/china/economy/article/2156536/china-turns-brazil-into-amid-trade-battle-us>

¹² A. E. Abdenur, *op. cit.*, p. 160

Figure 4 Progression des importations brésiliennes en provenance de Chine (2010-2019)**Figure 5** Progression des exportations brésiliennes vers la Chine (2010-2019)

Les échanges commerciaux entre le Brésil et la Chine connurent un solde positif de 3,2 milliards de dollars au mois de juillet 2020. En effet, les exportations brésiliennes vers la Chine ont atteint près de 34 milliards de dollars pour les six premiers mois de l'année 2020, faisant de ce pays la destination de 33,7 % de toutes les exportations brésiliennes au cours de la même période¹³. En même temps, et en parallèle, la Chine est aussi devenue un investisseur très important au Brésil. Depuis 2018, le géant asiatique occupe le 13^e rang parmi les investisseurs étrangers dans le pays. Les investissements réalisés par les entreprises d'État chinoises au Brésil sont concentrés dans les secteurs de l'infrastructure, en particulier dans le transport et l'énergie, aussi bien que dans le secteur agricole. En 2017, l'entreprise chinoise Three Gorges obtint la concession de deux usines hydroélectriques (Jupiá et Ilha Solteira) le long du fleuve Paraná. Les investissements brésiliens en Chine, quant à eux, demeurent quasi invisibles

étant donné les obstacles dressés par le gouvernement chinois quant à l'accès au capital étranger dans le pays.

Ce bref portrait des relations commerciales sino-brésiliennes et américano-brésiliennes fait ressortir trois constats : une asymétrie des relations commerciales Brésil-Chine et Brésil-États-Unis, une très forte intensification de l'interconnexion commerciale et économique sino-brésilienne, un solde commercial positif au niveau des échanges entre le Brésil et la Chine et un solde commercial négatif au niveau des échanges entre le Brésil et les États-Unis. Ces constats mettent en relief le dilemme dans lequel se trouvent les décideurs brésiliens quand vient le temps de choisir le constructeur de leur réseau de télécommunication 5G. Le gouvernement des États-Unis brandit le risque sécuritaire et souhaite que le Brésil lance un appel d'offres qui exclut l'usage des équipements de Huawei par les opérateurs brésiliens (Vivo, Claro, TIM et Oi), comme

¹³ The Brazilian Report, « Pandemic Makes Brazil Even More Reliant on China », 4 septembre 2020. En ligne : <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/pandemic-makes-brazil-even-more-reliant-china>

cela a été fait dans d'autres pays occidentaux¹⁴. La Chine, quant à elle, rejette du revers de la main les accusations américaines comme démarche visant à « miner la croissance technologique chinoise »¹⁵. Les deux pays menacent respectivement le Brésil de sanctions et de représailles en cas d'une décision défavorable. En clair, dans ce dossier, il s'agit d'un choix stratégique qui oppose l'argument sécuritaire à celui de la préservation des dividendes économiques et commerciaux. Quelles sont les options dont dispose le géant sud-américain ?

Option 1 – À la recherche d'un statut spécial : renforcement de l'alignement stratégique avec les États-Unis

Ce scénario très attendu, favorisé par le complexe militaro-industriel brésilien, répondrait aux nombreuses inquiétudes des milieux traditionnels de la politique étrangère brésilienne et enverrait un signal fort en faveur de l'approfondissement du partenariat stratégique de longue date existant entre les États-Unis et le Brésil. Il rencontre des appuis au plus haut sommet de l'État brésilien, en particulier auprès du chef de l'État Jair Bolsonaro et de l'aile nationaliste et anti-globaliste du régime qui épousent une rhétorique antichinoise et s'aligne sur la vision du monde des États-Unis de Trump. En agissant ainsi, le Brésil opterait en faveur de la réduction de contraintes de sécurité nationale au détriment d'opportunités commerciales et d'investissements directs suggérés par Beijing. Pour adoucir les pertes probables qu'engendrerait une telle orientation, le gouvernement américain, par le biais de la Banque d'exportation et d'importation EximBank, promet d'investir plus de cinq milliards de dollars dans les secteurs de télécommunications au Brésil. Le gouvernement des États-Unis promet également des facilitations de crédit aux opérateurs de télécommunication brésiliens (Vivo, Claro et Tim) afin que ces derniers puissent couvrir les coûts associés à l'achat

d'équipements 5G à un coût plus élevé auprès des fournisseurs Nokia et Ericsson¹⁶.

Pour sa part, Paulo Guedes, ministre de l'Économie du Brésil, au cours d'un discours lors de la réception de la délégation américaine de l'EximBank à Brasilia, le 20 octobre 2020, renchérit : « Nous savons qui sont nos partenaires géopolitiques et, en même temps, nous faisons le commerce avec tout le monde. Notre rapprochement avec les États-Unis est simple, car il se base non seulement sur des résultats économiques, mais aussi sur des gains de sécurité »¹⁷. Todd Chapman, ambassadeur des États-Unis au Brésil, a fait miroiter les beaux jours à venir pour le Brésil en annonçant récemment que le gouvernement américain, par le biais de la *U.S. International Development Finance Corp*, dispose d'un fonds de 80 milliards de dollars pour aider les pays alliés à acheter des équipements de télécommunications chez des « fournisseurs dignes de confiance ». En parallèle, le 19 octobre dernier, les deux pays ont procédé à la signature d'un mini accord commercial pour la facilitation du commerce bilatéral. Loin d'être un accord commercial per se, ce mini accord entend réduire les tracasseries administratives et douanières en ce qui a trait aux importations et aux exportations de biens entre les deux pays et diminuer ainsi les coûts d'exploitation. L'accord établit également la reconnaissance réciproque et les programmes d'opérateurs économiques autorisés, permettant le débarquement des marchandises une fois arrivées aux frontières¹⁸. Cet accord permet de jeter les bases d'une future entente de plus grande envergure entre les deux pays.

Le rejet de l'entreprise chinoise par le Brésil se situerait alors en la droite ligne avec les décisions déjà prises par des pays occidentaux comme l'Australie et la Nouvelle-Zélande lesquels ont déjà exclu l'entreprise Huawei de leur réseau 5G pour des raisons de sécurité nationale. Le Royaume-Uni a aussi annoncé le retrait progressif des équipements Huawei de ses réseaux 5G d'ici 2023,

¹⁴ Huawei est une entreprise privée chinoise. Toutefois une loi de sécurité adoptée par le gouvernement chinois en 2017 octroie au gouvernement l'autorité d'exiger de la part des compagnies privées la remise des données collectées pour des raisons liées à la protection de la souveraineté nationale. Pour le gouvernement américain, cette loi rend vulnérables à l'espionnage chinois tous les pays dans lesquels opère la multinationale Huawei. Pour de plus amples détails, voir BBC News-Brasil, « Huawei, Trump, Bolsonaro e China: o que o Brasil tem a ganhar e perder se ceder aos EUA no 5G? », 21 octobre 2020. En ligne : <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-54634201>

¹⁵ *Ibid.*, pour la position chinoise.

¹⁶ Gazeta do Povo, « Contra Huawei, governo dos EUA promete crédito a operadoras brasileiras », 12 novembre 2020. En ligne : <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/breves/governo-eua-credito-operadoras-brasileiras-huawei/>

¹⁷ Ricardo Della Coletta, Thiago Resende et Gustavo Uribe, « Guedes assina acordo para financiar exportações dos EUA ao Brasil que pode chegar a US\$ 1 bi », *Folha de São Paulo*, 20 août 2020. En ligne : <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/10/guedes-assina-acordo-para-financiamento-de-exportacoes-americanas-que-pode-chegar-a-us-1-bi.shtml>

¹⁸ Estadão, « Com eleição se aproximando, Brasil e EUA fecham pacote comercial », 16 octobre 2020. En ligne : <https://www.cnnbrasil.com.br/business/2020/10/16/com-eleicao-se-aproximando-brasil-e-eua-fecham-pacote-comercial>

également en raison d'inquiétudes entourant la sécurité nationale.

Option 2 – Un risque calculé : adhésion aux demandes et ambitions chinoises

Le Brésil est seulement le 17^e fournisseur des États-Unis pour les biens et les marchandises alors que le pays reste et demeure le principal partenaire commercial de la Chine en Amérique latine. Devant cet état de fait, au sein de l'appareil de politique étrangère, des voix s'élèvent en faveur d'une plus grande ouverture à l'égard des requêtes chinoises. Cette option trouve également écho auprès du secteur brésilien des affaires, en particulier le secteur de l'agrobusiness. Ce secteur se montre réticent à toute politique qui remettrait en question les relations commerciales avantageuses qu'il entretient avec la Chine à un moment où les exportations brésiliennes vers les États-Unis sont assujetties à d'importantes barrières commerciales. Il craint les représailles économiques chinoises et le risque d'un isolement technologique qui serait associé au refus d'accéder aux demandes chinoises. Des figures politiques importantes comme le vice-président Hamilton Mourão, la ministre de l'Agriculture Tereza Cristina, le ministre de la Science et de la Technologie Marcos Pontes, le président de la Chambre des députés Rodrigo Maia, sans oublier les directions des plus grandes entreprises de services de télécommunications dans le pays, se rangent tous derrière l'option chinoise¹⁹.

Pour Beijing, le refus par le Brésil de donner le feu vert à son fleuron technologique comme fournisseur d'équipements de la 5G pourrait être considéré comme un « acte hostile ». En effet, la Chine demeure le principal destinataire des exportations brésiliennes, le principal partenaire économique et politique chinois en Amérique latine et un acteur privilégié au sein du groupe des BRICS, groupement essentiel au déploiement de l'axe Sud-Sud de la politique étrangère brésilienne. Cette situation place le Brésil dans une situation peu enviable où le pays doit chercher par tous les moyens de préserver son partenariat économique et commercial avec la Chine, démarche indispensable à la préservation de sa sécurité économique. L'ambassade de Chine au Brésil soulignait ainsi à grands traits les relations économiques et commerciales

privilégiées existant entre les deux pays comme facteur d'une décision rationnelle favorable à son pays :

« La Chine a été le plus grand partenaire commercial du Brésil pendant 11 années de suite, fait-il remarquer. C'est la plus grande source du surplus commercial brésilien et un des principaux investisseurs au Brésil. Nous avons la certitude que nos relations ne seront pas déviées du sentier de développement durable et stable par quelle que soit l'interférence extérieur [...]. Nous croyons que le Brésil prendra une décision rationnelle qui tient compte de ses intérêts nationaux à long terme. Il s'agit d'un test de maturité pour la plus grande économie latino-américaine »²⁰.

De son côté, le président du Conseil entrepreneurial Brésil-Chine (CEBC), Luiz Augusto de Castro Neves, observe que le géant asiatique représente le moteur de la bonne tenue de l'économie brésilienne au cours de cette période pandémique, surtout quand on observe la performance des exportations brésiliennes. Entre janvier et septembre 2020, fit-il remarquer, les ventes du Brésil à la Chine ont augmenté de 14 %, tandis que les exportations totales (y compris vers la Chine) ont reculé de 7,7 %. En conséquence, la part de la Chine dans les exportations nationales est passée de 27,6 % au cours des neuf premiers mois de 2019 à 34,1 % au cours de la même période en 2020²¹. Une telle situation paraît avantageuse pour le Brésil, car elle comporte un ensemble d'indices, d'arguments techniques et de facteurs économiques favorables. Elle conforte l'argument de l'influence croissante de la Chine dans la vie économique brésilienne tout en reléguant l'argument sécuritaire à l'arrière-plan.

En même temps, le Brésil est soumis à de fortes pressions de la part des États-Unis pour limiter la participation chinoise dans son économie. Lors de la signature du mini accord commercial entre le Brésil et les États-Unis, le secrétaire d'État a été très transparent en ce sens : « Au moment où les États-Unis et le Brésil renforcent leur partenariat commercial, les deux pays doivent réduire leur dépendance à l'égard des importations chinoises pour leur propre sécurité »²². Toujours est-il que si le Brésil opte

²⁰ Embaixada da Republica Popular da China no Brasil, « Pronunciamento do porta-voz da Embaixada da China no Brasil sobre as declarações contra a China feitas por políticos americanos », 21 octobre 2020. En ligne : <http://br.china-embassy.org/por/sghds/t1825567.htm>

²¹ Pour plus de détails à ce sujet, voir Cristina Seciuk, « Como a pressão dos EUA contra a Huawei pode influenciar a relação Brasil-China », *Gazeta do Povo*, 23 octobre 2020. En ligne : <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/efeitos-pressao-eua-contra-huawei-relacao-brasil-china/>

²² Anthony Boadle et Andrea Shalal, « U.S. and Brazil must reduce dependence on China imports : Pompeo », *Reuters*, 19 octobre 2020. En ligne : <https://www.reuters.com/article/us-usa-brazil-idUSKBN2741PH>

¹⁹ Oliver Stuenkel, « What Will the U.S. Election Mean for Brazil's Diplomacy ? », *Foreign Policy*, 31 octobre 2020.

pour une décision qui serait défavorable à la Chine et à son entreprise Huawei, cela pourrait entraîner certains inconvénients majeurs au niveau de la gestion de sa relation et de ses intérêts avec le géant asiatique. De prime abord, advenant que les risques sécuritaires brandis par les autorités américaines pèsent dans la balance, le Brésil pourrait se retrouver dans une situation de plus grande vulnérabilité technologique et sécuritaire vis-à-vis de la Chine.

Ce choix pourrait également conduire à un risque de dépréciation de la relation américano-brésilienne et à une réduction des parts de marché du Brésil aux États-Unis. La fragile coalition gouvernementale se retrouverait aussi beaucoup plus fragmentée, alors que le fossé augmente entre les partisans de l'aile sécuritaire pro-américaine et les artisans des intérêts économiques chinois. La Chine pourrait également prendre des mesures de rétorsion lesquelles pourraient avoir des conséquences beaucoup plus dommageables pour l'économie brésilienne que d'éventuelles sanctions imposées par d'autres pays. Le secteur économique brésilien qui serait potentiellement déficitaire serait le secteur agro-industriel, qui occupe la première place dans la liste des produits les plus exportés vers la Chine. Des produits comme le soja et le sucre pourront facilement être fournis par d'autres pays concurrents si les Chinois décidaient de mettre le Brésil au second plan et d'acheter auprès du Paraguay ou de l'Argentine.

Option 3 – Une approche pragmatique : transformer le dilemme en opportunités

Dans ce scénario, le Brésil pourrait attribuer à l'entreprise chinoise Huawei une licence d'implantation 5G limitée dans le temps, assujettie à des impératifs de contrôle de sécurité nationale à tous les niveaux et à toutes les étapes. Cette solution mitoyenne permettra à la fois de préserver les acquis et avantages commerciaux en Chine et protéger les investissements chinois dans le pays. Dans le même temps, le Brésil consentira à accorder des privilèges commerciaux aux États-Unis par la réduction des tarifs douaniers sur certains produits d'intérêt névralgique pour les Américains, comme l'acier, tout en négociant un plus grand accès au marché américain pour ses produits manufacturés.

Cette position intermédiaire part de l'idée que tout dilemme induit inéluctablement des opportunités.

Aujourd'hui, le Brésil se retrouve coincé entre les intérêts divergents de grandes puissances. Toutefois, cette situation offre au pays la possibilité de se positionner comme l'interlocuteur privilégié auprès de celles-ci et de tirer profit de leurs rivalités croissantes. Le fait que le Brésil soit un partenaire stratégique des États-Unis, un allié militaire important de l'OTAN, un membre des BRICS et un aspirant membre de l'OCDE, lui procure une position stratégique unique pour remplir ce rôle d'interlocuteur majeur. Par le biais d'une démarche diplomatique intelligente, mettant au rencart toute alliance automatique et toute relation spéciale, le Brésil pourrait saisir les opportunités offertes par l'ordre global en mutation, en mobilisant son positionnement économique favorable et en utilisant les rivalités géopolitiques manifestes entre la Chine et les États-Unis afin de soutirer des avantages commerciaux et économiques de l'un comme de l'autre. Une telle posture requiert la mise en place d'une politique commerciale flexible et modulable découlant d'une politique extérieure caractérisée par une autonomie active. La voie royale de cette nouvelle orientation passerait par l'adoption d'une vision d'ensemble sur le contenu, les principes et les principales aspirations dans l'arène globale post-pandémique.

Conclusion

En fin de compte, avec la décision à venir au sujet de l'appel d'offres concernant la construction de son réseau de télécommunication 5G, le Brésil est attendu au carrefour. D'une manière ou d'une autre, cette décision affectera l'équilibre des puissances à un moment d'exacerbation des tensions entre puissances hégémoniques rivales. Elle aura à n'en pas douter des incidences majeures sur le destin du Brésil, mais aussi de l'Amérique latine dans la nouvelle configuration technologique globale. D'où l'urgence de considérer la question des technologies du futur comme un enjeu régional à part entière en associant les autres acteurs régionaux, en particulier les partenaires brésiliens du Mercosur (Chili, Argentine, Paraguay), dans une approche régionale au sujet des réseaux de télécommunication.

Or, depuis l'arrivée au pouvoir de Jair Bolsonaro en 2018, la politique extérieure du Brésil a subi une bifurcation profonde au niveau de son orientation antérieure, redevenant un « acteur obéissant », au lieu d'être un agent proactif. Il est incapable de se trouver sa propre voie dans un nouvel environnement international en redéfinition et

une arène régionale mouvante et indéterminée. La politique extérieure brésilienne actuelle, comme l'observe Rubens Ricupero, est le reflet de « la combinaison d'une ineptie diplomatique avec une excentricité idéologique ». Cette lecture étroite du monde place le pays dans une impasse stratégique en accélérant une perte de son influence régionale²³. Comme le suggère Enno Lehmann, le Brésil ne peut assumer un rôle de leadership régional, car sa politique étrangère est traversée par un manque d'objectifs qui transcendent les courants politiques en concurrence et un manque de canaux clairs à travers lesquels cette politique pourrait être formulée²⁴. Les ressorts et moteurs de la politique extérieure du géant sud-américain traduisent désormais un processus de désagrégation interne entretenu par les difficultés et incertitudes économiques, les clivages idéologiques et les tensions politiques récurrentes lesquels ruinent les opportunités offertes par le dilemme Huawei.

²³ Paulo Ricupero de Almeida, « A política externa brasileira em debate: Ricupero, FHC e Araujo » dans Paulo Roberto de Almeida, *A Política externa brasileira em Debate*. En ligne : https://diplomattizando.blogspot.com/2020/09/uma-certa-ideia-do-itamaraty_7.html

²⁴ K. E. Lehmann, « Can Brazil Lead? The Breakdown of Brazilian Foreign Policy and What it Means for the Region », *Rising Powers Quarterly*, vol. 2, n° 2, 2017, p. 125-147

Direction

Edison Rodrigues Baretto Jr, professeur, Universidade Federal Fluminenses UFF), Brésil

Abonnez-vous

[À la liste de diffusion](#) 

[Au fil RSS](#) 

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

Adresse postale :

Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca

Observatoire des Amériques

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : oda@uqam.ca

Site web : www.ameriques.uqam.ca



Rédaction

Chalmers LaRose est chargé de cours au département de science politique de l'UQAM, chercheur au CEIM et directeur adjoint de l'Observatoire des Amériques

larose.chalmers@uqam.ca

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).