

LE BRÉSIL, TROIS HORIZONS DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET TROIS FRONTS DE POLITIQUE DE DÉFENSE

BRAZIL, THREE HORIZONS OF FOREIGN POLICY AND THREE FRONTS IN DEFENSE POLICY

Hugo Loiseau¹

Submetido em 28 de março e aprovado em 29 de abril de 2013

Résumé: Cet article a pour objectif de vérifier la cohérence de l'action de l'État brésilien, principalement dirigée vers l'extérieur grâce à sa politique étrangère et sa politique de défense, au cours des deux mandats du président Lula. Dans un contexte où les enjeux internes s'entremêlent de plus en plus régulièrement aux enjeux internationaux, voire transnationaux, que fait le Brésil afin de concilier diplomatie et défense? En d'autres mots, est-ce que la politique de défense est subordonnée à la politique étrangère ou cette dernière est-elle largement autonome? Comment ces deux politiques envisagent-elles les défis posés par la croissance économique du pays, la redistribution de la puissance à l'œuvre dans les Amériques et dans le monde et les enjeux de sécurité en provenance de l'étranger proche? L'exposition des trois horizons de politique étrangère et des trois fronts de la politique de défense aidera à mieux saisir l'action du Brésil sur la scène internationale.

Mots-clés: politique étrangère, politique de défense

Abstract: This article aims to verify the coherence of the Brazilian state, mainly outward through its foreign policy and defense policy during the two terms of President Lula. In a context where internal issues intertwine more regularly on international issues, even transnational, what has Brazil done to reconcile diplomacy and defense? In other words, is defense policy subordinated to foreign policy, or the latter is largely autonomous? How do these two policies face the challenges posed by the country's economic growth, the redistribution of power in the Americas and in the world and the security issues from abroad? The expo-

sure of the three horizons of foreign policy and the three fronts of defense policy will help to better understand Brazil's action in the international scene.

Keywords: foreign policy, defense policy

Resumo: Este artigo tem como objetivo verificar a coerência da ação do Estado brasileiro dirigida, principalmente, para o exterior, através de sua política externa e da sua política de defesa, durante os dois mandatos do presidente Lula. Em um contexto no qual as questões internas se entrelaçam cada vez mais com as questões internacionais, até mesmo transnacionais, o que tem feito o Brasil a fim de conciliar a diplomacia com a defesa? Em outras palavras, a política de defesa está subordinada à política externa ou essa última é bastante autônoma? Como estas duas políticas enfrentam os desafios apresentados pelo crescimento econômico do país, a redistribuição do poder em marcha nas Américas e no mundo e as questões de segurança provenientes do entorno externo? A exposição de três horizontes de política externa e de três frentes da política de defesa ajuda a entender melhor a ação do Brasil no cenário internacional.

Palavras-chave: política externa, política de defesa

Introduction

Le Brésil a été longtemps considéré comme une puissance en devenir. Stefan Zweig (1942) faisait remarquer d'ailleurs dès 1942 que le Brésil est un pays d'avenir qui le restera longtemps. Une démographie avantageuse ainsi que des ressources naturelles abondantes sur un territoire immense et riche étaient autant d'arguments invoqués pour justifier cette probabilité de développement. Il a fallu néanmoins attendre quelques décennies pour voir réaliser cette prévision et pour constater que le potentiel du Brésil se concrétisait réellement. Un bref regard posé sur plus de cinquante ans d'histoire permet de voir la fin du XXe siècle brésilien comme une période de stabilisation macro-économique facilitée par une stabilisation politique issue directement de la transition vers la démocratie entamée en 1985. Ainsi, à l'horizon de la décennie 2010-2020, le Bré-

sil semble être un des seuls pays à être sorti du fatalisme historique² qui frappe tant les esprits en Amérique latine. D'ailleurs, le début du XXI^e siècle, sous les deux présidences de Luis Inácio Lula da Silva, correspond à une période de développement sans précédent de la politique étrangère du Brésil selon Celso Amorim (2010), ancien ministre brésilien des affaires étrangères. Un développement certes peu banal, mais qui se fait sur les bases traditionnelles de la politique étrangère et de la politique de défense brésiliennes comme l'affirment Vigevani et Cepaluni (2007, p. 1310).

Par ailleurs, il est possible d'affirmer que le Brésil profite largement des grands changements structurels de l'ordre international qui ont émergé après les attentats du 11 septembre 2001. En effet, il semble qu'au regard des dix dernières années environ le Brésil joue à plein la carte de l'autonomie et de la redistribution de la puissance non seulement dans les Amériques, mais aussi à travers le monde (KOURLIANDSKY, 2008). Les différentes initiatives et regroupements anticipés et matérialisés par le Brésil en sont des exemples éclatants. Il semble bien qu'il y a eu une redistribution de la puissance dans les Amériques. Une redistribution de la puissance qui ferait en sorte que l'on assisterait, sans rupture notable, à un retrait de l'influence des États-Unis de la région, créant ainsi un vide, vide comblé par le Brésil. Les exemples abondent en ce sens: À Brasilia, en mai 2008, on assiste à la constitution de l'UNASUL, puis en décembre, à la création de la CELAC (Communauté des États latino-américains et de la Caraïbe). Le Brésil est membre du G4, soit le premier groupe de pays non membres permanents du Conseil de sécurité (Allemagne, Brésil, Inde, Japon) et il possède une volonté affichée d'obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité. Sur toutes les tribunes, dont l'OMC, le Brésil soutient une réorganisation multilatérale du système international (KOURLIANDSKY, 2009; ROUQUIÉ, 2008). Mais y a-t-il une cohérence autant dans les objectifs que dans les résultats de ces deux politiques?

Cet article tente de vérifier à trois échelles, interne, régionale et internationale, les conclusions de nombreux auteurs (entre autres DAUDELIN, 2010; MEYER, 2005) quant à la cohérence des objectifs des politiques étrangère et de défense du Brésil durant les deux mandats du président Lula. La plupart de ces analyses font valoir que le Brésil a su, durant ces dix dernières années, développer une politique étrangère structurante et unificatrice pour les autres politiques du gouvernement. Ce texte a pour objectif de vérifier l'acuité de ce raisonnement en ce qui concerne uniquement le couple que forment la politique étrangère et la politique de défense du Brésil.

Cadre d'analyse

Pour ce faire, il semble donc pertinent de regarder la cohérence entre la politique de défense et la politique étrangère du Brésil en termes d'objectifs et de résultats. La seconde soutient-elle la première et vice-versa? Plus spécifiquement, il faut regarder deux types de cohérence. La première nommée cohérence horizontale désigne les rapports étroits entre les objectifs politiques à court terme, bien souvent dictés par l'actualité et qui demandent des réponses immédiates, et les objectifs politiques à long terme, perçus davantage comme une vision de ce que devrait être la situation dans quelques années, voire quelques décennies. Le second type de cohérence correspond à la cohérence transversale entre les différentes politiques que met en branle une administration. Plus spécifiquement, est-ce que les objectifs sont communs ou bien très différents entre deux ou plusieurs politiques d'un même gouvernement. En l'occurrence, ces deux types de cohérence seront évalués quant aux politiques étrangère et de défense du Brésil sous les deux mandats du président Lula da Silva.

Plusieurs possibilités viennent immédiatement à l'esprit lorsque l'on songe à ces questionnements. La première voudrait qu'il y ait un mariage

conscient et voulu entre les deux politiques. Les militaires, les stratèges, les fonctionnaires et les dirigeants économiques et diplomatiques du gouvernement brésilien se consultent mutuellement avant d’entreprendre une action en ce qui a trait aux orientations politiques du pays. Le tout étant chapeauté et avalisé par la présidence. Le résultat final produirait une adéquation entre les deux politiques. Ainsi, une grande cohérence horizontale des politiques jumelée à une grande cohérence transversale de ces mêmes politiques signifie qu’il y a une adéquation qui augmente les chances que les résultats escomptés soient ceux qui se réalisent vraiment à court et long termes.

La deuxième possibilité, plus improbable, énoncerait plutôt qu’il y a concordance entre les deux politiques c’est-à-dire que les deux groupes agissent sans se concerter nécessairement, mais que leur politique concorde. La concordance, donc l’autonomie des deux politiques, serait due en grande partie au hasard. La troisième possibilité un peu plus probable que la précédente verrait l’une des deux politiques complètement subordonnée à l’autre. Autrement dit, les objectifs de la première conditionneraient grandement les objectifs de la seconde. La dernière possibilité soutient que les deux politiques ne s’entrecoupent pas mutuellement, qu’il y a peu de liens entre elles et que les instances décisionnelles agissent séparément dans l’appareil gouvernemental brésilien ce qui a pour conséquence une divergence notable entre les objectifs poursuivis.

Fig. 1. Tableau récapitulatif du cadre d’analyse

Type de politiques	Objectifs courts termes	Objectifs long termes	Type de cohérence	Possibilités
Politique étrangère	Cohérence horizontale		Cohérence transversale	1. Adéquation 2. Concordance 3. Subordination 4. Divergence
Politique de défense	Cohérence horizontale			

Dans ce texte, nous partons du principe qu'il y a adéquation entre les deux politiques. Autrement dit, nous considérons que les administrations sous les deux mandats de Lula da Silva ont agi de façon concertée et que les deux politiques s'épaulent mutuellement dans l'atteinte de leurs objectifs respectifs et profitent donc d'une double cohérence horizontale et transversale. Pour ce faire, dans la prochaine section, nous analyserons la cohérence horizontale de la politique étrangère et de la politique de défense du Brésil puis par la suite, nous regarderons la cohérence transversale afin d'y voir les éventuelles divergences, les conflits, les soutiens mutuels ou circonstanciels entre ces deux politiques. Cela permettra de vérifier si le Brésil profite d'une adéquation des objectifs de politiques et quel est son impact éventuel en ce qui concerne le résultat de ces politiques au cours des dix dernières années.

Développement

La politique étrangère et la politique de défense du Brésil sont contenues dans des documents publics et les objectifs de ces deux politiques ont été analysés par les chercheurs. La recherche d'information et l'abondance des interprétations facilitent ainsi l'analyse. De notre point de vue, il est possible d'analyser la politique étrangère du Brésil et la politique de défense selon trois cercles concentriques c'est-à-dire selon les représentations que se font les Brésiliens eux-mêmes du monde qui les entoure (LESSA; ROLLAND, 2010). Afin de faciliter la compréhension de ces cercles, soutenons que la politique étrangère envisage son action selon trois horizons alors que la politique de défense tient compte de trois fronts. Le premier cercle consiste dans le développement de ce pays continent. S'appuyant sur ce premier cercle, les politiques étrangère et de défense considèrent la région des Amériques, plus spécifiquement l'Amérique du Sud, comme étant le deuxième cercle concentrique où se déploie l'action

du Brésil à l'étranger. Le troisième cercle est plus récent et consiste à étendre l'influence et la puissance du Brésil sur l'ensemble de la planète à travers notamment les institutions internationales multilatérales afin de ne pas heurter de front les grandes puissances traditionnelles.

Mais les différences fondamentales ne s'arrêteraient pas là: elles s'exprimeraient par une nouvelle emphase en ce qui concerne les aspects strictement politiques de la conduite diplomatique, une défense plus incisive des intérêts nationaux dans les instances multilatérales, et la disposition à traduire en actes les intentions proclamées dans les discours politiques. (VELASCO E CRUZ ; STUART, 2008, p. 268-269).

Cela est d'autant plus vrai que la constitution brésilienne restreint la latitude d'action des décideurs en matière de politique étrangère et de politique de défense. En effet, cette constitution balise les objectifs de ces deux politiques. «La Constitution de 1988 prévoit comme objectifs pour la diplomatie brésilienne : l'indépendance nationale, les droits de l'homme, l'autodétermination des peuples, la non-intervention, l'égalité entre les États, la défense de la paix, la résolution pacifique des conflits [...]» (VENTURA, 2010, p. 8).

La politique étrangère objectifs à court terme et à long terme 1er horizon

Par un effet de contraste qui témoigne des besoins, mais aussi du potentiel du Brésil, il faut regarder les caractéristiques constitutives du premier cercle d'analyse pour bien comprendre les cercles subséquents. Or, il peut sembler paradoxal de dire que le premier objectif auquel se mesure la politique étrangère brésilienne se compose du Brésil lui-même. En effet, de par sa position géographique et l'immensité de son territoire, le Brésil est en lui-même un pays continent tourné à la fois vers l'intérieur et l'extérieur. Cette double facette se traduit par une ambition maintes fois

visible dans l'histoire brésilienne. Cette ambition aspire à un déploiement à l'étranger pour favoriser le développement interne du pays, mais aussi à un développement interne qui doit accentuer le déploiement à l'étranger. Ce mouvement de balancier mutuellement soutenu depuis des décennies génère une politique étrangère originale et proactive. Or pour ce faire, le Brésil se doit d'assurer une stabilité interne sur plusieurs plans: le plan politique, le plan économique, le plan social pour ne nommer que ceux-là.

Sur le plan socio-économique, Velasco e Cruz et Stuart le mentionnent «Pour qu'une telle volonté puisse se réaliser pleinement, il faut que le Brésil affronte le double défi de réduire les abyssales inégalités qui marquent encore sa société, et de relancer intensément sa croissance économique» (2008, p. 288). Cet objectif est au coeur de la politique étrangère de Lula. «Throughout the first period of the government (2003-06), and probably more so in the second period, these guidelines implied precise emphases: [...] defence of social objectives, allowing for greater balance between the state and civil society» (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 1314). Les inégalités sociales sont historiquement et géographiquement très élevées au Brésil. Ces inégalités sont telles que le Brésil est souvent qualifié de pays le plus inégalitaire du monde. Ces inégalités proviennent de plusieurs facteurs comme les disparités régionales, la mauvaise redistribution des revenus ou encore la sous-scolarisation. La vétusté du réseau de transport contribue aussi au développement sous-optimal du pays et de ses régions. Or, la politique étrangère participe à l'effort de développement du pays entier soit par le développement du marché intérieur avec des infrastructures en connexion avec les marchés sud-américains, soit par le développement du territoire et l'occupation du territoire en vue d'asseoir sa souveraineté sur des espaces peu peuplés comme en Amazonie.

Sur le plan politique, paradoxalement, il est reconnu que la politique étrangère n'intéresse pas les Brésiliens et constitue rarement un enjeu

électoral important (VELASCO E CRUZ; STUART, 2008, p. 272). Le ministère des affaires étrangères, Itamaraty, se situe dans une position privilégiée par rapport à d'autres ministères. Son rôle est consensuel puisque la politique étrangère n'est pas un enjeu électoral. Il se situe très près de la présidence qui, selon les styles présidentiels, alloue une plus ou moins grande marge de manœuvre à l'institution. Traditionnellement, ce ministère recrute les membres de l'élite de la société brésilienne, car il est très prestigieux de travailler dans ce ministère (ROUQUIÉ, 2008, p. 109). Cette situation laisse donc une marge de manœuvre assez importante, malgré les limites constitutionnelles, aux différents gouvernements en place.

2e horizon

Le deuxième horizon de politique étrangère se déploie sur le plan continental et il met concrètement en place les volontés de la politique étrangère du président Lula c'est-à-dire d'atteindre une forme d'autonomie à travers la diversification de ses relations. Le Brésil est qualifié de pays-continent et cela s'explique par sa position géographique centrale en Amérique du sud, position géographique porteuse d'enjeux et de défis. Ainsi, sur le plan géographique, le Brésil partage une frontière commune avec neuf pays d'Amérique du Sud sauf l'Équateur et le Chili. Le Brésil se retrouve donc dans une position où traiter des relations régionales et internationales est en quelque sorte une obligation contemporaine notamment en ce qui concerne la question commerciale.

Celle-ci se matérialise effectivement dans le deuxième horizon au moyen de l'intégration régionale. Comme le mentionne Celso Amorim en 2006:

La croissance des exportations du Brésil vers l'Amérique du Sud au premier trimestre 2006, en comparaison avec les six premiers mois de l'année 2002, a été de 258%. Pour l'ensemble de l'Amérique latine, 220%. Pour le

Mercosur, 332%. Un pays qui a pourtant passé des accords avec les États-Unis d'Amérique, comme le Pérou, a augmenté ses importations en provenance du Brésil de 139% cette année. Dans le cas de la Colombie, qui est étroitement liée aux Américains, l'augmentation a été de 95% (*O Globo*, 2006).

Voilà quelques données qui appuient la ligne directrice de la politique étrangère de Lula qui prône l'ouverture commerciale, ouverture commerciale très profitable pour le Brésil et l'Amérique du Sud.

Sur le plan de l'intégration régionale, mais d'un côté davantage politique, on constate aussi que le Brésil joue le rôle d'hégémon régional. Il participe activement à la création et au fonctionnement des différentes institutions régionales multilatérales telles que l'Union des nations sud-américaines (UNASUR) et la CELAC. «Pour le Brésil, la Celac qu'il a impulsée est le troisième étage de sa montée en puissance» (*Latin Reporter*, 2011). Le Mercosur créé en 1991 avec l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay, fonde le premier étage et une base solide pour le développement de son rayonnement régional. Le deuxième étage de ce déploiement de puissance se constitue avec l'UNASUR dont le traité constitutif fut signé en mai 2008 à Brasilia. «Et le troisième étage, sur une orbite ébauchée aux sommets de Salvador de Bahia et de Cancun, orbite qu'on tentera de mieux dessiner à Caracas, devrait consacrer le statut d'acteur global d'un Brésil qui revendique un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies» (*Latin Reporter*, 2011). Le Brésil poursuit aussi sa participation au sein des institutions déjà existantes dans les Amériques telles que l'OÉA et les Sommets des Amériques.

En somme, le commerce soutient les processus d'intégration régionaux et les processus d'intégration régionaux soutiennent le développement du commerce brésilien dans le sous-continent. D'ailleurs, lors du premier sommet du Mercosur, le gouvernement brésilien a présenté un document nommé *Objectifs 2004-2006* visant l'établissement de politiques

communes pour consolider le processus d'intégration (Velasco E Cruz et Stuart, 2008, p. 266). Il est possible d'affirmer qu'il a atteint ses objectifs, voire qu'il les a dépassés.

3e horizon

Le troisième horizon correspond à la scène internationale où se déploie la politique étrangère du Brésil. Les valeurs promues par le Brésil sont essentiellement positives (lutte contre la pauvreté, coopération, défense de l'environnement, multilatéralisme...). «[Ces valeurs] sont des vecteurs d'influence et de légitimation au niveau international. Souvent, les initiatives internationales du pays sont justifiées par la mise en avant de politiques publiques internes fidèles à ces valeurs» (Ventura, 2010, p. 7). Ainsi, les objectifs internationaux du Brésil sont clairs et cohérents avec les valeurs mentionnées ci-dessus selon Vigevani et Cepaluni qui les citent:

- 1) an intensification of relations with emerging countries such as India, China, Russia and South Africa;
- 2) an important role at the Doha Round of the WTO, as was the case in other international negotiations;
- 3) maintenance of friendly political relations and the further development of economic relations with rich countries, including USA;
- 4) forming and strengthening relations with African countries;
- 5) campaigning for the reform of the UN Security Council, including a permanent seat for Brazil (2009, p. 1317).

Par contre, si certaines valeurs reposent sur des actions positives à l'interne, il n'en va pas nécessairement de même pour d'autres valeurs. Le premier exemple est certainement la défense de l'environnement «porté par le gouvernement Lula depuis 2006, avec la mise en avant de la politique brésilienne en matière de biocarburants ou encore lors de la conférence de Copenhague [de 2009 sur le climat]» (VENTURA, 2010, p. 8) alors que cette même protection de l'environnement au Brésil est plutôt

douteuse au regard des politiques et des actions du gouvernement qui sont peu efficaces, qui ont des orientations agro-business ou dont les résultats sont mitigés comme avec la production de biocarburants.

D'autres valeurs sont aussi mises à mal par la diplomatie brésilienne. Par exemple,

l'attitude brésilienne face à l'Iran, qui recoupe à la fois des dimensions économiques (enjeux énergétiques et commerciaux), stratégiques (volonté brésilienne de peser sur le dossier du nucléaire iranien et de revendiquer un positionnement différent de celui des États-Unis et de l'Europe), idéologiques (nostalgie du tiers-mondiste issu des années 60 et 70, appréciation traditionnelle en faveur du nucléaire civil) et politiques (recherche du soutien des pays arabes et de la communauté musulmane au Brésil (VENTURA, 2010, p. 9).

Cohérence horizontale et résultats

La politique étrangère brésilienne profite de la stabilité politique depuis 1985 et du cadrage constitutionnel qui limite les options. Ces deux éléments favorisent la cohérence horizontale de la politique étrangère brésilienne. Les objectifs à court terme rejoignent dans la très grande majorité des cas les objectifs à long terme. "If the autonomy-through-diversification strategy is used successfully in the long term, results could surface, consolidating the historic development objectives and a less asymmetric international power distribution from the Brazilian point of view" (VI-VEGANI; CEPALUNI, 2009, p. 1324). En somme, l'autonomie par la diversification voulue par la présidence établit une stratégie internationale basée sur la soft power afin de maximiser les bénéfices à court et moyen termes tout en diminuant les risques d'indisposer les grandes puissances. Par exemple, la politique de coopération Sud-Sud et la politique africaine prônées par le Brésil rapportent beaucoup au niveau de l'image du Bré-

sil dans le monde et commencent à être rentables sur le plan commercial (VENTURA, 2010, p. 6).

Une des seules traces d'incohérence horizontale qu'il est possible de distinguer c'est la différence, voire la contradiction, entre le discours de la politique étrangère et la pratique qui relève d'intérêts plus pragmatiques et immédiats notamment sur le dossier nucléaire iranien. Parfois, la diplomatie brésilienne se permet quelques entorses aux valeurs promues à l'étranger afin de tenter de faire des gains à court terme, mais cela relève de l'exception.

La politique de défense objectifs à court terme à long terme

Si la politique étrangère prend plusieurs orientations en fonction des nombreux enjeux ou dossiers qu'elle doit traiter (économie, diplomatie, culture...), il en va de même pour la politique de défense du Brésil, mais selon une perspective de défense et de sécurité. Cette dernière se divise en plusieurs éléments, dont la doctrine, la politique de sécurité nationale, le Livre blanc de la défense, la diplomatie régionale et d'autres encore. Cette politique expose avec une importance prépondérante la vision géopolitique du Brésil en Amérique du Sud et dans le monde. Depuis la fin de la guerre froide, les forces brésiliennes ont adopté plusieurs virages majeurs en termes stratégiques. Ces dernières, prises entre une absence de menace concrète telles la subversion communiste et la réduction de leurs privilèges institutionnels, se rabattent sur la sauvegarde de la souveraineté et de l'intégrité territoriale en Amazonie (ZIRKER ; HENBERG, 1994, p. 276). D'ailleurs, l'ensemble de ces nouvelles volontés militaires se matérialise à travers la doctrine militaire formulée en novembre 1996. Lors de la présentation de celle-ci, le général en chef des forces armées brésiliennes, le général Alberto Cardoso affirmait que « L'Argentine ne représente aucune menace militaire et la possibilité de conflits au sud de la frontière [brési-

lienne] est grandement diminuée» (*Latin American Weekly Report*, 1996, p. 532-533). Ce revirement stratégique est encore palpable aujourd'hui, notamment en ce qui concerne le premier front.

1er front

À l'instar de la politique étrangère, la politique de défense du Brésil a pour premier champ d'action l'intérieur des frontières. Ce champ d'action se porte notamment à sécuriser l'Amazonie pour éviter l'internationalisation de ce territoire et les régions limitrophes contre les menaces transnationales qui est une des préoccupations majeures de la doctrine militaire brésilienne. Par exemple, selon le trinôme surveillance/contrôle, mobilité et présence mis de l'avant par les stratèges brésiliens, la politique de défense la plus récente, celle de 2008, considère que: «Les principales unités de l'Armée se trouvent au Sud-est et le Sud du Brésil. La Marine est à Rio de Janeiro. Les installations techniques de l'Armée de l'air sont presque toutes à São José dos Campos, dans l'État de São Paulo. Les préoccupations majeures de la défense se situent toutefois dans les régions Nord, Ouest et l'Atlantique Sud» (Gouvernement du Brésil, 2008, p. 13-14). Cette citation démontre bien le paradoxe qui veut que la présence des forces brésiliennes se situe dans le sud du pays, où est aussi la grande majorité de la population, mais que les principaux besoins de défense et de sécurité se retrouvent en Amazonie et aux frontières nord du territoire.

Les rédacteurs de la politique poursuivent en indiquant la priorité visée par cette politique: le renforcement de la présence des forces armées en Amazonie et aux frontières. En ce sens, la déclaration de souveraineté ne peut être plus claire: «Le Brésil est vigilant pour tout ce qui touche à la réaffirmation inconditionnelle de sa souveraineté sur l'Amazonie brésilienne. Par des actions pratiques de développement et de défense, il repoussera toute tentative de tutelle sur ses décisions relatives à la préservation, au

développement et à la défense de l'Amazonie. Il ne tolérera pas que des organisations ou des individus servant d'instruments à des intérêts étrangers – politiques ou économiques – qui cherche à affaiblir la souveraineté brésilienne. Celui qui s'occupe de l'Amazonie brésilienne, au service de l'humanité et de soi même, c'est le Brésil» (Gouvernement du Brésil, 2008, p. 15).

L'objectif à long terme des militaires brésiliens est d'arriver à maintenir un niveau de sécurité régionale notamment à ses frontières (les Andes et l'Amazonie en particulier), mais aussi une sécurité publique interne au moyen de la sécurisation des favelas et de la lutte contre la drogue au moyen du trinôme mentionné ci-dessus, mais aussi par une politique de développement. «La stratégie nationale de défense est indissociable de la stratégie nationale de développement – l'une apperrie [sic] l'autre. La première constitue la protection de la deuxième. Chacune d'entre elles renforce les raisons de l'autre» (Gouvernement du Brésil, 2008, p. 8).

2e front

C'est certainement sur ce 2e front que la politique de défense du Brésil et sa politique étrangère se matérialisent le plus harmonieusement. L'enjeu de la sécurité s'est d'ailleurs repositionné dans l'agenda international brésilien et a acquis une nouvelle place durant les années 1990, particulièrement dans le cadre de la stratégie pour établir le leadership du Brésil en Amérique du Sud. Conjointement, les attentats du 11 septembre et l'élection du président Lula en 2002 ont renforcé cette tendance, mais n'ont pas entraîné de changement significatif. Deux éléments fondamentaux expliquent ce processus : 1) l'impact du MERCOSUR sur l'harmonie géopolitique régionale; 2) les récentes politiques gouvernementales qui augmentent la présence et les actions de l'État brésilien dans la région de l'Amazone.

À cet égard, l'objectif à long terme est d'assumer un leadership régional et d'assurer la stabilité et le maintien de la démocratie dans la région. Le Brésil se pose comme étant le porte-parole de l'Amérique du sud, de l'Amérique latine entière parfois, et le garant de la stabilité régionale. La doctrine militaire s'affirme clairement à cet égard: «Cette intégration ne contribuera pas seulement à la défense du Brésil, mais elle permettra également de stimuler la coopération militaire régionale et l'intégration des bases industrielles de défense (Gouvernement du Brésil, 2008, p. 17). La volonté derrière cette politique est d'écarter les risques de conflits dans la région, mais aussi de créer un organisme de consultation et de médiation au sein de l'UNASUR sans la participation de pays étrangers à la région comme c'est le cas à l'Organisation des États américains.

Pour ce faire, il faut niveler toutes menaces potentielles à la démocratie et à la stabilité selon la politique de défense. Ultimement, il s'agit d'éviter un effet de cascade et la création de précédents quant à la rupture de la démocratie. Il faut louer la clairvoyance des auteurs de la politique de défense. En effet, depuis quelques années, il est possible de constater un retour subtil, voire pernicieux, des militaires dans l'arène politique latino-américaine. L'incapacité des gouvernements et des forces policières à lutter contre l'insécurité qui frappe de nombreux pays de la région (Mexique, Colombie, Venezuela...) force ces mêmes gouvernements à faire appel de plus en plus aux forces armées dans le rétablissement de l'ordre public. Pour ce faire, des officiers supérieurs sont nommés à des responsabilités au sommet de l'État (Salvador, Pérou, Venezuela) ou élus avec un programme accentuant la militarisation de la sécurité publique (comme au Guatemala, Pérou). Selon Paranagua, «les militaires brésiliens sont partagés [sur la question]. Certains prétendent que leur expérience de casque bleu des Nations-unies en Haïti est utile pour la reprise en main des bidonvilles. D'autres s'inquiètent d'un rôle propice aux bavures et aux tentations de corruption» (Paranaguá, 2012, p. 17).

Le Brésil est tellement tourné vers son propre continent qu'à travers le Conseil de défense de l'UNASUR, il a développé une doctrine militaire régionale qui se superpose à la doctrine nationale. «L'idée centrale de cette doctrine désigne les menaces sur le contrôle des ressources naturelles comme la cause principale des guerres du futur. La plus grande menace pour la région découlerait donc de la valeur de ses ressources naturelles, clé des progrès économiques et sociaux de l'Amérique latine au cours de la première décennie de ce 21^{ème} siècle» (FRAGA, 2011). À terme, cette posture de défense envisage un conflit possible pour ces ressources et une agression extracontinentale éventuelle qu'il faut prévenir et, le cas échéant, neutraliser (FRAGA, 2011).

3^e front

Le 3^e front de la politique de défense consiste pour le Brésil à s'affirmer avec ardeur à l'international sans heurter de front les intérêts militaires et stratégiques des États-Unis. Les attentats de New York et l'élection du gouvernement Lula n'ont pas changé la dynamique dans la sphère de la sécurité hémisphérique, bien au contraire. Le Brésil s'est servi de l'inertie du traité interaméricain de défense réciproque (TIAR) pour ne pas s'engager outre mesure avec les États-Unis après le 11 septembre. Il a donc développé une sorte de collaboration sélective envers les États-Unis au sujet du terrorisme et d'autres enjeux de sécurité. En fait, il s'agit de faire comprendre aux États-Unis que les propres intérêts de défense et de sécurité du Brésil peuvent justifier un refus de l'engagement brésilien dans l'agenda international voulu par les États-Unis. L'exemple de la question nucléaire illustre bien ce fait. À cet égard, la doctrine militaire brésilienne contredit en partie les actions de la diplomatie brésilienne. En effet, la doctrine énonce: «Le Brésil veillera à garantir l'ouverture de ses voies d'accès au développement de ses technologies de l'énergie nucléaire. Il

ne souscrira pas à des amendements au Traité de non-prolifération des armes nucléaires qui visent à augmenter les restrictions du Traité sans que les puissances nucléaires aient fait des progrès dans le sens de la prémisse principale du Traité : leur propre désarmement nucléaire» (Gouvernement du Brésil, 2008, p. 35). Alors que dans la pratique, le Brésil s'est engagé à aider l'Iran à développer sa technologie nucléaire à des fins (supposées et là demeure le noeud du problème) civiles. Le Brésil ne peut promouvoir la non-prolifération et en même temps participer aux efforts notables de l'Iran à se munir de technologie nucléaire dont l'utilisation finale demeure ambiguë (*The Economist*, 2009, p. 41). En étant ainsi en porte-à-faux avec ses principes, le Brésil envoie un message contradictoire sur la scène internationale.

Malgré cela, la coopération en matière de défense et de sécurité du Brésil se poursuit, se diversifie et se raffermi sous les présidences Lula. Par exemple, en 2004, le pays prend la direction de la MINUSTAH ce qui marque un engagement ferme envers le maintien de la paix et la région des Caraïbes (KOURLIANDSKY, 2009). Cette forme d'engagement ne se heurte pas directement aux intérêts des États-Unis dans la région ou ailleurs dans le monde. D'ailleurs les deux pays ont signé³, en avril 2010, un accord bilatéral de coopération militaire assez large et depuis, ils poursuivent et approfondissent leur coopération en matière de défense (FRAGA, 2011).

Cohérence horizontale et résultats

À la lumière de la démonstration précédente, il semble bien que l'action du Brésil en matière de politique de défense participe à une même logique de construction cohérente que la politique étrangère. Ainsi, il est clair que l'élaboration de la politique sur les 3 fronts fait en sorte que chacun des fronts soutient les deux autres. Les actions de la politique de

défense sont demeurées similaires jusqu'à aujourd'hui par rapport aux constats effectués après la fin de la guerre froide et le rétablissement de la démocratie au Brésil. Il faut dire cependant que le champ des possibles en matière de politique de défense est beaucoup plus étroit qu'en affaires étrangères. Cela a pour conséquence de conserver une cohérence en matière de défense, les enjeux, les équipements et les forces ne changent pas radicalement ou moins rapidement que la scène internationale. En somme, en matière de défense et de sécurité, il est possible de parler de convergence horizontale forte.

Cohérence transversale et conclusion

Dans une certaine mesure, l'ensemble des facteurs constituant les enjeux du développement interne du Brésil conditionnent la formulation de la politique étrangère et de défense de ce pays. Ce dernier, au cours des dix dernières années, a acquis une puissance sans conteste dans la région qui fait de lui une sorte d'hégémon sud-américain et un interlocuteur incontournable dans les questions interaméricaines et internationales dans les Amériques aussi bien sur le plan de la défense que sur le plan des affaires régionales.

Or, en ce qui concerne la cohérence transversale entre les deux politiques sous analyse, il est possible de conclure à une adéquation. À proprement parler, cela implique que la vision développée dans la formulation des deux politiques tient compte d'impératifs communs et de finalités communes. Ainsi, la formulation des deux politiques profite d'une cohérence horizontale respective assez forte, avec quelques petites exceptions, comme il a été démontré. Chacun des horizons se télescope et permet ou facilite, appuie en quelque sorte, le déploiement des autres. Il en va de même avec les soutiens mutuels des trois fronts. Au final, cette cohérence se reflète nettement sur la cohérence transversale. Il est ainsi possible de

constater deux choses. D'une part, elle se manifeste par les très rares cas de divergence qui existent entre les deux politiques et d'autre part, par des liens très forts et conséquents entre les différents fronts et les différents horizons des deux politiques.

La preuve la plus claire réside dans le triptyque commerce régional-sécurité régionale-intégration régionale, triptyque qui profite largement au développement sociopolitique et diplomatique du Brésil. Ainsi, les gains diplomatiques dans un des trois horizons se matérialisent par des gains en terme de sécurité dans un des trois fronts. Grâce à l'effet de levier du MERCOSUR, le Brésil a établi son rôle de leader en tant que puissance régionale, sans pour autant concrétiser un système de défense commun. Néanmoins, plusieurs questions touchant le domaine de la défense font l'objet d'accords multilatéraux sud-américains, latino-américains et interaméricains: immigration, trafic de la drogue, contrôle d'armes, etc (Sennes, Onuki et de Oliviera, 2004). Par contre, dès que le 3e horizon est atteint et que le 3e front est atteint on voit que la cohérence transversale s'étiolle quelque peu, notamment en ce qui a trait aux valeurs défendues par la diplomatie brésilienne (la démocratie alors que Brasilia accueille le président iranien à bras ouvert en 2009). Le dossier nucléaire iranien offre aussi un bon exemple d'incohérence en ce qui concerne les objectifs à long terme et les actions à court terme.

Références

AMORIM, Celso. Le Brésil veut jouer un rôle ambitieux dans le nouvel équilibre du monde Une nouvelle politique étrangère, fondée sur l'intégration sud-américaine, *Le Monde*, 31 août 2010, p. 17.

- DAUDELIN, Jean. Le Brésil comme puissance : portée et paradoxes, *Problèmes d'Amérique latine*, n°78, automne 2010, p. 29-46.
- FRAGA, Rosendo. Las doctrinas militares en América Latina, 29 décembre 2011, http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3292&Itemid=38
- GOUVERNEMENT DU BRÉSIL. Ministère de la défense, Stratégie nationale de défense, Paix et sécurité au Brésil, 1ère édition, 2008.
- KOURLIANDSKY, Jean-Jacques. Argentine, Brésil, Mexique: pertinence du concept d'émergence, *Revue internationale et stratégique*, vol. 4, n° 75, 2009, p. 17-26.
- KOURLIANDSKY, Jean-Jacques. Quelle autonomie pour l'Amérique latine?, *Revue internationale et stratégique*, vol. 4, n° 72, 2008, p. 199-208.
- Latin American Weekly Report, Military & Diplomacy, Bringing Defence Thinking up to Date, Drug Traffickers, not Argentina, Seen as the Enemy, *Latin American Weekly Report*, 21 novembre 1996, p. 532-533.
- Latin Reporters. La CELAC naît aussi au Venezuela: Amérique sans États-Unis et Canada, 1er décembre 2011, <http://www.latinreporters.com/amlatpol01122011ex.html>
- LESSA, Antonio Carlos et Rolland, Denis (dirs.). Relations internationales du Brésil, Les chemins de la puissance (Volume 1), Paris, l'Harmattan, 2010, 322 p.
- MEYER, Michel. *La nouvelle diplomatie commerciale brésilienne : Lula, danse avec le Sud*. Paris, Harmattan, 2005.
- O Globo, Entretien accordé par le ministre d'État des Affaires étrangères, l'ambassadeur Celso Amorim, au journal *O Globo*, 29 octobre 2006.
- PARANAGUA, Paulo. Amérique latine, l'armée de retour. *Le Monde*, samedi 4 février 2012, p. 17.
- ROUQUIÉ, Alain. «Le Brésil, un État sud-américain parmi les grands ?

L'enjeu mondial; les pays émergents, sous la direction de Christophe Jaffrelot. Paris, Les Presses de Sciences Po et L'Express, 2008, p. 105-116.

SENNES, Ricardo ; ONUKI, Janina ; OLIVEIRA, Amacio Jorge. The Brazilian foreign policy and the hemispheric security, *Revista fuerzas armadas sociedad*, vol. 1, n° 3-4, 2004, p. 3-26.

The Economist. The Americas: Ayatollahs in the backyard; Iran and Latin America, *The Economist*, vol. 393, n° 8659, 2009, p. 41.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. ; STUART, Ana Maria. Les élections présidentielles et la politique étrangère brésilienne, Amérique latine, les élections contre la démocratie?, sous la direction de Olivier Dabène. Paris, Les Presses de Sciences Po, 2008, p. 261-288.

VENTURA, Enrique. *La politique extérieure brésilienne et l'élection présidentielle de 2011*. Institut d'Études Politiques de Grenoble, février 2010.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification, *Third World Quarterly*, vol. 28, n° 7, 2007, p. 1309-1326.

VIGEVANI, Tullo ; CEPALUNI, Gabriel. *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy From Sarney to Lula*. Lexington Books, 2009.

ZIRKER, Daniel ; MARVIN, Henberg. Amazônia: Democracy, Ecology, and Brazilian Military Prerogatives in the 1990s, *Armed Forces & Society*, Vol. 20, N°2, inverno 1994, p. 259-281.

ZWEIG, Stefan. *Le Brésil terre d'avenir*. New York, Éditions de la Maison française, 1942.

(Endnotes)

- ¹ Ph.D., professeur, École de politique appliquée Université de Sherbrooke. Hugo.Loiseau@Usherbrooke.ca . L'auteur tient à remercier M. Alexandre D'Arçon pour les recherches documentaires effectuées dans le cadre de la rédaction de ce texte.
- ² Le fatalisme historique de l'Amérique latine signifie que quoique les pays latino-américains fassent, peu importe leur politique ou leur régime (de l'extrême-gauche à l'extrême-droite), ils sont condamnés depuis le XVII^e siècle à dépendre de l'étranger: la couronne d'Espagne, le Royaume Uni ou les États-Unis. La fatalité historique suppose, erronément, que l'histoire se répète invariablement et que l'influence des étrangers dans la région demeure constante. Le Brésil est en phase de vivre, de façon pacifique et graduelle, une autonomie, voire un affranchissement, de la tutelle étrangère.
- ³ L'accord doit être ratifié par le sénat brésilien.

