

note n°06/2014

2 avril 2014

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

Alcides Costa Vaz

Professeur adjoint de l'Institut des relations
internationales de l'Université de Brasilia

Agenda de sécurité et processus décisionnel dans la politique étrangère brésilienne

Résumé

Dans une première partie de cette étude, l'auteur décrit l'interaction entre la défense et la diplomatie et la définition progressive d'un agenda international au sein du ministère de la Défense. Elle identifie également les facteurs qui ont influé sur la place de la sécurité et de la défense dans les perspectives et l'organigramme du ministère des Affaires étrangères. La deuxième partie traite du processus décisionnel au sein de ce ministère lorsqu'il a à traiter des questions de défense et sécurité. Elle examine notamment la création d'organes dédiés, leurs attributions et leur impact sur le processus décisionnel. La troisième partie porte sur la signification et la portée politique des ajustements organisationnels intervenus au sein du ministère des Affaires étrangères en raison de la visibilité et de l'importance croissante de la sécurité et de la défense sur l'agenda diplomatique.

Abstract

This note is divided in three part. The first one describes the interaction between defence and diplomacy and the progressive definition of a foreign agenda at the MoD level. At the time, it identifies as well the various factors that have progressively bear upon the weight of international and strategic issues within the ministry of Foreign affairs that progressively has adjusted its structures and agenda to these imperatives. The second part of the study examine precisely the decision-making process on those matters in the MoFA. The third part deals with the impact concretely how the new structure that deal with international strategic affairs have significantly modified the traditional Brazilian agenda in that field.

Le présent article traite de la place de la sécurité et de la défense dans l'agenda et le processus décisionnel de la politique étrangère brésilienne. Il tentera d'identifier les facteurs externes et internes qui y ont concouru, ainsi que les réponses adaptatives prises au sein du ministère brésilien des Affaires étrangères. La signification et la portée politique de ces réponses et de leurs répercussions sur la consolidation des questions de défense et leur intégration harmonisée avec la diplomatie dans le cadre de la politique étrangère du pays seront également examinées.

Ce texte est articulé en trois parties. La première tente de décrire l'interaction entre la défense et la diplomatie à différents moments et la définition progressive de l'agenda international du ministère de la Défense. Elle identifie également les facteurs qui ont influé sur la place de la sécurité et de la défense dans l'agenda et l'organigramme du ministère des Affaires étrangères. La deuxième partie traite du processus décisionnel au sein de ce ministère concernant les questions de défense et sécurité. Elle examine notamment la création d'organes dédiés, leurs attributions et leur impact sur le processus décisionnel. La troisième partie porte sur la signification et la portée politique des ajustements organisationnels intervenus au sein du ministère en raison de la visibilité et de l'importance croissantes de la sécurité et de la défense sur l'agenda diplomatique. Une conclusion est ensuite apportée.

Pour l'élaboration du présent article, nous avons consulté une bibliographie sélective concernant l'évolution de la politique étrangère brésilienne sous les présidences de Fernando Henrique Cardoso et de Luis Inácio Lula da Silva, pendant lesquelles le processus de création et de consolidation du ministère de la Défense est intervenu, les textes politiques définissant la politique de défense ont été produits et les projets et instruments donnant forme à l'action brésilienne en matière de sécurité internationale ont été élaborés. Bien que l'analyse s'étende à la gestion actuelle du pays par la présidente Dilma Rouseff, les sources bibliographiques disponibles portent davantage sur la présidence de Luís Inácio Lula da Silva.

Consolidation de l'agenda international de la défense et interaction entre défense et diplomatie

L'interaction initiale - et limitée - entre diplomatie et défense dans la politique étrangère brésilienne, à partir du milieu des années 1990, a été qualifiée de « synthèse imparfaite »¹. Il s'agissait là d'un diagnostic cohérent avec les trajectoires parallèles de ces deux domaines de l'action publique, présentant des différences évidentes en termes de formes, de stades de développement et de consolidation des structures politiques et des capacités institutionnelles, ainsi que d'influence sur la prise de décisions, qui les distinguent traditionnellement. Par ailleurs, la primauté du ministère des Affaires étrangères, centre des décisions de politique étrangère, uniquement limitée par les prérogatives accordées par la Constitution au Président de la République, contraste avec l'entropie et les querelles intestines qui ont marqué l'évolution du ministère de la Défense pendant une grande partie de sa première décennie d'existence. Ainsi, l'expression « synthèse imparfaite » peut apparaître comme un bel euphémisme qui relativise, bien que faiblement, la prédominance absolue de la diplomatie dans la définition, l'exécution et l'orientation de la politique étrangère, y compris en matière de sécurité internationale.

Toutefois, ce diagnostic et l'idée qu'il soutend ont été remis récemment en question par l'évolution du contexte international et national, montrant clairement l'augmentation des synergies entre les deux domaines d'action. Cela a entraîné la création de mécanismes institutionnels permettant une interaction plus souple. Bien que limités, ces mécanismes constituent les bases d'un nouveau modèle de relations, caractérisé non pas nécessairement par l'élimination des asymétries, qui persistent, mais par la reconnaissance pragmatique qu'il est impossible, pour sa consolidation, de maintenir la défense à distance, voire en dehors de l'orbite de la politique étrangère.

Cette évolution résulte d'abord, ainsi que nous l'avons indiqué, de la consolidation du ministère de la Défense, qui trouve dans la définition de son agenda international l'une de ses expressions les plus significatives (comme l'a

1. Ce concept est présenté dans un article fondateur de João Paulo Alsina intitulé « **A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso.** » (Une synthèse imparfaite : l'articulation entre politique étrangère et politique de défense sous la présidence Cardoso), *Revista Brasileira de Relações Internacionais*, vol. 46, n° 2, 2003, pp. 53-86.

montré la gestion du ministre Nelson Jobim), à compter de l'élaboration de la Stratégie nationale de défense et de la constitution du Conseil de défense sud-américain, au sein de l'Union des nations sud-américaines (UNASUR), à la fin 2008. Auparavant, les seuls points de l'agenda international du ministère de la Défense qui exigeaient une coordination mutuelle concernaient la participation du Brésil dans les opérations de paix, principalement au sein de la MINUSTAH. Désormais, une série de nouvelles initiatives ont élargi et modelé l'agenda international de la défense, au-delà des opérations de paix et des formes traditionnelles de coopération militaire et de dialogue politique dans les instances régionales, comme l'Organisation interaméricaine de défense (IADB/JID).

Parmi ces nouvelles initiatives, figurent avant tout celles liées à la mise en œuvre de la Stratégie nationale de défense et, en particulier, à la priorité accordée aux échanges autour des trois secteurs technologiques considérés comme indispensables pour la défense (le nucléaire, le numérique et l'aérospatiale), à la revitalisation du secteur de la défense et à la promotion des exportations de matériel militaire (Ministério da defesa, 2008, p. 11-19). Elles se déclinent de la manière suivante : création de partenariats stratégiques avec quinze pays, ayant essentiellement pour objet l'échange de technologies et dont la portée dépasse largement la diplomatie militaire traditionnelle ; intérêt pour le secteur national et international de la défense visant l'augmentation des exportations et des importations de matériel militaire ; négociations dans le cadre du Projet FX-2 ; intensification du dialogue politique au sein du Conseil de défense sud-américain et des dialogues bilatéraux en matière de défense, notamment avec les États-Unis, la France et le Royaume-Uni ; réalisation d'opérations dans le contexte sud-américain, envoi de navires de patrouille et réalisation d'exercices sur la côte africaine ; participation plus directe au suivi de l'agenda de la sécurité dans les instances multilatérales, notamment en matière de non-prolifération, de régimes de contrôle des exportations de technologies sensibles et de cybersécurité. À ces initiatives s'ajoute la participation continue dans la MINUSTAH, l'engagement d'un détachement naval au Liban et de l'exercice du commandement militaire par un général brésilien dans la mission en cours au Congo, outre le dialogue politique et la coopération militaire dans le groupe IBAS (Inde, Brésil et Afrique du Sud).

L'agenda international de la défense a pris forme essentiellement sous l'effet d'une définition plus claire de l'orientation stratégique et des consignes de planification des forces armées, encouragée par la Stratégie nationale de défense. Mais elle a également été liée à d'importantes évolutions dans certains domaines vis-à-vis desquels les forces armées s'étaient traditionnellement montrées réticentes et distancées au cours des décennies précédentes, comme la lutte contre le terrorisme, le crime organisé et les différentes formes de trafic, notamment le trafic de stupéfiants, ainsi que celui des armes et munitions. En l'espèce, il convient de noter que la conjugaison des facteurs internes et externes, majoritairement régionaux pour ces derniers, sous forme d'une intensification des menaces non conventionnelles, a conduit les forces armées à accorder une attention particulière à la sécurité aux frontières, en tentant d'abord de renforcer leur présence notamment en Amazonie - un processus toujours en cours.

Il s'en est suivi le lancement du Plan stratégique des frontières en 2010, en vertu duquel les forces armées ont déclenché une série d'opérations dans les zones frontalières, en coordination avec la Force nationale de sécurité publique, la Police fédérale et les polices civiles et militaires, à l'échelon des États fédérés. Baptisées *Operação Ágata*, ces opérations ont eu pour principaux objectifs de lutter contre la délinquance internationale et environnementale, en particulier le trafic de stupéfiants et le crime organisé, de réduire les taux de criminalité, de coordonner la planification et l'exécution des opérations militaires et policières, ainsi que de renforcer la présence et l'action des forces armées et de l'État dans les zones frontalières.

En ce sens, les opérations Ágata représentent, au même titre que l'appui apporté par le ministère de la Défense à une initiative semblable, mais conduite par la Police fédérale dans le cadre de la Stratégie nationale de sécurité publique aux frontières (*ENAFRON*), l'expression la plus évidente de l'engagement actif des forces armées dans la lutte contre la délinquance internationale et la promotion de la sécurité publique dans les zones frontalières, ce qui les place également face au défi de la coopération avec les pays voisins, constituant ainsi un point important dans l'agenda du ministère de la Défense (Vaz, Medeiros, 2012, p. 60).

Par ailleurs et consécutivement à la désignation du Brésil par la Fédération internationale de Football Association et le Comité olym-

pique international comme pays hôte de la Coupe des confédérations, qui s'est tenue en 2013, ainsi que de la Coupe du monde de football et des Jeux olympiques, qui auront lieu respectivement en 2014 et 2016, le ministère de la Défense a été conduit à participer directement et activement à la mise en place des mesures de sécurité pour ces événements. Il a dû ainsi s'intégrer aux efforts de coopération pour la prévention des actes de terrorisme. Bien qu'il n'intervienne pas en première ligne dans ce domaine, le souci d'intégration et d'optimisation des ressources limitées du pays en matière de renseignement s'ajoute à l'appui international indispensable pour rendre nécessaire sa participation, même limitée, en la matière.

Enfin, il convient de considérer l'importance de facteurs externes qui ont constitué des défis politiques réclamant un positionnement du ministère de la Défense et exigeant, par conséquent, une coordination avec le ministère des Affaires étrangères. Trois de ces défis seront distingués dans notre analyse : le débat suscité autour de l'intervention humanitaire et de la Responsabilité de Protéger (R2P), suite à l'intervention en Libye ; les implications du concept stratégique de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et la tendance de cette dernière à agir extra-territorialement et, tout particulièrement, dans l'Atlantique Sud ; et enfin, l'inscription de la cybersécurité à la première place de l'agenda de la sécurité, au plan national et international.

L'intervention en Libye a fait apparaître et a confirmé les préoccupations brésiliennes relatives à l'application du principe de la Responsabilité de Protéger et aux éventuelles dérives par rapport aux objectifs initiaux. Elle a soulevé un débat sur les conditions de mise en œuvre des mandats et d'utilisation de la force dans les missions humanitaires, établies dans l'énoncé du principe de la R2P. Les opérations de paix sont une des facettes les plus importantes et visibles de l'agenda extérieur du ministère de la Défense, ainsi qu'un point important de l'agenda de politique étrangère, particulièrement suivi par l'opinion publique nationale et les milieux internationaux, notamment après l'engagement dans la MINUSTAH en 2004 (MACHADO, 2010, p. 173). Les controverses politiques et le débat qu'elles ont suscités à l'ONU et dans les instances régionales et internationales montrent donc l'intérêt et la nécessité d'un dialogue plus étroit entre les ministères de la Défense et des Affaires étrangères. Ce dialogue a un double objectif : réaffirmer l'intérêt et l'engagement du Brésil dans

les opérations de paix et équilibrer cet intérêt avec les préoccupations liées au détournement du principe de la Responsabilité de Protéger et aux mandats sous lesquels les opérations sont effectuées. En ce sens, les efforts de consolidation d'un discours et de positions compatibles avec l'énoncé de la R2P constituent un aspect important de l'action extérieure brésilienne dans ce domaine. Toutefois, cette construction discursive ne représente pas un défi intérieur au regard d'éventuelles oppositions qu'elle pourrait soulever au sein des forces armées. Au contraire, cet énoncé, issu de la sphère diplomatique, a été très bien accueilli dans les milieux militaires, car il exprimait certaines préoccupations en matière d'interventionnisme qui ont toujours été présentes parmi ces derniers.

Le nouveau concept stratégique de l'OTAN et sa tendance à agir extra-territorialement et à accroître sa présence dans l'Atlantique Sud sont d'importantes sources de préoccupation dans les milieux brésiliens de la défense et de la diplomatie. En effet, ils remettent en question un des principaux axes de la politique et de la stratégie de défense, à savoir la définition de l'environnement stratégique brésilien en tant qu'espace vital pour la formulation des intérêts et des besoins de la défense. Cet espace comprend l'Atlantique Sud et constitue le pendant, en politique étrangère, de l'Amérique du Sud et de l'Afrique, en tant que principaux axes des relations Sud-Sud. Dans ce contexte, un renforcement de la présence militaire des grandes puissances et du rôle inédit de l'OTAN dans l'Atlantique Sud est une question politique très sensible, car elle met en évidence les asymétries de pouvoir et accentue la nécessité pour le Brésil de rechercher plus activement les moyens de la réduire et de défendre ses intérêts en vue de protéger ses actifs énergétiques, les ressources naturelles et la biodiversité dans les eaux sous sa juridiction, ainsi que les routes commerciales. Toutes ces préoccupations sont très présentes dans les milieux militaires, en particulier. En même temps, la pénétration de l'OTAN sur le continent africain est un des axes de la construction de l'« Atlantisme », expression destinée à redynamiser, développer et actualiser les bases et les agendas des relations transatlantiques forgées pendant la guerre froide, alors centrées sur le dialogue politique et la coopération entre l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale. L'actualisation et l'adaptation aux nouvelles réalités et aux défis mondiaux prennent en compte la nouvelle configuration et le déplacement des axes du pouvoir vers le bassin

Pacifique, l'influence croissante de la Chine en Afrique et en Amérique latine, l'existence de défis dans différents domaines susceptibles de figurer dans un agenda commun, et les initiatives de dialogue politique et de coopération entre les pays atlantiques. Ainsi, l'Atlantisme portant en son sein les questions de sécurité et l'OTAN elle-même, représente également un grand défi pour la diplomatie brésilienne, car il remet en question le rôle et l'influence du Brésil en Amérique du Sud et en Afrique, ainsi que dans la gestion des questions de sécurité, de coopération économique et de géopolitique dans l'Atlantique Sud, à moyen et à long terme (Vaz, 2011, p. 65). L'Atlantisme suscite une préoccupation et une opposition importantes au Brésil, alimentées par une convergence forte entre les points de vue des forces armées et de la diplomatie sur le renforcement de la présence militaire dans les espaces adjacents aux eaux maritimes du pays.

Enfin, il convient d'évoquer la montée des préoccupations liées à la cybersécurité, qui associe inévitablement les domaines de la défense et de la diplomatie, notamment parce que les forces armées sont depuis longtemps à la pointe en la matière au Brésil. Bien que la cybersécurité dépasse largement les questions de défense, il convient également de noter que les ressources humaines et technologiques pour l'assurer sont aussi importantes pour la développer sur d'autres plans. Cette nécessité crée un lien évident entre les besoins et les projets définis par la défense et la diplomatie pour soutenir la création de partenariats internationaux en faveur du développement et de la coopération dans le domaine technologique, permettant le renforcement des capacités de protection contre les menaces cybernétiques.

La définition de l'agenda et le dialogue entre le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères sont facilités, notamment en ce qui concerne les deux premiers facteurs, par l'existence d'un socle nationaliste important qui leur est commun. Cependant, ce facteur ne conduit pas nécessairement à une interaction plus symétrique. Au contraire, il contribue à maintenir le pouvoir d'initiative et de proposition, ainsi que le premier rôle à l'international entre les mains du ministère des Affaires étrangères. Cette situation n'est pas remise en question par les militaires : concernant ces questions, ils reconnaissent l'intérêt et la nécessité de maintenir la diplomatie au premier plan.

Dans ce premier chapitre, nous avons examiné les facteurs internes et externes influant sur la définition de l'agenda international du ministè-

ère de la Défense, devenue visible depuis trois ans. Comme nous l'avons vu, une définition plus claire et le développement des intérêts et d'un espace de dialogue de la défense sur la scène internationale, le besoin d'envisager une reformulation des agendas et les tendances observées en matière de sécurité au plan national et régional ont conduit le ministère des Affaires étrangères à prendre des mesures d'ordre organisationnel, pour s'adapter fonctionnellement à ces évolutions, en prenant également en compte la nécessité d'une coordination politique avec la défense, qui aborde aujourd'hui une nouvelle étape de nature institutionnelle et qualitative. En d'autres termes, l'agenda de la défense s'est introduit dans l'agenda diplomatique, avec de nouveaux éléments et instances dans le suivi et la prise de décisions au sein du ministère des Affaires étrangères, que nous traiterons au chapitre suivant.

Processus décisionnel du ministère des Affaires étrangères en matière de sécurité : caractéristiques générales, schéma organisationnel et organes chargés de la sécurité et de la défense

Dans les dix dernières années, l'organisation interne du ministère des Affaires étrangères a été modifiée à cinq reprises². Il s'agit, en grande partie, de modifications spécifiques qui n'ont pas changé en profondeur la structure du ministère. Les changements effectués entre 2003 et 2006, outre des ajustements internes, ont été également une réponse à une série de facteurs : adaptation nécessaire au long processus de réforme de l'État et de l'administration publique lancé au début des années 1990 et poursuivi sous la présidence de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), élargissement de l'agenda de la politique étrangère face aux transformations de l'ordre mondial, et réorientation des intérêts géographiques et politiques. Malgré le poids et l'importance de ces facteurs, leur impact sur la structure organisationnelle et, par conséquent, sur le processus décisionnel de la politique étrangère n'a pas été proportionnel au champ et à la portée des changements qu'ils auraient dû entraîner.

Ceux-ci ont consisté essentiellement en l'intégration timide de mécanismes de dialogue avec les acteurs publics et privés, et en l'élar-

2. En juin 2003 par le décret n° 4.759, en avril 2004 par le décret n° 5.032, en décembre 2006 par le décret n° 5.979 et en février 2013 par le décret n° 7.929.

gissement des bases structurelles du ministère pour englober un plus grand nombre de sujets dans les différents départements (FIGUEIRA, 2010, p. 13), sans s'éloigner du modèle fortement hiérarchisé à deux échelons : le premier réunissant les instances politiques et exécutives de haut niveau, en l'espèce le cabinet du ministre des Affaires étrangères, le secrétariat général et ses sept sous-secrétariats³, et le deuxième, constituant la base du schéma décisionnel interne, composé de pôles et de départements, eux-mêmes organisés en divisions, attachées aux sous-secrétariats dont le champ d'action est défini selon des critères géographiques ou thématiques.

Toutefois, notons que malgré l'importance et la portée du modèle organisationnel du ministère des Affaires étrangères, et conformément à sa nature fortement hiérarchisée, les dossiers sensibles et financièrement plus coûteux sont examinés par un cercle restreint de personnes. Selon les propres mots de Figueira, « au sommet de la pyramide décisionnelle, se trouve le président qui, avec le ministre des Affaires étrangères et ses conseillers directs, prend les décisions d'ordre international. Toutes les questions importantes ou coûteuses passent par ce processus décisionnel concentré au plus haut échelon du pouvoir. Les fonctionnaires situés à des degrés inférieurs de cette structure disposent d'une faible autonomie de décision et exercent souvent des fonctions d'exécution. En d'autres mots, l'espace de dialogue interministériel n'est ouvert qu'au traitement des dossiers considérés comme moins sensibles. Pour les autres, la décision politique est prise par la diplomatie de cabinet, un noyau de personnes situées au sommet de la hiérarchie gouvernementale : le Président de la République, le ministre des Affaires étrangères, le secrétaire d'État et les sous-secrétaires. » (Figueira, 2010, pp. 13-14). C'est donc dans ce contexte qu'il convient d'examiner la structure organisationnelle actuelle et le processus décisionnel, ainsi que le pouvoir et l'importance des instances chargées du traitement des questions de sécurité, en particulier de celles créées récemment à cette fin, sous l'influence des facteurs décrits au chapitre précédent.

3. Il s'agit des suivants : Sous-secrétariat général à la politique I et II ; Sous-secrétariat à l'Amérique du Sud, à l'Amérique centrale et aux Caraïbes ; Sous-secrétariat général aux Affaires économiques et financières ; Sous-secrétariat général aux communautés brésiliennes à l'étranger ; Sous-secrétariat général à la Coopération, à la Culture et à la Promotion commerciale ; Sous-secrétariat général à l'Environnement, à l'Énergie, à la Science et à la Technologie ; Sous-secrétariat général aux Services extérieurs.

Dans l'organigramme résultant des changements effectués entre 2004 et 2006 en particulier, les questions de sécurité sont restées sous la tutelle du Sous-secrétariat général à la politique I (SGAP I). Les compétences de ce dernier sont notamment l'accompagnement de l'Organisation des Nations unies et de l'Organisation des États américains, la non-prolifération, la coopération nucléaire à des fins pacifiques, la lutte contre la délinquance internationale et les opérations de paix. Le traitement de ces questions qui constituent, de manière générale, l'agenda de la sécurité sur le terrain diplomatique, est assuré, plus en détail, par les départements concernés et leurs divisions, à savoir : le Département des États-Unis, du Canada et des Affaires interaméricaines (*DECIN*), avec la Division des États-Unis et du Canada⁴, et le département des organismes internationaux (*DOI*) comprenant la Division du désarmement et des technologies sensibles, la Division des Nations Unies et la Division de la paix et de la sécurité internationale. Cette dernière n'a pas été créée dans le cadre des changements effectués entre 2004 et 2006, mais en septembre 2010, avec les modifications introduites par le décret n° 7 304 du 22 septembre 2010, et est entrée en fonctionnement début 2011, pendant le processus de définition de l'agenda international du ministère de la Défense et la montée en puissance des questions exigeant la coordination des actions multilatérales, comme les opérations de paix.

Il convient de remarquer qu'avant 2010, les changements organisationnels n'avaient pas modifié la place de la sécurité dans la structure du ministère et le processus décisionnel, comme nous l'avons indiqué dans les paragraphes précédents. Cela permet d'affirmer que ce sont les modifications introduites à partir de 2010, d'abord avec la création de la Division de la paix et de la sécurité internationale, et de la Coordination générale des affaires de défense (*CGDEF*), qui reflètent directement la définition et le développement de l'agenda international de la défense. La Division de la paix et de la sécurité internationale (*DPAZ*) a été créée pour coordonner l'action multilatérale du Brésil avec les organismes internationaux chargés des questions de sécurité internationale, notamment en ce qui concerne les opérations de paix dans le cadre des Nations unies. Il s'agit du premier organe essentiellement dédié à ces questions. Sa créa-

4. Ce département assure également le suivi des questions relatives à l'Organisation des États américains, dont la Division de l'Organisation des États américains était auparavant chargée.

tion a constitué le premier signe de l'importance croissante de la sécurité dans la politique étrangère brésilienne, qui a été marquée, notamment pendant le premier mandat de Luis Inácio Lula da Silva, par l'attention accordée au développement économique et social, aux négociations commerciales multilatérales, à la reprise de la coopération Sud-Sud et au rapprochement avec les autres pays émergents, par opposition à l'importance donnée à la sécurité, privilégiant la lutte contre le terrorisme international, qui avait été encouragée par les États-Unis, à la suite des attentats du 11 septembre 2001. Elle traduit également l'attention et l'importance accordées aux opérations de paix, notamment après la consécration du principe de la Responsabilité de Protéger et la création de la Commission de consolidation de la paix au sein des Nations unies, dans le milieu des années 2000.

Toutefois, l'innovation la plus significative montrant la portée et l'importance des questions de défense dans l'agenda diplomatique a été la constitution, également dans le cadre de la création de la Division de la paix et de la sécurité internationale, de la Coordination générale des affaires de défense, organe consultatif du secrétariat d'État aux Affaires étrangères. Cette mesure indique l'importance accrue de ces questions dans l'organigramme et l'agenda du ministère. Cette Coordination a été chargée du dialogue avec le ministère de la Défense dans l'organisation des rencontres 2+2 (rencontres bilatérales de ministres de la Défense et des Affaires étrangères), la participation brésilienne dans les instances de dialogue politique sur les questions militaires et de sécurité, l'organisation d'exercices militaires conjoints, les relations avec les acteurs extérieurs sur les sujets liés aux opérations de paix et aux technologies de défense, et le suivi des dossiers d'intérêt commun dans l'agenda législatif. Elle joue également un rôle important dans les relations avec les autres organes du ministère des Affaires étrangères, comme la Coordination générale pour la lutte contre la délinquance internationale, la Division de la paix et de la sécurité internationale et la Division des technologies sensibles, ainsi que dans le traitement des dossiers relatifs à la politique nationale d'exportation de produits de défense et dans le dialogue avec les organismes représentatifs du secteur brésilien de la défense. Aussi, constitue-t-elle le principal mécanisme de dialogue et de coordination interministérielle entre la diplomatie et la défense, et il est également l'organe le plus proche des instances de décision politique au sein même du

ministère des Affaires étrangères.

Ainsi, nous constatons d'abord une adaptation progressive du ministère à l'agenda de la sécurité internationale, ce qui a entraîné des ajustements ponctuels dans l'organisation sans pour autant la modifier dans un premier temps. Cependant, avec le renforcement de l'agenda international du ministère de la Défense, accompagnant le développement de la politique de défense et du ministère lui-même, ainsi que les évolutions sur le plan régional et mondial, une nouvelle phase s'est ouverte. Celle-ci a été marquée par la création d'instances spécifiques au sein du ministère des Affaires étrangères chargées de ces questions – mais sans supprimer les précédentes – élargissant ainsi l'espace institutionnel dévolu à la sécurité et à la défense, et augmentant leur poids politique dans l'agenda diplomatique.

Impact et signification politique des évolutions institutionnelles

Il s'agit maintenant d'étudier la signification de ces évolutions institutionnelles en termes politiques et leur incidence sur la définition des positions et la prise de décisions relatives aux questions inscrites à l'agenda de la sécurité et de la défense du Brésil. C'est donc dans cette optique qu'il convient d'examiner l'évolution récente de la politique de défense, notamment à partir de la formulation de la Stratégie nationale de défense, en décembre 2008. L'élaboration de cette dernière a été conditionnée par les caractéristiques de la politique de défense nationale dans sa deuxième version (2005), qui a introduit d'importantes définitions issues d'un processus de discussion impliquant les forces armées, la diplomatie, des politologues et des experts, pour développer et approfondir certains éléments esquissés dans la première version. Parmi ceux-ci, soulignons la place centrale de l'Amazonie, en tant que référence, et la présence du concept « d'environnement stratégique ». Ce dernier englobe toute l'Amérique du Sud et la bande de l'Atlantique Sud, entre la côte brésilienne et la côte africaine. Considérés à la lumière de ce concept, les intérêts stratégiques brésiliens s'appuient sur quatre principes (VAZ, 2012, p. 12) :

- le respect de la souveraineté, ainsi que la protection, de manière indépendante, du territoire et des ressources relevant de sa juridiction par l'adoption d'une position dissuasive et défensive efficace ;
- le développement d'une plus grande

autonomie stratégique en association avec les pays du sous-continent, par la réalisation d'actions en coopération, l'association des industries de défense et la création de partenariats pour le renforcement des capacités de défense dans la région ;

- la promotion de la sécurité dans tout l'environnement stratégique et la consolidation de ce dernier comme zone de paix, sans armes de destruction massive ;

- le renforcement de la présence de l'État dans les espaces frontaliers, ainsi que des ressources lui permettant d'agir et de coopérer avec ses voisins et des pays tiers dans la lutte contre la délinquance internationale.

Ces intérêts font l'objet d'une forte convergence entre les secteurs de la défense et de la diplomatie, et servent de référence pour une orientation commune des efforts des deux ministères en ce qui concerne l'Amérique du Sud, mais aussi, en termes d'espace, les pays de la côte atlantique de l'Afrique.

À ces aspects, la Stratégie nationale de défense a ajouté un ensemble d'orientations donnant la priorité à l'Amazonie et à l'Atlantique Sud pour la défense, le renforcement des secteurs nucléaire, cybernétique et spatial (de manière à éviter la dépendance technologique dans le domaine militaire), le renforcement de la présence des forces armées aux frontières et l'intégration de l'Amérique du Sud (Ministério da defesa, 2008, p. 18). Ces orientations ont été l'aboutissement du processus de construction politique destiné à harmoniser les définitions déjà bien consolidées dans le cadre de la politique étrangère avec les besoins et le champ de la politique de défense. La valorisation de l'indépendance stratégique et les références à l'Amérique latine et à l'Afrique, ainsi qu'à l'intégration sud-américaine sont des preuves de cette convergence et de l'influence marquée des éléments constitutifs de la politique étrangère dans le domaine de la défense. Cette dernière avait également été exprimée dans la deuxième version de la politique de défense nationale, précisément alors que le ministère de la Défense avait à sa tête un diplomate expérimenté. Par ailleurs, le choix des secteurs technologiques jugés indispensables pour l'indépendance stratégique et le renforcement de la présence militaire aux frontières répond à la logique et aux besoins de la défense, comme d'ailleurs les autres orientations, notamment celles qui concernent l'organisation des forces armées, ainsi que la composition et la restructuration du secteur mili-

taire, principaux axes de la stratégie brésilienne.

En conséquence, le cadre et les orientations de la Stratégie nationale de défense - à la définition de laquelle le ministère des Affaires étrangères n'a pas participé directement - et la constitution du Conseil de défense sud-américain (CDS), au sein de l'Union des nations sud-américaines (UNASUL), ont eu une influence déterminante sur la politique et les actions brésiliennes de défense et sécurité. Elles ont déclenché le mouvement qui ont conduit à la définition de l'agenda international de la défense et qui ont exigé une adaptation du ministère des Affaires étrangères, comme nous l'avons indiqué aux chapitres précédents.

L'activité internationale croissante du ministère de la Défense s'appuie donc sur des éléments de convergence avec la diplomatie. Ceux-ci concernent l'identification, non pas simplement des menaces, mais aussi des besoins : (i) doter le pays de capacités de défense dissuasives ou de réaction rapide face aux menaces sur sa souveraineté et son intégrité territoriale ; (ii) protéger efficacement ses ressources et sa population en tous lieux menacés par une puissance étrangère, et répondre activement à la nature asymétrique de l'ordre mondial ; (iv) redéfinir le *statu quo* international du Brésil et trouver les moyens de réduire ces asymétries et de se situer à l'international dans une position stratégique moins vulnérable.

Cependant, cette convergence de points de vue sur l'organisation du pouvoir et l'asymétrie de l'ordre mondial, ainsi que leur traduction en facteurs de risque et en faiblesses pour le Brésil sur le plan de la sécurité, ne se retrouve pas quand il s'agit des évaluations et des positions à prendre en la matière. Selon Zeiden, « malgré le fait que leurs perceptions des menaces soient très proches, les diplomates et les militaires n'ont pas la même position et le même avis sur les questions de défense et sécurité - les premiers sont plus soucieux de promouvoir l'intégration par les relations économiques et commerciales - et leurs administrations ne disposent pas encore d'une organisation et d'une communication très efficaces, ce qui empêche un dialogue plus approfondi sur le sujet, dont un pays à vocation internationale ne peut se passer » (Zeiden, 2009, p. 131). Ces divergences invitent à considérer également les différences de poids relatif dans la prise de positions et de décisions sur les questions politiques et stratégiques de défense et sécurité importantes, notamment la politique de sécurité nord-américaine pour l'Amérique du Sud,

l'examen et l'aboutissement du projet FX-2, ainsi que le contenu d'importants partenariats stratégiques, comme ceux signés avec la Russie et avec l'Ukraine, dans le domaine de la défense, aujourd'hui révélateurs de l'intérêt et des projets du secteur de la défense, mais aussi des réserves et de l'influence majeure de la diplomatie.

Toutefois, en ce qui concerne cette dernière, comme nous l'avons déjà dit, les décisions sur les questions politiquement sensibles sont généralement examinées et prises par un petit groupe de personnes, ce qui réduit l'influence des facteurs et des aspects organisationnels caractérisant les échelons inférieurs et intermédiaires du processus décisionnel. C'est le cercle présidentiel qui, en dernier ressort, est décisionnaire, comme le montre la position de la présidente Dilma Rousseff sur le projet FX-2, au début de son mandat. À cette occasion, elle a en effet rappelé que les trois offres pour le remplacement de la flotte de chasseurs supersoniques étaient encore en cours d'examen, remettant en cause l'idée qu'un choix favorable à l'offre française était imminent en raison des entretiens tenus entre Luis Inácio Lula da Silva, alors président, et son homologue français, Nicolas Sarkozy, sur un autre projet d'une grande importance stratégique pour le Brésil, le développement et la construction d'un sous-marin à propulsion nucléaire. Cette position remettait ainsi les États-Unis et Boeing dans la course.

Les caractéristiques de l'appareil décisionnel jouent donc initialement en faveur d'une plus grande influence du ministère des Affaires étrangères, en particulier sur les questions de sécurité, qui sont traitées multilatéralement et sur un plan régional. Parallèlement, l'influence de la défense tend à augmenter dans le traitement des dossiers qui la concernent directement, parce qu'ils sont d'ordre strictement militaire ou parce qu'elle y est directement impliquée, comme le développement scientifique et technologique ou le matériel de défense et sécurité, et plus clairement, parce qu'ils interviennent au niveau bilatéral. En général, ces dossiers mobilisent directement les instances diplomatiques compétentes, mentionnées au chapitre précédent. Si la défense prend de l'influence, comme nous l'avons indiqué, cela ne signifie pas nécessairement que la diplomatie en perd. Un mécanisme plus sophistiqué et plus complexe est à l'œuvre, avec un aménagement des intérêts et des positions de la défense au sein de la politique étrangère. Un défi que la diplomatie n'avait pas envisagé de la manière dont il est

apparu au cours des cinq dernières années.

Nous pouvons, de la même manière, examiner l'influence des décisions et des positions prises par la diplomatie dans le domaine de la défense. À cet égard, il convient d'étudier les éventuelles synergies d'une part, entre l'importance accordée aux relations avec les pays africains dans le cadre des relations économiques et commerciales et de la coopération pour le développement et d'autre part, la priorité donnée aux pays de la côte atlantique de l'Afrique dans le cadre de la politique nationale de défense et de la Stratégie nationale de défense. S'il est certes possible d'observer une relation entre la coopération pour le développement apportée par le Brésil aux pays africains, en particulier à ceux de langue portugaise, et l'avancement des intérêts politiques et économiques brésiliens, cette relation n'est pas évidente au vu des initiatives prises par la défense, qui paraissent répondre essentiellement aux préoccupations identifiées dans ce domaine spécifique, sans toutefois être incompatibles avec les grandes orientations et l'action de la politique étrangère.

C'est le cas, par exemple, de la coopération fournie à la Namibie pour le développement de sa force navale, qui devient importante lorsqu'elle s'inscrit dans les objectifs et les orientations de la Stratégie nationale de défense, mais qui paraît peu significative pour la promotion des intérêts économiques et commerciaux brésiliens en Afrique. Il existe certainement un certain degré de synergie entre l'action diplomatique brésilienne sur le continent africain et le développement des relations de coopération avec ces pays sur le plan de la défense, englobant même l'exportation de produits de défense et sécurité. Mais, ce qui semble prévaloir, n'est pas tant le souhait d'en tirer un avantage concret et immédiat. Il s'agit plutôt de concilier les besoins et des opportunités plus ponctuelles présentes dans le plan de défense (inscrits dans les relations bilatérales, par la nature même de la coopération militaire) et la construction de relations politiques et économiques à la base de la stratégie de politique étrangère des dix dernières années - dont le renforcement de la coopération Sud-Sud constitue l'un des principaux piliers.

En résumé, il est impossible de distinguer, au-delà de ce qui vient d'être dit, des caractéristiques définissant un modèle particulier de prise de décisions sur les questions de défense et sécurité, dans le cadre de la politique étrangère brésilienne. L'aspect le plus visible, à savoir un cercle décisionnel restreint sur les questions politiquement sensibles, annule pré-

cisement l'effet des facteurs organisationnels qui jouent, en matière de défense et sécurité, sur un petit nombre d'organes dont la plupart se situent à l'échelon intermédiaire de la hiérarchie diplomatique, à l'exception de la coordination chargée des relations avec le ministère de la défense.

Conclusions

Cette analyse montre le renforcement de l'agenda international du ministère de la Défense, en même temps que l'influence croissante des questions de défense et sécurité sur la scène internationale et régionale, ainsi que dans la politique étrangère brésilienne. Ces facteurs ont conduit directement à des adaptations de la structure organisationnelle du ministère des Affaires étrangères visant à répondre à la montée en puissance des questions de défense dans l'agenda diplomatique. Cette évolution indique un progrès dans la reconnaissance du secteur de la défense au Brésil et au sein même des institutions, dans l'action diplomatique orientée vers ce secteur. Toutefois, elle n'a pas modifié sensiblement les caractéristiques du processus décisionnel en matière de défense et sécurité, au ministère des Affaires étrangères et au sein de l'Exécutif fédéral. De manière générale, ce processus est extrêmement hiérarchisé et fermé, notamment en ce qui concerne les questions stratégiquement importantes et politiquement sensibles.

Parallèlement, la consolidation du secteur de la défense nationale et du ministère de la Défense n'a pas entraîné, à ce jour, de divergences d'opinions entre ce dernier et le ministère des Affaires étrangères sur les préoccupations, les objectifs et les orientations qui définissent le champ de la politique de défense et ceux qui dictent l'action diplomatique en ma-

tière de sécurité internationale. Cependant, il existe des différences de points de vue concernant les aspects que les deux ministères reconnaissent comme des caractéristiques marquantes de la sécurité mondiale et régionale, et qui, idéalement, exigeraient des réponses coordonnées. Mais plutôt qu'une prédominance d'un processus décisionnel régi par une structure organisationnelle, on observe, dans la pratique, la prédominance du modèle de concentration décisionnelle décrit plus haut. La différence, voire la nouveauté à cet égard est le fait que le cercle décisionnel de haut niveau au sein du ministère des Affaires étrangères dispose d'un organe de consultation et d'interface avec le ministère de la Défense. Cet organe peut, tout au moins, élargir potentiellement l'influence de la défense dans les décisions prises au niveau diplomatique, par un dialogue plus fluide et efficace, et ce bien sûr, au-delà du fait que le ministère de la Défense soit aujourd'hui dirigé par un ancien ministre des Affaires étrangères expérimenté et reconnu.

En ce sens, et si, de manière générale, le processus décisionnel sur les questions de défense et sécurité semble se maintenir dans l'orbite du ministère des Affaires étrangères, il se rapproche du scénario Baboré, envisagé par Alsina (ALSINA, 2009). Ainsi, on constate la présence de mécanismes de dialogue formels entre les deux ministères, qui se concertent régulièrement selon les directives du Président de la République, qu'ils suivent rigoureusement. Cependant, il y a de la marge pour des divergences ponctuelles concernant la mise en œuvre de la politique extérieure : celle-ci utilise les instruments offerts par la politique de défense, alors que cette dernière ne contribue que modérément au pouvoir de négociation en matière de politique étrangère. ♦

Auteur

Professeur adjoint de l'Institut des relations internationales de l'Université de Brasilia (*Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília*).

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leurs auteurs.

Bibliographie

ALSINA, João Paulo (2003). **A síntese imperfeita: articulação entre política de defesa e política externa na era Cardoso**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 46, nº 2.

ALSINA, João Paulo (2009). **O poder militar como instrumento da política externa brasileira**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 52, nº 2.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder (2010). **Processo decisório em política externa**. Revista Brasileira de Relações Internacionais, vol. 53, nº 2, p. 5-22.

SANTOS, Denise Z (2009). **Diplomacia e Forças Armadas: percepções de ameaças no entorno Andino-Amazônico**. Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 169 p.

SILVA, Marcos Valle Machado (2010). **Política externa, segurança e defesa nos Governos Lula e Cardoso**. Revista Debates, vol. 4, nº 2.

VAZ, Alcides C. (2011). **O Atlântico Sul na perspectiva de Brasil, Argentina e África do Sul**. Boletim de Economia e Política Internacional, nº 6, p. 50-63.

VAZ, Alcides C. MEDEIROS, João T. (2012). **Políticas de seguridad y defensa al principio del Gobierno de Dilma Roussef**. Anuario de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Fundación Friedrich Ebert: Bogotá, p. 56-72.

Retrouvez toute l'actualité et les publications de la Fondation pour la Recherche Stratégique sur

WWW.FRSTRATEGIE.ORG