

note n°04/2014

2 avril 2014

Alfredo G.A. Valladão

Professeur à l'Ecole d'Affaires Internationales,
Sciences-Po Paris

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

Brésil - une défense sans menaces

Résumé

Très éloigné de tous les grands théâtres d'affrontements stratégiques de la planète, le Brésil n'a jamais été confronté à un défi réellement existentiel en matière de sécurité. Le dialogue et la coordination entre politiques de défense et extérieure n'y sont encore qu'à leurs débuts. Pour l'instant, et en dépit des premiers pas accomplis, le processus décisionnel reste extrêmement concentré autour de l'appareil administratif de la Présidence de la République, et même la simple concertation entre MRE et MD demeure étroitement soumise aux directives de la plus haute autorité de l'Etat. Le développement d'une politique de défense au Brésil reste encore étroitement subordonné à la politique extérieure. L'aspect de maintien de l'ordre interne demeure très important alors que l'idée même de projection militaire est traitée, *de facto*, comme l'un des instruments possibles de l'action diplomatique – ou comme un facteur pouvant créer des problèmes à cette action, la meilleure illustration étant le programme brésilien d'enrichissement

d'uranium. La Constitution du pays interdit formellement la dotation et la production d'armes nucléaires et Brasilia s'est clairement engagée dans la lutte contre la prolifération nucléaire. Mais la maîtrise technologique de la totalité du cycle nucléaire civil est considérée comme un élément fondamental de l'influence et du *leadership* brésilien au sein des instances de décision internationales. Le programme nucléaire peut donc se révéler à la fois comme un problème diplomatique à résoudre face à la méfiance des puissances nucléaires et comme un atout dans le jeu d'un pays qui aspire à des responsabilités globales.

Abstract

Far away from places where major international confrontation take place, Brazil has never been confronted to an existential threat. Therefore, the dialogue and coordination between foreign and defence policies have not yet reach their full maturity. Today the decision-making process remain concen-

trated around the presidency which provide guidance to both ministries of Foreign affairs and Defence. In this last domain, if internal stability and order still matter, the Brazilian defence policy, as far as force projection is concerned, is primarily seen as an instrument of diplomacy. In that matter the issues raised by the construction of a nuclear attack submarine is a good case study. If Brazil remains committed to non-proliferation, it asserts that the mastery of the nuclear cycle, from a civilian stand-point, offers the country important leverage at the international level.



Introduction

De tous temps et sous tous les régimes, diplomatie et politique de défense ont été difficiles à coordonner. Le diplomate, par sa propre fonction, se doit de faire face aux menaces et régler les conflits par le dialogue et la négociation. Une attitude non exempte d'habileté tactique, de froide lucidité stratégique, de ruse, d'empathie et de traîtrise. Un conflit qui éclate ou se prolonge est considéré, par définition, comme un échec des efforts déployés. Le militaire, lui, est formé pour employer la force. Sa fonction est de mettre sa propre vie en danger pour protéger la communauté qui dépend de lui et, si possible, de vaincre ou du moins neutraliser la menace d'un ennemi qui, lui aussi, utilise la force. La guerre ou une simple intervention militaire sont évidemment des actes violents, dont on ne peut exclure les « bavures » – et parfois la cruauté et le crime – mais également la nécessité morale et des objectifs légitimes.

Idéalement bien sûr, ces deux fonctions régaliennes des Etats devraient être complémentaires. Une diplomatie « sans dents » peut rapidement devenir velléitaire, alors que la force sans encadrement et sans objectifs politiques négociés est aveugle. Une combinaison harmonieuse de ces deux responsabilités d'Etat ne s'est pas toujours manifestée, la règle étant, le plus souvent, une bascule entre *appeasement* et *hubris*. Cet équilibre délicat dans la gestion des instruments de politique étrangère tient aussi à la difficulté d'assembler et rendre compatibles les traditions accumulées, les tics de fonctionnement et même les rivalités de ces deux grandes et puissantes bureaucraties régaliennes. Il n'y a donc pas de recette miracle pour y parvenir et les solutions possibles devront être recherchées non pas dans des modèles idéaux, mais dans l'histoire et la géogra-

phie de chaque nation. « Je suis moi et ma circonstance », écrivait Ortega y Gasset.

Au Brésil, le dialogue et la coordination entre politiques de défense et extérieure ne sont encore qu'à ses débuts. Pour l'instant, et en dépit des premiers pas accomplis, le processus décisionnel reste extrêmement concentré autour de l'appareil administratif de la Présidence de la République, et même la simple concertation entre MRE et MD demeure étroitement soumise aux directives de la plus haute autorité de l'Etat.

La sécurité par la distance

Il peut sembler curieux à un observateur étranger qu'une nation souveraine aussi importante que le Brésil ait dû attendre la fin du XX^e siècle pour créer un ministère de la Défense. Alors que le savoir-faire et la compétence du MRE brésilien (surnommé Itamaraty) sont largement reconnus depuis un siècle. Un tel déséquilibre dans l'organisation de l'Etat est à rechercher d'abord dans la position géographique du pays. En termes un peu abrupts, il est possible de dire que le Brésil vit une situation *sui generis* pour un Etat aussi vaste et riche : il ne menace personne et n'est menacé par personne. Situé dans l'Atlantique sud, très éloigné de tous les grands théâtres d'affrontements stratégiques de la planète, il n'a jamais été confronté à un défi réellement existentiel en matière de sécurité. Si l'on excepte la prise de Rio de Janeiro, en 1711, encore à l'époque coloniale, par le corsaire français René Duguay-Trouin, aucune ville d'importance ou partie essentielle du territoire national n'ont été occupées ou même menacées.

Depuis son indépendance en 1822, le pays a été protégé *de facto* des ingérences des grandes puissances par l'immensité océane qui le séparait de l'Europe et de l'Amérique du Nord, et par la garantie implicite fournie par la Royal Navy britannique – puis la US Navy – contre d'éventuelles velléités de conquête impériale de la part des autres grands Etats militaires. La relation stratégique avec l'Angleterre trouve ses racines dans le traité luso-anglais de 1373, la plus ancienne alliance militaire de la planète, renouvelée et consolidée au moment des guerres napoléoniennes. Et le Brésil a été le premier Etat de l'hémisphère américain à féliciter le président James Monroe après sa fameuse déclaration de 1823 proclamant que les Etats-Unis considéreraient comme une agression toute tentative d'ingérence ou de recolonisation de la part des puissances européennes dans les Amériques. Il est

d'ailleurs significatif qu'aujourd'hui encore, en dépit de la méfiance manifeste du pouvoir brésilien envers les « anglo-saxons » en général – les Etats-Unis et l'OTAN en particulier – le Royaume-Uni, suivi des Etats-Unis, se maintiennent comme les deux premiers fournisseurs d'armements du pays. De même, les traditionnelles manœuvres navales annuelles UNITAS, en partenariat avec la US Navy, constituent toujours le principal exercice de la Marine brésilienne.

La distance est également le principal atout dissuasif vis-à-vis du voisinage sud-américain. Le Brésil est un éléphant dans le sous-continent. Son territoire, aussi étendu que l'Europe tout entière jusqu'à l'Oural, est protégé par l'immensité hostile de la forêt amazonienne et les grands espaces vides des deux côtés de ses limites occidentales. La population brésilienne, jusqu'à une date très récente était pratiquement concentrée sur la côte atlantique, alors que celle des pays voisins était localisée sur les Andes ou la côte Pacifique. Le Brésil est tout simplement trop vaste et invulnérable pour qu'un autre Etat sud-américain puisse envisager une action militaire. Le bassin de la Plata était la seule région de contact permanent avec le voisinage et ainsi la seule source de véritables tensions géopolitiques. La guerre de la Triple Alliance contre le Paraguay (1864-1870) a été le seul conflit d'envergure auquel le Brésil ait participé, mais il s'agissait bien davantage d'un conflit frontalier limité plutôt que d'une guerre menaçant l'intégrité de l'Etat national. Quant à la rivalité historique avec l'Argentine, elle n'a jamais donné lieu à des affrontements sérieux. Même la course au développement d'armes nucléaires engagée par les deux pays au cours des années 1970-80 a pu être stoppée grâce au renoncement bilatéral à ce type d'armement et à la mise en place d'un régime de contrôle mutuel exemplaire. La mise en place du Mercosur, en 1991, a bouclé un long cycle historique, en permettant que la rivalité latente entre Buenos Aires et Brasilia puisse se convertir durablement en une relation de coopération.

Un isolationnisme internationaliste

Ce manque d'ennemis clairement identifiables ne pouvait pas ne pas avoir des conséquences directes sur la politique extérieure et l'organisation des forces armées. Ainsi, le Brésil est un Etat dont la souveraineté territoriale a été construite par les diplomates, organisés dès la fin du XIX^e siècle en un corps d'élite discipli-

né, prestigieux et respecté, nourrit à l'idée que sa mission est de servir l'Etat et non les gouvernements de passage. La presque totalité de ses frontières ont été fixées par la négociation ou par arbitrage, l'objectif ayant été d'obtenir des voisins (y compris de la France amazonienne voisine) une reconnaissance *de jure*, afin de ne plus avoir à s'en préoccuper. Face aux turbulences du monde des grandes puissances, l'Itamaraty a aussi développé une stratégie de participation permanente aux principaux forums internationaux (conférences de Paix de La Haye, SDN, ONU...) dans le but de limiter les effets jugés négatifs pour le pays des décisions prises par les grands « décideurs ». Le but était surtout de tenter de bloquer tout ce qui aurait pu être interprété plus tard comme un précédent pouvant justifier une action de force, dont le pays aurait pu un jour faire les frais.

La diplomatie brésilienne s'est ainsi attachée à défendre les grands principes du respect des souverainetés, de la non-ingérence et de la solution négociée des conflits. Elle s'est donc toujours présentée comme un défenseur intransigeant du droit international en s'opposant, pratiquement toujours, à l'emploi de la force sans l'aval explicite de la communauté internationale, quitte à se méfier même des interventions humanitaires. Il ne s'agissait donc pas de se responsabiliser pour la gestion directe des différentes crises internationales, mais d'apparaître comme un possible médiateur « neutre », n'ayant pas d'intérêts propres à défendre. Le Brésil était trop obnubilé par l'occupation et le développement de son gigantesque territoire pour penser à s'étendre davantage ou même à conquérir d'autres marchés, et sa diplomatie était là pour tenter d'empêcher que d'autres ne viennent s'en mêler. Une sorte d'isolationnisme internationaliste qui n'était possible que par ses richesses naturelles internes, qui lui garantissait un degré satisfaisant d'autonomie, et sa position géographique périphérique qui le mettait à l'abri des retombées les plus dangereuses des affrontements entre les Grands. Les gouvernements brésiliens bénéficiaient ainsi du privilège de ne pas avoir à assumer les implications politico-militaires de leurs prises de position principales.

Des forces armées « constabulaires »

Mais si les diplomates ont été les grands bâtisseurs et défenseurs de la nation, *quid* des militaires ? Le pacifisme légaliste en matière de

politique internationale, qui constitue aujourd'hui encore un élément essentiel de l'identité nationale, ne pouvait qu'étouffer durablement le débat interne sur les questions de défense. Considérée comme secondaire, cette problématique a été pratiquement délaissée par les élites civiles, et abandonnée à la réflexion des seules institutions militaires. Les forces armées cependant, se sont surtout attribuées un rôle prioritairement « constabulaire » : dans un pays de dimension continentale libre de menaces précises, relativement peu peuplé, politiquement décentralisé et à la géographie si diversifiée, leur mission principale est devenue le maintien de l'ordre et de la sécurité intérieure. Une action de police en cas de nécessité – souvent définie par les dirigeants militaires eux-mêmes – doublée d'une action sociale importante (services de santé, d'alphabétisation, de construction d'infrastructures) visant à contrôler et à occuper le territoire national et à surveiller les principaux points de passage de l'enveloppe frontalière.

Il n'est donc pas étonnant que les militaires, à défaut de grandes batailles contre des ennemis extérieurs, aient eu une influence aussi importante dans la vie politique intérieure du Brésil moderne. Tout au long de la période impériale, au XIX^e siècle, ils ont surtout dû affronter des révoltes régionalistes internes en se battant contre d'autres brésiliens. Ce sont aussi des officiers, influencés par le positivisme comtien et la Religion de l'Humanité qui ont été à l'origine du renversement de la monarchie et de la proclamation de la République en 1889. Ce sont encore les « lieutenants » qui, en 1930, ont été à l'origine de la révolution « varguiste », de l'intervention armée contre l'Etat de São Paulo en 1932 et de l'établissement de l'*Estado Novo* autoritaire, un temps attiré par l'Italie mussolinienne et l'Allemagne hitlérienne avant de se ranger du côté des Alliés en 1942. Et ce sont toujours les généraux qui ont pris le pouvoir en 1964 pour y rester pendant vingt ans.

La démission des dirigeants civils – et leur manque d'intérêt pour ce thème – ont ainsi assuré un véritable monopole des militaires sur les questions de défense et de sécurité. Une condition néfaste pour le bon fonctionnement des forces armées elles-mêmes confrontées périodiquement à une « crise de mission » et aux rivalités internes entre corporatismes et services, sans médiation ou véritable contrôle de la part des autorités politiques. Le résultat a été une fragmentation de la pensée stratégique nationale, chaque service – armée de Terre, de l'Air et Marine – définissant sa

propre doctrine en fonction de ses intérêts propres en matière de soldes, armements, carrières, déploiements. Par ailleurs, la priorité donnée aux missions de sécurité intérieure a créé un énorme déséquilibre entre les « terriens », qui bénéficient de l'essentiel des effectifs, des infrastructures et du budget des armées, les aviateurs délaissés et très mal équipés, et des marins de qualité mais utilisant un matériel vétuste et nettement insuffisant même pour les tâches les plus ancillaires de gardiennage des côtes. Cette fragmentation avait une claire expression institutionnelle : l'absence d'un ministère de la Défense et la présence de trois ministères militaires, un pour chaque service, avec leurs propres budgets et leurs propres bureaucraties et politiques administratives.

La fonction centrale de force de maintien de l'ordre, alliée à la tentation permanente du « parti politique parallèle », a ainsi empêché l'émergence d'une politique de défense cohérente. Il n'est pas inutile de rappeler que la seule tentative sérieuse de remplir cette criante lacune a été celle des tenants de la *Geopolítica* brésilienne et de leur chef de file, le général Goubery do Couto e Silva, théoricien des « frontières idéologiques » et fortement influencé par les doctrines anti-insurrectionnelles développées par l'armée française en Indochine et en Algérie. En dématérialisant la limite géographique au bénéfice d'une conception idéologique, non juridique, de la frontière, il abandonnait la tradition diplomatique brésilienne de défense du droit international et du respect des souverainetés. Par là même la *Geopolítica* légitimait également, au nom de la lutte contre l'« ennemi intérieur », les interventions de force chez les pays voisins en étroite coopération avec les autres régimes militaires d'Amérique du Sud. Ces géopoliticiens parlaient de guerre, mais continuaient de fait à agir comme gendarmes. Et si la sécurité interne constituait la priorité des priorités pour le pouvoir militaire, les questions de défense, elles, étaient toujours manquantes dans le débat national et même au sein des forces armées. L'Université quant à elle, ignorait pratiquement l'étude des relations internationales, abandonnée à l'expertise de l'Itamaraty, et tenait à maintenir ses distances vis-à-vis des études de défense perçues comme une inévitable émanation de l'autoritarisme militaire.

Devenir un « acteur global »

Cette situation va se transformer avec le rétablissement de la démocratie à la fin des années

1980 et l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle génération, moins « provinciale » dans sa vision du monde. Par ailleurs, la légitimité des Forces Armées en tant qu'acteur politique avait sombré avec l'épuisement du régime militaire et son échec économique. Les années 1990 ont été celles des grandes réformes visant à moderniser l'économie et les institutions nationales et à ouvrir davantage le pays aux vents du large. Le marasme de la « décennie perdue » (1983-1993), marquée par la stagnation et l'hyper-inflation, est affronté avec succès. Dès la fin du XX^e siècle – et pour la première fois dans son histoire – le pays commence à exercer une influence significative, économique et diplomatique, hors de sa propre région. Alors que les militaires se replient dans les casernes et cherchent, en silence, une mission mieux adaptée aux temps nouveaux, les nouvelles élites politiques et entrepreneuriales prennent conscience que la réussite de ce renouveau national dépend, de plus en plus, des relations avec le reste du monde. L'idée que le Brésil a des intérêts « offensifs » à défendre au-delà de ses frontières fait son chemin.

Cette nouvelle donne, bouleverse la politique extérieure traditionnelle. Il ne s'agit plus simplement de participer aux grandes institutions internationales pour tenter de neutraliser les effets d'éventuelles décisions prises par les grandes puissances. Il faudra aussi essayer d'avoir une influence sur ces décisions elles-mêmes. Passer du rôle de *rule-taker* à celui de *rule-maker*, d'autant que cette aspiration peut se nourrir du succès des politiques économiques et sociales engagées par les nouveaux gouvernements du pays. Dès le début du XXI^e siècle, le Brésil affirme publiquement sa volonté de devenir membre à part entière, et au plus haut niveau, des grands processus de décision mondiaux. Cette diplomatie plus proactive se matérialise dans la participation au G-20, le rôle clef joué pendant le Cycle de Doha à l'OMC, l'exigence d'avoir davantage de « voix » au sein du FMI et la revendication insistante d'un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU (CSNU). Le gouvernement Lula décide également de donner la priorité aux relations stratégiques avec les grands pays émergents du Sud et particulièrement avec les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) et les pays africains, lusophones et la côte atlantique. Parallèlement, Brasilia perçoit l'Amérique du Sud comme une base de pouvoir pour ses ambitions globales et devient ainsi le meilleur avocat d'une intégration politique et économique régionale, tout en cher-

chant à y exercer un leadership *de facto* mais discret.

Un tel activisme dans le domaine de la politique étrangère ne pouvait plus ignorer la composante militaire. Il est difficile en effet, de vouloir devenir un « acteur global » sans un minimum de capacités de projection de forces. La décision de prendre le commandement et de fournir le principal contingent de troupes de la force de maintien de la paix à Haïti (MINUSTAH), était déjà intimement liée à la campagne pour l'obtention d'une place permanente au CSNU. Une manière de prouver une certaine crédibilité en matière de contribution à la sécurité de la communauté internationale. Dès 1999, le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso crée le premier ministère de la Défense sous l'autorité d'un ministre civil et qui remplace l'ancienne structure des trois ministères militaires. En 2008, sous le gouvernement Lula, est publiée la première « Stratégie de Défense Nationale » (SDN) de l'histoire du pays. Un document piloté par un ministre civil des « Affaires Stratégiques » lié au cabinet de la Présidence de la République. Cette première version déclaratoire d'une politique de Défense a été suivie, en 2010, de la création d'un premier Etat-major combiné des Forces armées, directement subordonné au ministre de la Défense, et de l'exigence de publier un *Livre blanc de la défense nationale* quadriennal.

L'ennemi improbable

Ces premiers pas, encore relativement modestes, consolident à la fois un plus grand contrôle civil sur l'institution militaire et une meilleure « professionnalisation » des forces armées. Ils impliquent également une plus grande responsabilisation du pouvoir législatif dans le domaine de la défense et la nécessité de promouvoir une expertise civile en la matière. Reste la difficulté de définir une doctrine de défense cohérente et crédible. La SDN déclare clairement que « le Brésil n'a pas d'ennemis » et qu'il n'a donc aucune intention d'exercer un quelconque pouvoir sur d'autres nations. L'inférence logique de cette constatation de base est que les Forces armées ne peuvent être organisées en fonction d'une hiérarchie de menaces, mais seulement en termes de « capacités ». Cette vision ne peut donc que mettre l'accent sur l'acquisition d'une capacité technologique militaire autonome et d'une puissante industrie nationale de défense – les secteurs stratégiques définis par la SDN étant le spatial, le cybernétique et le nucléaire (hors

armements).

Quant aux missions des militaires, la priorité demeure la surveillance et le contrôle de l'énorme espace aérien, terrestre et maritime brésilien et la possibilité de défendre le pays contre toute forme d'agression. Mais s'il n'y a pas d'ennemis identifiables, il aura fallu tout de même définir des actifs nationaux pouvant faire l'objet d'une menace : les ressources de la grande forêt amazonienne et les nouvelles gigantesques réserves de pétrole *offshore* situées sous la couche de sel du plateau continental dans les eaux territoriales du pays (l'« Amazonie bleue »). Ce passage d'une fonction uniquement « constabulaire » à une mission de défense plus classique a des implications importantes pour les trois services et leur coordination. Pour l'armée de Terre il s'agira de se doter des moyens techniques, organisationnels et humains pour maîtriser les opérations combinées et les outils de la guerre électronique et informatique. L'objectif étant de transformer des forces terrestres traditionnellement statiques – postées dans les grands centres urbains et sur la frontière sud du pays – en unités mobiles et flexibles, organisées en « Forces stratégiques de réaction rapide » capables d'intervenir sur n'importe quel point du territoire national, particulièrement dans l'immense ensemble amazonien.

Bien sûr, la fonction de gendarmerie est loin d'être abandonnée pour autant. Les militaires se doivent également de contribuer à garantir la sécurité intérieure aux côtés des forces policières. Une mission qui, *de facto*, est aussi celle de l'armée de l'Air, l'habituel parent pauvre des trois services en matière d'équipement. Les aviateurs sont chargés d'assurer une supériorité aérienne locale dans l'espace national, mais leur mission prioritaire reste la surveillance du territoire – en particulier contre le trafic de drogue et les réseaux criminels transnationaux. Cette tâche plus « ancillaire » et routinière explique en partie qu'il aura fallu douze ans pour choisir un nouvel avion militaire pour équiper une force aérienne dont l'équipement est frappé d'obsolescence depuis très longtemps. De fait, le hiatus qui continue d'exister entre une mission de police intérieure très concrète et une stratégie tournée vers l'extérieur encore très abstraite est au cœur d'une tension toujours existante entre les prérogatives des policiers et celles des militaires et sur les responsabilités que chacun doit assumer en matière de sécurité intérieure. D'autant que le cadre plus professionnel et moins politique de l'institution militaire a rendu cette dernière beaucoup plus ré-

ticente à assumer ces tâches de police.

En réalité, l'émergence d'un embryon de nouvelle politique de défense s'est surtout matérialisée dans deux domaines : le pouvoir naval et les forces de maintien de la paix. Le principe qui fonde la réorganisation de la Marine est celui d'« interdiction maritime » (*sea denial*), a telle enseigne que même le concept de « projection de pouvoir » y est subordonné. Cette orientation en fonction d'hypothétiques menaces extérieures non définies implique une capacité de défendre à la fois les plateformes pétrolières, les routes de commerce maritime, les îles se trouvant dans les eaux territoriales et de participer à des opérations de maintien de la paix. C'est cette vision qui est au cœur du programme militaire le plus important du pays : la mise en service d'une puissante force sous-marine, dont le fleuron sera un bâtiment à propulsion nucléaire construit avec l'aide de la France. Il s'agit donc d'une doctrine prônant une posture défensive d'interdiction mais qui utilise un outil ayant une capacité offensive « hors-zone » (*out-of-area*) et pouvant permettre à l'avenir une expansion de ce qui est considéré comme le périmètre de sécurité nationale. Quant au maintien de la paix, l'expérience de la MINUSTAH a convaincu les responsables civils et militaires que la mise en place d'une capacité significative dans ce domaine est essentielle pour asseoir la crédibilité de l'ambition du pays à être reconnu comme un acteur global.

La primauté du ministère des Relations extérieures

En définitive, le développement d'une politique de défense au Brésil reste encore étroitement subordonné à la politique extérieure. L'aspect de maintien de l'ordre interne demeure très important alors que l'idée même de projection militaire (à l'exception peut-être du futur sous-marin atomique) est traitée, *de facto*, comme l'un des instruments possibles de l'action diplomatique – ou comme un facteur pouvant créer des problèmes à cette action. La meilleure illustration étant le programme brésilien d'enrichissement d'uranium. La Constitution du pays interdit formellement la dotation et la production d'armes nucléaires et Brasilia s'est clairement engagée dans la lutte contre la prolifération nucléaire. Mais la maîtrise technologique de tout le cycle nucléaire civil est considérée comme un élément fondamental de l'influence et du leadership brésilien au sein des instances de décision internationales. Le programme nucléaire peut donc se

révéler à la fois comme un problème diplomatique à résoudre face à la méfiance des puissances nucléaires et comme un atout dans le jeu d'un pays qui aspire à des responsabilités globales.

La primauté du ministère des Relations extérieures, qui bénéficie toujours d'une relative autonomie vis-à-vis de la Présidence de la République et qui a une tradition établie de définir lui-même ses propres buts stratégiques, est encore confortée par l'impossibilité de désigner une menace politico-militaire vitale pour le pays. Sans ennemis, les négociateurs peuvent déployer tout leur savoir-faire avec la certitude qu'un échec diplomatique n'aura pas de conséquences tragiques pour la souveraineté nationale. La politique militaire pour sa part, souffre toujours d'un manque d'objectifs clairs. Faute de menaces elle s'attache à diminuer les « vulnérabilités » du pays. Sauf que ces dernières ne peuvent être des entités abstraites : on est vulnérable par rapport à un ennemi en chair et en os avec ses capacités militaires, sa doctrine, ses intentions. Aucun appareil militaire n'a les moyens matériels et doctrinaux de couvrir toutes les hypothèses de conflits pensables. Cette aporie a un impact direct sur les programmes d'achat de matériel, sur l'organisation des forces et sur le budget militaire lui-même. Comment déployer ses forces et avec quels armements si l'on ne connaît pas celui que l'on pense devoir affronter ou s'il n'y a pas un danger spécifique ? Dans la SDN, l'« ennemi » implicite, jamais cité, prend la forme d'une grande puissance dotée « d'un pouvoir très supérieur » auquel il faudra répondre par une guerre asymétrique, théorisée comme une « guerre de résistance nationale ». Certains, pour des motifs plus idéologiques que qu'opérationnels, laissent entendre qu'il pourrait s'agir des Etats-Unis épaulés ou non par leurs alliés européens de l'OTAN. Mais pour l'instant aucun scénario d'affrontement, un tant soit peu crédible, n'est venu étayer un scénario aussi extravagant.

Dans ces conditions, le budget des armées lui-même reste très imprécis. A partir d'un niveau très bas atteint dans les années qui ont suivi la fin du régime militaire, il a été revu à la hausse au cours des deux mandats du président Lula. Le ralentissement de l'économie brésilienne au cours de la présidence de Dilma Rousseff a cependant mis un coup d'arrêt à cette croissance. La vérité est que les budgets militaires se retrouvent toujours en première ligne lorsqu'il s'agit de trouver des variables d'ajustement pour couper dans les dépenses de l'Etat, d'autant plus que les conséquences en termes

de sécurité nationale sont minimales. Il n'est donc pas étonnant que les soldes et pensions militaires représentent, de très loin, la part la plus importante du budget et que les dépenses d'équipements sont systématiquement gelées ou suspendues en cas de mauvaise conjoncture. Une décision d'autant plus facile à prendre politiquement que les programmes d'équipement restent encore très fragmentés et sous le contrôle de chacun des services. L'industrie de défense quant à elle, pâtit de la même cyclothymie, prospérant pendant un temps pour pratiquement disparaître plus tard. A telle enseigne que le gouvernement Lula a lancé des programmes de coopération pour la production d'équipements militaires avec des partenaires sud-américains, dans l'idée de pérenniser les industries brésiliennes du secteur en leur faisant jouer un rôle de *hub* industriel pour le sous-continent. Une idée qui était au cœur de l'initiative de créer un Conseil sud-américain de Défense au sein de l'UNASUR.

Conclusion

Pour l'instant donc, la coordination entre politique extérieure et de défense, entre l'Itamaraty et le MD, n'en est encore qu'à ces balbutiements. D'abord et avant tout, pour la simple raison que ce qui tient lieu de stratégie nationale de défense n'est encore qu'à un stade essentiellement déclaratoire. Grâce à sa très confortable et très particulière position géographique, le Brésil peut se permettre ne pas transformer la puissance militaire en une priorité nationale. Entre un ministère des Relations extérieures qui monopolise la pensée stratégique nationale et un ministère de la Défense encore embryonnaire et qui n'a pas les moyens matériels, humains et historiques pour élaborer une vision propre de ses objectifs, il n'y a pas beaucoup à coordonner. Par ailleurs, la centralisation des décisions par la Présidence de la République au cours des gouvernements Lula et Dilma a également diminué les marges de manœuvres des deux ministères – le moins bien loti étant le « jeune » MD.

L'aspect le plus positif de ces premières tentatives d'élaborer une vision du monde qui intègre tous les aspects de l'action extérieure de l'Etat est sans nul doute l'ouverture d'un large débat public sur cette question – débat traditionnellement inexistant dans le pays. Il est bon que le Congrès et des organisations de la société civile s'emparent de cette thématique. Comme il est aussi très important que le Brésil ait vécu une véritable explosion de départe-

ments et cours de Relations Internationales au sein des Universités, que des masters et doctorats sur les questions de défense commencent à voir le jour et que l'on cherche à créer une véritable carrière pour les fonctionnaires civils du MD. Pour la première fois, le pays est en train de se doter d'une masse critique de cher-

cheurs et d'experts dans ce domaine. Cette nouvelle dimension du débat public ne pourra que renforcer la démocratie brésilienne. Même si la politique de défense restera encore longtemps le parent pauvre d'un pays qui a la chance de vivre très loin des tragédies guerrières de l'histoire mondiale. ♦

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

Auteur

Alfredo G. A. Valladão, Professeur à l'Ecole d'Affaires Internationales, Sciences-Po Paris

Dernières publications

- Dr Szymon Kardaś, Great Unfulfilled Expectations: Russia's Security Dialogue with Europe, note n° 03/14, 5 février 2014
- Vincent Joubert, Gergana Petkova, L'intégration des citoyens dans une stratégie nationale de cyberdéfense – Entre opportunités et contraintes stratégiques, note n° 02/14, 23 janvier 2014
- Dr. Juvence, F. Ramasy, Dr. Olivier Vallée, Transition électorale à Madagascar et enjeux sécuritaires, note n° 01/14, 20 janvier 2014
- Dr. Katri Pybnnöniemi, Russia and the Nordic region: challenges and prospects for cooperation between the EU and Russia, note n° 29/13, December 2013
- Gérald Gerold, RD Congo, analyse comparative des violences électorales (2006-2011), note no 28/13, Novembre 2013
- Mathieu Merino, Prevention and management of election-related violence in Kenya, note n° 27/13, November 2013

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

WWW.FRSTRATEGIE.ORG