

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2015

Volume XVI

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE RÔLE DES PUISSANCES EMERGENTES DANS LA RÉOLUTION DES CONFLITS

LE CAS DE L'ACTION DU BRÉSIL AU MOYEN-ORIENT

PAR

BRUNO MUXAGATO (*)

Le Moyen-Orient est traditionnellement considéré comme l'une des régions les plus conflictuelles de la planète, pour des raisons aussi bien religieuses, économiques que politiques. Cette partie du monde occupe aussi historiquement une place importante dans les relations internationales : elle a notamment été le théâtre des disputes entre les puissances pour le contrôle des ressources énergétiques et des lieux saints. L'émergence des nationalismes arabes, ainsi que la problématique du conflit israélo-palestinien ont en outre façonné le contexte régional de ces dernières décennies. Aujourd'hui, la crise du nucléaire iranien, le facteur djihadiste, tout comme l'ensemble des contestations populaires, d'ampleur et d'intensité très variables, qui se produisent dans de nombreux pays arabes complexifient la situation régionale.

Dans ce contexte, une puissance émergente, le Brésil, a souhaité ces dernières années tester son potentiel diplomatique en tant qu'acteur global ayant vocation à prendre part aux grandes questions de sécurité du système international. Dans cette optique, durant le gouvernement de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), le pays sud-américain a fait en sorte de flexibiliser sa posture traditionnelle strictement non interventionniste, cela, dans le but d'être reconnu comme un acteur capable d'apporter sa contribution à la résolution des conflits. Il s'est agi d'affirmer le pouvoir de médiation de la puissance brésilienne et, dans le même temps, de donner plus de poids à la candidature du pays à un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies.

Toutefois, avec l'arrivée au pouvoir, en 2011, de Dilma Rousseff, le pays semble vouloir revenir à une posture plus prudente, voire effacée, en se contentant d'invoquer de manière lapidaire le strict respect du droit international, à l'instar des positions prises à l'égard des révolutions arabes et du conflit syrien. Ce changement de ton révèle les limites de l'action du Brésil en tant qu'acteur stabilisateur et arbitre efficace dans les dossiers sensibles touchant la sécurité internationale.

(*) Chercheur associé au Centre de recherche et de documentation des Amériques (CREDA) et au Centre de recherche « Civilisations et identités culturelles comparées » (CICC).

LE VOLONTARISME DU BRÉSIL DURANT LA PRÉSIDENTE LULA
 EN MATIÈRE DE RÉOLUTION DES CONFLITS :
 LA FLEXIBILISATION DES PRINCIPES DE NON-INGÉRENCE
 ET DE NON-INTERVENTION
 PAR L'ADOPTION DU PRINCIPE DE NON-INDIFFÉRENCE

S'appuyant sur son appartenance au monde en développement, sur son statut d'acteur historiquement pacifique et sur ses liens créés par une diplomatie active dans les années 2000, le Brésil s'est efforcé de faire entendre sa voix dans des conflits majeurs. Afin de justifier une plus grande implication, le gouvernement Lula a dû faire en sorte d'allier les principes classiques de non-intervention et de non-ingérence, inscrits dans la Constitution fédérale de 1988, à celui de « non-indifférence ». Ce concept repose sur le sentiment d'une nouvelle responsabilité qui incomberait au Brésil sur le plan international et qui se matérialiserait par une « diplomatie de la solidarité » (1). Cette nouvelle démarche s'est vérifiée à travers les tentatives de médiation de Brasilia dans le conflit israélo-palestinien et dans la crise du nucléaire iranien. Elle s'est également illustrée avec l'investissement croissant du Brésil dans les missions de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

La diplomatie douce brésilienne dans le conflit israélo-palestinien

L'intérêt du Brésil pour la question palestinienne est apparu dans les premières années de la présidence Lula. La nomination en 2004 d'un ambassadeur brésilien à Ramallah a été le premier geste politique dans cette direction. Parallèlement, la diplomatie brésilienne a fait en sorte de maintenir de bons rapports avec Israël en évitant toute confrontation stérile. Les condamnations brésiennes de l'occupation israélienne des territoires palestiniens ont ainsi été systématiquement équilibrées par le rappel du droit imprescriptible de l'Etat hébreu à vivre en paix et en sécurité.

Brasilia a cherché à participer à la création de conditions nécessaires pour les négociations de paix et à instaurer un dialogue constructif entre Palestiniens et Israéliens. A travers cet activisme diplomatique, le Brésil comptait trouver un espace propre en tant que médiateur crédible et renforcer ainsi sa visibilité internationale. Le conflit israélo-palestinien étant l'un des points faibles de l'action diplomatique des grandes puissances, le pays sud-américain a trouvé là une marge de manœuvre pour se lancer en tant que véritable acteur global du nouveau scénario multipolaire. En proposant ses bons offices et en défendant des négociations dans un cadre multilatéral avec une plus grande participation des pays en développement, les autorités de Brasilia ont souhaité que les pays du Sud apportent une nouvelle dynamique aux négociations de paix.

(1) Celso AMORIM, *Discurso do ministro das Relações Exteriores durante a 35ª Assembléia Geral da OEA*, Washington, 5 juin 2005.

Dans un contexte où les négociations étaient paralysées, l'immixtion brésilienne n'a pas été mal perçue par les Israéliens, ces derniers considérant que le Brésil pouvait « *jouer un important rôle de soutien aux forces modérées du monde arabe* » (2). Les autorités brésiliennes ont justifié leur proposition de médiation par le fait que leur pays n'avait aucun intérêt stratégique dans la région, leur action reposant uniquement sur la tradition brésilienne de résolution pacifique des conflits. De fait, la tentative brésilienne de participer à des discussions de premier ordre au plan international a constitué un fait inédit. Le pays est ainsi entré sur un terrain sensible, celui d'un conflit profond et fortement polarisé pour lequel il n'a aucune expérience.

Concrètement, le pays sud-américain n'a pas organisé de réunions, ni officiellement coordonné de négociations entre les deux camps. Une série d'initiatives diplomatiques a toutefois permis de faire émerger l'idée d'un Brésil médiateur dans le conflit israélo-palestinien. Ainsi, le ministre des Relations extérieures brésilien se rend en Israël et dans les territoires palestiniens en 2005, 2008, 2009 et 2010. En 2005, le Brésil, ainsi que ses partenaires indien et sud-africain, signalent au Quartet (3) qu'ils souhaitent s'investir davantage dans le dossier israélo-palestinien et, par la suite, les Brésiliens participent aux diverses conférences sur ce thème (Paris et Annapolis en 2007, Egypte en 2009). En novembre 2009, le président Lula reçoit à Brasilia le président israélien Shimon Peres ainsi que le chef de l'Autorité palestinienne Mahmoud Abbas.

Pour l'ex-chef de l'exécutif brésilien, il n'est pas possible de « *construire la paix au Moyen-Orient sans discuter avec l'ensemble des forces politiques et religieuses* » (4). Sur ce point, Brasilia considère d'ailleurs qu'un dialogue avec le Hamas est nécessaire.

Lors de sa visite au Brésil, Mahmoud Abbas a demandé un plus grand investissement brésilien dans les négociations de paix, le président Lula ayant gagné « *l'admiration internationale* ». Cette demande des autorités palestiniennes s'insérait dans une vaste offensive diplomatique en vue de gagner un maximum d'appuis pour la reconnaissance de l'Etat palestinien. Une telle dynamique internationale était devenue d'autant plus nécessaire que les Israéliens poursuivaient l'occupation de territoires en Cisjordanie. Finalement, le 3 décembre 2010, Brasilia prenait la décision hautement symbolique de reconnaître l'Etat palestinien dans ses frontières de 1967 (5). Cette reconnaissance constituait la suite logique de la stratégie de rapprochement opérée par le Brésil avec l'Autorité palestinienne et

(2) Giora BECHER, ambassadeur d'Israël à Brasilia, cité par Jéssica Silva FERNANDES, « A visita de Shimon Peres ao Brasil e a relação brasileira com o Oriente Médio », *Conjuntura internacional*, déc. 2009, p. 2.

(3) Groupe de médiation dans le processus de paix israélo-palestinien, le Quartet est composé de la Russie, des Etats-Unis, de l'Union européenne et des Nations Unies.

(4) Luiz Inácio LULA DA SILVA, cité in Jéssica Silva FERNANDES, *op. cit.*, p. 4.

(5) Depuis qu'il est amené à s'intéresser au conflit du Moyen-Orient, le Brésil défend la mise en œuvre de la résolution 242 de 1967, votée à la suite de la guerre des Six jours et pour laquelle le Brésil et l'Argentine ont fourni le texte de base.

le monde arabe en général. La diplomatie brésilienne a justifié cette décision dans une note destinée à la presse, évoquant le fait que « *des pays qui maintiennent des relations cordiales avec Israël (comme la Russie, la Chine, l'Afrique du Sud et l'Inde, entre autres) ont déjà reconnu l'Etat palestinien* » (6). En reconnaissant officiellement la Palestine lors de son dernier mois aux commandes du pays, qui a entraîné un effet domino en Amérique du Sud, Lula s'est offert un baroud d'honneur diplomatique.

Le dossier sensible du nucléaire iranien : affirmation d'une diplomatie Sud-Sud et défense du développement technologique autonome des Etats

En mai 2010, le Brésil fait la une des médias internationaux à l'occasion de son intervention dans le dossier du nucléaire iranien. Si les grandes puissances, comme les Etats-Unis, saluent dans un premier temps ce qu'ils considèrent comme un effort sincère de la part de Brasilia d'assumer une médiation constructive, elles n'en critiquent pas moins l'accord tripartite signé par le Brésil, la Turquie et l'Iran en vue d'apporter une solution à la crise diplomatique (7). Le Brésil, tout comme la Turquie, est rapidement devenu un allié de circonstance pour Téhéran, en particulier depuis que la Chine et la Russie ont marqué leurs distances vis-à-vis du régime iranien.

Les négociations réalisées dans un cadre strictement Sud-Sud ont constitué un tournant non négligeable dans les relations internationales. En effet, cet épisode a permis à deux nations émergentes de se distinguer sur la scène mondiale par rapport aux grandes puissances sur un dossier particulièrement épineux. De plus, en mobilisant à ses côtés ces deux acteurs du Sud qui entretiennent des relations cordiales avec les Etats-Unis et l'Europe, l'Iran a démontré qu'il n'était pas totalement isolé sur la scène internationale.

La position brésilienne dans ce dossier est particulièrement intéressante puisqu'on ne peut s'empêcher de faire un parallèle entre le programme nucléaire iranien et celui du Brésil. L'Iran et le géant sud-américain se ressemblent ainsi sur plusieurs points : ce sont deux grands pays en développement qui, ayant atteint un niveau technologique élevé, désirent développer un programme nucléaire autonome. Toutefois, contrairement à l'Iran, le Brésil est considéré comme un bon citoyen mondial, qui ne souhaite pas acquérir des armes atomiques, bien qu'il ait, voici trente ans, développé un programme militaire secret. Les Iraniens ont quant à

(6) Note à la presse du ministère des Relations extérieures brésilien, disponible sur le site Internet www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/reconhecimento-do-estado-palestino-nas-fronteiras-de-1967 (consulté le 4 avril 2014).

(7) La médiation turco-brésilienne avait abouti à la conclusion d'un accord le 17 mai 2010, prévoyant le transfert par l'Iran de 1 200 kg d'uranium enrichi à 5% vers la Turquie, en échange de quoi les Iraniens recevraient 120 kg d'uranium enrichi à 19,75%, qui seraient uniquement utilisés pour alimenter un réacteur de recherche médicale. Finalement, aucune suite n'a été donnée à cet accord, les Américains et les Européens ayant préféré poursuivre le train des sanctions dans le cadre du Conseil de sécurité.

eux toujours été ambigus sur leurs intentions réelles, notamment en ce qui concerne l'enrichissement d'uranium, pour lequel Téhéran manque de transparence. A cela s'ajoutent les soupçons de soutien au terrorisme (Hezbollah) et les proclamations antisionistes des dirigeants iraniens.

La position officielle de Brasilia repose sur le principe qu'il incombe à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et non au Conseil de sécurité de résoudre le différend lié au programme iranien. En septembre 2007, le président Lula a en outre affirmé que « *l'Iran a le droit de procéder à des recherches nucléaires pacifiques et ne doit pas être puni seulement du fait de soupçons occidentaux* » (8). Les autorités brésiliennes ont alors cherché à concilier les revendications iraniennes et les exigences du P5+1 (9), à travers l'instauration d'un dialogue plus souple entre les parties. Au départ, les autorités américaines et européennes espéraient que le Brésil se rangerait derrière leur position. Néanmoins, Brasilia a décidé de ne pas suivre la ligne dure adoptée par les puissances occidentales, notamment en refusant de voter des sanctions à l'encontre de l'Iran.

Si le Brésil suit de près le dossier du programme atomique iranien, c'est parce qu'il en redoute les répercussions sur son propre programme. Rappelons que, en 2004, le pays sud-américain avait subi des critiques de la part des puissances occidentales sur ses activités d'enrichissement. En défendant l'Iran et les solutions diplomatiques, Brasilia défend en même temps son propre droit à se développer industriellement et militairement en toute autonomie, – notamment pour la construction de son premier sous-marin à propulsion nucléaire.

Le commandement brésilien de la force navale de la FINUL : l'utilisation stratégique des forces armées pour l'insertion internationale du Brésil

L'une des stratégies d'insertion internationale du Brésil consiste à intensifier sa participation aux organismes multilatéraux. Cette démarche privilégie l'espace multilatéral comme un moyen pertinent de défense des intérêts nationaux et d'influence dans l'élaboration des normes internationales. Il s'agit pour les autorités brésiliennes de s'adapter à un système mondial dans lequel prévaut une asymétrie de pouvoir, notamment au sein des structures décisionnelles.

L'action extérieure brésilienne s'est notamment illustrée par une participation active dans les débats sur la réforme de l'Organisation des Nations Unies, en particulier du Conseil de sécurité. Afin de légitimer ses ambitions au sein de l'Organisation, le Brésil a fait en sorte de porter une plus grande attention aux missions de maintien de la paix. Son action au sein de la Mission des Nations Unies de stabilisation en Haïti (MINUSTAH) en est la plus emblématique. C'est lors du premier semestre 2004 que

(8) « Brazil's Lula defends Iran's nuclear rights », *Reuters*, 25 sept. 2007.

(9) Les cinq membres du Conseil de sécurité et l'Allemagne.

le Brésil a décidé d'accepter la demande de la France et des Etats-Unis d'intégrer la force multinationale présente sur l'île et, pour la première fois pour une opération sous l'égide des Nations Unies, d'en assumer le commandement. Le Brésil a très rapidement profité de ses prérogatives au sein de la mission pour élargir l'agenda de sécurité de la MINUSTAH aux thèmes de la lutte contre la pauvreté et le sous-développement. Cette plus grande implication du Brésil dans les missions onusiennes s'est confirmée par la suite avec la prise du commandement naval de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL).

A l'issue de la guerre israélo-libanaise en 2006, les Brésiliens se sont rapidement montrés intéressés par une participation à la FINUL. Ce souhait s'est finalement concrétisé durant la présidence de Dilma Rousseff, avec la prise du commandement naval de la FINUL (Maritime Task Force) en février 2011. Le Conseil de sécurité de l'ONU, à travers la résolution 1701 (10), avait en effet ajouté une composante navale à la mission. L'objectif de cette opération côtière, en collaboration étroite avec les forces navales libanaises, est d'empêcher l'entrée d'armes sur le territoire libanais et ainsi de couper l'approvisionnement du Hezbollah. Cet objectif a pris encore plus d'importance à l'heure de la guerre civile en Syrie et du risque accru d'un acheminement d'armes via le territoire libanais.

UN INFLÉCHISSEMENT DE L'ACTIVISME DIPLOMATIQUE BRÉSILIEN AVEC L'ARRIVÉE DE DILMA ROUSSEFF

La présidente Dilma Rousseff, issue, comme Lula, des rangs du Parti des Travailleurs (PT), a souhaité poursuivre la stratégie diplomatique de son prédécesseur, notamment l'axe Sud-Sud, mais en apportant quelques nuances. Une différence de fond concerne la question des droits de l'homme. Alors que le gouvernement Lula souhaitait affirmer son pragmatisme sur ce thème, en se refusant à condamner de manière explicite certains partenaires du Brésil (Chine, Iran, Cuba, Libye, Syrie et Soudan entre autres), la présidente Dilma a fait savoir dès sa prise de pouvoir qu'elle n'accepterait pas de fermer les yeux sur ce thème. Cela est notamment lié à l'histoire personnelle de la Présidente, cette dernière ayant été dans sa jeunesse torturée puis détenue pendant trois ans à l'époque du régime militaire brésilien.

Signe de ce nouveau positionnement, le Brésil a voté en 2011 de manière inédite, au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, pour la désignation d'un rapporteur spécial chargé de rendre compte de la situation des droits de l'homme en Iran (11). Cette inflexion de la diplomatie

(10) Conseil de sécurité de l'ON, Résolution 1701, New York, 11 août 2006.

(11) Guilherme STOLLE PAIXÃO E CASARÕES, « Construindo pontes ? O Brasil diante da Primavera Árabe », *Mundo Árabe*, oct. 2012, p. 49.

brésilienne a très rapidement eu pour conséquence un net refroidissement des relations entre Brasilia et Téhéran. Toutefois, à l'occasion des événements du Printemps arabe et des répressions disproportionnées qui s'en sont suivies, le gouvernement Dilma a alors hésité à suivre la même ligne stricte de défense des droits de l'homme.

Avec la guerre en Syrie, Brasilia a confirmé l'ambivalence de sa position diplomatique, à savoir le maintien du dialogue avec les régimes autoritaires et le soutien aux peuples arabes revendiquant légitimement plus de libertés. De même, si le gouvernement brésilien condamne ponctuellement la violation massive des droits de l'homme, il n'accepte pas pour autant que la communauté internationale intervienne frontalement pour y mettre fin. Les diverses décisions prises sur le plan multilatéral par les autorités brésiliennes concernant le Printemps arabe et la crise syrienne démontrent ainsi une certaine incohérence de la ligne diplomatique brésilienne, ce qui ne peut que desservir le processus d'insertion internationale du géant sud-américain.

Les révolutions arabes : de la « responsabilité de protéger » à la « responsabilité en protégeant »

Le « Printemps arabe » de 2011, qui a donné lieu à des changements de régimes en Tunisie, en Libye et en Egypte, correspond au début du mandat de la présidente Dilma Rousseff. Au moment des contestations populaires des régimes autoritaires en place dans ces pays, la position du gouvernement Dilma a été quelque peu circonspecte. Les autorités de Brasilia ont soutenu les processus de changement mais ont condamné l'immixtion des puissances occidentales. De plus, le gouvernement brésilien s'est senti tiraillé entre, d'une part, la volonté de ne pas compromettre l'entente cordiale avec le colonel Kadhafi et Hosni Moubarak et, d'autre part, la nécessité de suivre la nouvelle orientation diplomatique imposée par la présidente brésilienne en cas de violation des droits de l'homme. Face à cette situation, la diplomatie brésilienne a fait le choix de l'attentisme et de l'indécision. Les représentants du pouvoir brésilien ont préféré se réfugier derrière le strict respect du droit international.

Au départ, face à la révolution tunisienne, la position du Brésil a consisté à dire qu'il s'agissait de questions internes ne nécessitant pas une intervention internationale. De la même manière, en Egypte, l'Itamaraty a reconnu la légitimité des demandes du peuple égyptien, tout en précisant que le dialogue, non la force, devait être privilégié pour régler la crise. Par la suite, l'insurrection en Libye et les violations avérées des droits de l'homme dans ce pays ont fait évoluer la position brésilienne, ce qui a contribué à préserver le consensus au sein du Conseil de sécurité de l'ONU. Le Brésil, siégeant pour la dixième fois en tant que membre non permanent, a ainsi soutenu la résolution 1970 (12) prévoyant des sanctions

(12) Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution 1970 « Conflict situation in Libya », New York, 26 fév. 2011.

économiques contre l'Etat libyen. L'unité de la communauté internationale n'a pas perduré, puisque, à l'occasion du vote de la résolution 1973 (13), pour la création d'une zone d'exclusion aérienne en Libye, Brasilia s'est abstenu tout comme la Chine, la Russie, l'Inde, mais aussi l'Allemagne.

En novembre 2011, les BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud), dans un communiqué de leurs vice-ministres des Relations extérieures, reconnaissent la légitimité des aspirations des peuples arabes à l'amélioration de leurs droits politiques et sociaux, tout en soulignant la nécessité de respecter le droit international. Le Brésil considère ainsi la souveraineté comme une valeur inaliénable de tout Etat. Or l'action de l'OTAN en Libye a été interprétée par les Brésiliens comme étant une grave violation de ce principe fondamental. Pour Brasilia, la résolution 1973 du Conseil de sécurité a été outrepassée par les pays occidentaux. C'est à ce moment-là que les représentants brésiliens ont promu à l'ONU le concept de « responsabilité en protégeant » (*Responsibility while Protecting – RwP*), qui fait référence à la crainte d'éventuels abus à l'occasion d'interventions militaires au nom de la « responsabilité de protéger » (*Responsibility to Protect – R2P*). Pour justifier ce nouveau principe, les Brésiliens avancent l'idée d'un risque accru d'aggravation d'un conflit en cas d'intervention de la part de la communauté internationale. Comme le soulignait l'ex-ministre des Relations extérieures brésilien, Antonio Patriota : « *Nous choisissons toujours la diplomatie et la paix, les solutions qui entraînent le moins d'instabilité et le moins de danger pour les civils. C'est pourquoi nous avons lancé un débat au Conseil sur la 'responsabilité en protégeant' (responsibility while protecting) lors d'une action de protection. Même lorsque le Conseil autorise une intervention soi-disant pour protéger les civils, l'histoire n'est pas finie. Il faut que l'action menée sous ce mandat soit responsable et se tienne aux paramètres de la résolution du Conseil [...] Je pense à la crédibilité du Conseil de sécurité. Parce que si on ne respecte pas le mandat du Conseil, cela peut créer une situation où chacun fait ce qu'il veut. Ce n'est pas pour cela que les Nations Unies ont été créées* » (14).

Les conflits contemporains étant particulièrement complexes, en raison notamment de la possibilité d'infiltration du terrorisme, le recours à la force peut se révéler contreproductif et causer encore plus de victimes, notamment civiles. Pour les autorités brésiliennes, il convient donc de rendre complémentaires les deux principes – « responsabilité de protéger » et « responsabilité en protégeant » – tout en donnant la priorité à la prévention et à l'épuisement de tous les moyens diplomatiques à disposition de la communauté internationale pour résoudre un conflit. Le recours à la force ne peut donc être envisagé que dans des cas extrêmes, notamment lors de violations massives et répétées des droits de l'homme, et doit être strictement limité aux objectifs établis par le Conseil de sécurité.

(13) Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution 1973 « No fly zone in Libya », New York, 17 mars 2011.

(14) Antonio PATRIOTA, « Le Brésil défend le dialogue avec la Syrie », *Le Monde*, 30 mai 2012.

A travers l'initiative de la RwP, le Brésil a souhaité jouer le rôle d'acteur normatif au sein de l'ONU, ce qui va dans le sens de sa projection internationale tous azimuts opérée depuis les années Lula. En présentant cette proposition ayant une portée juridique potentiellement importante dans le système multilatéral, le géant sud-américain confirme sa volonté d'occuper les premiers rangs dans le nouveau monde multipolaire qui s'affirme, notamment en cassant le monopole normatif des puissances historiques, principalement occidentales.

La responsabilité de protéger (R2P), adoptée lors du Sommet mondial des Nations Unies de 2005, a vocation à être appliquée dans quatre cas précis : génocides, crimes de guerre, nettoyage ethnique et crimes contre l'humanité. Face à ces menaces, la R2P, proche de l'idée de droit d'ingérence humanitaire chère à l'ex-ministre français des Affaires étrangères Bernard Kouchner, se fonde sur le devoir d'assistance de la communauté internationale aux populations civiles à travers la mise en place de mesures fermes de protection dans un délai raisonnable (15). Cela induit la possibilité d'une intervention militaire sous l'égide de l'ONU pour prévenir toute catastrophe humanitaire. L'idée est de revisiter, voire de désacraliser, le principe de souveraineté en faisant référence à la notion de responsabilité.

Sur le principe, le Brésil a toujours soutenu explicitement cette initiative puisqu'il s'agit avant tout d'éviter que les tragédies que le monde a déjà connues ne se répètent (exemple du génocide rwandais ou du massacre de Srebrenica en Bosnie-Herzégovine). Néanmoins, dès le départ, Brasilia a souligné les difficultés que pouvaient poser la mise en œuvre de la R2P ainsi que ses dérives potentielles. Selon le point de vue brésilien, un mauvais usage de ce concept pourrait par exemple servir non pas à protéger les civils dans un pays donné, mais simplement à imposer un changement de régime, d'où la nécessité d'encadrer strictement la R2P. C'est précisément l'objectif du concept de « Responsabilité en protégeant » (RwP), qui repose sur les piliers suivants : tous les moyens pacifiques doivent être épuisés avant d'envisager une action militaire ; seul le Conseil de sécurité peut autoriser l'usage de la force, suivant les termes du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; l'usage de la force doit strictement se limiter au mandat de l'ONU dans ses éléments juridiques, opérationnels et temporels (16).

De fait, l'objectif est d'éviter toute interprétation abusive de la R2P qui remettrait en cause les principes classiques du droit international de non-ingérence et de non-intervention. La mise en œuvre de la R2P doit donc ne se limiter qu'à des circonstances exceptionnelles et l'usage de la force ne constitue que l'ultime recours. Il s'agit pour les Brésiliens de rester en cohérence avec leurs valeurs traditionnelles de politique étrangère, fondée

(15) ONU, *La Responsabilité de protéger*, Département de l'information de l'ONU, New York, mars 2012.

(16) Thorsten BENNER, « O Brasil como um empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger », *Política Externa*, vol. XXI, n° 4, 2013, p. 36.

sur le strict respect de la souveraineté des Etats et le pacifisme (17). La puissance sud-américaine reste par conséquent attentive à ce que la R2P ne serve pas de prétexte de façade utilisé par certaines puissances pour intervenir dans des pays tiers à des fins économiques et géopolitiques (18).

2011 a constitué une année charnière pour la R2P en cela que le Conseil de sécurité des Nations Unies a autorisé une intervention en Libye en faisant référence explicitement à ce concept. Le Conseil avait alors la particularité de représenter l'ensemble des BRICS, puisque, au-delà de la Chine et de la Russie (membres permanents), y étaient présents le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud en tant que membres non permanents. Or, bien qu'aucun des Etats du groupe des puissances émergentes ne se soit dans un premier temps opposé à l'intervention, les BRICS ont par la suite collectivement critiqué l'action de l'OTAN sur place. Les forces françaises, britanniques et américaines auraient en effet interprété de manière trop large leur mandat en s'attaquant à l'armée du colonel Kadhafi, sans que leurs frappes aériennes ne se limitent strictement à l'objectif de protection des civils. L'entreprise de l'OTAN visait ainsi clairement le renversement du régime libyen.

C'est l'intervention en Libye qui a permis de réactiver le débat sur la R2P et l'opportunité d'introduire la RwP. Sur ce point, les puissances occidentales ont vivement critiqué le concept promu par les autorités brésiliennes, jugé comme étant trop « rigide » et incapable d'apporter des « solutions opportunes, décisives et adaptées aux situations d'extrême gravité » (19). Américains et Européens ont ainsi considéré que la RwP était inopérable et préjudiciable dans le cas d'une action d'urgence. De leur côté, les Brésiliens ont été particulièrement déçus de constater que la RwP était finalement perçue comme « une initiative d'amateurs » (20).

Ce débat conceptuel n'a pas empêché après coup le Brésil du gouvernement Dilma de normaliser ses relations avec les nouveaux régimes en Tunisie, en Libye et en Egypte. A l'occasion d'une visite officielle de l'ex-président égyptien Mohamed Morsi à Brasilia, la Présidente brésilienne est allée jusqu'à féliciter le processus démocratique en cours dans son pays et a comparé la mobilisation du peuple égyptien à la campagne « Diretas Já » (« Elections directes maintenant »), en référence au mouvement populaire brésilien réclamant des élections présidentielles directes dans les années

(17) Rappelons que le Brésil est situé sur un continent qui a été victime pendant des décennies d'interventions officielles ou clandestines de la part des Etats-Unis, Washington considérant l'Amérique latine comme faisant partie de son « pré-carré ».

(18) Matias SPEKTOR, « Humanitarian interventionism Brazilian style? », *Americas Quarterly*, été 2012, p. 56.

(19) Peter WITTIG, *Commentaires du représentant permanent de l'Allemagne aux Nations Unies sur la RwP*, New York, 21 fév. 2012, disponible sur le site Internet www.globalr2p.org/resources/RwP.php (consulté le 29 octobre 2014).

(20) Thorsten BENNER, *op. cit.*, p. 39.

1980 (21). La pensionnaire du Planalto ne pouvait alors prévoir que, à peine deux mois après sa visite au Brésil, Mohammed Morsi allait être destitué, confirmant ainsi la complexité de la situation en Egypte et le fait que la démocratie est encore loin de s'imposer sur place.

De fait, avec le Printemps arabe, la diplomatie brésilienne n'a pas semblé prendre la mesure des événements. L'Itamaraty n'a pas su s'adapter à la situation en faisant le choix de ne pas aller jusqu'au bout du processus de révision des concepts classiques du non-interventionnisme, alors qu'il avait pourtant commencé par le faire dans d'autres circonstances (crises sud-américaines, MINUSTAH, FINUL, conflit israélo-palestinien, nucléaire iranien, etc.). Le gouvernement brésilien a plus généralement tardé à prendre une position claire, en oscillant entre le soutien aux dictateurs et la reconnaissance des mouvements révolutionnaires. L'ambiguïté de la politique extérieure brésilienne est d'autant plus étonnante que la présidente Dilma Rousseff avait souligné, au début de son mandat, que son gouvernement ferait en sorte de mieux défendre la démocratie et les droits de l'homme dans le monde, notamment en condamnant les régimes qui ne les respecteraient pas.

Ce positionnement ambigu de la part des Brésiliens dissimule en vérité la crainte d'offusquer les puissances chinoise et russe, avec lesquelles le Brésil cherche un rapprochement dans le cadre de sa stratégie d'insertion internationale. Cette analyse est confirmée par la quasi-inaction du Brésil dans le dossier syrien.

La crise syrienne : la confirmation d'une incohérence diplomatique

Le cas de la guerre en Syrie est une nouvelle fois révélateur de l'ambiguïté diplomatique du Brésil. Dans les années 2000, le gouvernement Lula avait entretenu de bonnes relations avec le régime de Bachar el Assad. Déjà, en septembre 2004, le Brésil s'était abstenu lors du vote de la résolution 1559 (22) du Conseil de sécurité de l'ONU condamnant implicitement la présence de la Syrie au Liban. Il y avait là une volonté d'affirmation de la position autonomiste brésilienne, les Américains et les Européens ayant, eux, voté pour cette résolution. Il s'agissait aussi de ne pas compromettre les relations entre le Brésil et la Syrie, pays sur lequel le gouvernement brésilien comptait s'appuyer pour se projeter au Moyen-Orient.

Le gouvernement Lula considérait la Syrie comme une base d'appui stratégique dans la région, à la fois pour le développement des flux commerciaux et pour l'implication du Brésil dans la résolution des conflits. Ce choix peut être expliqué par le fait que la population brésilienne comprend une importante communauté d'origine syro-libanaise, ce qui

(21) Diogo ALCÂNTARA, « Ao lado de Mursi, Dilma compara Primavera Árabe à campanha Diretas Já », *Terra*, 8 mai 2013.

(22) Conseil de sécurité de l'ONU, Résolution 1559 « Security Council declares support for free, fair presidential election in Lebanon; calls for withdrawal of foreign forces there », New York, 2 sept. 2004.

facilite potentiellement le rapprochement bilatéral. Cela s'explique aussi par la centralité géographique de la Syrie au Moyen-Orient. C'est dans ce cadre que se sont réalisées plusieurs visites diplomatiques : Celso Amorim, alors ministre des Relations extérieures, s'était rendu six fois à Damas, tandis que, pour sa part, le président Bachar el-Assad a réalisé son premier voyage transatlantique suite à son arrivée au pouvoir en se rendant au Brésil (23).

Concernant les événements actuels en Syrie, les autorités brésiliennes sont restées relativement discrètes sur le plan diplomatique. Si Brasilia a ponctuellement dénoncé les violations des droits de l'homme, elle n'accepte pas pour autant la mise en place de sanctions de la part de la communauté internationale, encore moins une intervention armée. Précisons sur ce point que le gouvernement brésilien doit tenir compte d'une certaine pression politique sur le plan domestique, notamment de la part des Brésiliens d'origine syro-libanaise. La grande majorité d'entre eux est de confession chrétienne et voit en Bachar el-Assad un protecteur des minorités face au fondamentalisme musulman (24).

En avril 2011, avant que la guerre civile n'éclate, le gouvernement brésilien s'est inquiété de l'escalade de la violence dans le pays et a condamné l'usage disproportionné de la force contre les manifestants désarmés. Brasilia a alors rappelé le rôle central que doivent jouer aussi bien le Conseil de sécurité de l'ONU que la Ligue arabe en tant qu'instances médiatrices (25). Cette position brésilienne de résolution de la crise syrienne via le multilatéralisme et par la voie pacifique s'est maintenue au cours des deux années suivantes, cela, en dépit de l'évolution du conflit vers une guerre faisant des centaines de milliers de victimes.

En août 2011, aux côtés de leurs partenaires indiens et sud-africains dans le cadre du Forum IBAS (26), les Brésiliens ont envoyé une délégation à Damas dans une tentative de sortie de crise négociée (27). Il s'agissait notamment de faire pression sur le gouvernement Assad pour que ce dernier mette fin aux violences et opère des réformes profondes. Pour ces grands acteurs du Sud, il importait à la fois d'assumer leurs responsabilités en tant que pays siégeant au Conseil de sécurité de l'ONU et d'éviter une intervention des puissances occidentales, comme ce fut le cas en Libye. Cette mission diplomatique n'a pas enregistré de résultats concrets puisque Bachar el Assad, qui avait reçu en personne la délégation des pays de l'IBAS, n'a respecté aucun engagement pris à cette occasion.

(23) Guilherme STOLLE PAIXÃO e CASARÕES, *op. cit.*, p. 48.

(24) Souhaïl BELHADJ, « Les gouvernements révolutionnaires latino-américains face à la contestation du régime allié syrien », Colloque « Circulations révolutionnaires Europe – Amériques », IHEAL, Paris, 27 mars 2014.

(25) Bruna FIGUEIREDO RIEDIGER, « A posição brasileira frente ao conflito na Síria », *Conjuntura Austral*, vol. IV, n° 20, 2013, p. 41.

(26) Forum de dialogue et de coopération multisectorielle entre l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud.

(27) Bruna FIGUEIREDO RIEDIGER, *op. cit.*, p. 42.

Le mois suivant, lors du discours de la présidente Dilma à la session annuelle de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Brésil a réitéré sa volonté de trouver une solution négociée au conflit, sans recours à la force. Dilma Rousseff a en outre rappelé la nécessité de respecter les principes de non-intervention et de non-ingérence, « *la communauté internationale ne devant pas retirer aux citoyens syriens la conduite du processus de changement en cours dans leur pays* » (28).

En octobre 2011, à l'instar de ses partenaires sud-africain et indien, le Brésil s'est abstenu lors du vote au Conseil de sécurité des Nations Unies d'une résolution prévoyant des sanctions contre le pouvoir syrien - résolution qui a par ailleurs reçu les vetos chinois et russe. Seulement un mois plus tard, les autorités de Brasilia, de Pretoria et de New Delhi, à travers une déclaration du groupe IBAS, ont condamné ouvertement les répressions du régime de Bachar el Assad, mais maintenu une position ferme contre toute intervention militaire en Syrie.

Suivant cette logique de résolution pacifique du conflit, le gouvernement brésilien a soutenu l'année suivante le Plan Annan, qui prévoyait notamment un cessez-le-feu, l'acheminement de l'aide humanitaire et l'organisation, par l'envoyé spécial de l'ONU, de négociations entre les différents belligérants, pour qu'aboutisse un dialogue national favorable à la paix. L'action de Koffi Annan est restée vaine, le conflit continuant de s'intensifier.

Toujours dans cet esprit, le Brésil a voté, en mai 2013, contre une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU planifiant une nouvelle fois une série de sanctions contre le régime de Damas. Les autorités brésiliennes craignaient que le texte de l'Assemblée ne soit interprété comme une invitation à envisager *in fine* le recours à la force, sans autre alternative. En août 2013, le Brésil est resté fermement opposé à toute solution militaire, cela, en dépit de l'utilisation d'armes chimiques en Syrie. Quelques semaines plus tard, il a salué l'accord trouvé avec le gouvernement Assad visant la destruction de tout l'arsenal chimique syrien (29).

Le Brésil a en outre accueilli positivement les conférences de Genève 1 et Genève 2 – le second cycle de négociations réunissant pour la première fois des représentants du régime de Bachar el Assad et ceux de l'opposition, ainsi qu'un certain nombre de pays souhaitant apporter leur médiation – destinées à trouver un consensus international pour la transition pacifique du pouvoir en Syrie. Dans ce cadre, Brasilia défend l'idée qu'il est nécessaire que le futur gouvernement de transition soit représentatif des différents segments de la société syrienne, ce qui inclut des membres du régime de Bachar el Assad. La solution défendue par le secrétaire général du ministère brésilien des Relations extérieures, Eduardo dos Santos,

(28) Dilma ROUSSEFF, Discours à la session annuelle de l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, sept. 2011.

(29) Bruna FIGUEIREDO RIEDIGER, *op. cit.*, p. 48.

à la Conférence de la paix sur la Syrie de janvier 2014 (Genève 2), est précisément l'établissement d'un gouvernement de transition neutre à Damas. Le diplomate brésilien a dès lors critiqué la position des Occidentaux, ces derniers posant comme condition préalable à toute négociation le départ du président Assad. Lors de la même conférence, Eduardo dos Santos s'est également attaché à dénoncer les financements et l'acheminement d'armes vers la Syrie de la part d'acteurs extérieurs, des immixtions qui ne feraient que nourrir le conflit (30).

De fait, le Brésil a maintenu depuis le début des événements une position favorable au dialogue avec le régime de Bachar el Assad. D'autre part, pour Brasilia, la sortie de crise en Syrie passe par des négociations internes et non par des pressions extérieures. De fait, dans le dossier syrien, les autorités brésiliennes semblent avoir de grandes difficultés pour concilier les principes historiques de leur politique extérieure non interventionniste avec ceux promus ces dernières années. Aussi bien le principe de « non-indifférence » que celui de « responsabilité en protégeant » - qui doit encadrer le principe de « responsabilité de protéger » - induisent la possibilité d'actions fermes de la part de la communauté internationale pour mettre fin à des violations massives des droits de l'homme.

* *
*

Le Brésil souhaite profiter au mieux de la redistribution du pouvoir mondial qui s'opère actuellement. Dans ce contexte, la puissance sud-américaine entend avant tout promouvoir le multilatéralisme, en particulier pour les questions de sécurité internationale touchant la région explosive du Moyen-Orient. A l'avenir, le Brésil ne pourra peser dans un système multipolaire que si ce dernier reste relativement stable.

L'action extérieure du pays sud-américain reste de manière générale encore fortement limitée par les principes de non-ingérence, de non-intervention et de non-recours à la force, ainsi que par une vision dépassée de la sacro-sainte souveraineté nationale. Soulignons néanmoins que ponctuellement, durant le gouvernement Lula, la diplomatie brésilienne a fait preuve de flexibilité avec la promotion du concept de « non-indifférence », ce dernier ayant servi à justifier un plus grand investissement du Brésil dans certains dossiers sensibles, à l'instar du conflit israélo-palestinien, de l'instabilité au Liban et du nucléaire iranien.

Avec l'arrivée au pouvoir de Dilma Rousseff, qui a coïncidé avec les Printemps arabes, le Brésil semble être revenu à une stratégie internationale plus traditionnelle et moins risquée, en appliquant de manière plus stricte le non-interventionnisme et la non-ingérence. Le ton diplomatique énergique des années Lula a aussi fait place à une diplomatie

(30) « Brasil critica financiamento a guerra na Síria e rejeita solução imposta », *Estado de São Paulo*, 22 janv. 2014.

discrète et attentiste. Des incohérences doivent être relevées, notamment sur la question de la défense des droits de l'homme. La présidente Dilma avait souhaité sortir le Brésil de son pragmatisme sur ce thème mais, de fait, le gouvernement brésilien n'a pas souhaité réviser les principes traditionnels de sa diplomatie, lesquels l'empêchent d'œuvrer activement pour protéger les populations civiles en détresse à travers le monde.

De plus, si les autorités brésiliennes souhaitent que priorité soit donnée à la voie diplomatique, il est un fait que Brasilia ne s'est pas investi outre mesure sur la question syrienne, laissant ainsi les puissances occidentales et la Russie seules dans la gestion de la crise. Le Brésil, qui apparaît dépassé par les événements, a dès lors mis en lumière la faiblesse de sa capacité médiatrice, à l'heure où il doit s'affirmer en tant qu'acteur assumant ses responsabilités internationales.