

Institut d'études politiques de Paris

ECOLE DOCTORALE DE SCIENCES PO

**Programme doctoral de Science Politique, mention Relations
Internationales**

Convention de cotutelle avec Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Doctorat en Science politique, spécialité Relations internationales

La politique étrangère brésilienne et les opérations de maintien de la paix des Nations unies

Résumé

Hugo Bras Martins da Costa

*Thèse dirigée par Carlos MILANI, Professor Titular, Guillaume DEVIN,
Professeur émérite des Universités*

Soutenance le 5 juillet 2022

Jury :

Maria Regina Soares de Lima, Professora, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Carlos Roberto Sanchez Milani, Professor titular, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Guillaume Devin, Professeur émérite, Institut d'études politiques de Paris

Letícia de Abreu Pinheiro, Professora, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Mélanie Albaret, Maître de Conférences, Université Clermont Auvergne

Kai Michael Kenkel, Associate Professor, Universidade Católica do Rio de Janeiro



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Hugo Bras Martins da Costa

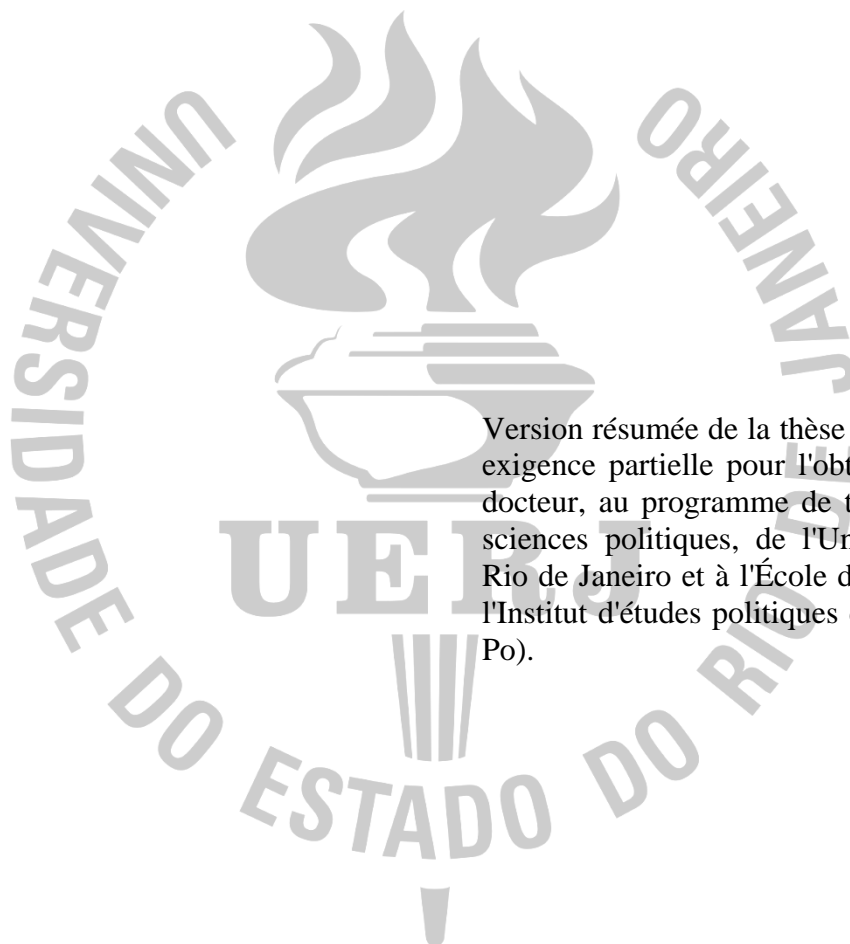
**La politique étrangère brésilienne et les opérations de maintien de la paix
des Nations unies**

Rio de Janeiro

2022

Hugo Bras Martins da Costa

**La politique étrangère brésilienne et les opérations de maintien de la paix des Nations
unies**



Version résumée de la thèse présentée, comme exigence partielle pour l'obtention du titre de docteur, au programme de troisième cycle en sciences politiques, de l'Université d'État de Rio de Janeiro et à l'École de la Recherche de l'Institut d'études politiques de Paris (Sciences Po).

Directeurs de Thèse : Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (UERJ)

Prof. Dr. Guillaume Devin (Sciences Po)

Rio de Janeiro

2022

TABLE DE MATIÈRES

	INTRODUCTION	6
	L'État de l'art	7
	Les objectives et la problématique	11
	La thèse	11
1	APPROCHE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE	14
1.1	Hypothèses du modèle analytique de la politique brésilienne de maintien de la paix	18
1.2	Plan de recherche	20
2	L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA POLITIQUE BRÉSILIENNE DE MAINTIEN DE LA PAIX	23
3	PARTICIPATION DU BRÉSIL DANS L'AGENDA DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES	30
3.1	Participation du Brésil au processus de création de la Force d'urgence des Nations unies (FUNU I) à l'Assemblée générale des Nations Unies	30
3.2	Participation du Brésil au Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C-33) de l'Assemblée générale des Nations unies : de sa contribution à la création de l'organe en 1965 jusqu'en 1977	31
3.3	Le retour du Brésil au sein du Comité spécial de l'Assemblée générale des Nations unies sur les opérations de maintien de la paix (C-34) en 1996	33
3.4	Participation du Brésil au Comité spécial de l'Assemblée générale des Nations unies sur les opérations de maintien de la paix (C-34) : du retour du Brésil en 1996 à 2018	34
3.4.1	<u>Gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (1996-2002)</u>	34
3.4.2	<u>Gouvernement de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)</u>	35
3.4.3	<u>Gouvernement de Dilma Rousseff (2011-2016)</u>	36
3.4.4	<u>Gouvernement de Michel Temer (2016-2018)</u>	38
3.5	Considérations finales de ce chapitre	38
4	PARTICIPATION DU BRÉSIL DANS L'AGENDA DE MAINTIEN DE LA PAIX DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES	40

4.1	Biennium 1946-1947	40
4.2	Biennium 1951-1952	41
4.3	Biennium 1954-1955	42
4.4	Biennium 1963-1964	43
4.5	Biennium 1967-1968	44
4.6	Biennium 1988-1989	45
4.7	Biennium 1993-1994	46
4.8	Biennium 1998-1999	47
4.9.	Biennium 2004-2005	48
4.10	Biennium 2010-2011	50
4.11	Considérations finales de ce chapitre	51
5	LE PROCESSUS DÉCISIONNEL BRÉSILIEN EN RÉPONSE AUX INVITATIONS DE L'ONU À ENVOYER DES TROUPES NATIONALES DANS DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX	53
5.1	Invitations acceptées par le gouvernement brésilien	53
5.1.1	<u>Force d'urgence des Nations unies (FUNU I) – 1956</u>	53
5.1.2	<u>Opérations des Nations unies au Mozambique (ONUMOZ) – 1993</u>	54
5.1.3	<u>Mission de vérification des Nations unies en Angola III (UNAVEM III) – 1994</u>	54
5.1.4	<u>Administration transitoire des Nations unies pour le Timor oriental (ATNUTO) – 1999</u>	55
5.1.5	<u>Mission d'appui des Nations unies au Timor oriental (MANUTO) – 2004</u>	55
5.1.6	<u>Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) – 2004</u>	56
5.1.7	<u>Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) Groupe d'intervention maritime (GIM) – 2010</u>	56
5.2	Invitation déclinée par le gouvernement brésilien	57
5.2.1	<u>Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) – 2018</u>	57
5.3	Considérations finales de ce chapitre	57
	CONCLUSION	62
	BIBLIOGRAPHIE	72

INTRODUCTION

Crée de façon improvisée en 1956 dans le but de suppléer au mécanisme de la sécurité collective prévue dans la charte des Nations Unies (ONU), les opérations de maintien de la paix se sont institutionnalisées au fil d'un processus non-linéaire d'évolution historique au sein de l'Organisation. Également, les missions de maintien de la paix se sont transformées dans la politique publique multilatérale¹ en l'axe le plus visible et le plus connu des Nations Unies dans la gestion de la sécurité internationale après la fin de la guerre froide [Hatto, 2015].

Comme les Nations Unies n'ont pas de budget propre ni d'armée permanente et comme la charte de l'ONU n'oblige pas les États membres à céder des troupes et des policiers à l'Organisation, la politique publique multilatérale du maintien de la paix reste toujours soumise aux initiatives des États membres pour sa mise en œuvre. En d'autres termes, la mise sur pied d'une opération de maintien de la paix reste dépendante de l'autorisation des États membres du Conseil de Sécurité ou de l'Assemblée Générale de l'Organisation, ainsi que des contributions financières et de personnel militaire, policier et civil des États membres [Hatto, 2015].

Compte tenu de la centralité occupée par les États dans le fonctionnement de cette politique publique multilatérale, la thèse vise à contribuer à une meilleure connaissance des dimensions politique et stratégique du maintien de la paix au niveau des États. Objet d'étude par excellence de la science politique et des relations internationales, celles-ci diffèrent des dimensions militaire et opérationnelle ou financière et budgétaire du maintien de la paix au niveau des États. Elles peuvent être divisées en deux aspects. Premièrement, elles s'expriment dans les contributions de ces États en militaires, policiers et les civils aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Deuxièmement, elles découlent de ses actions diplomatiques dans les forums des Nations Unies axés sur le thème du maintien de la paix, particulièrement l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Plus particulièrement, cette thèse vise à contribuer aux efforts de la littérature qui cherche à comprendre d'une part pourquoi les États acceptent l'invitation du Secrétariat de l'ONU à participer à ses opérations de maintien de la paix, et d'autre part, pourquoi ces États adoptent certaines positions dans les forums de l'Organisation qui établissent les mandats des

¹ Sur la conceptualisation des politiques publiques multilatérales, voir Franck Petiteville « Le multilatéralisme » p.33-38.

missions de maintien de la paix, façonnent leur structure opérationnelle, définissent leur doctrine et leurs principes fondamentaux.

L'État de l'art

Divers travaux s'emploient à expliquer les raisons des contributions des États aux missions de la paix des Nations Unies, aboutissant à une vaste palette de réponses à notre question de départ. Compte tenu la grande diversité des arguments explicatifs mobilisés par la littérature spécialisée, Alex Bellamy et Paul Williams ont organisé une typologie des clusters explicatifs selon le type de rationalité mobilisée dans les principaux articles et livres publiés sur ce sujet de recherche : rationalités politiques ; rationalités économiques ; rationalités de sécurité ; rationalités institutionnelles ; rationalités normatives [Bellamy & Williams, 2013].

Figure 1. Rationalités et inhibiteurs des contributions aux opérations de maintien de la paix

Sector	Rationale	Inhibitor
<i>Political</i>	<ul style="list-style-type: none"> • National prestige • Voice in international affairs/UN • Peer pressure • Further other foreign policy goals 	<ul style="list-style-type: none"> • Alternative priorities • Exceptionalism • Absence of international pressure • Difficult domestic politics • Damage to national reputation • Preference for non-UN solutions
<i>Security</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Resolve regional conflicts • Contribute to global peace • Support a conflict party 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposes additional costs
<i>Economic</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Financial rewards: states, ministries, militaries, individuals, and firms 	<ul style="list-style-type: none"> • Military antipathy to UN • No internal incentives for UN peacekeeping
<i>Institutional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gain operational experience • Prevent military involvement in domestic politics • Improve interoperability • Legitimize armed forces 	
<i>Normative</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Good Samaritan/Humanitarian • Support UN system 	<ul style="list-style-type: none"> • Discomfort with normative agenda • Discomfort with 'robust' peacekeeping

Source : Bellamy & Williams, 2013, p.423

D'après la révision des principaux arguments théoriques mobilisés dans la littérature, il apparaît que les explications centrées sur le niveau structurel des États sont le plus nombreuses, alors que les approches qui abordent le sujet au travers de l'analyse de la dynamique politique de ces processus décisionnels sont plus rares. Il est également possible de vérifier que les analyses structurelles ont centré leurs arguments sur deux types d'explications pour justifier le déploiement de casque bleus aux opérations de maintien de la paix de l'ONU : l'approche réaliste et l'approche libérale.

L'approche réaliste est fondée sur une compréhension des opérations de maintien de la paix de l'ONU comme un système profitant aux puissances moyennes et aux petits États. Selon l'argument réaliste, la participation aux missions de paix donne aux puissances moyennes une chance de devenir membre d'un club spécial au sein des Nations Unies et de jouer du maintien de la paix comme d'un multiplicateur de puissance dans le champ de la paix et de la sécurité internationale. Pour les petits États, elle est une bonne manière de compenser la faiblesse de leur puissance et d'exister internationalement malgré des ressources fort limitées. Elle leur permet en fin de compte de sortir, ne serait-ce que symboliquement, de leur zone géographique propre [Neack, 1995 ; Findlay, 1996 ; Cooper, 1997 ; Maloney, 2001 ; Kammler, 1997 ; Berkok ; 2006 ; Thakur, 1980 ; Rana, 1970 ; Krishnamasamy, 2001, 2003a ; 2003b ; Buillon, 1997].

Pour sa part, l'approche libérale combine des contributions issues du constructivisme et de la littérature de la paix démocratique. Ces auteurs ont en commun de valoriser les effets des normes démocratiques et du type de régime politique (démocratique ou non démocratique) sur l'engagement des États aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. D'un côté, ils considèrent que les États démocratiques sont généralement plus disposés à contribuer aux opérations de maintien de la paix de l'ONU à cause : 1. d'un intérêt à satisfaire leurs besoins communs au travers de la coopération au sein d'une organisation internationale ; 2. des principes de politique étrangère inscrits dans leurs ordonnancements juridiques nationaux et dans l'ordonnement juridique international qu'ils ont ratifié ; 3. de la protection ou de la promotion des valeurs libérales dans les États non libéraux ayant reçu le plus grand nombre de missions de paix [Daniel et al, 2008 ; Lebovic, 2004 ; Daniel et Caraher, 2006 ; Andersson, 2002].

D'un autre côté, ils considèrent que les États membres issus d'un processus de transition démocratique récent sont plus disposés à contribuer aux opérations de maintien de la paix de

l'ONU au regard de l'intérêt qu'ils peuvent avoir de réaliser l'un des trois objectifs. D'abord, signaler leurs intentions à un public international et national en clarifiant qu'un changement sismique a eu lieu au sein de la culture politique de l'État, et que celui-ci est désormais un État fiable pour prendre des engagements internationaux crédibles. L'engagement dans les opérations de paix, en d'autres termes, peut être positivement instrumental. Ensuite, promouvoir et accélérer les réformes internes des institutions politiques, notamment la réforme des relations entre civils et militaires. Les institutions politiques d'un État en transition étant souvent trop divisées et faibles pour faire passer les réformes nationales nécessaires que l'État en voie de démocratisation peut élever son processus d'élaboration de politiques nationales au niveau international en empruntant l'espace de négociation dont il a besoin pour réaliser une partie de son programme de réformes. Enfin, offrir aux budget et dépenses militaires et de la défense des avantages économiques en période d'incertitude où de restrictions. La participation aux opérations de maintien de la paix incite à utiliser ces opérations comme une source de revenus pour le budget militaire et de la défense afin de couvrir les salaires des militaires individuels, de soutenir les coûts opérationnels et d'acheter des équipements militaires [Sotomayor, 2014].

Avant de passer à la présentation des approches centrées sur les dynamiques politiques des processus décisionnels des États, il faut souligner les principales limitations de la majorité des approches centrées sur le niveau structurel des États. En premier lieu, elles sont fondées sur la seule observation des corrélations entre variables et ne sont pas suffisantes pour distinguer conceptuellement une corrélation contingente entre variables de l'explication des effets des variables indépendantes sur la variable dépendante. En deuxième lieu, elles ne sont pas non plus capables d'établir une relation dialectique entre agence et structure pour expliquer pourquoi les États acceptent l'invitation de l'ONU à participer aux opérations de maintien de la paix. En troisième lieu, elles ne sont pas capables d'expliquer les différents niveaux d'engagement aux opérations de maintien de la paix de l'ONU entre les États membres dotés d'un régime politique et de ressources de puissance similaires. En quatrième lieu, elles ne sont pas capables d'expliquer les différents niveaux d'engagement aux opérations de maintien de la paix de l'ONU entre les gouvernements nationaux qui se sont succédés au sein d'un même État membre. Enfin, en dernier lieu, il est possible de vérifier que les arguments mobilisés par les libéraux et les réalistes contredisent les données empirique des contributions aux opérations de maintien de la paix de l'ONU par pays depuis la fin de la guerre froide. En effet, ni les États qui figurent au plus haut des classements globaux par indice de consolidation démocratique, ni

ceux qui sont qualifiés de puissances moyennes, ne figurent réellement parmi les contributeurs significatifs des missions de maintien de la paix, en matière de troupes militaires ou policières.

Du côté des approches centrées sur les dynamiques politiques des processus décisionnels des États, plus récentes, deux arguments théoriques prédominent, pour expliquer les contributions des États aux opérations de maintien de la paix. Le premier argument est centré sur la politique bureaucratique et l'orientation idéologique du parti ou de la coalition politique au pouvoir. Selon cette approche, la branche exécutive et les bureaucraties des affaires étrangères imposent leurs préférences au sein du processus décisionnel des politiques étrangères de maintien de la paix des États en raison : (1) du monopole du pouvoir exécutif sur la décision ultime d'engagement militaire ; (2) du contrôle exercé par les bureaucraties des affaires étrangères sur les canaux d'action diplomatiques pour appeler à la participation des États aux opérations de maintien de la paix.

Le plus célèbre exemple d'utilisation de l'argument centré sur la politique bureaucratique et l'orientation idéologique du parti ou coalition politique au pouvoir demeure certainement l'article de Kimberly Marten *Lending Forces : Canada, India and UN Peacekeeping et Lending Forces : Canada's Military Peacekeeping* [Marten, 2000; 2006]. Selon Marten, malgré l'influence croissante des forces armées sur la prise de décision nationale en matière de déploiement de casques bleus aux missions de paix de l'ONU, les contributions des États peuvent se comprendre au regard de la compatibilité de l'opération avec la culture organisationnelle de la bureaucratie des affaires étrangères, ainsi qu'avec la vision du parti ou coalition politique au pouvoir [Marten, 2006].

Le deuxième argument est centré sur les relations civiles militaires et repose sur l'idée selon laquelle, comme le maintien de la paix est un instrument militaire inséré dans la politique étrangère des États, les forces armées sont les seules à pouvoir assurer sa mise en œuvre. Suivant ce raisonnement, le refus des militaires de participer aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, constituerait un puissant frein dans le processus décisionnel. Le plus célèbre exemple d'utilisation de l'argument centré sur les relations civiles militaires pour expliquer contributions des États aux opérations de maintien de la paix est cette fois l'article de Arturo Sotomayor Velázquez, *Why Some States Participate in UN Peace Missions While Others Do Not : An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations* [Sotomayor, 2010]. Selon Sotomayor, les niveaux d'engagement des États aux opérations de maintien de la paix de l'ONU peuvent être expliqués par le type de

doctrine militaire employé par les forces armées des États (externe ou interne) et par le degré d'intégration de leurs politiques étrangère et de défense. Suivant ce raisonnement, les États dont la doctrine militaire des forces armées est dirigée vers l'extérieur et dont la politique étrangère et de défense sont intégrées seraient plus disposés à contribuer aux missions de la paix des Nations Unies. En revanche, les États dont la doctrine militaire des forces armées est dirigé vers l'intérieur et dont la politique étrangère et de défense ne sont pas intégrées seraient plus réticents [Sotomayor, 2010].

Les objectifs et la problématique

Cette thèse a pour objectif principal de contribuer au développement, en dialogue avec la littérature spécialisée, des approches explicatives centrées sur le niveau domestique de la politique étrangère des États. Plus précisément, elle vise à participer à un approfondissement des approches explicatives de la politique étrangère de maintien de la paix des États, centrées sur les processus décisionnels.

Pour répondre à ces enjeux, nous proposons un modèle analytique et réalisons une étude approfondie sur le cas du Brésil. C'est ainsi qu'il s'agira de répondre à la problématique suivante :

Quelles sont les principales contraintes internes de la politique brésilienne de maintien de la paix qui ont influencé d'une part ses décisions en faveur du déploiement de troupes aux opérations de maintien de la paix de l'ONU et d'autre part ses prises de position dans les débats du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale de l'Organisation, deux organes fondamentaux de la politique publique multilatérale du maintien de la paix ?

La thèse

La thèse est divisée en une introduction, cinq chapitres et une conclusion. Le premier chapitre porte sur la théorie, la méthodologie, les concepts et les définitions qui permettront d'expliquer les contraintes domestiques de la politique brésilienne de maintien de la paix. La

définition de la politique étrangère utilisée dans l'ensemble de la thèse sera donc posée dès ce premier moment. Sera aussi présentée l'approche décisionnelle, proposée par les auteurs du champ de l'Analyse de Politique Étrangère (APE) ainsi que la typologie des contributions des États aux missions de paix de l'ONU développée par Katharina Coleman [Coleman, 2013] qui serviront de cadre théorique à l'ensemble de la thèse pour l'analyse des dimensions politique et stratégique de la politique de maintenance brésilienne. Nous introduirons également les ajouts au modèle Coleman proposés par Alex Bellamy et Paul Williams [Bellamy & Williams, 2012]. Enfin, seront présentés le modèle analytique et les hypothèses qui ont été formulées pour guider l'étude des contraintes internes de la politique brésilienne de maintien de la paix, ainsi que le plan de recherche et le processus de collecte, traitement et systématisation des données empiriques de la thèse.

Le deuxième chapitre examine l'architecture institutionnelle de la politique étrangère de maintien de la paix du Brésil. Celle-ci sera analysée à partir du processus d'institutionnalisation de la politique de maintien de la paix au sein de l'État brésilien, la définition de ses normes et de ses acteurs, en prêtant attention à leurs agendas et leurs préférences politiques. Ce chapitre prêtera attention aussi à des variations et des continuités entre les types de contribution du Brésil aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. Enfin, seront présentés les principaux acteurs nationaux de la politique brésilienne de maintien de la paix et les considérations finales de ce chapitre.

Le troisième chapitre porte sur la trajectoire brésilienne dans l'agenda du maintien de la paix au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, en cherchant à comprendre la position normative et doctrinale brésilienne par rapport aux opérations de maintien de la paix de l'ONU et comment le Brésil a interagi avec la dynamique politique et institutionnelle de cet organisme. Plus particulièrement, les contraintes domestiques de ces positions seront analysées en quatre étapes. Dans la première section, sera analysé le rôle du Brésil dans le débat de l'Assemblée générale sur la création de la première opération de maintien de la paix de l'ONU, l'UNEF I en 1956, sur la base de l'utilisation du mécanisme *Uniting for Peace Resolution*, pour surmonter la crise au niveau du mécanisme de sécurité collective prévu à l'origine dans la Charte des Nations Unies. Dans la deuxième section, sera étudié le rôle du Brésil dans l'approbation de la résolution de 2006 de l'Assemblée générale des Nations Unies créant le Comité spécial sur les opérations de maintien de la paix. On se penchera aussi sur son rôle durant les premières années de fonctionnement de l'ancien C-33, jusqu'à sa sortie en 1977. Dans la troisième section, on étudiera l'absence du Brésil du Comité des opérations spéciales de maintien de la paix de

l'UNGA pendant deux décennies, ainsi que son retour en 1996. Dans la quatrième étape, seront analysées les positions du Brésil dans les sessions d'ouverture annuelles du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale des Nations Unies entre 1996 et 2018.

Le quatrième chapitre examine la trajectoire brésilienne dans l'agenda du maintien de la paix au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, en cherchant à comprendre la position normative et doctrinale brésilienne par rapport à cette politique publique multilatérale de l'ONU. On verra comment le Brésil a profité de son statut de membre électif du CSNU et interagi avec la dynamique politique et institutionnelle de cet organisme pour faire avancer sa vision et ses intérêts tout au long de ces 10 mandats électifs au CSNU entre 1946 et 2011. Plus précisément, seront analysés les votes et les positions du Brésil concernant la structuration et le renouvellement des mandats des opérations de maintien de la paix, notamment les opérations de paix dans lesquelles le Brésil a fourni des troupes, de même que les positions du Brésil dans les principales résolutions qui traitent d'un sujet d'influence directe sur le maintien de la paix.

Le cinquième chapitre porte sur les processus décisionnels au niveau de l'État brésilien entre 1956 et 2018, qui ont abouti à des réponses positives de la Présidence de la République aux invitations faites par le Secrétariat des Nations Unies à déployer des forces armées aux missions de la paix, ainsi qu'à la ratification de chacune de ces décisions présidentielles par le Congrès National. Ce chapitre traite également du cas du processus décisionnel activé au niveau de l'État brésilien pour répondre à l'invitation des Nations Unies à déployer des troupes auprès de la Mission intégrée multidimensionnelle des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), qui a abouti à une réponse négative du gouvernement brésilien en 2018.

La conclusion résume les principaux arguments de la thèse, en indiquant les résultats trouvés à partir de l'analyse effectuée dans chaque chapitre. Nous y présentons les conclusions de notre étude sur les principales contraintes internes de la politique brésilienne de maintien de la paix ainsi que les apports de la thèse à la littérature sur la prise de décision et les opérations de maintien de la paix. Nous mentionnons enfin les lacunes laissées par cette thèse qui pourront être comblées par de nouvelles recherches.

1. APPROCHE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

Pour répondre à la question de recherche sur les contraintes domestiques de la politique brésilienne de maintien de la paix, cette thèse prendra comme unité d'analyse ses processus décisionnels concernant le déploiement de troupes dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Également, se concentrera aussi sur l'étude des positions du Brésil au sein des forums des Nations Unies qui gèrent le maintien de la paix, en mettant l'accent sur l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité des Nations Unies.

À son tour, le cadre théorique principal de cette thèse s'appuiera sur les contributions offertes l'approche décisionnelle au sein de la littérature de l'Analyse de Politique Étrangère (APE) suivant laquelle l'explication des actions des politiques étrangères des États ne peut être dissociée de l'analyse du processus d'élaboration de ces politiques.

La tradition de l'APE centrée sur l'approche décisionnelle se subdivise elle-même en d'innombrables angles théoriques, qui nous informent sur la prise de décision en politique étrangère et ne doivent être considérées comme concurrents ou exclusifs les uns des autres. Néanmoins, il faut souligner que les approches théoriques ne sont que des simplifications abstraites de réalités empiriques plus complexes des politiques étrangères des États, influencées par des agendas de recherche. Par conséquent, cette thèse considère que la pertinence de chaque angle théorique de l'approche décisionnelle de l'APE peut s'interpréter selon les réalités empiriques plus complexes de chaque domaine particulier de la politique étrangère des États.

À cet égard, la thèse embrasse l'argument développé par Rubens Duarte et Maria Regina Soares de Lima selon lequel la politique étrangère des États doit être analysée en tenant compte les particularités du processus décisionnel de chaque domaine spécifique de cette politique publique [Duarte & Soares de Lima, 2017].

« La compréhension de la politique étrangère comme un type sui generis de politique publique suppose que sa formulation est inscrite dans le jeu politique interne, même si cette politique est centrée sur les actions internationales de l'État et, par conséquent, elle est aussi influencée par le système international (Milani et Pinheiro 2013). C'est pourquoi l'État n'est pas le seul acteur à étudier dans le cadre des relations internationales, bien qu'il soit chargé de filtrer et de coordonner les autres acteurs - ce qui donne au gouvernement le rôle principal dans la formulation de ce type particulier de politique publique. Différents

acteurs nationaux tentent de préserver leurs intérêts en exerçant une pression sur l'État et en l'amenant à mettre en place les stratégies d'intégration internationale qui leur sont les plus favorables. Les acteurs qui ont une influence sur la prise de décision en matière de politique étrangère sont très hétérogènes : agences gouvernementales, ministères, organismes de la société civile, exportateurs, banques, compagnies d'assurance, etc. (...) Cependant, décrire et analyser la politique étrangère en tant que politique publique n'est pas suffisant pour une étude détaillée. Il convient de prêter attention à l'existence de différents domaines thématiques de la politique étrangère, chacun ayant ses propres particularités en termes d'intérêts, de récits, de capacités matérielles et symboliques des acteurs impliqués, d'initiatives pour mobiliser un soutien interne, etc. La formulation de la politique de coopération a une dynamique très différente de celle de la politique commerciale, qui est également très distincte par rapport à la politique des droits de l'homme, et cette dernière, à son tour, n'a rien à voir avec le processus d'élaboration des discours à prononcer devant l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité de l'ONU » [Duarte & Soares de Lima, 2017, p.2]

Avec l'objectif d'identifier les particularités du processus décisionnel des politiques de maintien de la paix des États et de définir ainsi l'angle théorique de l'approche décisionnelle de l'APE le plus approprié pour son analyse, cette thèse considère qu'une première spécificité réside dans la dynamique complexe construite sur un « jeu de deux niveaux » [Putnam, 1988]. Le premier niveau est constitué par la négociation entre les négociateurs au nom de l'État et les représentants du Secrétariat des Nations Unies dans de laquelle résulte l'invitation formelle de l'ONU à participer au maintien de la paix. Le deuxième niveau est constitué par la prise de décision nationale pour répondre à l'invitation de l'ONU, laquelle donne en dernière instance son accord pour le déploiement. Plus précisément, la recherche examinera plus en détail la spécificité de ce deuxième niveau du processus décisionnel de la politique étrangère de maintien de la paix des États : la prise de décision nationale.

Néanmoins, comme les articles et ouvrages analysant ce second niveau sont rares dans la littérature spécialisée, il est difficile de déduire d'une simple revue bibliographique quelles seraient les autres spécificités du processus décisionnel interne de la politique de maintien de la paix des États. Pour contourner cet obstacle, cette thèse considère que, grâce au contenu de sa principale action publique (l'emploi de la force armée hors de la frontière de l'État en temps de paix sous contrôle opérationnel légal des Nations Unies), la spécificité du processus décisionnel de la politique étrangère du maintien de la paix peut être comprise au travers d'un parallèle avec la littérature plus large sur analyse du recours à l'instrument militaire dans la politique étrangère des États.

À cet égard, Michel Liégeois constate qu'une spécificité du processus décisionnel en matière de recours à l'instrument militaire dans la politique étrangère repose sur la concentration du pouvoir au sommet de l'État [Liégeois, 2007]. La concentration du pouvoir s'explique par la prérogative monopolisée par le plus haut niveau de l'État sur l'emploi de la force armée hors de la frontière nationale : malgré les types des régimes constitutionnels et politiques des États, l'emploi de la force armée hors de la frontière nationale est une sphère de l'action publique de la politique étrangère des États dans laquelle le gouvernement au pouvoir exécutif demeure un acteur incontournable du processus d'élaboration. Il est celui qui détient le pouvoir de veto sur la décision ultime [Liégeois, 2007].

« Nonobstant les formes institutionnelles spécifiques à chaque pays, le recours aux armes apparaît toujours comme une décision singulière dont les modalités s'écartent de celles de vigueur dans les autres domaines de l'action politique. Dans un régime présidentiel ou semi-présidentiel, la décision sera l'ouvrage du chef de l'État dont la sollicitude en ces moments décisifs a été décrite par de nombreux témoignages. (...) En régime parlementaire, la décision est davantage collégiale et la personnalisation de la responsabilité politique fait place à une responsabilité gouvernementale » [Liégeois, 2007, p.406-407].

Néanmoins, Graham Allison et Michel Liégeois soulignent que, dans ce type de décision, la concentration du pouvoir décisionnel ultime entre les mains du gouvernement ne signifie pas que le processus de préparation du déploiement des forces armées d'un État sera l'œuvre d'un acteur unitaire, représentatif de l'intérêt national [Allison, 1971 ; Liégeois, 2007]. Plus particulièrement, Allison affirme que l'usage de la force hors de la frontière d'un État n'est jamais autorisé sans une consultation et coordination (marchandages, disputes et accords) approfondie entre une pluralité d'acteurs individuels et de groupes d'acteurs représentant des intérêts divers. Ceux-ci sont souvent les mieux placés dans la structure étatique : ils dominent les « canaux d'action » [Allison, 1971].

Par ailleurs, Graham Allison constate que la prise de décision nationale en matière d'usage de la force par un État ne sera pas l'œuvre d'un acteur unitaire représentant de l'intérêt national qui, pour décider, (1) s'appuie sur un système de préférences stables et explicites ; (2) poursuit un but clairement défini par rapport auquel il est en mesure de comparer les différentes options qui s'offrent à lui ; (3) dans une situation où la transparence de l'information est totale et toutes les alternatives possibles peuvent donc être connues ; (4) a pour seule finalité de trouver la solution optimale au problème parce qu'il ne tient compte que des données propres au problème et prend la décision qui correspond au choix optimal/ rationnel en mesure de maximiser son utilité (maximisation des gains/minimisation des pertes). En d'autres termes,

Graham Allison met en évidence les limites du paradigme du choix rationnel pour expliquer l'usage de la force par un État [Allison, 1971].

En utilisant comme référence l'idée de rationalité limitée (*bounded rationality*), Allison affirme donc que, si la décision de la politique étrangère des États en matière d'emploi de la force hors de la frontière nationale n'est pas le fruit de la volonté d'un acteur unique, mais bien la réalisation de la confrontation des différents points de vue véhiculés au sein des agences gouvernementales, elle ne peut s'analyser comme la mise en œuvre d'un choix rationnel [Allison, 1971].

« Le modèle de politique gouvernementale (ou bureaucratique) ne voit pas d'acteur unitaire, mais plutôt de nombreux acteurs - des acteurs qui ne se concentrent pas sur une seule question stratégique, mais sur de nombreux problèmes intra-nationaux ; des acteurs qui agissent en fonction d'un ensemble cohérent de préférences stratégiques, plutôt qu'en fonction de diverses conceptions d'objectifs nationaux, organisationnels et personnels ; des acteurs qui prennent des décisions gouvernementales non pas par un choix unique et rationnel, mais par des tiraillements qui sont la politique. L'appareil de chaque gouvernement national constitue une arène complexe pour le jeu intra-national. Les dirigeants politiques au sommet de l'appareil sont rejoints par les hommes qui occupent des postes au sommet des grandes organisations pour former un cercle de joueurs centraux. Ceux qui rejoignent le cercle viennent avec un certain statut indépendant. Comme l'éventail des problèmes de politique étrangère auxquels est confronté un gouvernement est très large, les décisions doivent être décentralisées - ce qui donne à chaque acteur une discrétion baronniale considérable. (...) Dans ce processus, il arrive qu'un groupe attaché à une ligne de conduite triomphe d'autres groupes luttant pour d'autres alternatives. Cependant, il arrive tout aussi souvent que des groupes tirant dans des directions différentes produisent un résultat, ou mieux une résultante - un mélange de préférences conflictuelles et de pouvoir inégal de divers individus - distinct de ce qu'une personne ou un groupe avait prévu. Dans les deux cas, ce qui fait bouger les pièces d'échec, ce ne sont pas simplement les raisons qui soutiennent une ligne de conduite, mais le pouvoir et l'habileté des partisans et des opposants de l'action en question » [Allison, 1971, p. 144-145].

Enfin, Graham Allison et Michel Liégeois constatent l'importance des militaires dans la prise de décision nationale de la politique étrangère des États en matière d'usage de la force hors de la frontière nationale. En d'autres termes, ils rompent avec le modèle du rapport « civil - militaire » conceptualisé par Samuel Huntington qui admet que les rôles respectifs du politique et du militaire sont d'une part la subordination de l'outil militaire à l'autorité politique/diplomatique et d'autre part le partage assez net des tâches : au politique la décision et la définition des objectifs, au militaire la conduite des opérations et le choix des moyens appropriés. En d'autres termes, ils rompent avec le modèle classique du rapport « civil

militaire » qui suppose une double abstention : le militaire s’abstient d’influencer le politique dans sa décision d’engager ou non, le politique s’abstient d’interférer dans la conduite des opérations [Allison, 1971 ; Liégeois, 2007].

S'appuyant sur un parallèle avec le processus décisionnel d'utilisation de l'instrument militaire de la politique étrangère des États décrit précédemment, la thèse considère donc qu'une autre spécificité du processus décisionnel de la politique de maintien de la paix repose sur la concentration du pouvoir au sommet de l'État. Néanmoins, la thèse considère aussi que la concentration du pouvoir décisionnel ultime entre les mains du gouvernement au pouvoir exécutif dans ce type de décision ne signifie pas que le processus national de préparation du déploiement des forces armées pour les opérations de maintien de la paix sera la mise en œuvre d'un choix rationnel par un acteur unitaire et représentant de l'intérêt national.

1.1 Hypothèses du modèle analytique de la politique brésilienne de maintien de la paix

À partir de l'étude des spécificités du processus décisionnel de la politique étrangère du maintien de la paix décrit précédemment, cette thèse considère qu'au-delà du Président de la République et de la coalition politique au sein de l'exécutif, le noyau principal des plus hautes instances sphères décisionnelles de la politique brésilienne de maintien de la paix est également composé par la bureaucratie des relations extérieures, la bureaucratie de la défense et les forces armées. En d'autres termes, il est composé par le gouvernement au pouvoir exécutif qui détient monopole constitutionnel sur la décision ultime de l'action de la politique brésilienne de maintien de la paix et par les acteurs qui contrôlent les canaux d'action formels et informels pour garantir sa mise en œuvre.

D'abord, l' du gouvernement s'explique au regard de sa responsabilité politique vis-à-vis de l'emploi des forces armées nationales hors de la frontière de l'État en temps de paix. Celle-ci est toujours étroitement liée à la coalition politique au pouvoir exécutif, soit au cours de la prise de décision, soit au cours de la mise en œuvre de la politique de maintien de la paix du Brésil.

Ensuite, la l'importance des bureaucraties publiques des affaires étrangères s'explique par l'usage des canaux d'action diplomatiques plutôt que sécuritaires / militaires pour appeler

à la participation des États aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. À cet égard, les bureaucraties publiques des affaires étrangères sont souvent ramenées au noyau de la prise de décision nationale par le gouvernement, parce qu'elles disposent de l'expertise technique et du contrôle des sources d'information nécessaires pour formuler un jugement politique des effets du déploiement des casques bleus vis-à-vis l'insertion de l'État aux niveaux bilatéral et multilatéral, ainsi que régionale et globale.

Enfin, l'importance des forces armées nationales et des bureaucraties publiques de la défense s'explique par le fait que celles-ci contrôlent les canaux d'action pour assurer la mise en œuvre du maintien de la paix. Les forces armées nationales et les bureaucraties publiques de la défense sont souvent ramenées au noyau de la prise de décision nationale par le gouvernement au pouvoir exécutif parce qu'elles disposent de l'expertise technique et du contrôle des sources d'information nécessaires pour la formulation d'un jugement politique (1) sur la sensibilité du déploiement des casques bleus au niveau de la défense et de la sécurité nationale et de la faisabilité tactique et opérationnelle du mandat de la mission ; (2) sur la disponibilité de ressources et de troupes pour répondre aux délais fixés par l'ONU ; (3) sur la pertinence du déploiement des casques bleus au niveau des plans stratégiques et des doctrines nationales de préparation et d'emploi des forces armées nationales.

L'attention particulière aux groupes d'acteurs décrits précédemment s'explique par la nécessité de distinguer les acteurs « centraux » et « périphériques » au sein du processus d'élaboration de la politique étrangère des États pour la mise en œuvre de l'approche décisionnelle. Néanmoins, l'accent mis sur la dynamique politique entre le chef de l'État, les bureaucraties publiques des affaires étrangères et de la défense, ainsi que les forces armées nationales n'empêche pas d'envisager les effets intervenants du pouvoir législatif au cours du processus de ratification des décisions de la politique brésilienne de maintien de la paix.

En termes d'hypothèses, la thèse considère qu'il est possible d'expliquer la politique brésilienne de maintien de la paix comme le résultat d'un jeu politique de marchandage, de négociations, de compromis, de coalitions et de compétitions au sommet de l'État, mené par les groupes d'acteurs qui constituent le noyau principal des plus hautes instances décisionnelles de sa politique de maintien de la paix, ainsi que par leurs interactions avec l'architecture institutionnelle du maintien de la paix au niveau national. Plus précisément, la recherche repose sur l'hypothèse que l'accord entre ces *veto players* au sein du noyau principal de la prise de décision nationale de la politique étrangère de maintien de la paix est une condition

nécessaire et suffisante pour le déploiement des casques bleus aux missions de paix de l'ONU par le Brésil., Cette thèse repose également sur l'hypothèse que plus le processus de formulation de la politique brésilienne de maintien de la paix est décentralisé , plus les positions diplomatiques brésiennes dans les forums onusiens qui règlent le maintien de la paix seront perméables à un processus de politisation., et, par conséquent, moins elles seront influencées par les préférences et les intérêts d'un seul ou d'un petit nombre d'acteurs domestiques.

1.2 Plan de recherche

Sur le plan méthodologique, la recherche a été divisée en trois étapes d'étude empirique. La première étape a été d'examiner l'histoire du processus d'institutionnalisation de la politique brésilienne de maintien de la paix et l'histoire de ses contributions aux missions de la paix de l'ONU. La collecte de données pour cette première étape de la recherche a été réalisée à partir des sources des sources et des techniques suivantes :

- Revue systématique d'articles et de livres qui ont déjà analysé l'architecture institutionnelle de la politique brésilienne de maintien de la paix, ou qui ont déjà systématisé les contributions du Brésil avec les forces militaires, civiles et policières aux missions de la paix de l'ONU.
- Consultation de la base de données officielle en ligne du Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) qui fournit des données mensuelles sur les contributions aux opérations de maintien de la paix de l'Organisation depuis 1990, filtrées par mission, par taille de contingent et par pays.
- Consultation des documents officiels du gouvernement brésilien sur les opérations de paix obtenus par le travail de terrain à la mission permanente du Brésil auprès des Nations Unies ou grâce à la loi brésilienne sur l'accès à l'information.
- Consultation des documents officiels (règles, normes et lois) du Brésil qui réglementent directement ou indirectement sa prise de décision en la matière et détaillent le partage des prérogatives et des responsabilités entre les différentes agences gouvernementales et institutions étatiques.

La deuxième étape s'est concentrée sur l'analyse des prises de position du Brésil au Conseil de sécurité des Nations durant les dix mandats au cours desquels le pays a été membre non permanent de l'organe, ainsi que des sessions d'urgence de l'Assemblée générale des Nations Unies et des sessions annuelles de son Comité Spécial des Opérations de Maintien de la Paix (C-34). La collecte de données pour cette deuxième étape de la recherche a été effectuée à partir des sources suivantes :

- Revue systématique d'articles et de livres qui ont déjà analysé les prises de position du Brésil au Conseil de sécurité et à l'Assemblée Générale des Nations Unies sur les questions de paix et de sécurité internationale, notamment sur le maintien de la paix.
- Consultation de la base de données en ligne de la Bibliothèque numérique des Nations Unies qui fournit le rapport des réunions annuelles du C-34, ainsi que le rapport complet des déclarations et des votes des États membres se référant à toutes les résolutions du Conseil de sécurité et de l'Assemblée Générale de l'ONU.

La troisième étape a été d'analyser les sept cas dans lesquels des troupes brésiliennes ont été déployées pour des opérations de maintien de la paix de l'ONU entre la Force d'urgence des Nations Unies, à Suez, en 1956, et la Force opérationnelle maritime de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban, en 2011, ainsi que le cas du refus brésilien à l'invitation de l'ONU à déployer des troupes à la Mission intégrée multidimensionnelle des Nations Unies pour la stabilisation de la République centrafricaine (MINUSCA), en 2018. La troisième étape de la recherche a été réalisée à partir des sources suivantes :

- Revue systématique d'articles et de livres qui ont analysé les processus décisionnels d'envoi de contingents militaires brésiliens aux opérations de maintien de la paix de l'ONU.
- Entretiens semi-structurés² avec des acteurs politiques ayant fait partie du groupe principal à la tête des processus décisionnels les plus représentatifs pour le déploiement de troupes de ces États dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU après la fin de la guerre froide. Analyse d'autobiographies écrites par des décideurs politiques sur le sujet.
- Consultation de la base de données officielle en ligne de la Chambre des députés et du Sénat fédéral, qui fournit des informations sur le traitement des projets de loi . Accès aux discours des

² Les entretiens ont été recueillis à partir d'un terrain effectué dans la Mission permanente du Brésil auprès des Nations Unies à New York entre février et avril 2018, ainsi que par appels vocaux et vidéo.

parlementaires via la version numérique en ligne du *Diário do Congresso Nacional* et du *Diário do Senado Federal*.

- Consultation de documents officiels du gouvernement brésilien sur les opérations de paix obtenus par le travail de terrain à la mission permanente du Brésil auprès des Nations Unies ou par le biais de la loi sur l'accès à l'information.
- Consultation du Livre Bleu de l'ONU qui systématise la liste des membres des missions permanentes des États auprès des Nations Unies à New York et utilisation de la méthodologie d'échantillonnage non probabiliste par boule de neige³ auprès des personnes déjà interrogées.

Pour l'analyse des données collectées au cours de la recherche nous avons associé des techniques de recherche qualitative en sciences sociales, telles que les méthodes de revue de la littérature, l'analyse documentaire des sources primaires qualitatives, l'entretien et l'analyse de la mémoire orale, avec les techniques de recherche quantitative de statistique descriptive.

³ La méthodologie boule de neige est une méthode d'échantillonnage non probabiliste dans laquelle les acteurs étudiés contribuent au recrutement de nouveaux acteurs à travers l'indication d'acteurs qui composent le réseau d'acteurs qui participent au processus décisionnel étudié. De cette façon, la formation du groupe d'interviewés est réalisée par un processus qui s'apparente au processus de formation d'une boule de neige. Cette technique est principalement utilisée pour l'étude de populations difficiles à identifier et le point de saturation est atteint lorsque les informations recueillies lors des entretiens commencent à se répéter parmi les personnes interrogées.

2. L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE DE LA POLITIQUE BRÉSILIENNE DE MAINTIEN DE LA PAIX

Ce chapitre analyse le processus d'institutionnalisation d'une politique de maintien de la paix au sein de l'État brésilien, se concentrant tout particulièrement sur l'émergence et la définition de ses normes et de ses acteurs, ceux-ci dotés d'agendas et de préférences politiques propres. Pour cela, nous avons étudié : 1. La création de la première structure institutionnelle d'une politique de maintien de la paix au sein de l'État brésilien dans les années 1950 et les premières années de son processus d'institutionnalisation ; 2. la crise subie par ce processus lors de la transition des années 1960 aux années 1970 ; 3. la reprise de l'institutionnalisation à partir de 1989 ; 4. le cycle de réformes de l'architecture institutionnelle de la politique de maintien de la paix au Brésil ; et 5. le développement d'une nouvelle structure institutionnelle de maintien de la paix dans le pays. le cycle de réformes de l'architecture institutionnelle du maintien de la paix promu par le gouvernement Fernando Henrique Cardoso ; 6. les avancées importantes de cette architecture pendant le gouvernement Lula da Silva ; 7. la consolidation de ces avancées et la promotion d'innovations pendant le gouvernement Dilma Rousseff ; 8. la crise au niveau du processus d'institutionnalisation du maintien de la paix dans la politique étrangère brésilienne après le retrait de son dernier contingent de la mission de maintien de la paix en Haïti en août 2017.

Ce chapitre analyse également les variations et la permanence des modes d'engagement du Brésil dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU à la lumière des contributions théoriques offertes par Katharina Coleman [Coleman, 2013], Alex Bellamy et Paul Williams [Bellamy & Williams, 2012]. À cette fin, le déploiement de troupes brésiliennes et le déploiement d'observateurs militaires dans des missions individuelles ont été analysés au cours de la période historique comprise entre la création de la première opération de maintien de la paix de l'ONU, la Force d'urgence des Nations unies (FONU) en 1956, et la fin du gouvernement de Michel Temer le 31 décembre 2018.

Enfin, ce chapitre analyse les principaux acteurs nationaux de la politique brésilienne de maintien de la paix et le processus de prise de décision concernant l'envoi de troupes nationales aux missions de maintien de la paix des Nations unies. En particulier, les rôles joués par la structure organisationnelle de la présidence de la République, du ministère des affaires étrangères, du ministère de la défense, des forces armées et du congrès national dans le

processus de prise de décision, de formulation et de ratification de la politique brésilienne de maintien de la paix ont été analysés. Nous avons également analysé les différentes étapes formelles du processus décisionnel brésilien visant à répondre à l'invitation du Secrétariat des Nations unies à déployer des troupes dans le cadre des opérations de maintien de la paix de l'Organisation, les acteurs nationaux impliqués dans chaque étape et la répartition des tâches et des responsabilités entre ces acteurs.

L'analyse empirique du processus d'institutionnalisation d'une politique de maintien de la paix au sein de l'État brésilien révèle que l'origine de l'institutionnalisation du maintien de la paix ne peut être dissociée de l'alignement du Brésil sur la proposition du Secrétaire général Dag Hammarskjöld d'improviser une solution improvisée à la crise traversée par le mécanisme de sécurité collective prévu par la Charte des Nations unies dans les années 1950, ce qui a abouti à la création de la FUNU en 1956 et à l'invitation faite au Brésil d'envoyer des troupes dans la première Force de paix des Nations unies. Depuis la participation du Brésil à la FUNU en 1956, ce qui était jusqu'alors un ensemble d'expériences brésiennes dans des actions multilatérales ponctuelles de médiation de conflits et de respect d'accords de paix, est devenu un instrument important de la projection brésilienne dans le multilatéralisme des Nations Unies dans les domaines de la paix et de la sécurité internationales, au service de la politique étrangère et de la politique de défense nationale. Il est même correct d'affirmer que les raisons initiales de son institutionnalisation sont directement liées à la conjoncture critique à laquelle les Nations unies, et par conséquent l'État brésilien, ont dû faire face au début des années 1950.

En outre, l'analyse révèle que les décisions prises par la présidence de Juscelino Kubitschek, conjointement avec les autorités publiques de son gouvernement, les chefs des bureaucraties des affaires étrangères et de la défense, le haut commandement des forces armées et les parlementaires brésiliens, pour répondre à l'invitation du secrétaire général Dag Hammarskjöld à déployer des troupes brésiennes au sein de la FUNU en 1956 et pour offrir une contribution brésilienne à la solution improvisée du secrétariat, ont imposé un modèle institutionnel qui, lorsqu'il s'est cristallisé sous la forme de la loi n° 2.953 du 17 novembre 1956, a définitivement dessiné la trajectoire du processus d'institutionnalisation de la politique de maintien de la paix au sein de l'État brésilien. Ce modèle allait en structurer les principes, les règles, les normes, les acteurs et les procédures de décision et de mise en œuvre.

Si l'on considère que la formation de l'architecture institutionnelle de la politique brésilienne de maintien de la paix résulte de la création d'un cadre d'action pour la politique

étrangère de l'État brésilien, c'est-à-dire d'un instrument au service des intérêts de cette politique dans un contexte spécifique, on peut également affirmer que la crise vécue par son processus d'institutionnalisation dans la transition des années 1960 aux années 1970 a été fortement déterminée par une dynamique de rétroaction.

Cette crise était en grande partie due à l'incapacité de l'architecture institutionnelle brésilienne à s'adapter et à répondre à la crise financière qu'ont connue les missions de maintien de la paix au sein de l'ONU à cette époque, ainsi qu'aux changements dans la dynamique politique de l'Organisation apparus suite à l'inauguration de la période de détente dans le contexte de la guerre froide. En d'autres termes, cette crise a résulté de la perception, par les autorités publiques du gouvernement, par les chefs des bureaucraties des affaires étrangères et de la défense, par le haut commandement des forces armées et par les parlementaires brésiliens, que la performance du Brésil dans le système de maintien de la paix de l'ONU n'était pas en mesure d'offrir des opportunités pour la réalisation des intérêts déclarés des politiques étrangère et de défense du Brésil, qui, à leur tour, subissaient des changements importants après le coup d'État militaire de 1964.

De même, la reprise du processus d'institutionnalisation du maintien de la paix dans la politique étrangère brésilienne à partir de 1989, une fois la guerre froide et la dictature militaire brésilienne terminées, a également été fortement déterminée par cette même dynamique de rétroaction. Cette reprise est en effet largement due à la capacité et à la volonté de l'architecture institutionnelle de la politique brésilienne de s'adapter et de répondre au cycle d'expansion des missions de maintien de la paix au sein des Nations unies ainsi qu'aux changements intervenus dans le système de maintien de la paix après la fin de la guerre froide. En d'autres termes, elle a résulté de la perception, par les autorités publiques du gouvernement, les chefs des bureaucraties des affaires étrangères et de la défense, le haut commandement des forces armées et les parlementaires brésiliens, que le rôle du Brésil dans le système de maintien de la paix des Nations unies lui offrait la possibilité de réaliser les intérêts déclarés de ses politiques étrangère et de défense.

Il faut cependant noter que la dépendance à la trajectoire du modèle institutionnel qui s'est cristallisé depuis l'approbation de la loi n° 2.953 du 17 novembre 1956 a fortement conditionné l'évolution de l'architecture institutionnelle de la politique brésilienne au cours des années 1990 et 2000. En effet, malgré les réformes promues par le groupe de travail interministériel, à partir de 1993, sur la base de l'apprentissage institutionnel acquis avec le

retour progressif du Brésil dans les forums multilatéraux et les missions de maintien de la paix des Nations unies au milieu des années 1990, les autorités publiques gouvernementales, les chefs des bureaucraties des affaires étrangères et de la défense, le haut commandement des forces armées et les parlementaires brésiliens se sont vite rendu compte que les réformes promues dans l'architecture institutionnelle brésilienne étaient dépassées et ne permettaient plus de favoriser un cadre d'action permettant de réaliser les intérêts déclarés des politiques étrangère et de défense du Brésil.

Par conséquent, l'architecture institutionnelle de la politique brésilienne a été critiquée par les analystes, ainsi que par les diplomates et les officiers militaires brésiliens, pour son faible niveau d'institutionnalité et pour son processus de décision et de formulation marqué par des critères hautement subjectifs et mal définis. La critique a souligné que l'architecture institutionnelle était insuffisante pour servir de base aux actions politiques fondées sur des positions normatives et aux actions opérationnelles plus continues et cohérentes que le nouveau moment vécu par le système de maintien de la paix de l'ONU exigeait [Kenkel, 2011 ; Uziel, 2015 ; Fontoura, 2005].

Dans ce sens, c'est qu'à partir des changements promus par la participation brésilienne à la MINUSTAH, entre 2004 et 2017, et à la FINUL, entre 2011 et 2020, ainsi que de l'engagement brésilien dans les forums multilatéraux de l'ONU tout au long de cette période, que l'architecture institutionnelle de la politique brésilienne de maintien de la paix a réussi à fermer le cycle de dépendance vis-à-vis de la trajectoire cristallisée par la loi n°2. 953 du 17 novembre 1956 et à surmonter certaines des lacunes identifiées par les analystes, diplomates et militaires brésiliens dans l'architecture institutionnelle brésilienne du début des années 2010 [Kenkel, 2011 ; Uziel, 2015 ; Fontoura, 2005].

En particulier, il convient de noter que depuis le lancement de documents politiques déclaratoires, élaborés grâce à la coordination entre les acteurs bureaucratiques et les autorités publiques de l'exécutif et ratifiés par le législatif, tels que le Livre blanc sur la défense nationale, la politique de défense nationale et la stratégie de défense nationale de 2012, la politique brésilienne de maintien de la paix a réussi à faire des progrès significatifs par rapport à la difficulté de définir les priorités brésiliennes dans le débat conceptuel préalable à l'élaboration des directives de l'ONU pour l'agenda du maintien de la paix, comme observé dans la période précédente. De même, on peut souligner qu'avec l'élaboration du projet SETA en 2017 par le ministère de la Défense, la politique brésilienne de maintien de la paix a considérablement

progressé au regard de l'absence de critères de décision, publics et politiques, pour fournir un cadre permettant aux décideurs d'identifier les types de missions présentant un équilibre acceptable pour le déploiement de troupes et les formes de participation pouvant être systématiquement exclues, comme observé dans la période précédente. Enfin, il convient de noter que les changements apportés à la structure organisationnelle du ministère des affaires étrangères et du ministère de la défense, avec la création d'unités bureaucratiques axées sur le programme de maintien de la paix dans ces ministères, ainsi que la création et la consolidation des centres de préparation de l'armée et de la marine pour les missions de paix, ont permis à l'architecture institutionnelle de la politique brésilienne de maintien de la paix de cesser d'avoir un caractère ad hoc et sous-institutionnel, que celui-ci que l'on observait sur la période précédente.

Cependant, il ne faut pas oublier que, même si la politique brésilienne de maintien de la paix a connu un cycle solide et progressif d'institutionnalisation et d'expansion après la participation des troupes brésiliennes à la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH), des lacunes et des déficiences ont persisté dans l'architecture institutionnelle de la politique brésilienne de maintien de la paix. Premièrement, la grande majorité des normes créées sont, en général, destinées à guider le processus de prise de décision des unités bureaucratiques individuelles, et ne sont pas capables de coordonner l'action des unités bureaucratiques dans le processus de prise de décision et la formulation du programme de maintien de la paix pour la politique étrangère et de défense du Brésil. En fait, le manque d'articulation entre les normes créées au sein de chaque unité bureaucratique rend les étapes du processus longues et susceptibles d'être contournées ou remises en question. Elle les rend aussi fortement dépendantes des pressions politiques, des relations personnelles ou d'une décision ascendante de la Présidence, afin qu'elles puissent générer une synergie et une célérité entre les acteurs centraux de la politique de maintien de la paix du Brésil.

De même, la capacité du pouvoir législatif à agir sur la politique brésilienne de maintien de la paix est réduite à la ratification des décisions prises par la Présidence, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de la Défense et les Forces armées. En effet, le Congrès national ne reçoit pas d'informations systématiques ni de mises à jour suffisantes sur le système de maintien de la paix de l'ONU, ni sur l'action du Brésil dans les forums multilatéraux de l'ONU qui traitent de cet ordre du jour, ni sur les négociations entre le gouvernement brésilien, le Secrétariat de l'ONU et les gouvernements d'autres États membres de l'Organisation

concernant le déploiement éventuel de troupes brésiliennes dans des missions de maintien de la paix.

À son tour, l'analyse empirique des variations et de la permanence des modèles d'engagement du Brésil dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU révèle que pendant la période d'émergence et d'affirmation des premières forces de maintien de la paix de l'ONU, dans la seconde moitié des années 1950 et la première moitié des années 1960, le Brésil a contribué de manière substantielle et symbolique à l'agenda international du maintien de la paix. Cela s'explique par le modèle d'engagement que le Brésil a offert au système de maintien de la paix des Nations unies : une contribution substantielle traditionnelle par le biais d'une unité d'infanterie de ses forces armées, une contribution substantielle spécialisée, et des contributions symboliques avec du personnel militaire dans des missions individuelles. Dans la seconde moitié des années 1960, une période où le maintien de la paix de l'ONU a connu une forte crise financière, le Brésil est devenu un contributeur symbolique, à partir d'un modèle d'engagement qui était exclusivement marqué par des contributions avec du personnel militaire dans des missions individuelles. Toutefois, en 1968, le Brésil n'a plus contribué au maintien de la paix de l'ONU. Cette période de non-contribution a duré jusqu'en 1989, parallèlement au refroidissement du programme de maintien de la paix au sein de l'ONU elle-même.

Au cours de la première moitié des années 1990, période de résurgence de cet agenda aux Nations unies, le Brésil est redevenu un contributeur symbolique jusqu'à ce que, à partir de 1994, il évolue vers le profil d'un contributeur substantiel et symbolique au maintien de la paix, lorsque son modèle d'engagement, ainsi que les contributions militaires dans les missions individuelles offertes aux opérations de maintien de la paix des Nations unies, ont commencé à reposer sur des contributions plus substantielles (traditionnelles) par le biais des unités d'infanterie de ses forces armées. Après être devenu un contributeur symbolique entre la mi-1997 et la seconde moitié de 1999, le Brésil a entamé son plus long cycle en tant que contributeur substantiel et symbolique au maintien de la paix qui a duré jusqu'en décembre 2020, par le biais de contributions substantielles traditionnelles continues, avec l'envoi des unités d'infanterie de ses forces armées, de contributions substantielles spécialisées et de contributions symboliques, avec du personnel militaire dans des missions individuelles. Toutefois, à partir de 2021, le Brésil va à nouveau se poser comme un contributeur exclusivement symbolique au maintien de la paix.

En somme, l'analyse empirique des principaux acteurs nationaux de la politique brésilienne de maintien de la paix et du flux décisionnel pour l'envoi de troupes nationales aux missions de paix de l'ONU nous permet d'affirmer que l'une de ses singularités repose sur la concentration du pouvoir de décision finale entre les mains du président de la République. Cette concentration du pouvoir s'explique par l'utilisation de l'instrument militaire dans la politique étrangère brésilienne et la politique de défense, une sphère d'action publique de l'État brésilien dans laquelle le président de la République détient le pouvoir ultime de décision. En d'autres termes, le Président a une prérogative monopolistique sur la décision d'utiliser les Forces Armées, de sa propre initiative ou en réponse à une demande de l'un des pouvoirs constitutionnels, par l'intermédiaire du Président de la Cour Suprême, du Président du Sénat ou du Président de la Chambre des Députés.

Il est également correct d'affirmer que l'une des spécificités du processus décisionnel brésilien concernant l'envoi de personnel militaire aux missions de paix de l'ONU est la concentration du pouvoir au sommet de l'État par le biais d'un dôme décisionnel. En effet, bien que la prérogative de la décision finale soit entre les mains du président, cette décision est prise sur la base d'une large consultation et coordination avec les bureaucraties des affaires étrangères et de la défense nationale, ainsi qu'avec les forces armées, c'est-à-dire avec les autorités publiques et les représentants de haut niveau des bureaucraties de l'État qui sont les mieux placés dans la structure de l'État pour les questions de cette nature, car ils dominent ses canaux d'action formels et informels pour assurer sa mise en œuvre et ont l'expertise technique et le contrôle des sources d'information nécessaires pour formuler un jugement politique.

Enfin, il est correct d'affirmer que l'une des spécificités du processus décisionnel brésilien pour l'utilisation de ses forces armées dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies est la marge de manœuvre juridique dont dispose le pouvoir législatif pour agir et influencer, par le biais du processus de ratification, la décision présidentielle issue d'une négociation entre les représentants de l'État brésilien et les représentants du Secrétariat des Nations unies. En effet, l'architecture institutionnelle de la politique brésilienne de maintien de la paix stipule qu'il est de la compétence du Congrès national d'autoriser le déploiement de forces armées terrestres, navales ou aériennes en dehors du territoire national en temps de paix, en vertu des obligations assumées par le Brésil dans les organisations internationales, ainsi que des accords militaires et diplomatiques.

3. PARTICIPATION DU BRÉSIL À L'AGENDA DE MAINTIEN DE LA PAIX DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES

Ce chapitre analyse qualitativement l'expérience brésilienne dans l'agenda du maintien de la paix au sein de l'Assemblée générale de l'ONU. Il cherche à comprendre le positionnement normatif et doctrinal brésilien par rapport aux opérations de maintien de la paix de l'ONU et comment le Brésil a interagi avec la dynamique de cet organe pour faire avancer son positionnement. Il prétend aussi analyser les principales contraintes internes du positionnement brésilien. Nous avons divisé le travail en quatre étapes. La première section a analysé le rôle du Brésil dans le débat de l'Assemblée générale sur la création de la première opération de maintien de la paix des Nations unies, la FUNU I en 1956, fondée sur l'utilisation du mécanisme de résolution de l'union pour la paix pour contourner la crise traversée par le mécanisme de sécurité collective initialement prévu par la Charte des Nations unies. Dans un deuxième temps, nous avons analysé le rôle du Brésil dans l'approbation de la résolution 2006 de l'Assemblée générale des Nations unies qui a établi son Comité spécial des opérations de maintien de la paix pour discuter de toutes les questions liées aux opérations de maintien de la paix face à la crise politique et financière qui a frappé l'Organisation. Les positions brésiennes ont également été analysées dans les premières années de l'ancien C-33 jusqu'à son retrait de l'organisme en 1977. Dans un troisième temps, a été analysée l'absence du Brésil du Comité spécial de l'AGNU sur les opérations de maintien de la paix pendant deux décennies, ainsi que son retour en 1996. La quatrième étape a porté sur les positions du Brésil lors des sessions d'ouverture annuelles du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale des Nations unies, depuis son retour au sein de cet organe en 1996 jusqu'en 2018, sur la base d'un échantillon gouvernemental (Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff et Michel Temer).

3.1 Participation du Brésil au processus de création de la Force d'urgence des Nations unies (FUNU I) à l'Assemblée générale des Nations Unies

L'analyse empirique de la position du gouvernement brésilien à l'AGNU pendant la crise de Suez révèle que, compte tenu de la forte concentration du pouvoir décisionnel exercé par le

ministère des relations extérieures pendant cette période dans le processus interne de formulation de la politique étrangère brésilienne, ainsi que dans la conduite des négociations internationales du Brésil, celle-ci a été fortement conditionnée par le comportement organisationnel d'Itamaraty. Cela s'explique par le fait que la position brésilienne était fondée sur un sentiment de responsabilité à l'égard du développement du processus au Moyen-Orient, depuis la création de deux États, l'un juif et l'autre arabe, dans l'ancien protectorat britannique de Palestine, avec Jérusalem sous mandat international. De même, elle était fondée sur l'intérêt du corps diplomatique brésilien à faire avancer certains des intérêts poursuivis par la politique étrangère brésilienne depuis les conférences de fondation des Nations unies jusqu'aux premières années de fonctionnement de l'Organisation. Enfin, les actions du Brésil étaient conditionnées par les intérêts plus larges de la politique étrangère du gouvernement de Juscelino Kubithschek, tels que l'avancement de la coopération panaméricaine, l'utilisation des liens avec les États-Unis en faveur des intérêts brésiliens et le rapprochement économique et diplomatique avec les nations africaines et asiatiques, qui gagnaient de plus en plus de force dans le scénario international et étaient capables de modifier l'équilibre des forces au sein de l'Assemblée générale des Nations unies.

3.2 Participation du Brésil au Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C-33) de l'Assemblée générale des Nations unies : de sa contribution à la création de l'organe en 1965 jusqu'en 1977

Une analyse du rôle du Brésil dans le processus de création du Comité spécial de l'Assemblée générale des Nations unies sur les opérations de maintien de la paix et pendant ses premières années de fonctionnement montre qu'il a été fortement conditionné par le comportement organisationnel d'Itamaraty, qui a concentré le pouvoir de décision sur le processus interne de formulation de la politique étrangère brésilienne, ainsi que sur la conduite des négociations internationales du Brésil. La performance brésilienne dans le processus de création du C-33 et dans ses premières années de fonctionnement a été conditionnée par les lignes directrices de l'insertion internationale dans les forums multilatéraux des Nations unies, inaugurées par la Politique étrangère indépendante des gouvernements de Jânio Quadros et João Goulart, qui ont modifié de manière sensible le comportement d'Itamaraty, à partir d'Afonso Arino de Melo Franco, San Tiago Dantas et João Augusto de Araújo Castro. Parmi ces

orientations figurent la critique du gel du pouvoir mondial, la recherche de l'autonomie dans le système international, la critique nationaliste de l'alignement automatique de la politique étrangère brésilienne sur les États-Unis dans les gouvernements précédents et la recherche de la préservation de la paix.

L'analyse du retrait du Brésil de la participation aux débats du Comité spécial de l'Assemblée générale des Nations unies sur les opérations de maintien de la paix à partir de 1968, qui a conduit à son retrait du C-33 en 1977, révèle qu'il a été fortement conditionné par les répercussions négatives du retrait de Suez en 1967.. De même, cette rétractation a été fortement conditionnée, dans la sphère intérieure, par la perte totale du contrôle civil sur les forces armées brésiliennes après le coup d'État de 1964. En effet, ce processus a été conditionné par la consolidation de la perception, au sein des élites stratégiques de la dictature militaire brésilienne, que les forces armées du pays devaient être orientées presque exclusivement en vue de faire face aux risques associés à la menace interne [Sotomayor, 2010].

De plus, cette rétractation a été fortement conditionnée par la détérioration progressive de la situation des droits de l'homme au Brésil et par les dénonciations des graves violations des droits de l'homme imposées aux opposants à la dictature par les gouvernements militaires. Par conséquent, les gouvernements de la dictature militaire brésilienne n'avaient pas l'intention de placer les forces armées du pays au centre du multilatéralisme de l'ONU et d'attirer l'attention sur le rôle très différent qu'elles jouaient à l'intérieur des frontières de leur propre pays et dans le cadre des opérations de maintien de la paix [Uziel & Vargas, 2015].

Enfin, la rétraction de la participation brésilienne au C-33 à partir de 1968, qui a conduit à son retrait en 1977, a été fortement conditionnée par les changements dans les lignes directrices de l'insertion internationale du pays dans les forums multipartites des Nations Unies qui ont été inaugurés par les gouvernements de la dictature militaire brésilienne et qui ont modifié de manière sensible le comportement organisationnel d'Itamaraty dans les années 1970 et 1980. Parmi ces orientations, le paradigme de la politique étrangère des gouvernements de la dictature militaire était presque exclusivement lié à l'agenda du développement, limitant les autres agendas à leurs effets directs sur les perspectives de développement du Brésil, voire sur les intérêts économiques de l'État en général. Par conséquent, le programme de maintien de la paix de l'ONU ne s'inscrit pas dans les priorités stratégiques qui ont motivé l'activisme multilatéral du Brésil pendant la dictature civile et militaire.

3.3 Le retour du Brésil au sein du Comité spécial de l'Assemblée générale des Nations unies sur les opérations de maintien de la paix (C-34) en 1996

Une analyse de la participation du Brésil à l'ordre du jour du maintien de la paix de l'AGNU au cours de la première moitié des années 1990 révèle qu'elle a été fortement influencée, tout d'abord, par le comportement organisationnel d'Itamaraty au cours de cette période. D'une part, il y a eu un consensus au sein du MRE sur le fait que la stratégie d'insertion du Brésil dans les forums multilatéraux devait être guidée par le renouvellement des références démocratiques de l'État brésilien et par la nécessité de réinsérer et de rapprocher les organisations internationales en tant que partenaire fiable et respectueux du droit international. D'autre part, la très faible institutionnalité de l'agenda du maintien de la paix au sein de la politique étrangère brésilienne et les instabilités, incohérence et manque de consensus à Itamaraty entre les années 1990 et 1995 ont généré une lente réaction institutionnelle de la part du MRE dans la formulation d'une stratégie pour l'insertion du Brésil dans ce débat à l'UNGA. Même face à l'augmentation significative des invitations du Secrétariat de l'ONU pour le déploiement de troupes brésiliennes dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU et pour une plus grande implication du Brésil dans l'agenda du maintien de la paix, la réponse institutionnelle du MRE a été de se tourner vers l'intérieur et de décentraliser son pouvoir de décision par l'institution d'un système de mobilisation du personnel impliquant les différents pouvoirs, les organes gouvernementaux et leurs unités fédérales, pour mûrir la position du Brésil par rapport à cet agenda. En outre, la participation du Brésil au programme de maintien de la paix de l'AGNU au cours de la première moitié des années 1990 a également été conditionnée, dans le contexte de sa politique intérieure, par la crise politique et économique qui a abouti à la destitution du président Fernando Collor de Mello.

À son tour, l'analyse du réengagement du Brésil au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale des Nations unies, d'abord en tant que membre observateur lors de la session de novembre 1996, puis en tant que membre à part entière à partir de la session de 1997, nous permet d'affirmer que la décision de revenir a été fortement conditionnée par un changement profond du comportement organisationnel d'Itamaraty concernant les opérations de maintien de la paix. Plus précisément, un consensus s'est dégagé au sein du MRE sur la nécessité pour le Brésil, en tant que pays fournisseur de troupes, de

participer plus activement aux forums où sont débattues et définies les lignes directrices, doctrinales et normatives des opérations de maintien de la paix des Nations unies. Le retour du Brésil au C-34 s'explique également par le processus de restructuration des forces armées brésiliennes mené par le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, qui a abouti à la création du ministère de la défense et à la première politique déclaratoire de défense nationale, la politique de défense nationale (PND) de 1996. En effet, cette restructuration a contribué au processus de consolidation de la subordination des forces armées aux pouvoirs civils et a permis la mobilisation des forces armées pour répondre aux intérêts stratégiques de la politique étrangère brésilienne dans l'agenda du maintien de la paix.

3.4 Participation du Brésil au Comité spécial de l'Assemblée générale des Nations unies sur les opérations de maintien de la paix (C-34) : du retour du Brésil en 1996 à 2018

3.4.1 Gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (1996-2002)

L'analyse de la participation brésilienne au Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C-34) de l'Assemblée générale des Nations unies pendant le gouvernement Cardoso nous permet d'affirmer que le positionnement normatif et doctrinal de ce gouvernement dans les débats sur l'agenda du maintien de la paix à l'Assemblée générale des Nations unies peut être expliqué par le modèle analytique de la politique organisationnelle, notamment à partir de la culture organisationnelle d'Itamaraty, et par le modèle analytique de la politique bureaucratique, en raison de la décentralisation du processus de formulation de la politique étrangère brésilienne sur le maintien de la paix à cette époque.

En ce sens, le renforcement des mécanismes de consultation avec les pays contributeurs de troupes et la défense des principes de base des missions de maintien de la paix s'expliquent par l'intérêt de la diplomatie brésilienne à faire valoir deux revendications historiques de la politique étrangère brésilienne aux Nations unies. De même, le recul de la position du Brésil par rapport à la défense insistante du respect des principes fondamentaux du maintien de la paix depuis les années 2000 s'explique par sa participation à une force multinationale et à une opération de maintien de la paix établie avec un mandat d'imposition de la paix et d'utilisation

offensive de la force. À son tour, le plaidoyer en faveur d'une réforme des aspects financiers des opérations de maintien de la paix, du renforcement de la sécurité et de la protection des troupes et du personnel civil déployés dans les missions de maintien de la paix et de la création d'un système de déploiement centré sur les Nations unies, avec un engagement conditionnel et des délais plus longs, a été conditionné par les demandes des forces armées et du législateur de surmonter certains obstacles à une plus grande participation des troupes brésiliennes aux opérations de maintien de la paix des Nations unies. L'incorporation de militaires brésiliens dans les états-majors et les échelons supérieurs de responsabilité des commandements régionaux des opérations de maintien de la paix auxquelles le pays participe, surtout lorsqu'il s'agit de transférer des troupes, a été l'une des principales demandes du commandement de l'armée et du ministère de la défense [Fontoura, 2005]. Enfin, le manque de temps à la disposition des forces armées et du Congrès pour assurer le déblocage des ressources et le consentement préalable du corps législatif pour l'emploi de troupes dans les missions de maintien de la paix de l'ONU a été un motif de pression sur l'Itamaraty. À cela s'ajoute la lassitude générée au niveau national et dans les relations du Brésil avec le Secrétariat des Nations unies par le processus de déploiement des troupes brésiliennes à ONUMOZ en 1994, qui, en fin de compte, n'a pas satisfait aux exigences légales du pays pour l'envoi de troupes à l'étranger en temps de paix.

3.4.2 Gouvernement de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)

L'analyse des positions normatives et doctrinales du Brésil au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale des Nations unies pendant l'administration Lula révèle que celles-ci peuvent être expliquées par le modèle analytique de la politique organisationnelle, en mettant l'accent sur la culture organisationnelle d'Itamaraty et des forces armées, et par le modèle analytique de la politique bureaucratique, en raison d'une plus grande pluralisation des institutions impliquées dans le processus de formulation des positions du gouvernement brésilien pour l'agenda du maintien de la paix pendant cette période.

Plus particulièrement, la défense du C-34 comme forum privilégié pour les débats doctrinaux et normatifs sur le maintien de la paix et les mécanismes de consultation avec les pays contributeurs de troupes, ainsi que d'un plus grand équilibre dans la représentativité géographique du système de maintien de la paix de l'ONU à tous les niveaux, s'expliquent, dans

la culture organisationnelle d'Itamaraty. Plus précisément, par le plaidoyer traditionnel de la diplomatie brésilienne en faveur du renforcement du rôle de l'Assemblée générale dans l'agenda de la paix et de la sécurité internationales, en élargissant sa marge d'influence dans les processus décisionnels de l'ONU sur cet agenda.

À son tour, l'insertion d'éléments favorisant la relation entre la sécurité, le développement et la réconciliation politique dans les missions de paix, en intégrant à leurs mandats des aspects de construction de la paix et des projets à impact rapide, s'explique, dans la culture organisationnelle d'Itamaraty, par la défense de la tradition de politique étrangère du pays en faveur d'un multilatéralisme international de paix et de sécurité axé sur le traitement des causes profondes des conflits et la durabilité de la paix. De même, cette position visait à défendre la mise à disposition du budget nécessaire à la réalisation de projets à impact rapide au sein de la MINUSTAH.

En outre, la position non intransigeante de la délégation brésilienne à l'égard des propositions de révision des mandats des missions de maintien de la paix, y compris en ce qui concerne le recours à la force, s'explique en grande partie par l'intensification du recours à la force pour défendre le mandat par le contingent brésilien de la MINUSTAH à partir de la fin 2004. Enfin, la défense de la création d'un mécanisme de remboursement anticipé pour les troupes envoyées par les pays en développement, le renforcement du budget du DOMP s'explique par les pressions exercées au niveau national par les forces armées et le législatif pour assurer le traitement rapide des remboursements versés par l'ONU, soulager la charge sur le budget national de la participation brésilienne aux missions de maintien de la paix de l'ONU, et assurer des ressources adéquates pour la mise en œuvre du mandat dans les missions de maintien de la paix où les troupes brésiliennes sont déployées.

3.4.3 Gouvernement de Dilma Rousseff (2011-2016)

L'analyse de la participation brésilienne au Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale des Nations unies pendant le gouvernement Dilma révèle que le positionnement normatif et doctrinal de ce gouvernement dans les débats sur l'agenda du maintien de la paix à l'Assemblée générale des Nations unies peut s'expliquer, dans le cadre de sa politique intérieure, par le modèle analytique de la politique organisationnelle, en mettant

l'accent sur la culture organisationnelle d'Itamaraty et des forces armées, et par le modèle analytique de la politique bureaucratique, en raison, au cours de cette période, d'une plus grande institutionnalisation des processus de coordination interbureaucratique pour la formulation des positions du gouvernement brésilien sur l'agenda du maintien de la paix.

La défense par l'Itamaraty du C-34 en tant que forum privilégié et des mécanismes de consultation avec les pays contributeurs de troupes s'explique par la culture organisationnelle d'Itamaraty, qui est intéressé par le renforcement du rôle de l'Assemblée générale en tant que forum permettant au Brésil une plus grande projection et incidence dans son processus décisionnel. Elle s'explique également par la crainte d'Itamaraty et des forces armées brésiliennes qu'une plus grande centralisation du pouvoir de décision entre les mains du Conseil de sécurité ne favorise l'instrumentalisation des missions de maintien de la paix par les grandes puissances, ce qui, du point de vue des positions normatives et doctrinales, présente de fortes divergences avec la ligne défendue par le Brésil.

La défense de mandats plus réalistes, sans imposition de restrictions budgétaires et de troupes dans des situations qui exigent une plus grande présence des Nations unies et sans activités de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale, a été fortement conditionnée par la crainte des forces armées brésiliennes que les restrictions budgétaires ne nuisent aux performances opérationnelles, dans les missions où le Brésil avait déployé des troupes, de même que par la réserve plus générale du Brésil vis-à-vis de l'utilisation des opérations de maintien de la paix pour des activités de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale. En outre, la position du Brésil sur les questions de protection des civils doit être comprise comme le résultat de la compréhension du débat sur la protection des civils par l'MRE, qui a défini les actions du Brésil sur la base de la défense de la responsabilité de protéger.

La position de la délégation brésilienne en faveur de la création de directives juridiques et techniques pour l'utilisation des technologies modernes afin d'accroître la sécurité des forces de maintien de la paix s'explique, d'une part, par la crainte de l'Itamaraty que la domination technologique sur ces nouveaux moyens militaires continue d'être réservée aux pays développés (ceux-ci n'étant pas les principaux contributeurs de troupes). Elle peut aussi se comprendre au regard de la culture institutionnelle d'Itamaraty, fondée sur le respect du principe de souveraineté et des principes du maintien de la paix. D'autre part, elle s'explique par l'utilisation par le Brésil d'équipements de haute technologie dans le cadre de ses opérations au sein de la MINUSTAH et de la FINUL.

Enfin, le soutien du Brésil à la participation des femmes aux opérations de paix et aux efforts visant à instaurer l'égalité des sexes dans la direction des missions et au sein du DOMP a été conditionné par la nouvelle orientation donnée à la question de l'égalité des sexes dans la politique étrangère brésilienne par le gouvernement de Dilma Rousseff. Celui-ci a cherché à consolider la compréhension, parmi les élites diplomatiques brésiliennes, que l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes devaient être menées comme une politique gouvernementale et étatique.

3.4.4 Gouvernement de Michel Temer (2016-2018)

L'analyse des positions normatives et doctrinales du Brésil au sein du Comité spécial de l'Assemblée générale des Nations unies sur les opérations de maintien de la paix sous l'administration de Michel Temer révèle une continuité par rapport aux priorités de la politique étrangère brésilienne sous le gouvernement de Dilma Rousseff. Cette continuité s'explique en grande partie par le fait que le gouvernement de Temer, malgré le changement de ministres d'État, n'a pas promu de changements substantiels dans la structure organisationnelle d'Itamaraty, le ministère de la Défense et les Forces armées responsables de la formulation et de la mise en œuvre du programme de maintien de la paix. En effet, il est correct d'affirmer que le positionnement normatif et doctrinal du Brésil au sein du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale des Nations unies pendant le gouvernement de Michel Temer peut s'expliquer, dans le cadre de sa politique intérieure, par la culture organisationnelle d'Itamaraty et des forces armées et par la coordination interbureaucratique pour la formulation des positions du gouvernement brésilien vis-à-vis de l'agenda du maintien de la paix, qui toutes deux ont été consolidées tout au long du gouvernement de Dilma Rousseff.

3.5 **Considérations finales de ce chapitre**

L'analyse de la performance du Brésil à l'Assemblée générale des Nations unies sur l'agenda du maintien de la paix nous permet de conclure que le ministère des Affaires étrangères, qui a la compétence légale pour mener des négociations au nom de l'État brésilien

au sein de l'AGNU, a exercé et continue d'exercer une forte influence sur les positions du gouvernement brésilien dans l'agenda du maintien de la paix au sein de ce forum, en raison de la centralisation de son processus de formulation dans l'Itamaraty. En effet, la politique étrangère brésilienne en matière de maintien de la paix a été fortement influencée par la culture organisationnelle d'Itamaraty, dont l'un des objectifs est d'assurer la continuité de la politique étrangère du pays, en préservant ce que le ministère lui-même considère comme faisant partie de la tradition diplomatique brésilienne.

Cependant, il est également correct de conclure que avec l'augmentation du nombre d'acteurs dans l'arène décisionnelle de cette politique et l'avancement de l'institutionnalisation des mécanismes de coordination interbureaucratique dans son processus de formulation au fil des années, les actions du gouvernement brésilien sur l'agenda du maintien de la paix à l'AGNU sont progressivement devenues plus perméables à un processus de politisation. En d'autres termes, ces actions sont de plus en plus influencées par des négociations, des différends et des accords entre des acteurs nationaux dotés d'intérêts distincts, notamment Itamaraty, le ministère de la défense Itamaraty, le Ministère de la Défense, les Forces Armées et le Congrès qui ont cherché à influencer la formulation des positions normatives et doctrinales du gouvernement brésilien dans sa politique étrangère de maintien de la paix. En effet, on peut noter que les positions du Brésil ont progressivement présenté des moments de rupture avec la tradition diplomatique basée sur la culture organisationnelle d'Itamaraty qui assurait une certaine dimension de continuité à la politique étrangère de maintien de la paix du Brésil.

4. PARTICIPATION DU BRÉSIL À L'AGENDA DE MAINTIEN DE LA PAIX DU CONSEIL DE SÉCURITÉ DES NATIONS UNIES

Ce chapitre analyse qualitativement l'expérience brésilienne au sein du Conseil de sécurité de l'ONU, exclusivement sur l'agenda du maintien de la paix, au cours des 10 mandats durant lesquels cet État a occupé un siège électif au Conseil de sécurité entre 1946 et 2011, c'est-à-dire au cours des exercices biennaux : 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011. Dans cette perspective, nous avons étudié non seulement les positions normatives et doctrinales du Brésil concernant les opérations de maintien de la paix de l'ONU et les enjeux directement liés à cet agenda, mais aussi la manière dont cet État a tiré parti de sa condition de membre électif et a interagi avec la dynamique de l'organe pour faire avancer sa vision et son positionnement. Les principaux votes et positions du Brésil concernant la création de nouvelles opérations de maintien de la paix, le renouvellement des mandats réguliers des missions en cours et les opérations de paix dans lesquelles le Brésil fournit des troupes, constituent pour cela l'unité d'analyse de ce chapitre. Les positions du Brésil dans les principales résolutions qui traitent de questions ayant une influence directe sur l'agenda du maintien de la paix ont également été analysées.

4.1 Biennium 1946-1947

En 1946 et 1947, le rôle du Brésil dans le maintien de la paix au sein du CSNU a été fortement conditionné par la délégation du processus de formulation des positions brésiliennes au ministère des Affaires étrangères par Dutra, un président considéré comme peu familier du sujet. Itamaraty, à son tour, sous l'influence du chancelier Raul Fernandes et d'Osvaldo Aranha, ambassadeur du Brésil aux Nations unies, a adopté une tendance d'alignement sur les États-Unis et une forte perspective libérale. S'écartant de la stratégie d'insertion internationale basée sur une équidistance pragmatique, qui avait prospéré dans la politique étrangère brésilienne pendant l'*Estado Novo*, la nouvelle orientation visait à se rapprocher des États-Unis et à établir des liens avec l'Occident afin de consolider la paix mondiale, dans la recherche de relations de collaboration avec ses alliés, similaires à celles établies entre les États-Unis et l'Europe par le biais du plan Marshall. De même, elle recherchait l'amitié et la collaboration avec toutes les

nations du continent, évitant les confrontations directes avec l'Argentine et s'opposant tout de même aux pays identifiés comme communistes ou alliés de l'URSS.

En fait, les actions du Brésil dans cet agenda ont été conditionnées principalement par une stratégie d'alignement sur les États-Unis, encore plus visible dans un contexte de conflit bipolaire. Dans une moindre mesure, elles ont aussi été conditionnées par la défense du principe de non-intervention et de la souveraineté internationale. Une analyse des facteurs internes conditionnant la position du Brésil au sein du CSNU pendant la période 1946-194 nous a permis d'observer que ce mandat a coïncidé avec une période de profondes transformations de la politique intérieure brésilienne :

Après la période de restriction des libertés de l'Estado Novo, l'annonce de nouvelles élections et d'une Assemblée constituante a porté au pouvoir le général Eurico Gaspar Dutra, du Parti social-démocrate (PSD). L'impact de la Seconde Guerre mondiale et le retour des officiers du Corps expéditionnaire brésilien (FEB) a consolidé l'opinion selon laquelle la démocratie était la clé de la paix, et le gouvernement Vargas a perdu une partie de son soutien interne. Avec Dutra, il y a eu aussi une nouvelle Constitution, des élections et le retour des partis politiques [Albuquerque, 2020, p. 144].

4.2 Biennium 1951-1952

En analysant les positions du Brésil au sein du CSNU pendant la période 1951-1952, il est possible d'observer qu'elles ont été fortement conditionnées par un changement par rapport à la posture de délégation de son processus de formulation à l'MRE pendant le mandat précédent. Le deuxième gouvernement de Vargas, dont les mandats présidentiels ont été marqués par son intérêt pour les relations extérieures du Brésil, a également représenté un changement dans la coalition politique du gouvernement fédéral qui, au lieu de penser les relations avec les États-Unis à partir d'un alignement inconditionnel, a eu une préférence pour une alliance plus négociée, c'est-à-dire que, sans abandonner l'attente d'une alliance avec Washington, cette coalition a eu une préférence pour la qualification de ce partenariat.

En conséquence, les votes brésiliens ont convergé avec ceux des pays occidentaux sur les questions de paix et de sécurité internationales, mais avec une conduite plus négociée par rapport à l'alignement inconditionnel du premier mandat. En particulier, il convient de souligner la reconnaissance du leadership politique et militaire des États-Unis sur le Commandement des

Nations unies en Corée, établi après l'approbation par l'Assemblée générale de la résolution *Uniting for Peace* en 1950, sans que ce soutien ne se traduise par une implication militaire directe du Brésil, comme le demandait le gouvernement américain [Albuquerque, 2020]. Le Brésil a également soutenu la création d'une commission chargée de surveiller le cessez-le-feu entre l'Inde et le Pakistan dans les États du Jammu et du Cachemire, qui allait devenir l'année suivante le Groupe d'observateurs militaires des Nations unies pour l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP).

4.3 Biennium 1954-1955

L'analyse des positions du Brésil au sein du CSNU pendant la période 1954-1955 révèle qu'elles ont été fortement conditionnées par la culture organisationnelle d'Itamaraty, fondée sur la défense du principe de non-intervention et le traitement régional des différends et des situations susceptibles de menacer ou de mettre en danger la paix et la stabilité régionales. De même, les positions adoptées par le Brésil indiquent des changements dans les coalitions politiques au sein du gouvernement fédéral et un réalignement des partenariats dans le domaine de la politique internationale :

"le remplacement de Vargas par Café Filho et le processus électoral qui a conduit à la victoire de Juscelino Kubistchek ont placé le pays dans un moment d'instabilité et de moindre capacité de négociation pour orienter la réforme de l'ONU vers sa question prioritaire : son inclusion en tant que membre permanent du CSNU". Les circonstances internes ont été accompagnées d'un changement au niveau mondial, à partir du moment où les tensions entre les États-Unis et l'URSS se sont intensifiées après que le gouvernement communiste a obtenu la bombe à hydrogène et a formé le Pacte de Varsovie". [Albuquerque, 2020, p.153].

Par conséquent, les actions du Brésil étaient fondées sur la défense du chapitre VIII de la Charte des Nations unies, qui encourage le développement de solutions pacifiques aux controverses par le biais d'accords et d'entités régionales. D'autre part, elle a été marquée par la répudiation de l'utilisation préméditée et planifiée de la force par Israël en territoire palestinien et la demande que les parties coopèrent pour établir des négociations et mettre fin aux hostilités [Albuquerque, 2020].

4.4 Biennium 1963-1964

L'analyse qualitative du rôle du Brésil dans l'agenda de maintien de la paix au sein du CSNU en 1963-1964 montre qu'il a été fortement influencé par les profondes transformations de sa politique intérieure qui se sont produites au cours de cette période :

"l'année 1963 a été marquée par la démission du président Jânio Quadros et l'arrivée au pouvoir de Joao Goulart [...] L'arrivée au pouvoir de Goulart s'est accompagnée d'une modification du système politique brésilien : dans une tentative de diluer le pouvoir du président et d'augmenter la force du corps législatif, le Brésil est passé à un régime parlementaire pendant une brève période, jusqu'à ce qu'un plébiscite en 1963 confirme la préférence des Brésiliens pour le système présidentiel" [Albuquerque, 2020, p. 155].

Après les tentatives de dilution du pouvoir présidentiel, le processus de formulation des positions brésiliennes au sein du CSNU a été fortement concentré entre les mains du ministère des affaires étrangères qui, sous la direction du chancelier João Augusto de Araújo Castro, a fonctionné selon la logique du paradigme de la politique étrangère indépendante. En fait, les positions du Brésil au sein du Conseil de sécurité des Nations unies pendant cette période de deux ans indiquent un lien avec les demandes de développement, de désarmement et de décolonisation, l'éloignant des positions d'alignement sur les États-Unis qui caractérisaient les mandats précédents, et rapprochant le Brésil des positions adoptées par les États du Sud, notamment par les membres du Mouvement des non-alignés.

Toutefois, de nouveaux changements sont intervenus dans le contexte intérieur brésilien en raison du coup d'État militaire civil de 1964, qui a profondément modifié les positions brésiliennes au sein du Conseil de sécurité des Nations unies en 1964. Cherchant à s'éloigner du paradigme de la politique étrangère indépendante qui a marqué la première moitié des années 1960, le gouvernement du général Castelo Branco a tenté de revenir au paradigme de l'alignement sur les États-Unis et de l'aversion totale pour les positions soviétiques. Il convient toutefois de noter que le Brésil n'a pas retrouvé le niveau d'alignement inconditionnel qu'il avait entretenu auparavant avec les États-Unis, au regard de désaccords dans les votes des deux États en 1964 [Uziel, 2015].

Ainsi le Brésil était-il favorable à toutes les résolutions établissant de nouvelles opérations de maintien de la paix et a-t-il soutenu les résolutions qui ont prolongé le mandat de l'UNFICYP à Chypre. Il révèle également que sur certains sujets, tels que les questions

régionales ayant un impact direct sur la paix et la sécurité internationales, le Brésil a indiqué qu'il continuait à défendre la primauté des accords régionaux. Dans d'autres domaines, tels que la décolonisation, la défense du principe d'autodétermination des peuples et la défense de la souveraineté, on constate une plus grande relativisation des principes que la bureaucratie d'Itamaraty considère comme inhérents à la tradition diplomatique brésilienne, lorsque cela mettrait en danger les intérêts liés aux relations bilatérales et stratégiques du Brésil avec certaines puissances coloniales.

4.5 Biennium 1967-1968

L'analyse des positions du Brésil au sein du CSNU au cours de l'exercice 1967-1968 nous permet d'observer qu'elles ont été fortement influencées par la délégation de leur processus de formulation au ministère des Affaires étrangères pendant le gouvernement Costa e Silva. Itamaraty, sous l'influence du chancelier Magalhães Pinto, adopte une stratégie d'insertion au CSNU marquée par la réaffirmation de la thèse selon laquelle les asymétries Nord-Sud dans le système international sont renforcées par les asymétries de puissance militaire et le gel du pouvoir mondial par les organisations internationales, en particulier le Conseil de sécurité. En fait, la nouvelle orientation était fondée sur le concept de la diplomatie de la prospérité, selon lequel l'insertion internationale du Brésil ne devait servir qu'à accroître la dimension de la puissance nationale, son renforcement et son développement économique. Cette nouvelle orientation s'est toutefois accompagnée d'une approche conservatrice du programme de décolonisation et de la lutte contre la discrimination raciale.

Cependant, une analyse détaillée des faits montre que, bien souvent, les calculs diplomatiques face à l'opposition des grandes puissances ont continué à servir de facteur explicatif pour comprendre les motivations conjoncturelles de postures plus ou moins dissonantes par rapport aux principes traditionnellement affichés par les gouvernements brésiliens dans leurs stratégies d'insertion internationale du pays. En conséquence, le Brésil a cherché à adopter une attitude plus collaborative, en soutenant les propositions convenues afin d'éviter le retour de la dynamique du veto parmi les membres permanents, qui en effet avait bloqué le travail de l'organe lors des précédents mandats brésiliens au CSNU. Il a également pris des positions de plus en plus autonomes dans les débats de cet organe sur les questions de

paix et de sécurité internationales, et a défendu l'adhésion des nouveaux États indépendants à l'ONU, l'inviolabilité de l'intégrité territoriale pendant les processus de décolonisation en Afrique, et l'attention au principe de non-intervention. Toutefois, certains de ces principes ont été nuancés lorsqu'ils mettaient en danger les intérêts directs des alliés stratégiques du Brésil.

4.8 Biennium 1988-1989

Une analyse du rôle du Brésil dans l'agenda de maintien de la paix au sein du CSNU au cours de l'exercice 1988-1989 montre que les positions du pays ont été fortement influencées par le processus de démocratisation en cours dans l'État brésilien. L'Itamaraty a gardé une forte influence sur le processus de formulation de la politique étrangère brésilienne et a commencé à l'orienter par un renouvellement stratégique des références. Ce renouvellement a été marqué par un comportement assertif du ministère dans les débats, dont il avait cherché à s'éloigner pendant la période autoritaire, en faveur d'une restructuration des organes décisionnels de l'ONU sur les questions de paix et de sécurité internationales. Cependant, son éloignement de l'organe pendant près de deux décennies a fortement limité l'agenda brésiliennes au sein CSNU aux questions régionales en raison de sa faible contribution concrète à l'agenda du maintien de la paix.

En conséquence, le Brésil a voté en faveur de toutes les résolutions qui créaient de nouvelles opérations de maintien de la paix et a soutenu toutes les résolutions qui renouvelaient les mandats réguliers des missions déjà en cours. Dans les débats sur l'indépendance des pays africains, le Brésil a apporté son soutien aux solutions négociées qui étaient en cours à l'époque entre les représentants locaux, angolais et sud-africains, et a réaffirmé son soutien à l'émancipation des territoires indépendants, au retrait des troupes d'occupation et à la convocation d'élections pour une assemblée constituante [Ziemath, 2014]. En ce qui concerne les débats du Conseil de sécurité sur les conflits armés en Amérique centrale, le Brésil, bien qu'il n'ait pas assumé le protagonisme démontré dans les mandats précédents pour les questions relatives à son continent, a maintenu sa ligne interprétative, suivant laquelle cet organe, en tant qu'acteur central de maintien de la paix et de la sécurité internationales, devrait agir de manière complémentaire aux mécanismes régionaux pour aider à atteindre la paix. En ce qui concerne les conflits au Moyen-Orient, le Brésil a joué un rôle de premier plan dans la coordination des

accords qui ont conduit à des mesures de cessez-le-feu, à la création de missions d'observation et au suivi et à la mise en œuvre d'accords signés en dehors du système de sécurité collective des Nations unies. Enfin, le Brésil s'est montré réticent sur la question de l'inclusion du trafic de drogue en tant que menace pour la paix et la sécurité internationales, car il craignait que son inscription à l'ordre du jour du CSNU signifie une expansion excessive du pouvoir juridictionnel de cet organe, sans consultation préalable des États membres [Ziemath, 2014].

4.7 Biennium 1993-1994

L'analyse de l'action brésilienne dans l'agenda de maintien de la paix du CSNU au cours de l'exercice 1993-1994 montre que les positions du Brésil ont été fortement conditionnées par les changements intervenus au niveau de la présidence de la République, avec l'investiture d'Itamar Franco, après la mise en accusation de Fernando Collor de Mello à la présidence. Plus précisément, l'action brésilienne a été conditionnée par la stratégie d'insertion internationale du gouvernement Itamar Franco, à partir de la gestion de Celso Amorim à la tête du MRE, qui visait à asseoir la position internationale du pays par la démonstration de sa capacité diplomatique et de son engagement en faveur du droit international, du développement et de la démocratie [Amorim, 2011]. Cette stratégie impliquait aussi de favoriser une coopération plus étroite avec les pays lusophones visant à institutionnaliser la communauté des pays lusophones, notamment les pays africains lusophones. L'objectif était de mettre un terme à une période perçue comme de passivité du Brésil et de donner à celui-ci une plus grande visibilité internationale, sans violer le principe constitutionnel de non-intervention dans la politique étrangère brésilienne.

En conséquence, le Brésil a fait preuve d'une reprise graduelle de son activisme dans l'agenda des opérations de paix. Il a notamment soutenu la création de nouvelles opérations de maintien de la paix et a favorisé une participation plus intense du Brésil aux missions de paix dans les pays ayant des liens historiques, culturels et linguistiques et dans les pays de la région Amérique Latine et Caraïbes. De même, le Brésil a poursuivi son discours en faveur de la restructuration des organes décisionnels des Nations Unies vis-à-vis des questions de paix et de sécurité internationales, afin de rendre ceux-ci plus représentatifs. A cet égard, il a attiré l'attention sur le risque de vider le système multilatéral de sa fonction, dans le cas où la majorité

des principaux conflits internationaux seraient résolus dans des forums parallèles, tels que des groupes d'alliés, impliquant des réunions officielles de pure forme. Bien qu'il ait souvent été en accord avec la majorité au sein du Conseil de sécurité, le Brésil a eu une position plus autonome, hautaine et affirmée sur l'agenda du maintien de la paix, en particulier sur le renouvellement des mandats des missions et d'autres questions de l'agenda du maintien de la paix. Il convient ici de mentionner une première abstention solitaire du Brésil dans une résolution du Conseil de sécurité au sujet de la crise haïtienne. Cette décision de s'abstenir a été justifiée par le Brésil au nom de sa position de défense du principe de non-intervention et de réserve par rapport à l'adoption de résolutions au Conseil de sécurité.

4.8 Biennium 1998-1999

Une analyse des actions du Brésil au cours de l'exercice 1998-1999 montre que ses positions ont été considérablement influencées par le changement de comportement organisationnel d'Itamaraty concernant les opérations de maintien de la paix. Plus précisément, on a assisté à la maturation d'un consensus au sein du MRE sur la nécessité pour le Brésil, en tant que pays contributeur de troupes, de participer plus activement aux débats sur les résolutions portant sur les mandats et la création de nouvelles missions de maintien de la paix, conformément à la culture organisationnelle d'Itamaraty de respect des principes des relations internationales inscrits à l'article 4 de la Constitution fédérale, tels que la prévalence des droits de l'homme et l'autodétermination des peuples. De même, Itamaraty a compris que la participation à des actions internationales dignes de ce nom dans les domaines de la paix et de la sécurité internationales pourrait donner du poids au Brésil et servir son plaidoyer historique pour la réforme du multilatéralisme des Nations unies, en particulier du Conseil de sécurité.

Les positions brésiliennes ont également été conditionnées par la stratégie d'insertion internationale du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, qui visait à signaler que le Brésil était un partenaire fiable, attaché aux normes collectives, et à s'affirmer devant les organisations internationales en montrant son adhésion, par la non-confrontation dans les questions de sécurité internationale multilatérale, à un ordre mondial de plus en plus libéral. Cette stratégie était également guidée par une participation active à l'élaboration des normes et des lignes directrices de l'ordre mondial dans les processus décisionnels centraux des relations

internationales [Cardoso, 1995 ; Fonseca Jr., 1998]. Enfin, Cardoso a cherché à consolider le Brésil en tant qu'interlocuteur incontournable sur les questions liées aux pays lusophones, non seulement sur le continent africain, mais dans le monde entier, comme dans le cas du Timor Oriental.

En conséquence, le Brésil, (de même que d'autres membres élus), a cherché à adapter ses votes aux orientations de la majorité du Conseil de sécurité. Lors des votes sur les résolutions dont elle n'approuvait pas le contenu, la délégation brésilienne a préféré utiliser une explication de vote pour signaler son désaccord, plutôt que de voter contre la position majoritaire. En ce sens, le Brésil a voté en faveur de toutes les résolutions qui créaient de nouvelles opérations de maintien de la paix et a soutenu toutes les résolutions qui renouvelaient les mandats réguliers des missions déjà en cours. La construction d'un consensus, même minimal, sur les questions de paix et de sécurité internationales, en particulier dans l'agenda du maintien de la paix, était liée à une volonté du Brésil de s'affirmer devant les organismes internationaux, notamment économiques et financiers, davantage par son adhésion à des normes et sa participation active à des régimes internationaux, que par la confrontation, comme cela avait pu être le cas à certaines époques. Face à certaines crises néanmoins, le Brésil a tout de même dû réaffirmer ses principes d'action et a cherché à justifier toute position pouvant être considérée comme une relativisation de sa défense du principe de non-intervention, de respect de la souveraineté et de non-recours à la force, en s'appuyant sur l'argument de l'exceptionnalité.

4.9 Biennium 2004-2005

Une analyse de l'action du Brésil sur l'agenda du maintien de la paix du CSNU au cours de l'exercice 2004-2005 montre que ses positions ont été conditionnées, au niveau interne de sa politique étrangère, par la culture organisationnelle d'Itamaraty par rapport au système de maintien de la paix inauguré dans la seconde moitié des années 1990. Plus précisément, s'est renforcée au sein du MRE l'idée que l'action brésilienne dans le multilatéralisme international en matière de paix et de sécurité devait se concentrer sur les causes profondes des conflits et la durabilité de la paix, en mettant l'accent sur le programme de développement, qui était un programme traditionnel de la politique étrangère brésilienne et un axe central dans la grande stratégie du nouveau gouvernement. L'Itamaraty a également compris qu'un engagement plus

efficace du Brésil dans les opérations de maintien de la paix pourrait renforcer sa position de négociation pour la réforme du multilatéralisme de l'ONU à un moment où l'aspiration du Brésil à occuper un siège permanent au Conseil de sécurité était particulièrement forte et affirmée. [Ministério das Relações Exteriores, 2004 ; 2004a].

De même, les positions brésiliennes ont été conditionnées par la culture organisationnelle du ministère de la défense et des forces armées, basée sur la pluralisation des institutions impliquées dans le processus de formulation des positions du gouvernement brésilien pour l'agenda du maintien de la paix à cette période. Plus précisément, la participation plus active du Brésil au système de maintien de la paix de l'ONU en est venue à être perçue comme une occasion de formation des troupes dans un environnement opérationnel de conflit réel [Marques, 2018].

Enfin, les positions du Brésil au sein du CSNU au cours de la période 2004-2005 ont été conditionnées par la stratégie d'insertion internationale du gouvernement Lula da Silva, qui a débuté avec le retour de Celso Amorim à la plus haute fonction du MRE. L'une des principales marques de cette stratégie a été sa volonté de composer avec les avantages et les inconvénients des initiatives internationales de premier plan et de considérer le CSNU comme un espace permettant d'acquérir un protagonisme international.

En conséquence, le Brésil a occupé des positions de premier plan dans l'élaboration de l'ordre du jour de l'organe et dans les opérations de maintien de la paix. Il a aussi fait preuve d'une plus grande autonomie dans les votes et les positions par rapport au mandat précédent. Il convient de noter que si la délégation brésilienne n'a pas présenté d'objections à la création de nouvelles opérations de maintien de la paix ou au renouvellement de celles déjà en cours au cours de cet exercice, elle ne s'est pas non plus positionnée en faveur de toutes les résolutions relatives à l'agenda du maintien de la paix. Plus précisément, le Brésil s'est abstenu sur trois résolutions au cours de l'exercice biennal, toutes en désaccord avec les États-Unis et l'une d'entre elles en désaccord manifeste avec tous les membres permanents du Conseil. De même, le Brésil était confronté à des principes d'insertion internationale et devait identifier ceux qui permettraient le plus de gains pour sa stratégie de politique étrangère et qui présenteraient le moins de contraintes pour son action diplomatique. Dans cette perspective, il a cherché à justifier toute position pouvant être considérée comme une relativisation de sa défense du principe de non-intervention, de respect de la souveraineté et de non-recours à la force, en se fondant sur l'argument de l'exceptionnalité ou de la défense d'un principe d'intérêt ou de bien

collectif. Enfin, le Brésil a cherché à considérer le Conseil de sécurité comme un espace permettant d'acquérir une importance internationale et de mettre en œuvre une politique étrangère fière et active, en cherchant à assumer un rôle plus important dans la définition des questions à l'ordre du jour du maintien de la paix et des mandats des opérations de maintien de la paix. À cette fin, il a plaidé en faveur d'une plus grande transparence du Conseil de sécurité et d'un ordre du jour moins (sur)chargé en points thématiques qui détournent l'organe de sa tâche principale. Il a aussi cherché à faire en sorte que le Conseil ne se limite pas à ratifier les décisions prises dans d'autres forums, mais qu'il soit actif dans la résolution des conflits.

4.10 Biennium 2010-2011

L'analyse de la performance du Brésil sur l'agenda de maintien de la paix du CSNU au cours de la période biennale 2010-2011 montre que les positions du Brésil ont été principalement influencées par les cultures organisationnelles d'Itamaraty, du ministère de la Défense et des Forces armées, et par la plus grande institutionnalisation des processus de coordination interbureaucratique pour la formulation des positions du gouvernement brésilien sur l'agenda de maintien de la paix. En ce qui concerne la culture organisationnelle des forces armées, depuis la publication des nouveaux documents déclaratoires de la politique de défense en 2008, la perception selon laquelle la participation active du Brésil aux opérations de maintien de la paix était un élément stratégique du volet externe de la politique de défense nationale s'est consolidée. En effet, les positions du Brésil dans les débats sur les mandats de maintien de la paix, ainsi que sur sa doctrine, ont commencé à être médiatisées par les capteurs organisationnels du ministère de la défense et des forces armées, qui s'inquiétaient de ses effets sur la sécurité des troupes, la faisabilité des déploiements et l'opérationnalisation des mandats. Quant au MRE, une culture organisationnelle a été consolidée par rapport aux débats les plus controversés sur les mandats des opérations de maintien de la paix, en mettant l'accent sur la question de la protection des civils et le lien entre sécurité et développement, qui a défini l'action brésilienne basée sur la défense de la responsabilité de protéger et le lien entre sécurité et développement.

Enfin, les positions du Brésil au CSNU au cours de la période 2010-2010 ont été conditionnées par les continuités et les changements dans la stratégie d'insertion internationale

du Brésil du gouvernement de Dilma Rousseff, par rapport au gouvernement de Lula da Silva. À cet égard, la nouvelle orientation donnée à la question du genre dans la politique étrangère brésilienne a rendu le Brésil plus impliqué dans les débats sur l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans le cadre des mandats de maintien de la paix des Nations unies. De même, la recherche du dialogue avec les délégations des BRICS et, plus particulièrement, avec les membres de l'IBSA, a tendu à articuler la politique de défense à d'éventuelles propositions communes.

Par conséquent, le Brésil a soutenu toutes les résolutions qui ont créé de nouvelles opérations de maintien de la paix et renouvelé les mandats réguliers des missions déjà en cours. De même, le Brésil a renforcé et approfondi son comportement proactif et autonome, qu'il avait adopté au cours de la période biennale 1998-1999 et poursuivi au cours de la période biennale 2004-2005, renforçant ainsi sa propre identité dans son insertion dans le multilatéralisme de la paix et de la sécurité internationales. Dans ce cas particulier, le Brésil a cherché à renforcer son identité en tant que pays « qui collabore » à la construction d'un consensus et d'une compréhension commune en faveur de l'avancement de l'agenda du Conseil. Mais il a également cherché à définir plus clairement les limites de sa posture constructive vis-à-vis des principes traditionnels de son insertion internationale. En outre, il a cherché à se montrer capable et volontaire dans la perspective d'assumer un rôle plus important dans la définition des questions à l'ordre du jour du maintien de la paix, des mandats des opérations de maintien de la paix, et dans l'amélioration des normes et des doctrines guidant cet ordre du jour.

4.11 Considérations finales de ce chapitre

À partir de l'analyse de la performance du Brésil au Conseil de sécurité des Nations unies, exclusivement sur l'agenda du maintien de la paix, tout au long de ses 10 mandats en tant que membre électif de l'organe entre 1946 et 2011, nous pouvons conclure que les décisions prises par cet organe ont été soumises à une série complexe de facteurs restrictifs, mais qu'il a existé une marge d'influence pour les membres électifs comme le Brésil. On peut également considérer que le ministère des Affaires étrangères, qui jouit de la prérogative légale de mener des négociations au nom de l'État brésilien au sein du Conseil de sécurité des Nations unies, a exercé une forte influence sur les positions du gouvernement brésilien concernant l'agenda du

maintien de la paix au sein de ce forum, en raison de la centralisation de son processus de formulation dans cette institution. À l'exception des gouvernements qui s'intéressaient davantage aux relations étrangères du Brésil, la politique étrangère brésilienne en matière de maintien de la paix a été fortement influencée par la culture organisationnelle d'Itamaraty, dont l'un des objectifs est d'assurer la continuité de la politique étrangère du pays, en préservant ce que le Ministère lui-même considère comme faisant partie de la tradition diplomatique brésilienne.

Enfin, il est correct d'affirmer que depuis la démocratisation de l'État brésilien, un moment historique qui a coïncidé avec le déblocage du processus décisionnel du Conseil de sécurité et une forte expansion de l'agenda du maintien de la paix, les positions du Brésil sur l'agenda du maintien de la paix du CSNU ont été de plus en plus influencées par les changements promus dans l'architecture institutionnelle brésilienne du maintien de la paix. L'insertion de nouveaux acteurs nationaux dans l'arène décisionnelle du processus de formulation de ces positions et l'avancement de l'institutionnalisation des mécanismes de coordination interbureaucratique dans la définition des positions brésiennes ont été mis en évidence. En effet, on peut noter que la politique brésilienne de maintien de la paix, qui, lors des premiers mandats électifs du pays au Conseil de sécurité, pouvait être considérée comme un reflet presque exclusif de la culture bureaucratique du ministère des Affaires étrangères, est devenue de plus en plus perméable à un processus de politisation qui a eu un impact direct sur les positions du Brésil au Conseil de sécurité de l'ONU lors des mandats de 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005 et 2010-2011.

5. LE PROCESSUS DÉCISIONNEL BRÉSILIEN EN RÉPONSE AUX INVITATIONS DE L'ONU À ENVOYER DES TROUPES NATIONALES DANS DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Ce chapitre analyse, au niveau de l'État brésilien, le processus décisionnel qui a abouti à des réponses positives de la part de la présidence de la République aux invitations faites par le Secrétariat des Nations Unies pour le déploiement par les forces armées d'unités militaires dans les opérations de maintien de la paix de l'Organisation, ainsi qu'aux actions du Congrès national en ce qui concerne la ratification de chacune de ces décisions. Dans ce cas particulier, ont été analysés les processus nationaux de prise de décision et de ratification du déploiement de troupes brésiliennes dans la Force d'urgence des Nations unies (FUNU I) en 1956, l'Opération des Nations unies au Mozambique (ONUMOZ) en 1993 et la Mission de vérification des Nations unies en Angola III (UNAVEM III) en 1994, l'Administration transitoire des Nations unies au Timor oriental (ATNUTO) en 1999, la Mission d'appui des Nations unies au Timor oriental (MANUTO) en 2004, la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) en 2004 et la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) en 2011.

De même, le chapitre analyse le cas du processus décisionnel au niveau de l'État brésilien pour répondre à l'invitation des Nations unies à déployer des troupes dans le cadre de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), qui s'est soldé par une réponse négative du gouvernement brésilien. L'analyse des différents résultats d'un processus décisionnel institutionnel vise à comprendre les permanences et les singularités potentielles qui apparaissent dans l'un ou l'autre type de décision prise par l'État brésilien concernant les opérations de maintien de la paix de l'ONU.

5.1 Invitations acceptées par le gouvernement brésilien

5.1.1 Force d'urgence des Nations unies (FUNU I) – 1956

L'analyse du processus décisionnel qui a abouti à l'autorisation par le gouvernement de Juscelino Kubitschek d'envoyer des troupes brésiliennes à la FUNU I, en 1956, démontre que l'influence exercée par les agendas et les préférences politiques de la coalition intérieure formée par le courant libéral conservateur des Forces armées a prévalu dans la décision présidentielle, qui contrôlait l'ESG et les postes de diplomatie militaire entre le Brésil et les États-Unis, et le courant américaniste d'Itamaraty, qui occupait des postes de direction au Secrétariat d'État aux Affaires étrangères à Brasilia, ainsi qu'à l'ambassade du Brésil à Washington et à la Mission permanente du Brésil auprès des Nations unies à New York, à partir des contacts entretenus entre leurs directions [Chagas, 2019]. De son côté, l'analyse du processus de ratification de la décision présidentielle à la Chambre des représentants et au Sénat fédéral montre que le gouvernement a rencontré certains obstacles dans la reconnaissance du bien-fondé de l'envoi de troupes au Congrès national, en lien avec le différend sur la politique intérieure de la participation du Brésil à la FUNU. Il montre également que cette résistance a été surmontée grâce aux négociations et consultations de la présidence et du ministère des affaires étrangères.

5.1.2 Opérations des Nations unies au Mozambique (ONUMOZ) – 1993

L'analyse du processus décisionnel qui a abouti à l'autorisation accordée par le gouvernement d'Itamar Franco pour l'envoi de troupes brésiliennes à ONUMOZ en 1994 révèle que l'influence exercée par les agendas et les préférences politiques des conseillers de haut niveau de la présidence, d'Itamaraty, sous la direction du ministre des Affaires étrangères Celso Amorim, et du ministère de l'Armée a prévalu sur la décision présidentielle. L'analyse du processus de ratification de la décision présidentielle à la Chambre des représentants et au Sénat révèle qu'elle n'a pas fait l'objet d'un débat parlementaire intense par le Congrès national avant son approbation.

5.1.3 Mission de vérification des Nations unies en Angola III (UNAVEM III) – 1994

Comme dans le cas de l'ONUMOZ, l'analyse du processus décisionnel qui a abouti à l'autorisation par le gouvernement d'Itamar Franco d'envoyer des troupes brésiliennes à

l'UNAVEM III en 1994 révèle que l'influence exercée par les agendas et les préférences politiques des conseillers de haut niveau de la présidence, par Itamaraty, sous la direction du ministre des Affaires étrangères Celso Amorim, et par le ministère des Armées, a prévalu sur la décision présidentielle. De même, l'analyse du processus de ratification à la Chambre des représentants et au Sénat révèle que la décision présidentielle n'a pas exactement fait l'objet d'un débat parlementaire par le corps législatif brésilien avant son approbation.

5.1.4 Administration transitoire des Nations unies pour le Timor oriental (ATNUTO) – 1999

L'analyse du processus décisionnel qui a conduit le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso à autoriser l'envoi de troupes brésiliennes à l'ATNUTO en 1999 révèle que l'opinion dominante sur la décision présidentielle était que la participation du Brésil à cette mission était une conséquence naturelle de l'acceptation par le gouvernement de l'invitation du Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, la même année, à envoyer des troupes à la Force internationale au Timor oriental (INTERFET), créée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette compréhension, à son tour, a été fortement influencée par les agendas et les préférences politiques d'Itamaraty. En outre, une analyse du processus de ratification de la décision présidentielle à la Chambre des représentants et au Sénat révèle qu'elle n'a pas fait l'objet d'un débat parlementaire intense par le Congrès national avant son approbation.

5.1.5 Mission d'appui des Nations unies au Timor oriental (MANUTO) – 2004

Comme dans le cas de l'ATNUTO, l'analyse du processus décisionnel qui a abouti à l'autorisation par le gouvernement Lula da Silva d'étendre la contribution des troupes brésiliennes à la MANUTO jusqu'en avril 2005, en 2004, révèle que le sentiment de continuité de l'engagement précédemment assumé par le Brésil avec le processus de formation nationale timoraise, lui-même fortement influencé par les agendas et les préférences politiques d'Itamaraty, a prévalu sur la décision présidentielle. De même, l'analyse du processus de ratification de la décision présidentielle à la Chambre des représentants et au Sénat fédéral

révèle qu'il n'y a pas vraiment eu de débat sur la question au Congrès national avant son approbation.

5.1.6 Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) – 2004

L'analyse du processus décisionnel qui a abouti à l'autorisation du gouvernement Lula da Silva d'envoyer des troupes brésiliennes à la MINUSTAH en 2004 démontre que l'influence exercée par les agendas et les préférences politiques des conseillers de haut niveau de la présidence et d'Itamaraty, sous la direction du ministre des Affaires étrangères Celso Amorim, a prévalu sur la décision présidentielle. Une analyse du processus de ratification de la décision présidentielle à la Chambre des représentants et au Sénat révèle que, bien que le gouvernement n'ait pas rencontré d'obstacles à de l'envoi de troupes au Congrès national, la question a fait l'objet d'un débat parlementaire intense avant son approbation. Il convient de noter que, dans ce scénario, tant le ministère des Affaires étrangères que le ministère de la Défense et les commandements des forces armées, en particulier l'armée brésilienne, ont pris l'initiative de procéder à des consultations préalables avec les parlementaires pour obtenir leur soutien au déploiement de troupes à la MINUSTAH, et le commandant de l'armée s'est rendu au Sénat fédéral pour dialoguer avec les parlementaires lors du vote sur la question en plénière [Uziel, 2015].

5.1.7 Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) Groupe d'intervention maritime (GIM) – 2010

L'analyse du processus décisionnel qui a abouti à l'autorisation par le gouvernement Lula da Silva d'envoyer des troupes brésiliennes à la GIM-FINUL, en 2004, révèle que l'influence exercée par les agendas et les préférences politiques du ministère de la Défense et des Forces armées, en particulier la Marine brésilienne, a prévalu sur la décision présidentielle. L'analyse du processus de ratification de la décision présidentielle à la Chambre des représentants et au Sénat révèle qu'elle n'a fait l'objet d'aucun débat parlementaire par le corps législatif brésilien avant son approbation.

5.2 Invitation déclinée par le gouvernement brésilien

5.2.1 Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA) – 2018

L'analyse du processus décisionnel qui a abouti au refus du gouvernement de Michel Temer d'envoyer des troupes brésiliennes à la MINUSCA en 2018 révèle que la prépondérance de la décision présidentielle a été fortement conditionnée par le non-consentement ou l'accord du ministère des Affaires étrangères au déploiement des troupes lors du débat interne, mettant en vedette la Présidence, les autorités publiques de la coalition politique de l'exécutif fédéral et les représentants de haut niveau de la bureaucratie des Affaires étrangères et de la Défense nationale et des Forces armées, entre février 2017 et avril 2018. En effet, le veto d'Itamaraty a engendré une résistance au sein de la Présidence à approuver le déploiement sans le consentement d'un acteur qui dominait d'importants canaux d'action formels et informels pour assurer la mise en œuvre de la participation du Brésil à la MINUSCA et qui possédait l'expertise technique et le contrôle des sources d'information nécessaires pour formuler un jugement politique sur la question. De même, le processus décisionnel a été fortement influencé par le changement de la conjoncture intérieure provoqué par la décision présidentielle d'intervenir dans la sécurité publique de l'État de Rio de Janeiro en février 2018, par le biais de troupes des forces armées.

5.3 Considérations finales de ce chapitre

L'analyse empirique des invitations à déployer des troupes acceptées par le gouvernement brésilien révèle que la décision favorable de la présidence de la République d'employer des unités militaires de ses forces armées dans le système de maintien de la paix de l'ONU n'est pas seulement le résultat du choix d'une ligne de conduite étatique basée sur un calcul de choix rationnel qui révèle les préférences et les intérêts du président de la République,

en sa qualité de plus haute autorité en matière de politique étrangère et de défense, ou d'un autre acteur national ayant plus de pouvoir dans l'architecture institutionnelle de la politique brésilienne de maintien de la paix. Cette décision n'est pas non plus le résultat d'un processus organisationnel consistant à choisir une ligne de conduite fondée exclusivement sur la culture bureaucratique du ministère des Affaires étrangères, du ministère de la Défense et des Forces armées brésiliennes.

En effet, la décision favorable de la présidence de la République de déployer des troupes brésiliennes dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU est le résultat d'un jeu politique de marchandages, de négociations, de compromis, de coalitions et de compétitions au sommet de l'État, dirigé par la Présidence et sa coalition politique et par les représentants de haut niveau des bureaucraties des Affaires étrangères et de la Défense nationale et des Forces armées qui dominent les canaux d'action formels et informels pour garantir sa mise en œuvre et possèdent l'expertise technique et le contrôle des sources d'information nécessaires pour formuler un jugement politique sur la question. Dans ce processus de marchandage, de négociations, de compromis, de coalitions et de compétitions, les acteurs et groupes d'acteurs nationaux qui constituent le sommet du processus décisionnel ont leurs préférences fortement liées aux préférences et aux intérêts des institutions qu'ils représentent, c'est-à-dire qu'ils sont le produit de la culture bureaucratique de ces organisations, ou du moins d'une fraction puissante au sein de cette organisation. En d'autres termes, il est correct d'affirmer que la décision favorable de la présidence de la République d'employer des unités militaires de ses forces armées dans le système de maintien de la paix de l'ONU est le plus petit dénominateur commun entre les préférences et les intérêts du Président lui-même et ceux des acteurs et groupes d'acteurs nationaux qui constituent le dôme du processus décisionnel de la politique brésilienne de maintien de la paix.

D'autre part, l'analyse empirique du processus décisionnel au niveau de l'État brésilien pour répondre à l'invitation des Nations unies à déployer des troupes dans le cadre de la MINUSCA, permet d'affirmer que la décision négative de la présidence de la République d'employer des unités militaires de ses forces armées dans le système de maintien de la paix des Nations unies résulte d'un non-consentement ou d'un non-accord d'au moins une des acteurs nationaux qui dominent les canaux d'action formels et informels pour assurer la mise en œuvre de la politique brésilienne de maintien de la paix et possèdent l'expertise technique et le contrôle des sources d'information nécessaires pour formuler un jugement politique sur la question. En d'autres termes, elle résulte d'un veto d'au moins une des autorités publiques de la coalition

politique de l'exécutif fédéral ou des représentants de haut niveau de la bureaucratie des Affaires étrangères et de la Défense nationale et des Forces armées. Par conséquent, il est possible d'observer que le consentement de tous les acteurs nationaux qui constituent le noyau décisionnel de la politique brésilienne de maintien de la paix est une condition nécessaire et suffisante pour que la décision présidentielle, prise sur la base d'une négociation entre des représentants de l'État brésilien et des représentants du Secrétariat des Nations unies dans le cadre institutionnel du multilatéralisme de l'organisation, soit favorable au déploiement de troupes brésiliennes dans les missions de maintien de la paix des Nations unies.

Enfin, une analyse des actions du Congrès national concernant la ratification de la décision présidentielle de déployer des troupes brésiliennes dans des opérations de maintien de la paix des Nations unies révèle que, à l'exception des cas de la Force d'urgence des Nations unies (FUNU I) dans le Sinaï, en Égypte, en 1956, et de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) en 2004, cet ordre du jour a surtout fait l'objet d'une déléation du pouvoir décisionnel du législatif à l'exécutif.

Le processus de déléation s'explique en premier lieu par la centralisation du processus de décision du congrès national dans le bureau et le collège des dirigeants. Le recours massif aux demandes d'urgence dans le traitement des décrets législatifs et le vote symbolique ostensible en plénière (au détriment des votes par appel nominal), résultant du large pouvoir des chefs de parti et des comités directeurs, réduit non seulement le nombre d'acteurs impliqués dans le processus décisionnel, mais surtout le nombre de points sur lesquels le pouvoir législatif peut mettre son veto aux propositions de l'exécutif. Par conséquent, la marge de participation ou l'influence décisionnelle des parlementaires qui ne font pas partie du comité directeur ou du collège des dirigeants est considérablement réduite. En effet, le travail des commissions est entravé et vidé, et les initiatives individuelles ou l'indiscipline des partis ont plus de difficultés à être présentées et/ou à prospérer.

Deuxièmement, le processus de déléation peut s'expliquer par la théorie informationnelle des études législatives brésiliennes qui, à son tour, est liée au processus d'institutionnalisation de la politique étrangère et de défense au Brésil. L'institutionnalisation de ces deux politiques publiques au Brésil a favorisé l'isolation de l'Itamaraty et des Forces Armées dans la formulation et la conduite de la politique étrangère et de la politique de défense, respectivement, et a favorisé la concentration de l'expertise nécessaire à l'élaboration du jugement politique dans ces deux institutions. L'énorme asymétrie informationnelle entre

l'exécutif et le législatif concernant ces deux politiques fait qu'il est plus difficile pour les législateurs de prendre position sur le bien-fondé des questions concernant la défense nationale et les relations étrangères. Elle réduit ainsi leur volonté d'influencer la matière. Par conséquent, il est raisonnable pour les députés et les sénateurs, en situation de désavantage informationnel, de déléguer le pouvoir de décision sur ces questions à des agents possédant des avantages informationnels comparatifs.

Troisièmement, le processus de délégation s'explique par le problème de la stabilité des engagements pris envers d'autres États et organisations internationales. Étant donné que le déploiement de troupes pour des opérations de maintien de la paix implique un engagement conditionnel de l'État brésilien envers les Nations unies et, par conséquent, envers les autres États membres de cette organisation, la non-ratification par le corps législatif affectera nécessairement la position et la crédibilité du Brésil sur la scène internationale. Par conséquent, les législateurs sont dissuadés d'influencer la décision de l'exécutif et délèguent généralement cette responsabilité pour garantir la stabilité des décisions qui affectent la position et la crédibilité de l'État brésilien devant les autres nations et les organisations internationales.

Quatrièmement, le processus de délégation s'explique par la persistance du faible intérêt du corps législatif brésilien pour les programmes de politique étrangère et de défense par rapport aux autres politiques publiques inscrites à l'ordre du jour législatif. En mobilisant une interprétation actuelle dans la littérature spécialisée sur le rôle du pouvoir législatif dans les questions de défense nationale et de politique étrangère au Brésil et en Amérique latine, nous pouvons affirmer que le faible intérêt des législateurs brésiliens pour l'agenda du maintien de la paix provient du fait que ce thème, inhérent à la défense nationale et à la politique étrangère, n'est pas perçu par les électeurs et les faiseurs d'opinion comme utile à la fourniture de biens publics et privés pour la société et l'économie brésiliennes. En effet, l'aphorisme largement diffusé dans les milieux politiques et universitaires brésiliens, selon lequel la défense nationale et la politique étrangère ne génèrent pas de votes, devient une incitation pour les membres du Congrès et les sénateurs à déléguer à l'exécutif le pouvoir de décision concernant le déploiement de troupes pour les opérations de maintien de la paix des Nations unies.

Enfin, le processus de délégation s'explique par l'anticipation des négociations et des consultations de l'exécutif, par l'intermédiaire des chefs bureaucratiques et des autorités publiques au plus haut niveau, avec les parlementaires qui occupent le bureau exécutif et les postes de direction des partis dans les chambres législatives afin d'obtenir leur soutien pour le

déploiement des troupes. Par conséquent, la délégation peut se produire, d'une part, en raison de l'impossibilité qu'une question qui n'atteindra pas la majorité nécessaire à son approbation soit portée devant le Congrès national. En tant que responsable constitutionnel de l'ordre du jour de cette question au sein de la législature, l'exécutif évitera d'inscrire le débat sur le déploiement de troupes dans le cadre d'une mission de maintien de la paix des Nations unies à l'ordre du jour des votes de l'organe législatif s'il n'est pas certain qu'il sera approuvé, et il exercera donc lui-même son droit de veto sur la question au niveau décisionnel. D'autre part, la délégation peut découler de la dynamique des relations entre l'exécutif et le législatif, vouées à assurer au gouvernement d'obtenir la majorité nécessaire à l'approbation d'un projet qui l'intéresse. En effet, l'exécutif peut faire de l'approbation de la question l'objet d'un jeu politique de marchandage, de négociations et de compromis avec les parlementaires qui occupent le bureau exécutif et les postes de direction des partis dans les chambres législatives.

CONCLUSION

Afin de contribuer à la littérature sur les opérations de paix et l'analyse de la politique étrangère et d'élargir ses connaissances sur la politique de maintien de la paix au niveau des États membres de l'ONU, cette thèse a mené une étude approfondie du cas du Brésil. Elle a tenté d'identifier les principaux facteurs internes conditionnant sa politique étrangère en matière de maintien de la paix. L'hypothèse qui a guidé cette thèse a été élaborée tout au long du premier chapitre sur la base d'un dialogue avec les approches théoriques et méthodologiques du processus décisionnel de la politique étrangère, présentes dans la littérature de l'analyse de politique étrangère (APE), mais aussi sur la base de réflexions sur les principales spécificités du processus décisionnel de la politique de maintien de la paix, celles-ci construites à partir d'un parallèle avec la littérature sur le processus décisionnel du recours à l'instrument militaire dans la politique étrangère des États.

Plus particulièrement, cette recherche a été guidée par l'hypothèse selon laquelle la politique de maintien de la paix du Brésil est le résultat d'un jeu politique de marchandage, de négociation, de compromis, de coalitions et de compétition au sommet de l'État, joué par les groupes d'acteurs qui constituent le noyau principal de la structure décisionnelle de sa politique de maintien de la paix, à savoir la Présidence de la République, le Ministère des Affaires Étrangères, le Ministère de la Défense et les forces armées, ainsi que par leurs interactions avec l'architecture institutionnelle du maintien de la paix au niveau national. Également, cette thèse a été basée sur l'hypothèse selon laquelle l'accord entre ces *veto players* au sein du noyau principal de la prise de décision nationale de la politique étrangère de maintien de la paix est une condition nécessaire et suffisante pour le déploiement des casques bleus aux missions de paix de l'ONU par le Brésil. Enfin, cette thèse repose sur l'hypothèse que plus le processus de formulation de la politique brésilienne de maintien de la paix est décentralisé, plus les positions diplomatiques brésiliennes dans les forums onusiens qui règlent le maintien de la paix seront perméables à un processus de politisation, et, par conséquent, moins celles-ci seront influencées par les préférences et les intérêts d'un seul ou d'un petit nombre d'acteurs domestiques.

Pour vérifier la validité de ces hypothèses, le deuxième chapitre a analysé le processus d'institutionnalisation d'une politique de maintien de la paix au sein de l'État brésilien, avec l'émergence et la définition conséquentes de ses normes et de ses acteurs, dotés d'agendas et de préférences politiques propres. Plus particulièrement, ont été analysés : 1. La création de la

première structure institutionnelle d'une politique de maintien de la paix au sein de l'État brésilien dans les années 1950 et les premières années de son processus d'institutionnalisation ; 2. la crise subie par ce processus lors de la transition des années 1960 aux années 1970 ; 3. la reprise de l'institutionnalisation à partir de 1989 ; 4. le cycle de réformes de l'architecture institutionnelle du maintien de la paix de l'ONU dans les années 1960 et 1970 ; 5. les avancées importantes de cette architecture pendant le gouvernement Lula da Silva ; 6. la consolidation de ces avancées et la promotion d'innovations pendant le gouvernement Dilma Rousseff ; 7. la crise subie par le processus d'institutionnalisation du maintien de la paix dans la politique étrangère brésilienne depuis le retrait de son dernier contingent de la mission de maintien de la paix en Haïti en août 2017.

En conséquence, le concept de conjoncture critique de la théorie de la dépendance au sentier a été l'argument théorique mobilisé pour expliquer le début du processus d'institutionnalisation d'une politique de maintien de la paix au sein de l'État brésilien, en tant que réponse à une conjoncture critique, à savoir : l'alignement du Brésil à la proposition du Secrétaire général Dag Hammarskjöld de trouver une solution improvisée à la crise vécue par le mécanisme de sécurité collective prévu par la charte des Nations unies dans les années 1950, qui a abouti à la participation du Brésil à la première force de paix des Nations unies, la Force d'urgence des Nations unies (FUNU I) dans le Sinaï, en Égypte, en 1956.

Le modèle institutionnel résultant de la décision prise à ce moment-là a façonné la trajectoire du processus d'institutionnalisation de la politique de maintien de la paix au sein de l'État brésilien, qui en a structuré les principes, les règles, les normes, les acteurs et les procédures de décision et de mise en œuvre jusqu'au début des années 2010. Depuis la participation du Brésil à la FUNU en 1956, ce qui avait été un ensemble d'expériences ponctuelles dans des actions multilatérales de médiation de conflits et d'observation d'accords de paix est devenu un instrument important de projection du Brésil dans le multilatéralisme des Nations Unies dans les domaines de la paix et de la sécurité internationales au service de leur politique étrangère. En outre, la création de la loi n° 2953 du 17 novembre 1956⁴, a forgé, conjointement avec la Constitution de 1946⁵ et avec les décrets-lois n° 3.864 de 1941 et n° 8.324 de 1945⁶, l'architecture institutionnelle qui définissait, bien que de manière très générale,

⁴ La loi n° 2953 du 17 novembre 1956 a réglementé le processus de décision pour l'envoi de troupes armées à l'étranger en temps de paix, afin de permettre la participation du Brésil à cette force de paix.

⁵ La Constitution de 1946, a réglementé dans la section II les attributions du président de la République en matière de politique étrangère.

⁶ Ces décrets-lois ont réglementé le statut militaire et l'organisation du ministère des affaires étrangères.

les règles et les institutions de la république qui guideraient la politique étrangère brésilienne de maintien de la paix qui était inaugurée.

En outre, la dynamique de rétroaction a été utilisée comme un argument expliquant à la fois la crise au niveau du processus d'institutionnalisation de la politique brésilienne de maintien de la paix dans la transition des années 1960 aux années 1970, et la reprise du processus d'institutionnalisation du maintien de la paix dans la politique étrangère brésilienne, à partir de 1989. En effet, tant la crise que la reprise du processus d'institutionnalisation étaient liées à la capacité de l'architecture institutionnelle de la politique brésilienne de maintien de la paix de s'adapter et de répondre au cycle d'expansion ou de retrait des missions de maintien de la paix au sein de l'ONU et aux modifications du système de maintien de la paix pendant la période de détente et après la fin de la guerre froide. La crise de la transition des années 1960 aux années 1970 a résulté de la perception, par les acteurs clés de la politique brésilienne de maintien de la paix, que la performance du Brésil dans cette politique publique multilatérale des Nations unies n'était plus en mesure de répondre aux intérêts déclarés des politiques étrangères et de défense du Brésil, ces dernières ayant subi des changements importants après le coup d'État militaire de 1964. La reprise du processus d'institutionnalisation après la fin de la guerre froide et le processus de démocratisation de l'État brésilien ont résulté de la perception, par ces mêmes acteurs clés de la politique brésilienne de maintien de la paix, que cette politique publique multilatérale de l'ONU servait à nouveau les intérêts déclarés des politiques étrangères et de défense du Brésil, ayant ç nouveau subi d'importantes modifications après la promulgation de la Constitution de 1988 et le processus de restructuration des forces armées après la fin de la dictature civile militaire brésilienne.

La dynamique de rétroaction fondée sur l'apprentissage institutionnel a également été utilisée pour expliquer le cycle plus solide et progressif d'institutionnalisation et d'expansion qui s'est produit après la participation des troupes brésiennes à la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) entre 2004 et 2017, et au Groupe d'intervention maritime de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) entre 2011 et 2020. En ce sens, c'est à partir du choc produit par l'apprentissage institutionnel acquis avec ces expériences, ainsi qu'avec l'engagement brésilien dans les forums multilatéraux de l'ONU tout au long de cette période, que l'architecture institutionnelle de la politique brésilienne de maintien de la paix a pu fermer le cycle de dépendance de la trajectoire cristallisée par la loi n°2. 953 du 17 novembre 1956 et progresser sur certaines des lacunes identifiées par les analystes, diplomates et militaires brésiliens dans l'architecture institutionnelle au début des

années 2010. Plus particulièrement, ces lacunes sont : un faible niveau d'institutionnalité ; un processus de prise de décision et de formulation marqué par des critères fortement subjectifs et mal définis qui se sont avérés insuffisants pour servir de base à des actions politiques fondées sur des positions normatives et des performances opérationnelles plus continues et cohérentes ; une forte centralisation et concentration du pouvoir de décision visant à éviter la politisation de son processus de formulation et de mise en œuvre [Kenkel, 2011 ; Uziel, 2015 ; Fontoura, 2005].

À ces arguments de nature institutionnelle historique, nous pouvons ajouter l'argument théorique de la politisation de l'agenda du maintien de la paix dans la politique étrangère brésilienne pour expliquer les changements promus dans son processus d'institutionnalisation après la démocratisation de l'État brésilien. La décentralisation progressive de sa dynamique de formulation, de prise de décision et de mise en œuvre a favorisé une institutionnalisation fragmentée du maintien de la paix au sein du gouvernement fédéral. En effet, les principaux changements dans le processus d'institutionnalisation de la politique brésilienne de maintien de la paix sous le régime démocratique se sont produits par le biais de lois spécifiques, d'ordonnances normatives et de changements dans les organigrammes des différentes agences gouvernementales et des forces armées afin d'incorporer ce thème dans leurs programmes de travail et leurs structures organisationnelles.

Le deuxième chapitre a analysé les variations et la permanence des modèles d'engagement du Brésil dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU à la lumière des contributions théoriques offertes par Katharina Coleman [Coleman, 2013], Alex Bellamy et Paul Williams [Bellamy & Williams, 2012]. Il en résulte que, pendant la période d'émergence et d'affirmation des premiers casques bleus de l'ONU dans la seconde moitié des années 1950 et la première moitié des années 1960, le Brésil a apporté une contribution substantielle et symbolique à l'agenda international du maintien de la paix. Dans la seconde moitié des années 1960, le Brésil est d'abord devenu un contributeur symbolique, jusqu'à ce qu'en 1968, il est devenu un non-contributeur au système de maintien de la paix des Nations unies. Cette période de non-contribution a duré jusqu'à la première moitié des années 1990, lorsque le Brésil est redevenu un contributeur symbolique.

Il a également été constaté qu'à partir de 1994, le modèle d'engagement du Brésil dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies a évolué vers le profil d'un contributeur substantiel et symbolique au maintien de la paix. En outre, après être devenu un contributeur

symbolique entre la mi-1997 et le second semestre 1999, le Brésil entame son plus long cycle en tant que contributeur substantiel et symbolique au maintien de la paix, qui a duré jusqu'en décembre 2020. Toutefois, à partir de 2021, le Brésil redeviendra, après deux décennies, un contributeur exclusivement symbolique au maintien de la paix.

Le deuxième chapitre a aussi analysé les principaux acteurs nationaux de la politique brésilienne de maintien de la paix et le processus de prise de décision concernant l'envoi de troupes nationales aux missions de maintien de la paix des Nations unies. La concentration du pouvoir au sommet de l'État par le biais d'un dôme décisionnel, la marge de manœuvre légale du pouvoir législatif pour agir et influencer par le biais du processus de ratification et la coordination, l'articulation et la négociation entre les représentants de l'État brésilien au niveau national ont été les principaux arguments mobilisés pour expliquer les spécificités du processus décisionnel brésilien pour l'envoi de personnel militaire aux missions de paix des Nations unies.

En effet, l'architecture institutionnelle de la politique brésilienne définit : 1. le monopole et la responsabilité politique de la Présidence de la République en ce qui concerne la décision finale sur l'emploi des forces armées brésiliennes en dehors du territoire brésilien en temps de paix, pour servir dans des opérations de maintien de la paix des Nations unies, 2. la prérogative légale du ministère des Relations extérieures pour représenter le Brésil dans les forums de l'Organisation, ainsi que pour les contacts avec le Secrétariat de l'Organisation, et pour conseiller la Présidence sur les effets d'une ligne de conduite donnée dans la politique brésilienne de maintien de la paix pour l'insertion internationale du Brésil aux niveaux bilatéral et multilatéral, et dans ses dimensions régionales et mondiales ; 3. le monopole des forces armées sur les processus de préparation et d'emploi des moyens militaires le conseil à la présidence dans la formulation du jugement politique des effets d'une ligne d'action donnée dans la politique brésilienne de maintien de la paix pour les intérêts du volet extérieur de la politique de défense nationale, pour le plan stratégique de défense nationale et les doctrines militaires liées à la préparation et à l'emploi des forces armées, et pour la disponibilité, la faisabilité et les risques au niveau tactique et opérationnel de l'emploi de troupes brésiliennes dans des missions de maintien de la paix. 5. la compétence juridique du Congrès national pour autoriser, par ratification, le déploiement de troupes nationales dans des opérations de maintien de la paix.

La validité des hypothèses directrices de cette thèse a également été vérifiée par l'analyse, dans les troisième et quatrième chapitres, de la performance normative et doctrinale

du Brésil par rapport aux opérations de maintien de la paix de l'ONU. Plus précisément, les thèmes directement liés à cet agenda ont été analysés au sein du Conseil de sécurité des Nations unies et de l'Assemblée générale, en particulier son Comité spécial des opérations de maintien de la paix (C-34). En ce qui concerne l'Assemblée générale, les périodes historiques suivantes ont été analysées dans le chapitre III : 1. Les débats de l'Assemblée générale sur la création de la première opération de maintien de la paix des Nations unies, la FUNU I en 1956, basée sur l'utilisation du mécanisme de résolution de l'union pour la paix pour contourner la crise au niveau du mécanisme de sécurité collective initialement prévu dans la Charte des Nations unies ; 2. l'approbation de la résolution 2006 de l'Assemblée générale des Nations unies qui a créé son Comité spécial des opérations de maintien de la paix afin de discuter de toutes les questions liées aux opérations de maintien de la paix face à la crise politique et financière qui a frappé l'Organisation ; 3. les premières années de fonctionnement de l'ancien C-33 en 1965 jusqu'au retrait du Brésil de l'organe en 1977 ; 4. Les sessions annuelles d'ouverture du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Assemblée générale des Nations unies depuis le retour du Brésil au sein de l'organe en 1996 jusqu'en 2018, selon une approche gouvernementale (Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff et Michel Temer). En ce qui concerne le Conseil de sécurité, le chapitre IV a analysé les 10 mandats au cours desquels le Brésil a occupé un siège électif au Conseil de sécurité entre 1946 et 2011, c'est-à-dire au cours des exercices biennaux suivants : 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005, 2010-2011.

Les variations entre la centralisation et la décentralisation de l'arène décisionnelle pour la formulation des positions diplomatiques brésiliennes dans les forums de l'ONU qui réglementent son système de maintien de la paix et les variations du degré de partage de la prérogative présidentielle en matière de politique étrangère avec les différents organes gouvernementaux et institutions étatiques, entre les différents gouvernements au fil du temps, ont donc été mobilisés comme éléments explicatifs du degré d'influence de la culture organisationnelle du ministère des Affaires étrangères sur l'action brésilienne dans ces forums.

En raison de la prérogative légale du ministère des affaires étrangères de mener des négociations au nom de l'État brésilien à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité des Nations unies, à l'exception des gouvernements qui s'intéressaient davantage aux relations étrangères du Brésil, la politique étrangère brésilienne en matière de maintien de la paix dans ces forums a été fortement influencée par la culture organisationnelle d'Itamaraty, dont l'un des objectifs est d'assurer la continuité de la politique étrangère du pays, en préservant ce que le

ministère lui-même considère comme faisant partie de la tradition diplomatique brésilienne. Cependant, on constate qu'avec les changements promus dans l'architecture institutionnelle brésilienne par l'insertion de nouveaux acteurs nationaux dans l'arène décisionnelle du processus de formulation de ces politiques et l'avancement de l'institutionnalisation des mécanismes de coordination interbureaucratique au cours des dernières décennies, les positions du Brésil dans les forums de l'ONU sont devenues plus perméables à un processus de politisation. En d'autres termes, les positions du gouvernement brésilien ont été progressivement plus influencées par les négociations, les différends et les accords entre les acteurs nationaux ayant des intérêts distincts, notamment Itamaraty, le ministère de la défense, les forces armées et le Congrès, qui ont cherché à influencer la formulation des positions normatives et doctrinales du gouvernement brésilien dans sa politique étrangère de maintien de la paix.

Enfin, la vérification des hypothèses de cette thèse a été effectuée dans le cinquième chapitre, à travers l'analyse des processus décisionnels liés au déploiement des troupes brésiennes dans les missions de maintien de la paix de l'ONU entre la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I) en 1956 et le Groupement maritime (TMF) de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL) en 2011. De même, nous avons analysé le processus décisionnel qui a abouti au refus d'une invitation du Secrétaire général des Nations unies à envoyer des troupes à la Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations unies en République centrafricaine (MINUSCA) en 2018.

Par conséquent, le consentement du Président lui-même et des acteurs et groupes d'acteurs nationaux qui constituent le sommet du processus décisionnel de la politique brésilienne de maintien de la paix, c'est-à-dire un plus petit dénominateur entre les préférences et les intérêts de ses acteurs centraux, a été mobilisé comme principal élément explicatif des décisions favorables de la présidence de la République pour le déploiement de troupes brésiennes dans les opérations de maintien de la paix de l'ONU dans les cas de la FUNU I (1956), ONUMOZ (1993), UNAVEM III (1994), ATNUTO (1999), MANUTO (2004), MINUSTAH (2004) et FINUL (2010). De même, le veto d'au moins une des autorités publiques de la coalition politique du pouvoir exécutif fédéral et des représentants de haut niveau de la bureaucratie des Affaires Étrangères et de la Défense nationale et des forces armées, qui dominent les canaux d'action formels et informels pour assurer la mise en œuvre de la politique brésilienne de maintien de la paix et possèdent l'expertise technique et le contrôle des sources d'information nécessaires pour formuler un jugement politique sur la question, a été mobilisé

comme argument expliquant la décision négative de la présidence de la République pour l'emploi d'unités militaires de ses forces armées pour la Mission multidimensionnelle intégrée de stabilisation des Nations unies en République centrafricaine (MINUSCA) en 2018. Enfin, à l'exception des cas de la Force d'urgence des Nations unies (FUNU I) dans le Sinaï, en Égypte, en 1956, et de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) en 2004, le processus de délégation du pouvoir décisionnel du Législatif à l'Exécutif a été mobilisé comme élément explicatif des actions du Congrès national en ce qui concerne la ratification de la décision présidentielle pour le déploiement de troupes brésiliennes dans les cas de l'ONUMOZ (1993), de l'UNAVEM III (1994), de l'ATNUTO (1999), de la MANUTO (2004) et de la FINUL (2010).

Compte tenu de l'objectif central de cette thèse, on peut donc conclure que les principaux facteurs de conditionnement internes qui influencent la politique brésilienne de maintien de la paix sont, d'une part, la dynamique de marchandage, de négociation, de compromis, de formation de coalitions et de concurrence dans la coupole de l'État, dirigée par la présidence de la République, la coalition politique du gouvernement fédéral, les bureaucraties des Affaires étrangères et de la Défense et les forces armées. D'autre part, les interactions entre ces acteurs, qui composent le noyau principal du dôme décisionnel de sa politique de maintien de la paix, avec l'architecture institutionnelle brésilienne du maintien de la paix sont l'un des principaux facteurs de conditionnement interne qui influencent la politique brésilienne de maintien de la paix.

Dans la mesure où les conclusions obtenues par cette thèse permettent d'expliquer pourquoi différents gouvernements brésiliens, c'est-à-dire les gouvernements d'un même État considéré comme une puissance moyenne, démocratique et qui a récemment connu un processus de transition démocratique, présentent des variations dans leurs positions normatives et doctrinales, ainsi que dans les types de contributions symboliques et substantielles aux opérations de maintien de la paix de l'ONU, celles-ci se distinguent de celles trouvées dans les travaux basés sur l'approche réaliste et les approches libérales de l'étude des politiques étrangères de maintien de la paix.

Elles se distinguent également des approches réalistes et libérales de la littérature spécialisée car elles sont en mesure d'offrir un véritable lien de causalité entre la dynamique interne du processus décisionnel de la politique brésilienne de maintien de la paix et son comportement dans le système de maintien de la paix des Nations unies, tant en termes de

déploiement de troupes et d'observateurs militaires dans les missions de paix qu'en termes de positions normatives et doctrinales dans les forums multilatéraux qui régissent ce système.

En outre, les conclusions obtenues par cette thèse offrent une contribution précieuse aux approches centrées sur les processus décisionnels des États dans la littérature spécialisée car elles permettent d'expliquer les actions de la politique brésilienne de maintien de la paix même lorsque les positions adoptées ne présentent pas une compatibilité directe avec la culture organisationnelle de la bureaucratie des affaires étrangères en termes de tradition et de stratégie d'insertion du Brésil aux niveaux bilatéral et multilatéral ou avec les préférences politiques du parti ou de la coalition au pouvoir en termes d'insertion internationale.

Enfin, ces conclusions offrent une contribution importante aux approches axées sur les processus décisionnels des États, car elles nous permettent d'identifier que, bien que le degré d'intégration entre les politiques étrangères et de défense des États et le type de doctrine militaire des forces armées de l'État (interne ou externe) aient le potentiel de promouvoir des variations dans l'engagement des États vis-à-vis du système de maintien de la paix, ceux-ci n'établissent pas nécessairement une relation causale avec le déploiement de troupes et d'observateurs militaires brésiliens dans les missions de paix ou avec les positions du Brésil dans les forums multilatéraux qui réglementent le système de maintien de la paix de l'ONU.

Les limites de cette thèse ouvrent de nouvelles perspectives de recherche à explorer dans des travaux futurs. Une manière d'approfondir serait d'étudier plus systématiquement des cas où le Brésil a été invité par le Secrétaire général des Nations unies à apporter une contribution substantielle à une opération de maintien de la paix de l'Organisation, mais où le processus décisionnel national a donné lieu à une réponse négative du gouvernement brésilien. En effet, l'inaction qui est le résultat d'un choix issu d'un processus décisionnel doit être analysée, comme l'indique la littérature spécialisée, comme une action de la politique brésilienne de maintien de la paix.

Une deuxième manière de prolonger la réflexion impliquerait de réaliser une étude comparative entre la politique de maintien de la paix du Brésil et d'autres États du Sud qui sont des États démocratiques considérés comme puissances moyennes. Il serait intéressant, après avoir contrôlé les effets des variables liées au pouvoir relatif des États (globalement et dans leurs régions respectives), ainsi qu'à leur condition d'États démocratiques ou d'États ayant récemment traversé un processus de transition démocratique, de tester l'applicabilité des arguments mobilisés pour expliquer la politique de maintien de la paix du Brésil à d'autres cas.

Dans ce cas particulier, une comparaison avec des pays comme l'Afrique du Sud, le Nigeria, l'Égypte, l'Inde, la Turquie, le Mexique, l'Indonésie, le Pakistan et l'Argentine, par exemple, serait intéressante.

BIBLIOGRAPHIE

ALBUQUERQUE, Marianna. *Potencias medias emergentes e uso da forca: Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1946-2012)*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, 2020.

ALLISON, Graham . *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown, 1971.

AMORIM, Celso. *Uma visão do panorama estratégico global*. Contexto Internacional – vol. 33, n.2, julho/dezembro 2011, 2011.

BELLAMY, Alex J. & WILLIAMS, Paul D. *Broadening the Base of United Nations Troop- and Police-Contributing Countries*. Providing for Peacekeeping No.1. New York: International Peace Institute. August 2012, 2012.

_____. *Providing Peacekeepers: Politics, Challenges and Future of United Nations Peacekeeping Contributions*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

BERKOK, Ugurhan G. *Third-Country Demand for Peacekeeping*. Defence and Peace Economics, 17:5 (2006), p. 474, 2006.

BULLION, Allan. *India and UN Peacekeeping Operations*. International Peacekeeping, 4:1 (1997), p.98-114, 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique. *O mundo do após-Guerra Fria: dilemas e perspectivas*. Conferência proferida no Council on Foreign Relations. Nova York, EUA, 19 de Abril de 1995, 1995.

CHAGAS, Bruno. *O Batalhão de Suez e a projeção internacional do Brasil (1956-1967)*. Tese de Doutorado em Relações Internacionais, Instituto de Ciências Humanas. Universidade de Brasília, 2019.

COOPER, Adrew. *Niche diplomacy: Middle Powers after the Cold War*. New York: St. Martin's Press, 1997.

COLEMAN, Katharina P. *Token Troop Contributions to United Nations Peacekeeping*. In: Alex J. Bellamy & Paul D. Williams (ed.). *Providing Peacekeepers: Politics, Challenges and*

Future of United Nations Peacekeeping Contributions. Oxford: Oxford University Press. p.47-70, 2013.

DANIEL, Donald et al. . *Peace Operations: Trends, Progress and Prospects*. Washington DC: Georgetown University Press, 2008.

LEBOVIC, James. *Uniting for Peace ? Democracies and United Nations Peace Operations after the Cold War*. Journal of Conflict Resolution, 28:6 (2004), 2004.

DANIEL, Donald & CARAHER, Leigh. *Characteristics of troop contributors to peace operations and implications for global capacity*. International Peacekeeping, 13:3 (2006), p.279-315, 2006.

ANDERSSON, Andreas. *United Nations Intervention by Democracies? State Commitment to UN Intervention, 1991-1999*. Cooperation and Conflict, 37:4 (2002), p.363-386, 2002.

DUARTE, R. & SOARES DE LIMA, M. R.. *Politicizing financial foreign policy: an analysis of Brazilian foreign policy formulation for the financial sector (2003- 2015)*, Rev. Bras. Polít. Int., 60 (1): e005, 2017.

FINDLAY, Trevor. *Challenges for the New Peacekeepers*. New York: Oxford University Press/SIPRI, 1996.

FONSECA JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998

FONTOURA, Paulo R. C. Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. Brasília: Instituto Rio Branco, FUNAG, Centro de Estudos Estratégicos, 2005.

HATTO, Ronald. *Le maintien de la paix : L'ONU en action*. Paris : Armand Colin, 2015.

KRAMMLER, Hans. *Not for Security Only: The Demand for International Status and Defence Expenditure*. Defence and Peace Economics, 8:1 (1997), p.1-16, 1997.

KRISHASAMY, Kabilan. *Recognition for Third World Peacekeepers: India and Pakistan*. International Peacekeeping, 8:4 (2001), 2001

_____. *The paradox for India's Peacekeeping*. Contemporary South East Asia, 12:2 (2003), p.263-280, 2003a.

_____. *Bangladesh and UN Peacekeeping: The Participation of a Small State*. Commonwealth and Comparative Studies, Volume 41, 2003 - Issue, p.24-47, 2003b.

KENKEL, Kai Michael. *Interesses e identidade na participação do Brasil em Operações de Paz*. Revista tempo do mundo | rtm | v. 3 | n. 2 | ago. 2011. Brasília: IPEA, 2011.

LIÉGEOIS, M. *L'instrument militaire dans la politique étrangère*. in C. ROOSENS, V. ROSOUX, T. DE WILDE D'ESTMAEL, *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*. Bristol : P.I.E-Peter Lang S.A., Editions Scientifiques Internationales, 2007.

MALONEY, Sean M. *Canada and UN Peacekeeping*. St. Catherine's: Vanwell Publishing, 2001.

MARQUES, Adriana. *Missões de Paz e Relações Cívico-Militares: reflexões sobre o caso brasileiro*. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.7, n.14, Jul./Dez. 2018 | p.242-262, 2018.

MARTEN, Kimberly Zisk. *Lending troops: Canada, India, and UN Peacekeeping*. Paper presented at Bernard College-Columbia University, New York, 6 march 2000, p.1-61. cited in Sotomayor p. 169, 2000.

MARTEN, Kimberly Zisk. *Lending Forces: Canada's Military Peacekeeping*. In: *Handbook of Canadian Foreign Policy*. Lanhan: Rowman & Littlefield Publishers, s/d, p. 165-188, 2006.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Número 94, 1º semestre, 2004

_____. *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Número 95, 2º semestre, 2004a

NEACK, Laura. *UN Peace-keeping: In the interest of Community or self?*. Journal of Peace Research, 32:2 (1995), p.181-196, 1995

_____. *Multilateral Responses to Risky States: The case of UN Peacekeeping*. In: *Risky States and the Intergovernmental Management of Conflict*. New York: St. Martin's Press, 1997.

PETITEVILLE, Frank. *Le multilatéralisme*. Paris: Lextenso éditions, 2009.

PUTNAM, R.D. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, International Organisation, 42(3), pp.427-460, 1988.

RANA, Swadesh. *Changing Indian Diplomacy at the United Nations*. International Organization, 24:1 (1970), p.48-73, 1970.

SOTOMAYOR, Arturo. *Why Some States Participate in UN Peace Missions While Others Do Not: An Analysis of Civil-Military Relations and Its Effects on Latin America's Contributions to Peacekeeping Operations*. Security Studies, 19:160–195, 2010.

_____. *The myth of the democratic peacekeeper : civil-military relations and the United Nations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2014.

THAKUR, Ramesh. *Peacekeeping and Foreign Policy: Canada, India and the International Commission in Vietnam, 1954-1965*. British Journal of International Studies, 6 (1980), p.125-153, 1980.

UZIEL, Eduardo. *O Conselho de Segurança, as missões de paz e o Brasil no mecanismo de segurança coletiva das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2015.

ZIEMATH, G.G.S. *A Participação do Brasil no Conselho de Segurança: 1945-2011*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.