

Le Brésil et le Mexique dans le multilatéralisme onusien depuis 1945.
Les dynamiques circulaires de l'engagement multilatéral.

Mélanie Albaret

Doctorat de science politique
Institut d'Etudes Politiques de Paris – Centre d'Etudes et de Recherches Internationales
(CERI)

Soutenance : 7 décembre 2010

Composition du jury de thèse

M. Olivier DABENE, Président, Professeur des Universités à l'I.E.P. de Paris
M. Guillaume DEVIN, Directeur de thèse, Professeur des Universités à l'I.E.P. de Paris
M. Andrew HURRELL, Montague Burton Professor of International Relations, Oxford University
M. Patrick LEHINGUE, Professeur des Universités à l'Université d'Amiens
M. Carlos R. S. MILANI, Rapporteur, Professeur à l'Université Fédérale de l'Etat de Rio de Janeiro
M. Franck PETITEVILLE, Rapporteur, Professeur des Universités à l'I.E.P. de Grenoble

Résumé

Notre analyse s'organise à partir de l'étude des politiques du Brésil et du Mexique à l'ONU, plus spécifiquement au Conseil de sécurité, à la Commission des droits de l'homme et à la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement. La période étudiée s'étend de 1945 à 2006, ce qui nous permet de nous détacher de l'événementiel et de repérer les ruptures, les innovations, les fluctuations et les lentes maturations. Si cette thèse ne s'inscrit pas dans l'un des cadres théoriques des relations internationales, elle s'inscrit en revanche dans une démarche clairement identifiée : l'approche sociologique des relations internationales.

Ce travail pose la question de la coopération multilatérale. Quand et pourquoi les Etats coopèrent-ils ? Quand et pourquoi sont-ils présents dans des instances multilatérales sans véritablement coopérer ? Qu'attendent-ils de cette posture ? Cette série d'interrogations en dessine d'autres. Les effets sur le multilatéralisme de la participation d'un Etat sont-ils identiques selon que celui-ci coopère ou non ? La nature de l'investissement a-t-elle des conséquences sur les acteurs eux-mêmes ? Si oui, lesquelles ? Les implications sont-elles similaires, que leurs représentants développent une politique de coopération ou qu'ils soient passivement présents ?

En nous appuyant sur une démarche comparative, nous explorons les dynamiques circulaires du multilatéralisme. L'examen conjugué des dimensions internes et externes nous permet de

caractériser le jeu d'un acteur dans les instances onusiennes. Cette manière d'être multilatérale produit à son tour des effets aussi bien sur le protagoniste que sur les variables internes et externes, celles-là mêmes qui déterminent la nature de son insertion dans le jeu multilatéral. Ainsi, l'engagement multilatéral d'un acteur, qui est le résultat des interactions entre des facteurs internes et externes, modifie les relations entre ceux-ci, ce qui engendre des mutations ou des inflexions dans la manière d'être multilatérale de ce joueur.

Ce travail est composé de quatre chapitres, dont le premier occupe une place singulière. En effet, la première partie de celui-ci concerne une période historique plus large que celle de notre étude. Nous nous intéressons aux toutes premières expériences multilatérales du Brésil et du Mexique et à l'évolution de leur positionnement par rapport à cette forme nouvelle de coopération. Le retour sur ces héritages nous permet de comprendre qu'à la Conférence de San Francisco, lors de la création de l'ONU, le Brésil et le Mexique ont déjà eu l'occasion d'appréhender et d'expérimenter les ressources, les contraintes et les difficultés de l'action multilatérale. Ainsi, ils ont pris la mesure des enjeux de cette conférence.

Alors que le Brésil et le Mexique ont accordé leur soutien aux Etats-Unis pendant la Seconde guerre mondiale, leurs positions sur des sujets cruciaux à San Francisco marquent une prise de distance vis-à-vis de leur voisin du Nord. Celles-ci sont révélatrices d'une attitude de *voice*¹, certes plus marquée pour le Mexique que pour le Brésil. Elles résultent des déceptions eu égard à ce que ces Etats considèrent comme un manque de reconnaissance des Etats-Unis, et à des troubles internes.

Ainsi que nous le montrons dans le deuxième chapitre, cette *voice* est très vite entravée par les effets de la bipolarité sur le jeu onusien. De plus, les décideurs brésiliens et mexicains ne disposent pas ou ne veulent pas mobiliser les ressources nécessaires à l'élaboration d'un autre type de *voice*. Subséquemment, durant toute la période que couvre ce chapitre, soit de 1946 au milieu des années 1960, les politiques que le Brésil et le Mexique déploient au sein même des instances onusiennes étudiées, sont guidées par des considérations totalement étrangères au multilatéralisme : il s'agit de « politiques amultilatérales ». Cela signifie que les Etats refusent la coopération multilatérale. L'appartenance à une organisation internationale ne génère que l'apathie des dirigeants (cas du Mexique) ou est détournée vers la réalisation d'objectifs non multilatéraux (cas du Brésil). Du fait de cette attitude de défection, ils se coupent des répercussions potentielles d'une telle pratique sur le jeu interne et acceptent passivement les politiques de puissance et de souveraineté à l'œuvre.

Nous nous attachons, dans la troisième partie, à démontrer comment, à partir de la décennie 1960, les évolutions internes couplées à celles des Nations Unies conduisent les deux Etats étudiés à redéfinir la nature de leur présence à l'ONU. Leur « multilatéralisme limité », ainsi que nous avons nommé ce type particulier d'insertion des régimes autoritaires mexicains et brésiliens dans les instances onusiennes, a pour double objectif de préserver les dirigeants des effets potentiellement déstabilisateurs du multilatéralisme tout en profitant de sa fonction de légitimation collective. Une telle attitude obstrue les processus d'autonomisation et nourrit les crispations qui sous-tendent la crise du multilatéralisme de la fin des années 1970-début de la décennie 1980.

A partir des années 1980, de profondes transformations internes (libéralisations politique et économique, internationalisation des sociétés) incitent les acteurs brésiliens et mexicains, étatiques ou non, à se saisir de l'ONU. Leur préférence pour cette forme de coopération est

¹ HIRSCHMAN, Albert. *Défection et Prise de Parole : Théorie et Applications*. Paris : Fayard, 1995, 212 p.

renforcée par les évolutions du contexte international. Progressivement, les acteurs des deux pays analysés s'investissent dans le multilatéralisme, cette fois en acceptant toutes les règles du jeu. Ils souscrivent à l'ensemble des effets transformateurs de l'engagement multilatéral. Ainsi, ils n'hésitent pas à en faire usage pour conforter les processus internes d'ouverture et de libéralisation ou instiller d'autres changements. Ce faisant, ils insufflent de la vitalité aux organisations internationales, tout en exigeant d'elles qu'elles s'adaptent à leur activisme. Cet entraînement mutuel ouvre la possibilité de dynamiques circulaires vertueuses. Rappelons toutefois que, si cette opportunité est disponible, elle n'est pas automatiquement choisie par les acteurs. En effet, s'investir dans la prise de parole multilatérale est astreignant car cette option confronte les joueurs qui la mettent en place à de pressants défis.

Notre travail distingue donc trois manières d'être du Brésil et du Mexique à l'ONU : amultilatérale, multilatérale limitée, multilatérale. Toutes sont le résultat de la rencontre entre des processus externes et des processus internes. Du fait des seconds, les premiers ne sont pas reçus et interprétés par tous les acteurs de façon identique. En nous concentrant sur une seule de ces variables, nous ne pouvons pas comprendre le jeu toujours changeant que forment les acteurs. Nous ne pouvons le saisir qu'à la condition de penser simultanément les dimensions externes et internes et leurs interactions et de comprendre que l'évolution de l'une d'elles a des répercussions sur les autres sans que nous puissions définir une fois pour toutes la nature de cet effet.

Ce qui fait l'unité de chacune des trois manières d'être au multilatéralisme n'est pas à chercher dans la similitude des positions des Etats. Elle est à découvrir dans la façon dont les acteurs appréhendent les effets transformateurs de l'action multilatérale sur le jeu interne. Cette relation détermine, quant à elle, la nature des effets de la participation de leur Etat sur l'ONU.

En analysant tout au long de ces quatre chapitres les dynamiques circulaires de l'engagement multilatéral, nous montrons que le multilatéralisme, comme fait social, compte.