

# LA REVOLUTION DIPLOMATIQUE DE LA FIN DU VINGTIEME SIECLE

## Les sommets mondiaux, nécessaire réponse à la globalisation des problèmes

**Un sommet succède à un autre. Les obsèques de Hirohito à Tokyo ont permis de nombreuses conversations entre dirigeants, après quoi M. Bush se rendit à Pékin, où est attendu M. Gorbatchev, qui rencontrera prochainement le chef de l'exécutif américain. En Europe occidentale comme en Europe de l'Est, ce genre de négociation est devenu la règle. Mais il faut sans doute aller plus loin et préparer ces sommets mondiaux qu'exige la globalisation des problèmes.**

Pour réussir dans la compétition à laquelle prennent part les dirigeants des grands pays désireux de laisser leur marque dans l'Histoire, l'opinion exige imagination, initiative ou vision. Parce qu'il a fait montre de ces qualités, M. Gorbatchev fait des envieux.

Il est vrai que l'Occident n'a pas la chance qui existait à l'Est de pouvoir envisager un revirement de politique. À moins de tâcher de faire mieux que M. Gorbatchev en matière de désarmement et d'apaisement des conflits régionaux (il y a encore du travail à faire en ce domaine), les champs d'ambition mondiaux utilisables ne semblent pas extrêmement nombreux.

C'est que la nature de ces champs d'ambition a changé. Ce sont essentiellement les grandes guerres qui ont permis aux grands hommes du passé de se forger une stature historique.

La période de transformation profonde des structures mondiales, qui a commencé après 1945, exige d'autres qualités et d'autres techniques que celles du chef de guerre traditionnel. Les ambitions mondiales possibles concernent aujourd'hui la paix et la prospérité économique seulement. C'est ce qui confère aux dirigeants leur légitimité, mais fait leur difficulté. Les leaders occidentaux ne semblent pas penser qu'il soit possible ou raisonnable d'adopter une autre stratégie que celle des petits pas prudents.

Le monde considéré dans son ensemble n'est pas très beau à voir. Sans doute, dans les pays occidentaux, où les classes moyennes sont relativement prospères, satisfaites de leur sort et mal informées par les médias<sup>1</sup>, une euphorie lénifiante tend-elle à répandre l'idée qu'il n'est pas possible de mieux faire.

La situation de quelques milliards d'êtres humains dans le tiers-monde est pourtant inacceptable au plan moral. Les fléaux sociaux ne sont, au surplus, pas limités au tiers-monde, et la tâche à cet égard reste immense dans les pays développés<sup>2</sup>. Et les pays socialistes ne sont pas les seuls où la lutte pour le respect des droits de l'homme reste à gagner. Des travaux d'Hercule seraient nécessaires pour garantir et accélérer la croissance continue de l'économie mondiale — réduire les barrières protectionnistes et les déséquilibres commerciaux, définir les conditions qui assureraient plus de stabilité et de prévisibilité en matière de prix et de taux de change, harmoniser les politiques nationales. La lutte contre les risques de l'environnement offre aussi un champ d'action où plus de rigueur dans la coopération devient indispensable. La prévention des risques politiques dus au déséquilibre croissant de la population entre régions riches et régions pauvres, aux phénomènes d'urbanisation, aux migrations du Sud vers le Nord, pourrait s'inscrire aussi dans une vision à long terme.

---

<sup>1</sup> "Liberté", le Monde diplomatique, août 1988.

<sup>2</sup> "Sociétés écartelées, planète disloquée", par Claude Julien, le Monde diplomatique, mai 1988.

Les Occidentaux — au lieu de se contenter de réagir aux propositions soviétiques et de continuer à prôner la « modernisation », entretenant ainsi la course qualitative aux armements — pourraient définir leur propre conception de la sécurité militaire et faire des propositions audacieuses en matière de désarmement et de contrôle des risques. La conquête de l'espace ou le développement des technologies de pointe mériteraient aussi d'être organisés au plan mondial.

Or, dans la plupart de ces domaines, les propositions audacieuses ne viennent pour l'instant que de l'Est, et elles ne sont reçues qu'avec scepticisme à l'Ouest. Il peut donc paraître surprenant que, devant un tel ensemble de tâches titanesques, susceptibles de mobiliser les énergies, on ne trouve personne en Occident qui accepte de prendre, au moins en l'un de ces domaines, des initiatives spectaculaires, capables de faire concurrence à M. Gorbatchev.

Sans doute cette léthargie s'explique-t-elle d'abord par des raisons politiques. L'influence des États unis sur les politiques occidentales reste prépondérante, et elle n'a pas facilité l'imagination ou la vision. En dehors de la signature du traité sur les forces nucléaires intermédiaires (FNI) et l'acceptation d'un début de dégel avec l'Union soviétique, aucune initiative n'est venue de Washington, aucun leadership véritable ne s'est manifesté. Au contraire, les rêves de « guerre des étoiles » et les conceptions sur la modernisation ont renforcé la prudence de l'OTAN en matière de désarmement nucléaire et conventionnel ; la politique vis-à-vis de l'Amérique centrale a prolongé d'inutiles conflits et prévenu le développement du groupe de pays concernés ; l'absence de réaction positive aux autres propositions de l'URSS, par exemple celles sur la Cour internationale de justice ou sur la création d'une agence mondiale de l'espace<sup>3</sup>, ont empêché toute évolution. Les gouvernements européens, dépendant de Washington en bien des domaines, n'ont voulu prendre aucune initiative qui aurait pu déplaire aux Américains.

D'autres raisons ont joué pour expliquer que la stratégie des petits pas ait paru la seule possible aux hommes d'État en Europe : ils ont appris qu'il était nécessaire d'être prudent pour faire avancer la construction européenne et ont transposé cette prudence à l'échelle mondiale.

Il est pourtant loin d'être évident que les acteurs de la scène mondiale doivent s'inspirer de leur expérience régionale.

La différence fondamentale provient du degré de disparité évidemment plus élevé au niveau mondial qu'au niveau régional ; cela a deux conséquences :

- il subsiste des risques de conflits mondiaux alors qu'ils ont disparu entre les membres de la Communauté européenne ;
- le type d'intégration économique recherché au niveau européen — harmonisation réglementaire, fiscale et monétaire — n'est pas le même que celui qui doit être recherché au niveau mondial, où il s'agit seulement d'obtenir une harmonisation moins ambitieuse ayant pour objectif principal une plus grande stabilité économique, une libération du commerce et une coordination pour la solution de quelques problèmes communs.

---

<sup>3</sup> Propositions faites notamment dans l'article de M. Gorbatchev "Réalités et garanties pour un monde plus sûr" dans *la Pravda* du 17 septembre 1987 et dans son discours aux Nations unies en décembre 1988. Sur l'utilisation de la Cour internationale de justice, quelques petits pas semblent commencer à être faits par l'administration Bush ; cf. l'article de Paul Lewis dans le *New York Times* du 13 février 1989.

Les types de progrès souhaitables aux deux niveaux sont donc très différents :

- au niveau européen, compte tenu des divergences entre membres de la Communauté et de l'énorme effort en cours jusqu'en 1993, la voie choisie, même contestable et contestée, même améliorable par quelques nouvelles initiatives <sup>4</sup>, reste pour l'instant la seule possible ;
- en revanche, au plan mondial — au moment où le revirement de la politique soviétique en matière de désarmement le permet — la recherche la plus urgente est bien la définition d'un système global de sécurité comme le propose M. Gorbatchev.

Une tâche, complémentaire de la première, serait d'établir un organe de contact et de négociation économique qui fasse sens et réunisse les principaux intéressés, organe qui n'existe pas en dépit de — ou à cause de — l'extrême sophistication du système des organisations mondiales et des groupes de contact multilatéraux.

Le type d'audace et de vision dont l'Europe et la planète ont besoin concerne donc essentiellement la possibilité d'une avancée spectaculaire en matière d'institutions mondiales.

Les percées qui ont donné une dimension historique à ceux qui les ont réussies dans le sens de la paix et de la prospérité sont de trois types. Elles ont relevé :

- soit de l'audace diplomatique : renversement d'alliances aboutissant à une plus grande stabilité — les efforts de De Gaulle et d'Adenauer pour un rapprochement franco-allemand au lendemain de la guerre mondiale ; la nouvelle approche diplomatique de M. Gorbatchev aujourd'hui ;
- soit de l'audace financière : l'exemple le meilleur étant celui du plan Marshall en 1947 ;
- soit de la construction institutionnelle : les travaux de Schuman et Monnet dans les années 50 pour lancer la construction européenne.

Or les deux premières voies sont bouchées ; la première parce que la révolution diplomatique de la fin du vingtième siècle vient d'être effectuée par M. Gorbatchev et que l'on ne voit pas ce que l'on peut faire d'autre en Occident que de consolider la situation ainsi créée ; la deuxième parce que, en dépit du fait que des « plans Marshall » seraient appropriés — et en fait indispensables — pour permettre à l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine d'éradiquer la misère des vastes zones où elle subsiste, ainsi que pour aider l'Europe de l'Est à confirmer sa timide évolution vers la démocratie, ils sont rendus impossibles par l'absence de vision des peuples des pays riches et l'impréparation de l'opinion au fait que la générosité en ces domaines serait payante.

La voie des progrès institutionnels en revanche — bien qu'encombrée par des préjugés et des tabous — pourrait être ouverte si on le souhaitait.

---

<sup>4</sup> Communauté monétaire, éducatrice ou culturelle, réforme des institutions politiques préalables à tout nouvel élargissement. Voir sur ce sujet, la série du Monde diplomatique "Une certaine idée de l'Europe".  
Le Monde Diplomatique , Avril 1989

Selon la philosophie à la mode :

- il est impossible de changer les bases du droit international, le principe du respect absolu des souverainetés nationales étant intangible ; la charte des Nations unies et les Constitutions des autres organisations mondiales n'ont aucune chance de pouvoir être modifiées ;
- le système de négociations bilatérales et multilatérales, complété par le forum offert par les organisations internationales, est satisfaisant ; les mécanismes existants correspondent aux divers types de problèmes à résoudre, les réunions des Sept, par exemple, complétant utilement les institutions de Bretton-Woods pour tout ce qui concerne l'économie, les diverses instances sur le désarmement comblant les besoins, le Conseil de sécurité étant en train de démontrer qu'il peut rendre des services quand la conjoncture est favorable à l'apaisement des conflits ;
- il est illusoire d'espérer que c'est en cherchant à modifier les structures de négociation qu'on fera avancer la solution des problèmes.

Cette conception a d'autant plus d'influence sur la classe politique qu'elle est soutenue par les bureaucraties nationales et internationales qui ont, ou croient avoir, intérêt à laisser les choses en l'état pour conserver leur pouvoir.

Le consentement donné par les hommes politiques peut sembler curieux, d'autant que l'acceptation dans le domaine militaire de mesures de contrôle et, dans le domaine économique, l'établissement entre les Douze de réglementations communes montrent qu'un droit international nouveau se met en place.

Quant à la nécessité d'une vision d'ensemble, il suffit d'évoquer les interrelations entre la possibilité de réduire le déficit budgétaire américain et les idées qui président à la définition du montant des dépenses militaires pour jeter quelque doute sur la possibilité de traiter séparément des questions de désarmement et des questions économiques dans les instances séparées réservées aux seuls spécialistes.

Un autre phénomène institutionnel montre qu'il est possible d'être plus novateur.

### **Un phénomène qui s'accélère**

Il s'agit de l'accélération de l'utilisation de sommets de tous types, phénomène nouveau, évolutif et irréversible qui est en train de modifier le paysage des relations internationales. Ce qui est nouveau, c'est la fréquence, la régularité et la multilatéralité. Les rencontres de chefs d'État, de rois, de papes et d'empereurs émaillent l'Histoire. Mais l'exception devient la règle.

Les sommets américano-soviétiques sur le contrôle des armements datent du début de l'ère atomique, les sommets européens ont marqué les étapes de la construction de l'Europe occidentale, les sommets des sept grands pays occidentaux se sont tenus avec régularité depuis 1975. Les pays socialistes tiennent des réunions du même genre. Les négociations de quelque importance dans le tiers-monde se font par groupes de même niveau : groupe de Contadora, sommet des cinq pays de l'isthme américain. Il en va de même périodiquement en Afrique et en Asie.

On peut déjà distinguer deux types de sommets :

- ceux qui sont l'organe suprême d'une organisation internationale existante, et qui ressemblent de plus en plus à des conseils d'administration ;
- ceux qui se tiennent en l'absence d'organisation préétablie et sont les plus significatifs des transformations en cours.

À côté des sommets bilatéraux, qui se multiplient, s'instituent, au niveau mondial, des séries régulières qui ponctuent un champ de négociation identifié : les sommets des Deux Grands sur le contrôle des armements, ceux des Sept sur les problèmes posés par l'interdépendance économique. Et ces séries s'accompagnent de la mise au point de mécanismes de préparation : rencontres au niveau ministériel (MM. Shultz et Chevardnadze se sont rencontrés tous les mois en 1988 ; groupes des cinq, sept ou dix ministres des finances ou gouverneurs de banques centrales, précédant ou suivant les sommets des Sept) ; structures quasi permanentes au niveau des fonctionnaires : groupe de négociation sur le contrôle des armements à Genève, etc.

Et, comme les agendas sont de plus en plus chargés et que les champs de négociation deviennent permanents, nous assistons à une évolution irréversible. Elle a déjà modifié les structures et les méthodes traditionnelles, transformant les diplomates les plus compétents en « sherpas »<sup>5</sup>, les fonctionnaires des ministères techniques en diplomates, les organisations internationales en auxiliaires de préparation, et les ambassades en boîtes à lettres.

Ce phénomène change la nature et l'exercice du pouvoir national. En matière économique et militaire, et en bien d'autres domaines (environnement, par exemple), il n'est plus possible de définir une politique nationale sans tenir compte de ce qui se fait dans le reste du monde. Les tentatives d'originalité n'ont plus beaucoup de sens et aboutissent à des échecs (comme celle de l'expérience socialiste en France de 1981 à 1983). Dans ces conditions, il devient essentiel pour un chef de gouvernement — surtout dans les grands pays — de chercher à influencer les décisions prises ou les orientations dessinées au niveau du monde.

L'attitude à l'égard de ces nouveaux mécanismes devient différente de celle que les gouvernements des grands pays ont vis-à-vis des autres organisations internationales. Si les résolutions adoptées au Conseil économique et social de l'ONU continuent à n'intéresser personne, les orientations définies dans les sommets conditionnent les politiques des gouvernements.

Le mouvement ne peut que s'accélérer. Nous sommes en présence d'un procès à court terme, cinq ou six années vraisemblablement.

Un premier seuil avait été franchi en 1974, date à laquelle le prix du baril de pétrole était passé de 3 à 12 dollars. À partir de cette date ont commencé à se tenir les sommets des sept grands pays occidentaux.

Le second seuil a été franchi à Reykjavik en 1985, quand les Deux Grands ont annoncé un changement d'orientation dans la course aux armements en la remplaçant par un mouvement de réduction progressif et équilibré.

Ainsi, au procès de l'interdépendance économique croissante s'ajoute la nécessité de mettre au point les accords difficiles de définition de niveaux d'armements réduits, assortis de mesures de contrôle et de mesures « de construction de la confiance ». Or

---

<sup>5</sup> Ce terme désigne les fonctionnaires chargés des négociations préalables pour la préparation des sommets.

ces mesures, liées au procès de réduction, s'étendent aux domaines économique et culturel (développement des relations scientifiques, amélioration du commerce Est-Ouest, droits de l'homme, etc.).

Cela conduit à penser qu'un troisième seuil sera bientôt atteint et conduira à réunir, pour faire le point sur les grandes orientations, les dirigeants de l'Ouest et de l'Est — soit les Sept plus les Soviétiques et les Chinois, — peut-être rejoints par les responsables de deux ou trois grands pays du Sud — Inde et Brésil par exemple. L'idée d'un sommet mondial de ce genre n'est plus utopique. Après la rencontre en mai entre MM. Gorbatchev et Deng Xiaoping, il n'y aura plus d'obstacle majeur. Elle ne doit pas être confondue avec l'idée d'un nouveau Cancún, qui revient quelquefois dans les discours sur le développement.

L'échec de Cancún, au contraire, devrait permettre de mieux comprendre qu'il n'y a pas de vertu magique dans une telle procédure. Asseoir autour d'une table les grands de ce monde aurait une valeur importante de symbole, mais ne suffirait pas à faire avancer la solution des problèmes. Si la réunion n'avait un objectif précis et ne bénéficiait pas d'une préparation sérieuse, elle pourrait au contraire avoir des effets négatifs.

Le problème qui exige une percée intellectuelle et politique, et qui en dépit de sa difficulté est le plus mûr est celui d'une nouvelle conception de la sécurité militaire. Un problème essentiel dont des orientations de solution auraient des chances d'être définies grâce à cette procédure.

Tel n'est pas le cas des problèmes de développement du tiers-monde : les chances de reprise d'un véritable dialogue Nord-Sud sur ce point ne sont pas réunies, sauf au sujet de quelques aspects partiels, comme la dette, mais cette question n'a pas besoin d'un sommet mondial pour progresser. Tel n'est pas le cas non plus des grands problèmes de l'économie mondiale discutés et réglés partiellement aujourd'hui au niveau des sept occidentaux parce que la puissance et la structure des économies de l'URSS ou de la Chine ne leur permettent pas de discuter d'égal à égal avec les riches.

### **L'agenda des questions de sécurité**

Le problème de la conception globale de la sécurité militaire, en revanche, se situe au coeur de tous les problèmes et justifierait parfaitement la présence, à côté des sept Occidentaux, des Soviétiques et des Chinois, et de deux ou trois grands pays du tiers-monde. En effet :

1) Il n'est plus guère possible de se passer encore longtemps d'une conception d'ensemble si l'on souhaite mener à bien les divers types de négociation sur le désarmement. La diminution des capacités militaires des pays a besoin d'être coordonnée. Si l'on souhaite qu'elle soit suffisamment importante pour atteindre l'objectif essentiel de réduction des risques d'agression et l'objectif complémentaire de réduction des budgets militaires, il faut que l'on ait une idée générale du seuil auquel on pense qu'il est souhaitable de s'arrêter. Cela suppose que de nombreuses questions soient résolues, notamment en ce qui concerne la distinction encore confuse entre armes offensives et armes défensives, les moyens qui seraient susceptibles d'arrêter la course qualitative aux armements, de contrôler et de limiter étroitement le commerce des armes, le type d'organisation du contrôle que chacun serait prêt à accepter et surtout les types de risques de sécurité auxquels il sera nécessaire à l'avenir de faire face.

Une telle procédure, loin de concurrencer les organes existants tels que le Conseil de sécurité ou les conférences sur le désarmement, renforcerait leurs possibilités et leurs chances de progrès dans les négociations <sup>6</sup>.

2) Il y a de nombreuses raisons de croire que les risques de l'avenir, dans la mesure où la confrontation Est-Ouest ferait place au Nord à un climat de confiance durable, pourraient se situer au Sud et entre le Sud et le Nord. Les inquiétudes qui se font jour au sujet de la prolifération des armes chimiques ou des armes conventionnelles sophistiquées, l'énorme complexité d'un système de contrôle à ce sujet (notamment pour le désarmement chimique), la situation sociale et politique dans de nombreux pays du Sud, comme source possible de déstabilisation et de conflits internes et externes, tout plaide en faveur d'une association à la réflexion d'ensemble sur les questions de sécurité des dirigeants de quelques-uns des grands pays du tiers-monde.

3) Enfin, les retombées économiques et financières possibles pour tous les pays, riches et pauvres, d'une réduction générale des dépenses militaires méritent aussi une réflexion commune, d'autant qu'elles pourraient justifier sinon ce transfert massif de financement sur les opérations de développement et d'aide au tiers-monde, du moins le lancement de quelques entreprises mondiales communes — que la « chimie personnelle » des contacts directs entre dirigeants des grands pays pourraient permettre de lancer.

Une percée de cette importance ne se produira pas sans qu'une préparation extrêmement sérieuse ait permis aux participants éventuels d'un tel sommet de disposer d'un dossier, comportant des options claires et une description précise des difficultés à surmonter. Mais il s'agit bien là d'une voie possible offerte à l'imagination et à l'esprit d'initiative des hommes d'État de l'Occident. Elle mérite peut-être d'être explorée.

**Maurice Bertrand**

---

<sup>6</sup> L'une des inquiétudes ressenties par les Occidentaux au sujet du concept de "système complet de paix et de sécurité" était qu'un nouveau système ne mette en cause l'existence ou la structure des organes traditionnels et notamment du Conseil de sécurité de l'ONU. Or le Conseil de sécurité, qui joue un rôle accru depuis un an dans les opérations de maintien de la paix, ne s'occupant pas de désarmement, et son efficacité future, notamment dans le domaine de la prévention des conflits, aurait justement des chances d'être accrue si une vision d'ensemble des problèmes de sécurité pouvait se dégager. En revanche, il est vrai que la présentation du concept de système complet de paix et de sécurité par les Soviétiques pouvait apparaître comme une opération de propagande dans la mesure où, à côté de propositions raisonnables, on trouvait aussi des principes vagues, utopiques, et peu crédibles comme "la dissolution des alliances militaires" ou "l'établissement d'un nouvel ordre économique garantissant une égale sécurité économique dans tous les pays", etc. Les Soviétiques ont adopté en 1988, aux Nations unies, une nouvelle présentation, plus modeste et évolutive, tenant compte de quelques-unes des objections occidentales.