

David Cumin

MANUEL DE **RELATIONS**
INTERNATIONALES
CONTEMPORAINES

XX^e-XXI^e siècles



ellipses



PRÉLIMINAIRE HISTORIQUE LE SYSTÈME INTERNATIONAL DE 1945 À NOS JOURS

Analysons le système international depuis 1945 sous l'angle du changement et de la continuité de la guerre froide à l'après-Guerre froide, jusqu'à la « guerre au terrorisme » phases I et II, puis au « retour » de la compétition stratégique entre États géants. D'une bipolarité prédominante, quoique non exclusive, on passe à un balancement entre unipolarité et multipolarisation.

I. La décolonisation et la guerre froide

Le grand clivage, Nord-Sud, se situait entre pays développés en stagnation démographique (les pays européens ou de peuplement européen plus le Japon) et pays en développement en croissance démographique (les autres pays). Nombre de ces pays sont devenus des États indépendants à partir de 1946, à la faveur de la « décolonisation », c'est-à-dire le transfert à des autorités autochtones de la souveraineté auparavant exercée, selon différents statuts, par des autorités européennes en territoire outre-mer. L'institution de l'État d'Israël (1948), considéré comme une enclave coloniale en terre arabo-musulmane, fait, ou faisait, figure d'exception, dénoncée par les pays du tiers-monde. Outre la décolonisation, dans l'hémisphère sud, le système international de 1947 à 1990 était dominé, dans l'hémisphère nord, par le conflit Est-Ouest. Les pressions soviéto-américaines pour que les Européens se retirent d'Afrique ou d'Asie et la compétition soviéto-américaine dans le tiers-monde constituèrent le lien entre les deux phénomènes. Un fait notable de l'histoire économique du second XX^e siècle fut l'avènement du pétrole, à la place du charbon, comme

fondement énergétique mondial – non plus seulement matière première stratégique pour la locomotion ou la motorisation des armées (terre, mer, air). D'où l'importance cruciale du Golfe arabo-persique¹, dominé par la Grande-Bretagne puis les États-Unis, mais proche de l'URSS, perturbé par la création d'Israël et traversé d'antagonismes locaux.

Le conflit Est-Ouest a structuré le système international pendant près de 45 ans. Néanmoins, le système à l'époque ne se résumait pas à l'opposition États-Unis/URSS ni à la formation des deux camps, bloc soviétique et coalition occidentale, qui se proclamaient tous deux les champions de la modernité industrielle et démocratique (version libérale contre version socialiste). Il vit l'instauration de l'hégémonie des États-Unis, achevant de prendre le relais de la Grande-Bretagne, ainsi que la création d'un « système communiste mondial » centré sur Moscou. Il incluait : un « jeu triangulaire » Amérique/URSS/Chine populaire ; la politique d'indépendance de la France gaullienne ; le « non-alignement » des États du tiers-monde après 1955, avec l'Inde comme chef de file. Celui-ci consista à la fois à refuser les alliances Est-Ouest (jouer la rivalité soviéto-américaine), à soutenir la décolonisation et à revendiquer un « nouvel ordre économique international » (contre la domination occidentale). La bipolarité ne fut que militaire et idéologique : au plan économique, les États-Unis étaient beaucoup plus riches que l'URSS. Sur ce plan, le système international devint tripolaire dès le tournant des années 1960-1970 : Amérique du Nord (États-Unis), Europe de l'Ouest (RFA), Asie de l'Est (Japon).

II. Le non-alignement, le tiers-monde et le duel Est-Ouest

En avril 1954, les chefs d'État ou de gouvernement de l'Inde, de la Birmanie, de Ceylan, du Pakistan et de l'Indonésie se réunirent à Colombo, à Ceylan, afin d'appeler à l'indépendance des pays d'Indochine, mais aussi à celle du Maroc et de la Tunisie. Puis les cinq États de Colombo décidèrent de convoquer une Conférence afro-asiatique à Bandung,

1. Si le Nord formait le « centre » du monde et si le Sud formait la « périphérie », le Golfe était le « centre de la périphérie », aux pétromonarchies islamiques rapidement enrichies après 1973.

en Indonésie, le 18 avril 1955. *Pour la première fois, se réunissaient des États asiatiques et africains, à l'exclusion des Blancs.* Outre les cinq pays invitants, y participèrent le Népal, la RPC, le Cambodge, le Laos, les deux Vietnam, la Thaïlande, les Philippines, le Japon, l'Afghanistan, l'Iran, l'Irak, la Syrie, la Jordanie, le Liban, l'Arabie saoudite, le Yémen, l'Égypte, la Libye, la Turquie, l'Éthiopie, le Liberia, le Ghana. Les deux Corée, la République de Chine, Israël n'avaient pas été conviés. Les membres de la Conférence étaient partagés en trois tendances : pro-occidentale (Pakistan, Japon, Sud Vietnam, Thaïlande, Philippines, Iran, Irak, Arabie saoudite, Jordanie, Libye, Turquie, Éthiopie), neutraliste (Inde, Ceylan, Birmanie, Indonésie, Népal, Cambodge, Laos, Afghanistan, Syrie, Liban, Yémen, Égypte, Liberia, Ghana), communiste (RPC, Nord-Vietnam). De nombreux différends politiques ou territoriaux les opposaient, notamment le conflit du Cachemire entre l'Inde et le Pakistan, ou l'antagonisme des deux Vietnam, ou la crainte d'une hégémonie chinoise. Mais le fait d'avoir réuni des pays aussi hétérogènes était un succès considérable pour la politique du gouvernement indien (Nehru). Bien qu'elle demeurât membre du *Commonwealth*, l'Inde se mettait à la tête d'un vaste mouvement des peuples afro-asiatiques contre la souveraineté politique ou la présence militaire des Occidentaux en Asie et en Afrique. La Conférence déclara appuyer la position des États arabes contre Israël, ainsi que la revendication de l'Indonésie sur l'Irian Jaya ; elle appela à l'indépendance des peuples d'Asie et Afrique ; elle demanda l'interdiction des armes nucléaires.

Malgré leur hétérogénéité, les pays afro-asiatiques, non seulement avaient leur grande Conférence internationale, mais ils pouvaient adopter des positions communes, y compris en droit international. Ainsi les « dix principes » de la Déclaration finale : respect des droits humains fondamentaux en conformité avec les buts et principes de la Charte des Nations unies ; respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des nations ; reconnaissance de l'égalité de toutes les races et de toutes les nations ; non-intervention et non-ingérence dans les affaires intérieures des autres pays ; respect du droit de chaque nation de se défendre, individuellement et collectivement, en conformité avec la Charte des Nations unies ; refus d'arrangements de défense collective servant les intérêts particuliers d'une grande puissance et refus d'exercer des pressions sur d'autres pays ; abstention d'actes ou de menaces d'agression ou du recours à la force contre l'intégrité territoriale

ou l'indépendance politique d'un autre pays; règlement pacifique des différends internationaux, en conformité avec la Charte des Nations unies; promotion des intérêts mutuels et de la coopération; respect de la justice et des obligations internationales.

Ces positions étaient dominées par un nationalisme antioccidental: il apparut qu'au sein du groupe afro-asiatique, les pays pro-occidentaux ne s'imposeraient pas face aux autres, neutralistes ou communistes. Cela ne pouvait que favoriser le rapprochement avec l'URSS, même si les pays du tiers-monde récusait la centralité du conflit Est-Ouest par rapport au clivage Nord-Sud. Le métarécit qu'ils proposaient, axé sur la sortie du colonialisme et de la pauvreté, pouvait s'associer à la doctrine soviétique. Ainsi, l'URSS adopta officiellement les « dix principes » de Bandung et s'engagea à les défendre. Un facteur constitutionnel s'ajoutait: des pays à régime autoritaire ne pouvaient ériger en valeurs fondamentales les principes libéraux chers aux Occidentaux... mais qu'ils n'avaient guère appliqué outre-mer. Auparavant, entre avril 1954 et février 1955, l'Inde, la RPC et l'URSS avaient énoncé leurs standards du droit international. Selon les déclarations sino-indienne, sino-soviétique et indo-soviétique, les relations entre États doivent reposer sur « cinq principes »: respect mutuel de l'intégrité territoriale, de l'indépendance politique et de la souveraineté, non-agression mutuelle, non-ingérence mutuelle, égalité et avantage mutuels, coexistence pacifique. *On remarque l'absence de référence à la démocratie et aux droits de l'homme.* Les « cinq principes » furent mondialement consacrés par la résolution 2625 de l'AGNU du 24 octobre 1970, « Déclaration sur les relations amicales et la coopération entre les États ».

Malgré l'anticolonialisme commun, le « front asiatique » vola en éclats du fait de la détérioration des relations entre la RPC d'une part, l'URSS et l'Inde d'autre part. Trois facteurs se conjuguèrent: la divergence idéologique sino-soviétique sur la « coexistence pacifique » avec l'Ouest ainsi que la compétition sino-soviétique dans le « SCM »; la dénonciation par l'URSS des accords de coopération nucléaire avec la RPC et la conclusion d'un tel accord avec l'Inde; l'exigence chinoise d'une révision des frontières avec l'Union Soviétique et l'Union indienne, elle-même déjà confrontée au Pakistan. Le tiers-monde n'en avait pas moins surgi. Il resta trop faible pour ne pas être absorbé dans le duel Est-Ouest; même le triangle États-Unis/URSS/RPC n'empêcha pas la prépondérance de la logique bipolaire, l'URSS primant la RPC. De plus

en plus, la guerre froide se greffa sur des conflits armés locaux au Sud, et inversement, des conflits armés locaux au Sud se greffèrent sur la guerre froide. De fait, si le conflit Est-Ouest débuta et finit en Europe, c'est en Asie, Afrique et Amérique latine qu'il se déroula aussi et surtout. Chaque crise décoloniale ou postcoloniale eut une dimension Est-Ouest, la décolonisation créant un contexte et une dynamique favorables à l'URSS et à la RPC.

III. *Containment*, Occident, *constraintment* et condominium

Revenons à 1945. L'année vit la création de l'Organisation des Nations unies par les Alliés de l'Est et de l'Ouest contre l'Axe Rome-Berlin-Tokyo. La décolonisation fut stimulée par l'ONU, plus précisément l'Assemblée générale ; le conflit Est-Ouest, provoquant le dissensus au sein du Conseil de sécurité, paralysa l'ONU en tant qu'organisation de sécurité collective.

Aussi, à la place d'un « ordre mondial », deux ordres internationaux furent instaurés par les États-Unis, à partir de 1947 : l'ordre du *containment*, anticommuniste, basé sur la compétition idéologique et militaire avec l'Est, mais qui n'excluait pas un certain condominium (une co-hégémonie) avec l'URSS ; « l'ordre occidental », associant des démocraties capitalistes développées¹, fondé sur la similarité des régimes et l'ouverture des marchés, mais qui n'excluait pas le *constraintment* de la RFA et du Japon (mélange de contrôle, de contrainte et d'intégration). L'ordre du *containment* s'identifia, d'une part, à la dissuasion nucléaire ; d'autre part, à la défense du pourtour eurasiatique, de la Norvège au Japon, appuyée sur la maîtrise des mers. « L'ordre occidental », lui, reposa, d'une part, sur des accords de sécurité (OTAN, ANZUS, traités bilatéraux des États-Unis avec le Japon, la République de Corée, Taïwan, les Philippines, la Thaïlande, Singapour, le Pakistan, l'Iran jusqu'en 1978, l'Arabie saoudite, Israël) encerclant le bloc sino-soviétique ; d'autre part, sur des accords monétaires, financiers et commerciaux (FMI, GBM,

1. Mais aussi des régimes autoritaires en Méditerranée : Espagne de Franco, Portugal de Salazar, Grèce, Turquie, ces trois derniers membres précoces de l'Alliance atlantique.

GATT, OCDE), consacrant la prépondérance du dollar. Il impliquait une relation paradoxale avec la RFA et le Japon, devenus les premiers exportateurs, investisseurs et créanciers mondiaux (« États marchands » à la place d'« États militaires »), l'Amérique devenant, elle, l'importateur structurel mondial, vu l'accumulation des déficits commerciaux depuis les années 1970. Les États-Unis associaient les anciens ennemis de la Seconde Guerre mondiale – dûment transformés – à la coalition occidentale anticommuniste, en même temps qu'ils contrôlaient leur politique de défense, ce qui rassurait leurs voisins, et qu'ils leur interdisait de se doter de l'arme nucléaire, ce qui satisfaisait aussi bien les États de l'Ouest que de l'Est.

L'antagonisme soviéto-américain n'excluait donc pas l'arrangement soviéto-américain, ne serait-ce que pour prévenir un conflit armé qui aurait été suicidaire, du fait de l'escalade nucléaire. De part et d'autre, on voulait gagner la guerre froide, mais aussi, peut-être surtout, éviter la guerre réelle. Après l'accès de l'URSS à la parité nucléaire au tournant des années 1960-1970, l'équilibre militaire entre les deux superpuissances fut organisé par les traités d'*arms control*, c'est-à-dire la collaboration pour maîtriser leur force militaire respective, en croissance du fait de la course aux armements. C'est pourquoi la bipolarité pouvait finir par ressembler à une sorte de condominium.

IV. Continuité (en Asie) et changement (en Europe) depuis 1989-1991

L'ordre diplomatico-stratégique international issu de la fin de la Seconde Guerre mondiale et du début de la guerre froide a disparu entre 1989 et 1991, avec la réunification allemande dans un cadre euro-atlantique, l'effondrement du bloc soviétique, la dissolution de l'URSS et de la RFSY, le tout accompagné et suivi d'un considérable désarmement conventionnel et nucléaire dans l'hémisphère Nord. Les États-Unis ont obtenu le *regime change* qu'ils recherchaient, au-delà du *containment*. En ont résulté un considérable recul russe, au plan géopolitique, et un considérable recul du marxisme, au plan idéologique. Au lieu d'un empire eurasiatique de Berlin à Vladivostok, dont la capitale était

Moscou, il y a désormais 24 États indépendants¹, dont neuf ont rejoint l'Alliance atlantique et l'Union européenne. Quant à l'Allemagne et au Japon, ils ont retrouvé leur souveraineté diplomatique et militaire, tout en demeurant des alliés des États-Unis et en maintenant leur renonciation à l'arme nucléaire, ceci expliquant cela. La RPC, elle, connut un moment d'isolement politique; toujours endiguée sur ses marches maritimes, elle resta cependant insérée dans la mondialisation marchande, car elle ne subit jamais la moindre « sanction » économique, tout au plus un embargo sur les armements après la répression des manifestations de juin 1989.

Ainsi y a-t-il un contraste frappant entre l'Europe et l'Asie, ou même entre l'Asie et le reste du monde. À partir de 1989, une vague de démocratisation submergea les pays du tiers-monde, à travers la contestation des régimes à parti unique. Peu en Asie communiste. La résilience du communisme d'État s'observe en Corée du Nord, face à la Corée du Sud, au Vietnam et en RPC, sans aucune élection libre. Hanoï a évacué le Cambodge et le Laos. La RPC a recouvré Hong Kong en 1997 et Macao en 1999, mais pas Taïwan, malgré des tensions récurrentes. Pour garantir sa survie, la RDPC a acquis l'arme nucléaire en 2006: acmé d'une crise internationale débutée en 1993 par le retrait du TNP et poursuivie jusqu'à nos jours, d'essais nucléaires en essais balistiques. Les séquelles de la guerre froide ne sont donc pas éteintes en Asie. Au contraire de l'Europe, où ne subsiste plus aucun régime communiste, où l'Allemagne s'est réunifiée, où les conflits postyougoslaves ont fini par être réglés, où la plupart des pays sont devenus membres de l'OTAN et/ou de l'UE. N'y existe donc plus de communisme d'État. Le communisme de mouvement, lui, a trouvé sa métamorphose dans « l'alter-mondialisme » et autres « fronts de gauche », cooptant l'écologie et frayant avec l'islam², via « l'antiracisme » et la défense des « minorités ». À la place de la guerre froide, l'Europe de l'Est a connu au long de la décennie 1990

-
1. La Mongolie et les six pays d'Europe centrale et orientale d'une part, d'autre part les trois pays baltes, la Moldavie, la Biélorussie, l'Ukraine, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, l'Ouzbékistan, le Turkménistan, le Tadjikistan, le Kirghizistan, la Russie, soit quinze États postsoviétiques. La RFSY, elle, a éclaté en sept États postyougoslaves: Slovénie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine du Nord, Monténégro, Kosovo, Serbie.
 2. On mesure l'évolution, ou le paradoxe, quand on se remémore l'industrialisme et l'athéisme doctrinaux.

une douloureuse transition vers la démocratie libérale et l'économie capitaliste, accompagnée d'une large prise de contrôle économique par les firmes allemandes. Le processus aboutit au terme de la décennie et dans les années 2000 à l'adhésion ou à la candidature à l'OTAN et/ou à l'UE. « L'élargissement » se produisait en même temps que « l'approfondissement », via les nouveaux « concepts stratégiques » d'une part, les nouveaux « traités d'Union¹ » d'autre part. Ne reste en dehors que l'ancien espace soviétique, pays baltes exceptés.

Tout cela a marqué à la fois un « retour » à l'Europe après 45 ans de séparation, une « extension » de l'Occident et une « réunification » du continent. Mais il n'y a pas eu de saut fédératif. Le projet de Constitution européenne de 2004 a échoué : même si le traité de Lisbonne de 2007 reprend l'essentiel des clauses de structure et de fond du « traité constitutionnel », il ne comporte pas le mot de « Constitution » ni les dispositions symboliques. De même la défense européenne n'est pas advenue, malgré les efforts français et les projets relancés depuis 70 ans : dans l'étroit continent vieillissant aux budgets militaires contraints, il n'y a place que pour un système de défense, atlantique en l'occurrence, donc américanocentré. En interne, ont émergé de nouvelles divisions, au sein des sociétés : pro- et anti-européens, libéraux de droite et de gauche *versus* populistes de droite et de gauche, entre les États membres : à l'Ouest, vieux États « post-nationaux » et « progressistes » en proie aux problèmes nés de l'immigration de masse (musulmane) sans assimilation, à l'Est, jeunes États « néo-nationaux » et « conservateurs » avertis des problèmes de l'immigration à l'Ouest et désireux de les éviter à tout prix. En externe, est apparue une « nouvelle guerre froide » avec la Russie, dont les enjeux principaux portent sur le pourtour ouest de l'ex-URSS : attraction occidentale ou maintien panrusse ? et sur le modèle politique paneuropéen : libéral (bruxellois) ou illibéral (moscovite) ?

1. Après l'Acte unique européen, signé le 14 et le 28 février 1986, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987, advinrent le TUE (contenant le TCE), signé à Maastricht le 7 février 1992, entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, la VCTUE (contenant la VCTCE), signée à Amsterdam le 2 octobre 1997, entrée en vigueur le 1^{er} mai 1999, la NVCTUE (contenant la NVCTCE), signée à Nice le 26 février 2001, entrée en vigueur le 1^{er} février 2003, enfin le nouveau TUE et le nouveau TFUE, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009. Amsterdam et Nice étaient des Maastricht bis et ter.