

Le Multilatéralisme : son Passé, son Présent et son Avenir

Article initialement publié dans « The Cadmus Journal » le 13 Juin 2020

David Chikvaidze

Chef de cabinet, Directeur général de l'Organisation des Nations Unies à Genève ; Membre, Académie Mondiale des Arts et des Sciences

Résumé

Cet article « balaye » l'histoire, en commençant par les traités de Westphalie en 1648, jusqu'au Congrès de Vienne de 1814-15, à la terminologie actuelle du « multilatéralisme moderne » avec sa lignée depuis le Traité de Versailles de 1919 et la Société des Nations, jusqu'à la Conférence Monétaire et Financière des Nations Unies à Bretton Woods en 1944, la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier de 1950, au Traité sur la Non-Prolifération des Armes Nucléaires (TNP) de 1970 et conclut la revue avec le Processus d'Helsinki culminant en 1975.

L'objectif du « balayage de l'histoire » et de son idée maîtresse est d'analyser comment, à différents moments, les puissances mondiales de l'époque ne se sont tournées vers le multilatéralisme qu'après un conflit prolongé et dévastateur dans lequel elles avaient commis une maladresse ou dans lequel elles avaient été forcées de s'engager, ne leur laissant pas d'autre choix que de s'asseoir et de parler, de négocier et de prendre en compte un équilibre des intérêts de toutes les parties. Tout cela s'accumule jusqu'à un point où le récit explore les défis et les « attaques » d'aujourd'hui contre le multilatéralisme et l'incapacité apparente de la communauté internationale à se réengager et à travailler ensemble, pour endiguer, selon les mots du Secrétaire Général des Nations Unies, « le vent de folie qui balaie le monde ».

L'article plaide essentiellement en faveur de l'évidence : nous sommes sur le point de commettre une monumentale erreur et quelque chose de beaucoup plus dévastateur que le monde n'en a connu auparavant pour diverses raisons, notamment : relations inhabituellement détériorées entre les États les plus lourdement armés et les plus puissants, catastrophe climatique qui est déjà à nos portes, le côté obscur des sauts quantiques sans précédent dans le développement technologique, le déficit de confiance entre les peuples, les pays, les communautés et les sociétés. Ajoutez à cela la pandémie de COVID-19 qui « change la donne » et ce qui nous attend, est un terrain tout préparé pour une calamité planétaire. Nous devrions nous retirer du précipice à temps. Le multilatéralisme, le multilatéralisme moderne, qui célèbre son 100e anniversaire cette année, est le seul moyen d'y parvenir.

Au milieu du XVIIIe siècle, la Journée internationale du multilatéralisme et de la diplomatie au service de la paix que la communauté internationale célèbre aujourd'hui chaque année en avril, n'existait pas. Cependant, la diplomatie pour la paix par le multilatéralisme était

précisément ce en quoi, les 109 délégations de tout le continent européen en lambeaux s'engageaient en 1648, dans les villes d'Osnabrück et de Münster. Ils n'ont eu d'autre choix que de se réunir et de discuter, mais sans mentionner une seule fois le mot « multilatéralisme », qui n'avait pas encore été inventé. Par leur propre folie, leur ego débridé, leur avarice, leur intolérance religieuse et nationale et leur mépris total pour tout autre que leurs propres intérêts économiques et politiques, les divers États, maisons royales, fiefs, poids lourds religieux et petits évêchés de l'époque, avaient saigné à blanc leurs pays et territoires et les peuples de tout le continent européen à la suite de 110 années combinées de guerre et de dévastation. L'ensemble de traités qui en a résulté, connu sous le nom de Paix de Westphalie – sans entrer dans leur importance durable pour les relations internationales et interétatiques – a créé le précédent de paix établi au moyen d'un congrès diplomatique.

Même si l'histoire se souvient de nombreux autres cas de négociations multilatérales où la paix ou toute autre négociation a été conclue par plus de deux parties, la Paix de Westphalie est considérée comme le prototype et l'ancêtre du multilatéralisme moderne.

Avec la nécessité de désamorcer les effets des révolutions française et américaine et de ramener l'ordre et la stabilité dans leur monde instable à la suite des bouleversements des guerres napoléoniennes, les grandes puissances de l'époque se sont à nouveau tournées vers l'outil multilatéral au début du XIXe siècle dans le contexte de ce qui est resté dans l'histoire comme le Congrès de Vienne.

Avec plus du double du nombre de parties prenantes considérées comme ayant participé au Congrès, par rapport à la Westphalie, des diplomates formels des empires établis, à ceux des têtes moins couronnées de différentes formes et tailles, aux représentants de ce que la terminologie actuelle appellerait la société civile, le Congrès de Vienne a établi des règles de base majeures pour l'interaction des grandes puissances en Europe, en même temps qu'il découpait et redécoupait la carte du continent. Le multilatéralisme a de nouveau fait ses preuves et contribuera à maintenir la paix en Europe pendant pratiquement un siècle, jusqu'au moment où des coups de feu retentissent dans le centre-ville de Sarajevo à l'été 1914.

Le projet du Congrès de Vienne et l'outil du multilatéralisme ont été dépoussiérés un siècle plus tard, après que le monde ait réalisé qu'il devait soigner les blessures qu'il s'était infligées en marchant comme un somnambule dans la tragédie et le carnage d'une guerre mondiale. La Conférence de Paris et le Traité de Versailles de 1919 qui en a résulté ont la particularité de marquer la naissance du multilatéralisme moderne, dont nous commémorons actuellement le centième anniversaire.

L'incarnation du Quatorzième Point du Président Américain Woodrow Wilson, la Société des Nations, à laquelle les États-Unis eux-mêmes ont tragiquement choisi de ne pas adhérer, revêt une importance durable non seulement en tant que prototype, mais dans de nombreux domaines, en tant que précurseur des Nations Unies.

Cependant, en raison d'une multitude de problèmes non résolus, de sentiments nationaux blessés, d'idéologies agressives fondées sur la race, nées de l'instabilité économique et politique et du ressentiment des vaincus, d'un système financier et monétaire tout à fait dysfonctionnel laissé pour compte par l'effondrement de l'étalon-or en 1914 et des politiques myopes et égocentriques de certains acteurs majeurs de l'époque, tout comme ceux du paysage international actuel, ce monde n'a même pas duré vingt ans et a basculé cette fois, dans le deuxième conflit le plus sanglant de l'histoire de l'humanité.

Déterminés à ne pas répéter les erreurs de leurs prédécesseurs, les dirigeants des grandes puissances, à la tête des nations, unies par la guerre, ont œuvré avec clairvoyance, sagesse et détermination pour créer l'outil multilatéral ultime, une organisation mondiale universelle, l'Organisation des Nations Unies, « pour préserver les générations futures du fléau de la guerre » et construire un avenir pacifique pour le monde.

Cette entreprise majeure a réussi à atteindre cet objectif primordial au cours des 75 dernières années, au moins. Mais les dirigeants de l'époque se sont rendu compte qu'aucune organisation politique des pays du monde ne pouvait être ferme et durable si les politiques financières et monétaires n'étaient pas corrigées au même rythme. En fait, quarante-quatre nations se sont réunies dès Juillet 1944 lors de la Conférence Monétaire et Financière des Nations Unies à Bretton Woods, dans le New Hampshire, afin non seulement de concevoir un ensemble entièrement nouveau de règles monétaires, mais aussi de faire en sorte que le multilatéralisme du XXe siècle puisse perdurer et fonctionner. Cela a ouvert la voie à la création de l'ONU elle-même, l'année suivante. C'était aussi un signal bienvenu que cette fois, les États-Unis d'Amérique n'allaient pas abandonner leur nouveau-né.

« [Nous devons] prendre du recul et réfléchir à la façon dont la diplomatie multilatérale s'est développée au cours des 100 dernières années, depuis les premières étapes de la Société des Nations jusqu'au travail complexe et global des Nations Unies aujourd'hui. »

L'Europe, dévastée par la guerre et déterminée à ce que l'inimitié séculaire entre la France et l'Allemagne ne conduise pas à une nouvelle conflagration sur le continent, a porté le multilatéralisme à un nouveau niveau supranational, par la création en 1950 de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Grâce à diverses transformations, elle est passée des six signataires initiaux au concept et à la réalité unique et sans précédent qu'est aujourd'hui l'Union européenne.

Lorsque la folie des années les plus sombres de la course non réglementée aux armements de la guerre froide a culminé dans le monde, l'amenant au bord de la guerre nucléaire entre les superpuissances nucléaires, pour une petite île de la mer des Caraïbes en 1962, ce fut un coup de semonce.

Elle a amené les principaux adversaires, leurs camps respectifs et le monde entier à se tourner vers des solutions multilatérales, la plus importante étant le Traité de 1970 sur la Non-Prolifération des Armes Nucléaires. Le fondement du Traité, qui vise à empêcher la communauté internationale de se retrouver à nouveau au bord du précipice nucléaire, est triple : empêcher la prolifération des armes nucléaires et de la technologie des armes en les sécurisant dans le « club » des États nucléaires établis; aider à inciter les États non dotés d'armes nucléaires à renoncer à la recherche de la technologie nucléaire en partageant avec eux les avantages des utilisations pacifiques de l'énergie nucléaire; et, en tant qu'objectif ultime général, la poursuite du désarmement nucléaire et du désarmement général et complet.

Le multilatéralisme n'a pas seulement été utilisé lorsque le monde s'est trouvé dans une situation désespérée. Dans la foulée du règlement réussi de la question d'un Berlin divisé par l'accord quadripartite de Berlin de 1971, l'Acte Final Multifforme de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe, signé par 35 pays européens ainsi que par les États-Unis et le Canada à Helsinki le 1er août 1975, a été conçu comme un effort pour réduire davantage les tensions entre les blocs soviétique et occidental en assurant leur acceptation commune du statu quo de l'après Seconde Guerre mondiale en Europe. Considéré à l'époque par

l'Occident comme un succès pour l'Union soviétique du fait de la consolidation de son emprise sur l'Europe de l'Est, son troisième grand domaine de fond ou « panier » garantissait que les questions relatives aux droits de l'homme ne seraient plus juridiquement quelque chose que l'URSS pourrait appeler « son affaire intérieure » et, ce faisant, a eu un effet considérable sur les relations américano-soviétiques et l'issue de la Guerre Froide.

Pourquoi cette escapade à travers l'histoire, pourrait-on bien se demander ?

Principalement parce que, face aux défis et aux « attaques » d'aujourd'hui contre le multilatéralisme et à l'incapacité apparente de la communauté internationale de se réengager et de travailler ensemble, pour endiguer, selon les mots du Secrétaire Général de l'ONU, « le vent de folie qui balaie le monde », nous devons regarder en arrière et apprendre comment nos prédécesseurs ont fait face aux situations critiques dans lesquelles ils se sont retrouvés au cours des siècles passés.

L'année dernière a marqué le centième anniversaire du multilatéralisme moderne, datant du Traité de Versailles de 1919 qui a créé la Société des Nations. Et cette année marque le 75e anniversaire de la naissance des Nations Unies. Ces deux anniversaires importants, associés à une situation très préoccupante dans tous les aspects de la vie d'aujourd'hui, nous obligent à prendre du recul et à réfléchir à la façon dont la diplomatie multilatérale s'est développée au cours des 100 dernières années, depuis les premiers pas de la Société des Nations jusqu'au travail complexe et global de l'ONU aujourd'hui.

La Première Guerre Mondiale a marqué un tournant à bien des égards, et l'un d'eux a été la disparition de la vieille idée selon laquelle la politique d'équilibre des pouvoirs pouvait être un garant durable et à long terme de la paix. Un autre ordre international était nécessaire et c'est ainsi qu'a émergé le multilatéralisme, qui s'est exprimé dans la Société des Nations à Genève et, plus tard, dans la création de l'Organisation des Nations Unies en 1945. Ainsi, dans le multilatéralisme du 20e siècle, la violence et le nationalisme débridé ont été remplacés par l'État de droit et le conflit par la coopération comme base de la gouvernance mondiale.

Il y a des raisons de regarder en arrière avec satisfaction. Des progrès extraordinaires ont été réalisés en matière de paix, de droits et de bien-être au cours du siècle dernier, des conflits évités ou désamorçés par une médiation discrète de l'ONU à l'élimination de maladies mortelles comme la variole ; de l'approvisionnement en eau potable et des fournitures d'urgence à la préservation des sites historiques, culturels et naturels du monde entier.

Cependant, deux décennies après le début du XXIe siècle, nous sommes confrontés à des défis de plus en plus complexes : une crise climatique qui fait des ravages dans le monde entier, des conflits armés menaçant des millions de personnes, une pauvreté extrême dans de grandes parties du monde, des flux de réfugiés à des niveaux records, des inégalités endémiques entre les pays et à l'intérieur des pays, des différends commerciaux croissants, une dette exorbitante, des menaces à l'état de droit, le démantèlement méthodique et délibéré des engagements en matière de désarmement, les attaques contre les médias et la société civile, et bien plus encore.

Ces maux touchent les gens partout dans le monde et ils sont tous liés: les catastrophes climatiques enracinent la pauvreté; la pauvreté engendre les conflits; Les conflits déclenchent des flux de réfugiés, et ainsi de suite. Ensemble, ces menaces sont profondément corrosives.

Ils génèrent de l'anxiété et engendrent la méfiance. Ils polarisent les sociétés, politiquement et socialement.

Pour compliquer encore les choses, nous ne vivons plus dans un monde bipolaire ou unipolaire; et pas encore dans un monde multipolaire, mais plutôt dans un monde instable avec de multiples acteurs de calibre différent avec des intérêts contradictoires et souvent une politique isolationniste de peur et de ressentiment. Au détriment de la situation mondiale globale, la relation cruciale entre le triangle Amérique-Chine-Russie a rarement été aussi dysfonctionnelle. Aucun d'entre eux n'a équilibré des politiques réalistes les uns envers les autres, juste des réactions enracinées dans des instincts passés et de vieilles zones de confort. La situation globale en matière de sécurité mondiale est peut-être la pire depuis des décennies, peut-être que nous n'ayons jamais connue ; l'impasse sécuritaire rigide de la Guerre Froide avait sa structure et ses règles. Aujourd'hui, en l'absence de règles, ceux qui sont appelés à assurer une « surveillance adulte » en ont eux-mêmes besoin. C'est un mauvais exemple pour le reste du monde, en particulier en ce qui concerne l'utilité des armes nucléaires. La communauté internationale perd un pilier après l'autre de l'architecture internationale de désarmement et de maîtrise des armements sans proposition d'alternatives viables, et l'accent est mis de plus en plus sur les armes nucléaires mêmes que les puissances nucléaires établies exhortent les autres à ne pas acquérir.

Au lieu de voir la nécessité de cet objectif commun insaisissable dans l'élaboration d'un *modus vivendi* entre eux, les superpuissances nucléaires fonctionnent toujours avec des termes tels que « refoulement », « pays partageant les mêmes idées », « hégémon », « jeu à somme nulle », etc., perpétuant les concepts échoués du 20^{ème} siècle jusqu'au 21^{ème}.

Dans un développement connexe inquiétant, les puissances de taille moyenne agissent de plus en plus de manière autonome par rapport aux grandes puissances et utilisent la force sans rendre de comptes à aucun des plus grands acteurs. Il est impossible de regarder la Syrie, la Libye ou le Yémen, par exemple, et de ne pas reconnaître le rôle des puissances régionales à l'extérieur. Et il en va de même pour d'autres conflits dans le monde. Les résolutions du Conseil de Sécurité sont ignorées.

Nous assistons également à une rhétorique et à des activités de plus en plus militaristes, à une croissance des politiques nationalistes et isolationnistes de peur et de ressentiment, et au rôle croissant de la technologie et du secteur privé – y compris les médias sociaux – dans les relations internationales.

Les relations de pouvoir deviennent floues. La multipolarité sans instruments multilatéraux solides et acceptés est intrinsèquement instable, volatile et dangereuse. Il y a un sentiment d'instabilité croissante et de tensions capillaires, ce qui rend tout beaucoup plus imprévisible et incontrôlable, avec un risque accru d'erreur de calcul. Ce que nous avons, c'est un monde de grandes asymétries et de fragmentation à tous les niveaux – politique, économique et social.

Dire que le monde est en transition serait un euphémisme grossier. Ce que nous vivons aujourd'hui n'est pas un environnement changeant de routine. Au contraire, nous passons à une ère différente, quelque chose qui ne se produit peut-être que tous les deux siècles. Un nouveau paradigme social et économique est en train d'émerger, et nous devons tous unir nos forces pour faire en sorte que ces changements aient un impact positif sur tous. L'impact

humain, social et économique dramatique et en évolution rapide de la pandémie de COVID-19 ne fait que renforcer ce point.

Au début de 2020, qui aurait pu imaginer qu'une épidémie pourrait bouleverser le monde en si peu de temps et de manière aussi dramatique : des centaines de milliers de vies perdues dans le monde entier, des confinements à l'échelle nationale, une activité économique à l'arrêt dans la plupart des régions du monde, des contrôles aux frontières réintroduits dans l'espace Schengen et de nombreuses autres mesures sans précédent.

Le bilan humain de la pandémie continue de s'alourdir de jour en jour, dévastant des familles et des communautés entières. Son impact sur les sociétés et les économies n'a pas encore été pleinement évalué. Le « confinement mondial » coûtera cher à l'économie internationale dans les mois et les années à venir et aura des conséquences dévastatrices sur les marchés du travail, affectant dans une certaine mesure plus de 80% de la main-d'œuvre mondiale. Le monde est sur le point de plonger dans une récession mondiale d'une ampleur record, bien pire que celle qui a suivi la crise financière mondiale de 2008-2009. En outre, la pandémie va probablement exacerber les taux d'extrême pauvreté et de faim dans les pays en développement pour les années à venir.

La pandémie actuelle est l'un des défis les plus aigus pour la coopération internationale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Nous sommes maintenant confrontés à de multiples crises – une urgence sanitaire mondiale en cours, une crise financière et un effondrement des prix des produits de base, qui aggravent la menace mondiale existante du changement climatique, des conflits et de la pauvreté, dont aucune ne connaît de frontières, contrairement à la COVID-19.

Compte tenu de l'ampleur de la crise en cours, la méfiance déjà profonde à l'égard des institutions de gouvernance mondiale s'est encore aggravée. Ces dernières semaines ont vu une vague d'opinions proclamant la fin de la mondialisation et blâmant les institutions internationales pour l'absence de réponse coordonnée et efficace.

Des défis mondiaux d'une telle ampleur exigent des réponses concertées et collectives. Pourtant, en ce moment même, le multilatéralisme lui-même est remis en question et de plus en plus ignoré en tant qu'outil et concept. Comme l'a récemment fait remarquer le Secrétaire Général Antonio Guterres, « le multilatéralisme est sous le feu des critiques, précisément au moment où nous en avons le plus besoin ! » En ce moment de flux géopolitique, dans le contexte d'un pic du nombre et de la complexité des problèmes mondiaux, nous assistons à une diminution de la volonté d'action commune et à l'absence d'objectifs communs.

2020 est un moment décisif pour l'humanité. Plus que jamais, la communauté internationale a besoin d'un système opérationnel de règles communes et de principes fondamentaux partagés. Le multilatéralisme est l'un des principes les plus connus et les plus universellement reconnus des relations internationales. Ce dont nous avons besoin aujourd'hui, c'est du développement d'un multilatéralisme plus moderne, plus inclusif et plus collaboratif.

De même, le leadership doit venir de tous les milieux et de tous les niveaux ; le temps est révolu pour une poignée de dirigeants et de petits groupes de pays. Cela tombe bien, il n'y a pas de tels leaders en vue, de toute façon!

Le multilatéralisme ne concerne plus seulement les États. Dans le monde interconnecté et interdépendant d'aujourd'hui, les gouvernements et les organisations intergouvernementales ne peuvent à eux seuls relever efficacement les défis mondiaux complexes tels que le changement climatique, les conflits, le développement et les migrations. Ces défis exigent notre réponse collective. Cela exigera des efforts de la part de tous : des Nations Unies et des gouvernements au secteur privé, en passant par la société civile, les milieux universitaires et, surtout, les jeunes. L'engagement croissant des jeunes est essentiel, compte tenu de l'état de notre planète. Pour reprendre les termes du Secrétaire général António Guterres, « il ne suffit pas de proclamer la vertu du multilatéralisme ; Nous devons prouver sa valeur ajoutée. » C'est le nouveau multilatéralisme. Les pays n'ont pas le monopole de l'engagement et des bonnes idées. Les défis mondiaux exigent que nous travaillions tous ensemble pour trouver des solutions mondiales. Les relations internationales ne doivent pas être un « jeu à somme nulle ».

Les défis mondiaux sont aussi des opportunités mondiales : et ils ne peuvent être abordés que collectivement. Cette réalité se reflète dans les cadres politiques de 2015. Ironiquement, les mêmes gouvernements qui s'éloignent de plus en plus sur les questions vitales de sécurité, économiques et sociales aujourd'hui, ont pu se réunir en 2015 pour parvenir à des accords aux proportions véritablement historiques : les Accords de Paris, le Financement du développement et le Programme 2030. Cela donne une chance unique de façonner un nouveau paysage de gouvernance et le Programme de développement durable à l'horizon 2030 est notre feuille de route commune.

L'ONU demeure la seule table véritablement mondiale, véritablement neutre et véritablement légitime autour de laquelle toutes les parties prenantes peuvent se réunir pour trouver des solutions. Contrairement à ceux qui parlent de la crise ou du déclin du multilatéralisme, la réalité est qu'il n'y a pas d'alternative au multilatéralisme, surtout maintenant. Cependant, une myriade de gouvernements nationaux, d'organisations internationales, d'ONG et d'acteurs humanitaires ne peuvent être efficaces que s'ils agissent de manière coordonnée.

Dans cet environnement en évolution rapide, de nouvelles politiques et pratiques diplomatiques fondées sur les principes de solidarité et d'inclusion sont nécessaires de toute urgence, rassemblant tous les acteurs concernés, de la société civile aux groupes de réflexion, en passant par les universités et les banques régionales de développement. La réponse collective a un bilan inégal, les tensions compromettant souvent l'efficacité des processus décisionnels multilatéraux. Mais le monde doit être optimiste et plein d'espoir.

Nous sommes sur le point de commettre une maladresse à propos de quelque chose de beaucoup plus dévastateur que le monde n'en a connu auparavant pour diverses raisons, notamment : les relations entre les États les plus lourdement armés et les plus puissants, une catastrophe climatique qui est déjà à nos portes, le côté obscur des sauts quantiques sans précédent dans le développement technologique, le déficit de confiance entre les peuples, les pays, les communautés et les sociétés. Ajoutez à cela la pandémie de COVID-19 qui « change la donne » et ce que le monde a devant lui est un terrain préparé pour une calamité planétaire.

Nous devrions nous retirer du précipice avant qu'il ne soit trop tard.