

Multilatéralisme et résolution des conflits régionaux: les illusions de la coopération

Brian L. Job

Volume 26, Number 4, 1995

Multilatéralisme et sécurité régionale

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/703521ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/703521ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (print)

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Job, B. L. (1995). Multilatéralisme et résolution des conflits régionaux: les illusions de la coopération. *Études internationales*, 26(4), 667–684.
<https://doi.org/10.7202/703521ar>

Multilatéralisme et résolution des conflits régionaux : les illusions de la coopération

Brian L. JOB*

Comme cet article vise surtout à susciter la réflexion et la discussion, les arguments et les conclusions y sont esquissés sans passer en revue, de façon exhaustive, toutes les données empiriques pertinentes. Une demi-décennie s'étant écoulée depuis la fin de la guerre froide, il convient maintenant de passer au crible de l'analyse les nouveaux paramètres de l'ordre et de la sécurité internationale. La réalité des luttes de pouvoirs et des conflits d'intérêts au niveau régional, de même que le caractère apparemment insoluble des conflits interétatiques – qui apparaissent à la fois plus sanglants et plus nombreux aujourd'hui – devraient suffire à réfuter la rhétorique exagérément optimiste annonçant l'émergence d'un «nouvel ordre mondial» multilatéral. Si nous voulons jeter des fondements plus solides pour la coopération internationale au *xxi*^e siècle, il convient de demeurer réaliste quant aux perspectives du multilatéralisme régional et aux projets de création d'institutions communautaires promettant l'amélioration de la sécurité humaine.

Cet article traite des perspectives d'avenir du multilatéralisme en matière de résolution des conflits régionaux dans le cadre de l'environnement international actuel. Il procède du conceptuel au pratique, en partant de réflexions sur les critères et les formes du multilatéralisme – lequel diffère d'autres formes de collaboration entre États – puis en passant à des réflexions sur la nature des relations interétatiques et des conflits régionaux dans le système international actuel. Les conclusions sont pessimistes, spécifiquement pour l'avenir immédiat. Il est peu probable que le multilatéralisme et l'action institutionnelle multilatérale bénéficient de beaucoup d'appuis pour gérer ou régler efficacement les conflits régionaux. En d'autres termes, les États, les régimes ou les peuples embourbés dans de tels conflits ont peu de chances d'obtenir l'aide de la communauté internationale. Il y a toutefois lieu d'être un peu plus optimiste quant aux progrès à long terme du multilatéralisme sur le plan régional. En effet, des communautés de sécurité naissantes semblent

* Professeur au Département de science politique à l'Université de Colombie-Britannique (Vancouver) et directeur de l'Institute of International Relations. Cet article suit étroitement des parties d'un article précédent, «Matters of Multilateralism: The Relevance of the Concept to Regional Conflict Management», présenté à la réunion annuelle de 1994 de l'American Political Science Association et préparé en même temps que le projet de recherche, «Reconceptualizing Regional Relations» dirigé par David LAKE et Patrick MORGAN. Les conclusions du présent article diffèrent toutefois quelque peu de celles du manuscrit. La recherche pour le présent article a été financée par l'Institute of International Relations dans le cadre de son Programme d'études militaires et stratégiques. L'auteur remercie Brian Bow pour son précieux travail de soutien à la recherche.

apparaître dans plusieurs endroits. Paradoxalement toutefois, l'intérêt des puissances régionales à soutenir de telles communautés et à promouvoir le multilatéralisme régional à long terme tend à diminuer quand il est confronté à la nécessité d'une action commune pour mettre fin à un conflit en cours.

Ce texte est structuré comme suit : la première section définit les termes et les concepts ; elle tente de distinguer entre les formes « quantitative » et « qualitative » du multilatéralisme et de juxtaposer les différentes dimensions du multilatéralisme. Les problèmes sont, dès lors, traités dans une perspective régionale. La deuxième partie définit donc les complexes de sécurité régionale et passe en revue les intérêts et les motivations susceptibles d'amener différents types d'États régionaux – puissances régionales, petits États ou puissances moyennes – au multilatéralisme. La section III s'attaque à une question particulièrement difficile : comment et pourquoi les institutions régionales multilatérales ont-elles tant de réticences à intervenir efficacement dans la gestion des conflits locaux ? Quoique la réponse à cette question prédispose plutôt au pessimisme, en particulier à court terme dans le domaine des conflits entre États, on peut raisonnablement espérer que des progrès seront effectués à plus long terme en vue de favoriser l'émergence de véritables communautés de sécurité régionales.

I – Le multilatéralisme : définitions, distinctions et clarifications

Il convient de distinguer entre les sens quantitatif et qualitatif d'un comportement multilatéral au niveau des relations interétatiques. Dans son sens quantitatif nominal, « multilatéral » se rapporte à toute « pratique de coordination de leurs politiques nationales par des groupes de trois États ou plus¹ ». Par conséquent, multilatéral est un adjectif servant simplement à dénoter le nombre de parties impliquées dans une activité. Il ne donne aucune indication sur la nature de cette activité, qui pourrait comprendre des événements singuliers de consultation, l'établissement d'organisations permanentes de collaboration ou même l'intégration de différents États.

C'est le sens qualitatif du terme « multilatéral » qui donne sa véritable dimension au concept, puisqu'il souligne l'aspect normatif du comportement des États. Selon Ruggie, le multilatéralisme est une « forme institutionnelle élémentaire de la vie internationale moderne », une forme que les États ne créent que lorsque leurs attitudes et comportements se conforment à certains critères ou principes. Ces principes sont au nombre de trois, soit la non-discrimination, l'indivisibilité et la réciprocité².

-
1. Robert KEOHANE cité par John RUGGIE, « The Anatomy of an Institution », dans John RUGGIE (dir.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 7.
 2. John RUGGIE, *op. cit.*, p. 11. En tant que forme « institutionnelle », le multilatéralisme implique « des ensembles liés et permanents de règles, officielles et officieuses, qui prescrivent les rôles comportementaux, régissent les activités et contribuent à structurer les attentes », p. 10.

Le principe de non-discrimination fait obligation à tous les États de s'acquitter des devoirs qu'ils ont contractés en commun à l'endroit de tout autre État signataire, sans tenir compte des particularités de ces États et des restrictions qui pourraient peser sur eux. L'exemple de non-discrimination le plus connu est l'obligation de tous les États signataires de l'accord commercial GATT/OMC de traiter tout autre État signataire sur la base de la clause de la nation la plus favorisée. Pour ce qui est des accords de sécurité, les États doivent s'acquitter de leur obligations envers tous les autres membres signataires (il s'agit habituellement de réprimer toute forme d'agression).

Fondamentalement, un engagement indivisible lie donc les membres signataires, puisqu'ils sont tous tenus de remplir leurs obligations envers tous les autres et qu'ils ont tous le même droit d'exiger la réciproque pour eux-mêmes. Dans le cas des institutions de sécurité multilatérale, ce principe se traduit généralement par l'obligation de considérer la paix comme indivisible pour et par chaque État signataire du groupe.

La continuité est un troisième principe essentiel. On ne doit pas considérer comme multilatérales les coalitions d'États formées pour une seule occasion ou de façon épisodique, dans le contexte de rapports par ailleurs individuellement compétitifs ou hostiles entre les parties. La participation des États à une entente doit s'étendre sur une longue période de façon à devenir une donnée permanente sur laquelle il est possible de tabler pour prévoir le fonctionnement à long terme du groupe. En d'autres mots, la politique des États s'étend au-delà de l'immédiat et du court terme. Ils doivent se comporter les uns envers les autres en veillant à faire la preuve de leur volonté de remplir leurs obligations envers le groupe. Lorsque cela est nécessaire, ils doivent prodiguer leur soutien aux autres membres, à leurs propres frais, dans l'assurance qu'ils bénéficieront du même soutien si cela s'avérait nécessaire à l'avenir. Un tel environnement est caractérisé par un climat que Keohane et d'autres ont appelé la «réciprocité diffuse³».

L'espace manque ici pour traiter ces questions plus à fond. Toutefois, dans les pages suivantes, nous préciserons, pour chaque cas traité, le type de multilatéralisme qui est évoqué. L'adjectif «multilatéraliste» sera le plus souvent utilisé pour désigner les formes qualitatives du multilatéralisme, en conservant au mot «multilatéral» son sens quantitatif original.

Il importe aussi d'apporter trois précisions. Premièrement, l'existence d'organisations internationales formelles et viables ne constitue pas une preuve nécessaire ou suffisante du multilatéralisme. En fait, certains dispositifs institutionnels peuvent être conçus pour faciliter des principes de conduite nettement non multilatéraliste, notamment l'impérialisme, la domination

3. Voir John RUGGIE, *op. cit.*, p. 11. Certains théoriciens font un pas de plus et attribuent des qualités génératives, reproductrices ou expansionnistes au multilatéralisme. Miles KAHLER, par exemple, parle d'«une impulsion vers l'universalité» dans son «Multilateralism Within Small and Large Numbers,» dans John RUGGIE (dir.), *op. cit.*, p. 295.

hégémonique ou le bilatéralisme (citons en exemple l'architecture «en moyeu et en rayons» qui caractérisait, après la Deuxième Guerre mondiale, l'ordre de sécurité du Pacifique dont le centre était aux États-Unis). Comme Lisa Martin le souligne, dans certaines conditions, le fonctionnement efficace d'institutions multilatérales, au sens original, peut nuire à l'établissement de conditions et de comportements multilatéralistes⁴.

En second lieu, il faut considérer le multilatéralisme comme un phénomène continu plutôt que discret ; autrement dit, le degré de multilatéralisme de différentes formes spécifiques de collaboration entre États ou de différentes institutions internationales varie. Le multilatéralisme comprend un éventail de comportements et d'attitudes. Se concentrer seulement sur les types idéaux ou sur les rares exemples empiriques, dans le cadre desquels les trois principes énoncés plus haut se sont parfaitement appliqués, équivaudrait à ignorer des exemples de multilatéralisme naissant dans des environnements encore en mutation, comme c'est le cas dans plusieurs contextes régionaux de l'après-guerre froide. Nous reviendrons sur ce point plus loin.

Troisièmement, à des fins analytiques, on peut situer les ententes de caractère multilatéraliste conclues par les États sur deux axes : le premier correspond à la nature de l'engagement pris par et pour les membres et varie de «profond» à «superficiel». Le second correspond à l'ouverture du groupe et varie de «restreinte» à «large».

En ce qui concerne l'engagement, la forme première du multilatéralisme dans un environnement visant l'obtention de la sécurité est «une expression ou une autre du principe de la sécurité collective ou de l'autodéfense collective⁵». Les États «profondément» engagés, par conséquent, promettent d'aider tout autre membre à repousser une agression par un tiers. Les engagements «plus superficiels» seront, par exemple, les promesses d'aide contre des agresseurs spécifiquement désignés, les promesses de ne pas aider les États agresseurs, les ententes pour rendre certaines informations transparentes, etc. En ce qui concerne le deuxième axe, touchant à l'ouverture du groupe, une association «restreinte» ne comptera qu'un nombre limité de pays par rapport au nombre total d'États dans la région. Une association considérée comme d'ouverture «large» comprendrait tous les acteurs ayant des intérêts mutuels de sécurité dans la région. Par conséquent, on considèrera comme «restreint» un concert composé de deux puissances parmi cinq candidats possibles, de même qu'une alliance comprenant la moitié des États dans une région ; par contre, on considèrera comme «large» une organisation ouverte à toute une région, comme l'Organisation de l'unité africaine (OUA) ou les Nations Unies.

Quoique ce ne soit pas évident en théorie, il y a, en pratique, une tension entre les deux axes du multilatéralisme. Bien que les États cherchent à étendre ou à améliorer leurs relations multilatéralistes sur les deux axes, des choix

4. Lisa MARTIN, «The Rational State Choice of Multilateralism», dans John RUGGIE (dir.), *op. cit.*, p. 95.

5. John RUGGIE, *op. cit.* p. 7.

sont nécessaires. L'ouverture plus ou moins large d'une association sera la plupart du temps inversement proportionnelle à la profondeur de l'engagement de ses membres. Les ensembles multilatéralistes plus larges, tout en bénéficiant du nombre plus élevé de leurs adhérents et de leur étendue géographique, ne seront d'ordinaire capables d'assumer que des obligations légères, et ceci malgré la rhétorique de leur charte. Ainsi les États se trouveront incités à former des associations plus restreintes avec d'autres États qui ont des caractéristiques sociales communes et qui redoutent les mêmes menaces. Mais, dans ce cas, le dilemme porte sur les ressources (les membres du groupe ont-ils les ressources nécessaires pour faire face à une menace commune?) et l'ouverture (le groupe peut-il s'élargir de façon à pouvoir s'adapter à de nouvelles conditions tout en conservant le consensus sur lequel il reposait jusque-là?). Trouver le bon «équilibre» dans un contexte multilatéraliste donné n'est pas chose facile pour les États. Comme nous le montrerons plus loin, ceci est devenu un dilemme particulièrement aigu, depuis la fin de la guerre froide, dans le contexte international actuel.

Enfin, il importe de noter que la forme et le contenu des actions des États, en matière de sécurité, reflètent l'interrelation de facteurs structurels et cognitifs ainsi que les modes de comportement spécifiques qui en résultent. Ni les caractéristiques structurelles de l'environnement – soit la distribution de la puissance – ni les pronostics et les attitudes des acteurs – soit la composante cognitive – ne sont en eux-mêmes suffisants pour déterminer la configuration d'un système de sécurité choisi par un groupe d'États. En ce qui a trait à la dimension structurelle, les réalités de la géographie, les ressources des États et les capacités de déploiement de forces sont cruciales. Comme le soutiennent les structuro-réalistes, la configuration du rapport de force entre les grandes puissances – sa distribution, sa stabilité, ses mouvements – définit les paramètres et les limites de l'architecture de sécurité du système ou du sous-système en question.

Toutefois, ce sont les caractéristiques cognitives de l'environnement (soit les attitudes des acteurs les uns envers les autres, les règles et les normes régissant l'interaction internationale, l'étendue et la nature des dilemmes de sécurité perçus et perpétués par les acteurs) qui déterminent effectivement la forme particulière des institutions de sécurité résultantes. C'est la nature des attitudes collectives des États, et en particulier celles des grandes puissances, qui entraîne l'émergence d'un système d'équilibre des puissances momentanée, l'apparition d'un concert entre grandes puissances ou d'un système polarisé de coalitions antagonistes. La même distribution structurelle de la puissance pourra donner lieu à l'un de ces ordres de sécurité multilatérale, ou même à d'autres. Par conséquent, c'est la «structure des attitudes» dans le système ou sous-système qui détermine, de façon générale, les avenues de développement du multilatéralisme.

II – Le contexte régional

Pour définir une « région » dans le domaine de la sécurité, il faut déterminer les États dont les préoccupations en matière de sécurité et les conduites résultantes se marient pour former ce que Morgan appelle un « théâtre d'opération⁶ » ou ce que Buzan appelle « un complexe de sécurité⁷ ». Quoique dans un « complexe de sécurité régionale » (cette expression est encore de Buzan) les membres soient choisis, dans une large mesure, selon des critères géographiques, ils le sont aussi a) d'après le degré d'engagement de ces États sur la scène régionale et internationale⁸ et b) de façon à inclure à la fois les relations amicales et hostiles. Par exemple, l'URSS et le Pacte de Varsovie firent tous deux partie du complexe de sécurité européen après la Deuxième Guerre mondiale.

Pour les fins de l'analyse, il convient de penser le complexe de sécurité en termes d'archétypes, présentant des combinaisons d'acteurs, de structures, de moyens, d'intérêts et d'attitudes. On peut classer les États en quatre catégories : a) les puissances globales, soit les États qui ont des intérêts planétaires et peuvent déployer leurs forces dans n'importe quelle région du monde ; b) les grandes puissances, c'est-à-dire les États qui ont des intérêts internationaux et peuvent déployer leurs forces, de façon limitée, au-delà de la région à laquelle ils appartiennent ; c) les puissances régionales, soit les États qui ont des intérêts régionaux et peuvent déployer leurs forces dans la zone à laquelle ils appartiennent ; d) les petits États, militairement faibles, qui ne peuvent – sauf en s'entraïdant – répondre à leurs besoins en matière de sécurité, et ne peuvent – même regroupés en coalition – contester les actions des puissances de type a), b) ou c), ou se défendre contre eux⁹. Un complexe de sécurité régional typique peut comprendre des États de toutes les catégories précédentes, par exemple, un grand nombre de petits États, une ou deux puissances régionales, plusieurs grandes puissances et une puissance globale.

Les dilemmes de sécurité externes auxquels font face les différents États, dans leurs contextes régionaux respectifs, varient considérablement. En ce qui concerne les petits États, seuls d'autres États plus puissants peuvent leur fournir des garanties de sécurité adéquates. Leur but, par conséquent, est de résoudre leur dilemme de sécurité en souscrivant à des accords multilatéraux qui comportent des principes de non-ingérence et/ou qui garantissent l'aide d'un ou de plusieurs États. Les petits États peuvent ainsi conclure des accords

6. Patrick M. MORGAN, « The Study of Regional Conflicts: Preliminary Considerations and a Starting Point », non publié, 1994.

7. Barry BUZAN, *People, States, and Fear*, (2^e éd.), Londres, Harvester Wheatsheaf, 1991, p 169.

8. C'est pourquoi, par exemple, les États-Unis sont membres de plusieurs complexes de sécurité régionaux.

9. Dans ces conditions, dans le système actuel postérieur à la guerre froide, les États-Unis seraient une puissance globale ; la Russie, la France, le Royaume-Uni et la Chine seraient des grandes puissances ; l'Inde, le Brésil, le Nigéria et l'Indonésie seraient des puissances régionales. On pourrait objecter que tous les États restants ne méritent pas d'être considérés comme des petits États. Cependant, pour le moment, la désignation des États comme « puissances moyennes », par exemple le Canada, l'Australie, l'Italie, entraîne des complications inutiles.

de défense collective ou des ententes bilatérales avec des grandes puissances ou des puissances globales afin de neutraliser les menaces provenant de puissances régionales. Toutefois, les qualités multilatérales de tels accords sont suspectes, car ils comportent rarement de véritables garanties réciproques. Par conséquent, il faut s'attendre à ce que les petits États préfèrent les dispositifs de sécurité collective – comme l'OUA au niveau régional et l'ONU au niveau global –, et ceci pour deux raisons : premièrement, pour asseoir la légitimité de normes telles que le respect de la souveraineté et la non-ingérence (en fait, pour consolider leurs droits en tant que membres du système international) et, deuxièmement, pour acquérir l'assurance que toute agression contre eux provoquera une réaction de la part d'autres États plus puissants.

Les petits États ont, par conséquent, intérêt à renforcer les ententes multilatéralistes dans leur région et dans le cadre global. Ils seront volontiers amenés à supporter des dispositifs de sécurité multilatéralistes ayant une large base, soit des accords qui offrent des avantages multilatéraux en dehors d'un cercle restreint d'États (comme c'est le cas des concerts). D'autre part, les petits États font face au dilemme suivant : leur participation individuelle et les engagements qu'ils peuvent contracter sont essentiellement symboliques. En conséquence, ils sont plus susceptibles de souscrire à des institutions dont les engagements multilatéraux sont plus superficiels que profonds. À la lumière de leur vulnérabilité manifeste à l'égard des États plus puissants dans leur propre région, les petits États tenteront de consolider les normes du régionalisme et d'instaurer des dispositifs visant la prévention des conflits et la promotion de la confiance. Ils appuieront, de préférence, les mouvements visant la création de communautés de sécurité régionales et considéreront l'établissement d'institutions sous-régionales comme les noyaux à partir desquels le multilatéralisme pourra se développer dans toute la région, comme c'est le cas, par exemple, de l'ASEAN.

Il est plus difficile de cerner les dilemmes de sécurité et les intérêts multilatéralistes des autres acteurs régionaux. La variable critique est le degré de consensus existant entre les grandes puissances et les puissances globales à propos des valeurs qui doivent prévaloir dans le système. Si un consensus existe à ce propos parmi les acteurs régionaux principaux et si ceux-ci ne se perçoivent pas comme menaçants, la formation d'un concert et de dispositifs de sécurité collective est possible¹⁰. L'émergence d'une telle entente est plus probable à un niveau global que régional. Il est en effet hautement improbable que toutes les grandes puissances puissent s'entendre sur l'ensemble des

10. La capacité d'une puissance hégémonique d'exercer un leadership individuel et de créer et maintenir des normes qui influencent le système tout entier a, bien sûr, donné lieu à de grandes controverses. Il est certainement vrai que le soutien de toute puissance globale serait une condition nécessaire pour tout dispositif de concert. Cependant, cela ne serait pas suffisant en soi, l'engagement des autres grandes puissances envers le multilatéralisme étant essentiel.

questions spécifiques touchant à une région. On citera en exemple le concert de grandes puissances qui s'est formé aux Nations Unies et qui a suscité une mobilisation générale contre l'invasion irakienne du Koweït – événement singulier qui touchait aux intérêts des grandes puissances et qui violait les normes internationales fondamentales. Une telle mobilisation a aussi eu lieu sur une base sélective à des fins humanitaires. Par contre, peu de faits témoignent de la constitution de concerts régionaux capables de gérer des conflits, comme le montre, par exemple, l'échec des puissances européennes face à la guerre en ex-Yougoslavie ou le comportement unilatéral de la Chine dans le cadre du complexe de sécurité régional en Asie¹¹.

En pratique, il est plus fréquent que les intérêts de sécurité des grandes puissances soient en conflit. Dans ce contexte, les dilemmes de sécurité l'emportent et les États sentent avant tout la nécessité de se prémunir contre les menaces immédiates. Sur le plan régional, ceci s'est traduit par la formation de pactes de défense collective réunissant une ou plusieurs grandes puissances ainsi que leurs alliés régionaux. De telles ententes ont donné naissance à une forme de multilatéralisme très efficace, assez restreint quant au nombre de ses membres, mais fondé sur des garanties très solides, à tel point qu'il a parfois engendré la constitution d'une communauté de sécurité, comme dans le cas de l'Europe occidentale. Cependant – et l'expérience de la guerre froide l'a montré – les dispositifs de défense collective, qui véhiculent des visions incompatibles de l'ordre international et qui renforcent de telles visions, créent de profondes divisions au niveau régional. Une évolution vers des formes plus ouvertes de multilatéralisme régional ne se fera avec succès que dans la mesure où les nouvelles transitions cognitives abattront les anciennes barrières perceptuelles et où de nouvelles mentalités apparaîtront en ce qui a trait aux questions d'intérêts mutuels, à la sécurité commune et aux attentes de réciprocité. Les cinq dernières années ont donné plusieurs illustrations remarquables du premier phénomène, mais la pratique politique a aussi fait la preuve que la seconde condition sera plus difficile à satisfaire.

Les types d'État qui sont probablement les plus difficiles à analyser aujourd'hui dans le cadre des complexes de sécurité régionaux sont les puissances dites régionales. Ces États ont, en effet, des intérêts de sécurité complexes, ce qui les mène à se montrer ambivalents ou même récalcitrants face aux questions du multilatéralisme régional. Leur premier souci est de se soustraire à la domination ou aux contraintes qui pourraient leur être imposées par les grandes puissances (intervention, ingérence dans leurs affaires internes, participation forcée à des accords de défense collective ou subordination à des concerts de grandes puissances). Ils sont aussi attirés par les institutions qui souscrivent à des principes d'identité régionale, et donc qui

11. La gestion de la situation de la Corée du Nord pourrait, toutefois, être citée en contre-exemple. Pour des arguments plus élaborés sur les perspectives des concerts régionaux ou systémiques dans le monde contemporain, voir Richard ROSECRANCE, «A New Concert of Powers», *Foreign Affairs*, vol. 71, n° 1, 1992 ; Richard ROSECRANCE et Peter SCHOTT, «Concerts and Regional Intervention», non publié, 1994.

excluent les États étrangers à la région. Ainsi, l'appui du Nigeria à l'OUA et celui de l'Indonésie à l'ASEAN peuvent être perçus sous cet angle. En outre, de telles institutions peuvent créer des opportunités pour l'expression d'un leadership régional (comme dans les deux cas cités), en fournissant à ces puissances les cadres institutionnels dans lesquels elles peuvent bloquer ou favoriser des initiatives collectives selon leurs propres intérêts. Cependant, s'il existe un risque que le développement du multilatéralisme régional ou sous-régional réduise l'autonomie politique des puissances régionales, celles-ci seront peu susceptibles de s'engager ou, si tel est le cas, elles le feront très prudemment. (On peut citer les attitudes de la Chine et du Japon à l'égard du multilatéralisme naissant en matière de sécurité en Asie du Pacifique.)

Il est important de noter que la discussion précédente portait principalement sur les réactions des États aux dilemmes de sécurité externes qu'ils entrevoient, c'est-à-dire aux conditions qui résultent de l'intersection de leurs intérêts avec ceux des autres États. Cependant, plusieurs États font également face à des dilemmes de sécurité interne, le régime au pouvoir se trouvant menacé par des groupes qui cherchent à le renverser, à provoquer la sécession d'une partie du pays ou à transformer radicalement les principes du gouvernement¹². De tels dilemmes de sécurité caractérisent ce qu'on a appelé «les États faibles¹³», un terme qui peut s'appliquer à de nombreux acteurs du système international contemporain et à la majorité des protagonistes des conflits actuels.

Comment de tels États envisageront-ils le multilatéralisme global ou régional? L'intérêt fondamental du régime au pouvoir dans de tels États est lié à sa propre survie et au maintien du *statu quo* ou à la restauration du *statu quo ante*. Par conséquent, dans leur contexte international propre, leur intérêt sera de renforcer les principes de non-ingérence dans les affaires internes, la préservation de l'intégrité territoriale et la protection de la souveraineté. Les institutions internationales les attireront dans la mesure où elles préconisent de telles normes et où elles sont capables et disposées à se mobiliser en leur nom. En pratique, ceci a mené à l'émergence de deux formes d'accords multilatéralistes: a) les coalitions dans lesquelles les États signataires s'engagent collectivement à soutenir leur leader actuel ou leur forme commune de gouvernement et b) des institutions très ouvertes reposant sur les prémisses traditionnelles de la prédominance de l'État et sur la nécessité de le maintenir et de le restaurer, le cas échéant.

Il existe de nombreux précédents historiques du type a), notamment le Concert européen et l'ASEAN, c'est-à-dire des accords multilatéraux entre des États d'une même sous-région qui éprouvent le besoin de procéder à des actions collectives pour parer à des menaces internes communes. Quant au

12. Voir Brian JOB, «The Insecurity Dilemma: National, Regime, and State Securities in the Third World», dans Brian JOB (dir.), *The Insecurity Dilemma: National Security of Third World States*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1992, chap. 1.

13. Voir Barry BUZAN, *op. cit.*, chap. 2.

deuxième type, soit les institutions de type b), elles se sont constituées dans le sillage des mouvements anticolonialistes et indépendantistes postérieurs à la Seconde Guerre mondiale. Les nouveaux États accoururent aux Nations Unies, une institution globale vouée à la préservation de leur existence et qui leur donnait une voix dans le système international ; de plus, ils se mobilisèrent pour créer des institutions régionales comme l'OUA, dont la mission était de s'opposer à l'ingérence des étrangers dans les affaires africaines et de défendre l'intégrité territoriale et la souveraineté des États membres¹⁴. Toutefois, dans les contextes régional aussi bien que global, la participation des États faibles était nécessairement confinée, en grande partie, à l'amélioration des normes. Étant généralement géographiquement petits, ces États ne pouvaient peser que très peu, même collectivement, pour faire respecter les engagements multilatéraux. En outre, comme leur situation interne était précaire, ils étaient extrêmement réticents à sanctionner toute action susceptible d'établir des précédents d'«intervention» dans les affaires internes d'un pays ou de modifier le *statu quo* territorial, et encore moins à participer à de telles actions. Par conséquent, c'est surtout en raison de leur inaction – plutôt que par l'activisme multilatéral – que des organisations comme l'OUA se sont maintenues.

En somme, on peut tirer quatre conclusions en ce qui a trait au multilatéralisme dans des contextes de sécurité régionale. Premièrement, dans le cadre des environnements régionaux dans lesquels les intérêts de sécurité actuels des acteurs clés semblent incompatibles, le type dominant de multilatéralisme consistera en des accords de défense collective entre des sous-ensembles d'États membres. Deuxièmement, dans le cadre des environnements régionaux dans lesquels les dilemmes de sécurité sont limités – c'est-à-dire dans lesquels il n'existe pas de menace immédiate à la paix de la part des principaux acteurs –, les formes plus ouvertes de multilatéralisme orienté vers la formation d'attitudes communes et le développement d'architectures de sécurité pourront prévaloir. Toutefois, ceci est loin d'être certain. Ainsi, les États aspirant à devenir des puissances régionales, même s'ils ne manifestent pas d'ambition hostile face aux autres acteurs régionaux, ne souhaitent peut-être pas s'enfermer dans des cadres multilatéraux qui restreindraient directement ou indirectement leur autonomie. Par conséquent, il est peu probable que soient constitués des concerts régionaux impliquant ce type d'acteurs¹⁵. Troisièmement, dans la mesure où les conflits idéologiques régionaux de nature politique, économique, religieuse ou autre peuvent être évités, il est possible d'œuvrer à la diffusion d'attitudes régionales et de normes interétatiques communes. C'est par l'amélioration des «cultures stratégiques» régionales, qui renforcent les principes multilatéraux d'échanges pacifiques, que l'on arrivera

14. Voir Robert JACKSON, *Quasi-States, Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

15. Cette évaluation serait mise en doute par d'autres analystes des questions de sécurité régionale, tout particulièrement par Susan SHIRK, dans *Asia-Pacific Regional Security: Balance of Power or Concert of Powers*, Institute on Global Conflict and Cooperation, University of California, San Diego, 1994.

à des engagements de sécurité collective et à des formes communautaires de sécurité¹⁶. Quatrièmement, pour diverses raisons, les États – en particulier les petits acteurs régionaux – souhaitent fréquemment participer aux institutions régionales qui souscrivent à des engagements de sécurité collective, afin de défendre leur intégrité territoriale et de conserver leur souveraineté interne. Nous verrons l'impact positif de ces institutions qui prônent l'esprit communautaire, l'instauration et le respect de normes, et le développement des institutions collectives. Il faut, cependant, souligner que ces institutions sont peu susceptibles de se mobiliser et de s'engager dans des activités proactives dans le cadre de conflits impliquant leurs membres.

III – Conflits régionaux, multilatéralisme et action collective

En conclusion, quelles sont les chances pour que le multilatéralisme se répande sur le plan régional et puisse contribuer à modérer ou résoudre les conflits régionaux? Pour répondre à cette question, il faut suivre deux arguments parallèles, qui reflètent la dialectique du multilatéralisme. Le premier touche aux perspectives de l'action collective lorsque des conflits régionaux se produisent. Il concerne les engagements et les actes destinés à garantir la paix ou punir une agression. Le second porte sur la transition des complexes de sécurité régionale vers des accords de sécurité collective et des communautés de sécurité ouvertes. Il touche la question de la création d'une identité communautaire. Les mécanismes de ces deux logiques et des développements qui les sous-tendent ne sont pas identiques. Comme nous l'avons expliqué en termes abstraits dans les sections précédentes et comme nous l'illustrerons ci-dessous par l'exemple d'événements récents, les deux dynamiques peuvent, en fait, se contredire, rendant difficile la formulation de conclusions homogènes quant à l'avenir du multilatéralisme.

Il est nécessaire, avant d'aller plus loin, de souligner les caractéristiques principales des conflits actuels. Les faits étayent l'opinion générale selon laquelle la fin de la guerre froide a eu un impact sur le nombre et la nature des conflits. Les caractéristiques les plus marquantes des données recueillies depuis 1989 illustrent que : a) presque tous les conflits actuels sont de nature régionale (seule la guerre du Golfe pouvant être considérée comme un conflit global) ; b) plus de 90 % de ces conflits sont des luttes internes, et la majorité de celles-ci ont pour enjeu le contrôle du gouvernement ; un plus petit nombre de ces conflits ont pour origine des problèmes de sécession ; c) la distribution régionale des conflits est concentrée en Asie, en Afrique et au Moyen-Orient, bien que les conflits européens soient nettement en augmentation¹⁷. Cette croissance est un trait distinctif de l'Europe de l'après-guerre

16. Voir, par exemple, Desmond BALL, «Strategic Culture in the Asia-Pacific Region», *Security Studies*, vol. 3, n° 1, automne 1993, pp. 44-74.

17. Ces conclusions sont basées sur les données et interprétations de Peter WALLENSTEEN et Karin AXELL, «Armed Conflict at the End of the Cold War», *Journal of Peace Research*, vol. 30, n° 3, 1993, pp. 331-346.

froide. Un autre trait est le déclin des conflits régionaux causés par des interventions «extérieures» («guerres d'intérêt») par rapport à la croissance de la violence interne déclenchée par les tensions ethniques, religieuses ou sociales («guerres de conscience») à l'intérieur des États, lesquels se produisent et se propagent sans égard aux frontières traditionnelles¹⁸.

Les conflits régionaux font l'objet de tentatives de règlement par différents intervenants, notamment des institutions régionales et globales et des États, qui mettent en œuvre différents moyens et suivent différentes voies. Notre intérêt, toutefois, se concentre sur l'application des principes multilatéralistes pour gérer les conflits régionaux. Pour faciliter la discussion, considérons la grille de quatre cellules, qui résulte de l'intersection du type de conflit (interne et externe) et du dispositif de gestion de conflit (régional et global).

Commençons par les efforts des institutions globales pour s'attaquer aux conflits interétatiques régionaux; notons que nous parlons, en fait, des Nations Unies et d'un type relativement rare de conflit dans l'environnement de l'après-guerre froide, quoiqu'il existe un certain nombre de points de tension importants de cette sorte, notamment l'Inde et le Pakistan, les deux Corées, ou les disputes territoriales dans le sud de la mer de Chine. La mobilisation des ressources collectives des membres de l'ONU n'a lieu que lorsque le concert des grandes puissances au Conseil de sécurité (les cinq grands) y consent, c'est-à-dire seulement si celles-ci considèrent qu'elles ont un intérêt commun suffisant pour participer à la gestion du conflit. Lorsque, durant la guerre froide, presque tous les conflits régionaux entre États étaient liés à la rivalité entre les puissances globales, les initiatives collective de l'ONU n'étaient possibles que lorsque ces mêmes puissances constataient que la situation risquait de s'envenimer jusqu'au niveau panrégional ou global, comme ce fut, par exemple, le cas pour les guerres au Moyen-Orient. Dans l'environnement actuel, une logique semblable s'applique aux situations de l'Asie du Sud ou de la Corée, pour lesquelles les cinq grands se mobilisent afin d'empêcher l'escalade jusqu'au seuil nucléaire et d'éviter les retombées étendues qui suivraient. Dans ce contexte, seul un concert des puissances aurait la capacité d'agir, que ce soit dans le cadre des Nations Unies ou d'une autre institution¹⁹. Il n'est toutefois pas facile d'évaluer les perspectives d'action multilatérale dans les conflits régionaux entre petits États. Il est fort probable que, hormis les cas exceptionnels tels que des crises humanitaires graves, l'exécution des engagements multilatéralistes par les membres de l'ONU continuera à être difficile.

Les réactions des institutions face aux conflits internes n'ont pas été fréquentes, et il est peu probable qu'elles le deviennent. Elles sont d'ailleurs rarement couronnées de succès. De telles actions vont à l'encontre de ce que la plupart des membres considèrent comme l'essence des principes multila-

18. «Guerres d'intérêt» et «guerres de conscience» sont des expressions utilisées par *The Economist*, 5 décembre 1992.

19. Voir, par exemple, Paul A. PAPAYOANOUS, «Great Powers and Regional Security: Possibilities and Prospects After the Cold War», non publié, 1994.

téralistes de l'ONU, soit la non-ingérence dans les affaires internes et le maintien de l'intégrité territoriale et de la souveraineté²⁰. Ce n'est qu'occasionnellement que l'ONU réussira à se mobiliser et que les grandes puissances trouveront leur intérêt à se mêler aux querelles internes ; cela se produit seulement dans le cadre d'actions collectives menées par un concert d'États. Plusieurs observateurs, toutefois, réclament des actions préventives, plus fréquentes et plus fermes de la part des Nations Unies. L'un des principaux arguments invoqués est celui de la «subsidiarité», selon lequel les institutions globales doivent intervenir pour pallier à l'inefficacité des organisations régionales.

Il existe deux sortes d'arguments à ce propos. Premièrement, il faut savoir comment évaluer les résultats obtenus par les Nations Unies dans leurs efforts de résolution des conflits régionaux depuis la fin de la guerre froide (par exemple, en Angola, en Afghanistan et au Cambodge). Dans chacun de ces cas, on a rendu hommage aux Nations Unies pour avoir obtenu un règlement ou tenté de rétablir l'ordre dans les sociétés civiles. En effet, les efforts de l'ONU furent considérables et servirent à démontrer l'utilité de cette organisation lorsque les grandes puissances s'associent ou, au contraire, se désintéressent d'une situation régionale. Toutefois, il apparaît, en fin de compte, que ce qui est réalisable par l'action multilatérale dans un conflit interne est relativement limité ; citons en exemple non seulement les troubles persistants en Afghanistan, en Angola et au Cambodge, mais aussi dans l'ex-Yougoslavie. Le deuxième type d'argument porte sur l'importance accrue de l'opinion publique internationale, qui est favorable à des interventions humanitaires musclées pour protéger les populations civiles contre les ravages des conflits internes. Étant donné le nombre considérable, les responsabilités et les coûts de ces missions de maintien de la paix (Somalie, Yougoslavie, Rwanda, etc.), ceci est devenu l'un des dilemmes majeurs du multilatéralisme dans le «nouvel ordre mondial». Quoique les arguments en faveur de la mobilisation au nom des peuples (par opposition aux États) soient importants et, pour plusieurs, contraignants²¹, les réticences des États membres de l'ONU à entreprendre de telles actions – en raison de leurs coûts financiers et humains potentiels – ont considérablement augmenté ces deux dernières années. Il faut pardonner à l'observateur son cynisme lorsqu'il compare la rhétorique enthousiaste du multilatéralisme dans l'immédiate après-guerre froide, avec la dure réalité actuelle des conflits apparemment sans issue et les demi-mesures de l'ONU et de ses membres les plus importants.

Quant aux perspectives de l'action collective par le truchement de dispositifs de sécurité régionale, la Charte de l'ONU favorise les actions institutionnelles

20. Tout en proposant d'accroître le rôle de l'ONU en matière de propagation de la paix et de règlement pacifique des conflits, le document du secrétaire général, *L'Agenda pour la paix*, demeure inébranlable sur de tels points. Voir aussi, Lori FISLER DAMROSCH (dir.), *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, New York, Council on Foreign Relations Press, 1994.

21. Voir, par exemple, Robert H. JACKSON, «Armed Humanitarianism», *International Journal*, vol. 48, n° 4, automne 1993, pp. 579-606.

régionales en cas de conflits et de menaces de conflit. En effet, les initiatives régionales peuvent être considérées, pour différentes raisons, plus indiquées et plus susceptibles de réussir que celles des organisations globales²². La plupart des exemples historiques contredisent toutefois cette thèse ; en fait, l'opinion générale des spécialistes est tout à fait contraire : les institutions régionales se sont montrées incapables d'agir collectivement et efficacement tant face aux conflits interétatiques qu'intra-étatiques. De ce point de vue, les conclusions de MacFarlane et Weiss sont éloquentes :

En réalité, ces organisations sont bien moins aptes que les Nations unies à s'occuper de la sécurité régionale... Les ressources institutionnelles des organisations régionales sont extrêmement limitées, si bien qu'elles n'ont pas été capables de remplir leur mandat dans le domaine de la paix et de la sécurité. Enfin, la soi-disant supériorité comparative des organisations régionales en matière de conflits locaux – supériorité qui découlerait de leur familiarité avec les questions régionales, de l'éloignement des puissances étrangères, et de l'impératif de s'occuper des crises qui les concernent directement – est plus que contrebalancée par des désavantages pratiques comme la partisanerie, les rivalités locales et le manque de ressources²³.

Arrêtons-nous brièvement sur la question de savoir s'il y a lieu de nuancer ces conclusions en tenant compte de l'action ou de l'inaction dans les conflits interétatiques par opposition aux conflits internes. Comme nous le notions plus haut, la plupart des conflits interétatiques régionaux, de 1945 à 1990, reflétaient le contexte de la guerre froide. Les superpuissances géraient effectivement aussi bien le déroulement des conflits eux-mêmes que les modes de résolution de ceux-ci. Les institutions régionales étaient, en grande partie, absentes du tableau. En effet, les superpuissances bloquaient les initiatives des institutions régionales ouvertes comme l'OÉA. Les pactes collectifs régionaux (comme l'OTAN) étaient généralement parties aux conflits en cours.

Cependant, suite à la fin de la confrontation idéologique et au déclin de l'Union soviétique, la politique régionale a pris une allure fort différente. En particulier, les puissances régionales montantes sont souvent considérées par les autres membres d'une organisation régionale comme des sujets d'inquiétude, en particulier dans les cas où le *statu quo* territorial ne semble pas convenir à ces puissances (la Chine, par exemple). En réponse à cela, deux types de stratégie ont été adoptés. Les «petits» États régionaux ont tenté d'obtenir, généralement sur une base individuelle, des garanties de sécurité de grandes puissances «extérieures» (par exemple, les ententes entre les États-Unis, Singapour et la Malaisie) et ont fait des efforts plus ambitieux, combinant les initiatives économiques et diplomatiques, afin d'amener certains États à adopter les attitudes et les normes multilatérales d'une communauté (ceci a

22. Pour une bonne analyse de ces arguments, voir S. Neil MACFARLANE et Thomas G. WEISS, «Regional Organizations and Regional Security», *Security Studies*, vol. 2, n° 1, 1992, pp. 6-37.

23. *Ibid.*, p. 11.

été, par exemple, la stratégie de l'ASEAN à propos du Viêt-nam et de la Chine). L'engagement dans cette dernière voie implique une vision à beaucoup plus long terme qui, en fait, peut mener ceux qui la proposent à vouloir éviter toute action à court terme pouvant impliquer lesdites puissances régionales afin de ménager leur susceptibilité dans le cadre de préoccupations politiques plus larges.

Par conséquent, les réponses institutionnelles multilatéralistes régionales aux conflits entre États se sont révélées problématiques non seulement pour les raisons soulignées par MacFarlane et Weiss, mais aussi en raison de la volonté générale des membres régionaux d'appuyer le maintien de normes de non-ingérence. Généralement, les actions qui ont été entreprises sous les auspices d'institutions comme la OUA ou l'OEAA ont été décidées par un acteur régional important. En l'absence d'un tel *leadership*, les institutions régionales composées seulement des petits États se sont montrées largement incapables de mobiliser leurs membres pour contrer ou gérer les conflits internes, soit par leurs propres efforts collectifs (qui se révéleraient probablement inadéquats) ou en attirant l'attention des *outsiders*, qu'il s'agisse des grandes puissances ou des institutions globales. À cet égard, les tentatives de l'ASEAN pour régler la crise cambodgienne sont instructives. Très intéressée à instaurer la stabilité en Indochine, en particulier en diminuant la présence et l'influence des puissances régionales en concurrence, l'ASEAN a fait, au cours des ans, des efforts considérables pour arriver à résoudre le conflit, mais n'a obtenu que peu de résultats. Malgré ses démarches diplomatiques auprès des Nations Unies, l'Association n'a pas non plus réussi à attirer l'attention sur le cas cambodgien²⁴. Ce ne fut que lorsque les grandes puissances, de leur propre gré et dans le contexte de la fin de la guerre froide, signèrent l'Accord de paix de Paris, en 1991, que le conflit fut «effectivement détaché... de ses dimensions régionale et globale» et que la mission de maintien de la paix des Nations Unies fut mise en place. Ainsi, quoique les États de l'ASEAN puissent «s'enorgueillir avec raison de [travailler à] ramener au niveau local la gestion du conflit cambodgien²⁵», le chemin choisi pour en arriver à des actions internationales, dans ce cas, démontre bien la capacité relativement modeste des institutions de cette sorte – c'est-à-dire des groupes de petits États – pour gérer les conflits régionaux, particulièrement lorsqu'ils sont de nature aiguë et qu'ils mettent en jeu les intérêts de grandes puissances²⁶.

24. Voir Pierre LIZÉE et Sorpong PEOU, *Cooperative Security and the Emerging Security Agenda in Southeast Asia: The Challenges and Opportunities of Peace in Cambodia*, YCISS Occasional Paper n° 21, Toronto, York University Centre for International and Strategic Studies, 1993.

25. Amitav ACHARYA, *A New Regional Order in South-East Asia: ASEAN in the Post-Cold War Era*, Adelphi Paper n° 279, International Institute of Security Studies, Londres, Brassey's, août 1993, p. 14.

26. Ainsi, bien que les États d'Amérique centrale demeurent très préoccupés et qu'ils ont fait plusieurs tentatives pour résoudre les conflits du Nicaragua et du Salvador, il ne devint possible de s'acheminer vers une solution que a) lorsque les intérêts des États-Unis furent révisés à la lumière de la fin de la guerre froide et à la faveur d'un changement de présidence et b) par les actions des Nations Unies, c'est-à-dire une institution globale. Voir S. Neil MACFARLANE et Thomas G. WEISS, «The United Nations, Regional Organizations, and Human Security: Building Theory in Central America», *Third World Quarterly*, vol. 15, n° 2, 1994, pp. 277-295.

Plusieurs facteurs semblent importants pour déterminer si les institutions régionales sont capables d'entreprendre des actions collectives en cas de conflit interne. Pour quelques rares institutions, ceci a été une raison essentielle de leur création : les États membres voulaient coopérer contre des forces internes – tangibles ou intangibles – qui menaçaient l'existence de leur régime. Les six membres fondateurs de l'ASEAN, par exemple, ont exprimé leur volonté commune de contrer l'insurrection « communiste » ; de même, les membres du Conseil de coopération du Golfe se sont montrés préoccupés de préserver le caractère traditionnel de leur régime²⁷. Il est difficile d'évaluer le degré de succès obtenu par les institutions régionales en matière de sauvegarde des régimes. Quoiqu'il existe des exemples de coopération bilatérale pour le partage d'informations, l'extradition de personnes suspectes ou encore la répression de groupes partisans, peu d'indices témoignent de la volonté des institutions régionales de se mobiliser de façon formelle pour aider à la restauration d'un régime²⁸.

Il est toutefois plus fréquent que les conflits internes causent des divisions au sein des institutions régionales et que les actions multilatérales face à ces conflits – au nom de l'une ou de plusieurs des parties impliquées – ne soient pas possibles. Les difficultés rencontrées dans les conflits en ex-Yougoslavie, en Éthiopie, au Rwanda, en Angola ou au Cambodge en témoignent. L'exception à cette règle se produit peut-être lorsque les États régionaux conviennent que leur intérêt premier est de mettre fin à un conflit dans un État voisin. De tels sentiments pourraient être liés au désir de restreindre l'effet « contagieux » des combats, des déplacements de population, des appels ethnonationalistes aux minorités ou du désir de mettre fin à l'intervention extérieure d'une grande puissance. On peut citer en exemple les efforts du groupe Contadora pour régler la guerre civile au Nicaragua, ainsi que l'appui des États d'Amérique centrale aux tentatives de règlement du conflit au Salvador. Les ressources dont disposent les petits États dans de telles situations proviennent, en grande partie, de leur connaissance de la situation et des participants, et de leur capacité à concevoir des compromis spécifiques et acceptables localement (comme le reconnaissent MacFarlane et Weiss), mais elles ne sont évidemment pas suffisantes pour imposer un règlement dans un autre État ou y exercer des fonctions de police.

Les événements survenus depuis la fin de la guerre froide présentent donc un dilemme pour ceux qui cherchent à définir des approches multilatérales pour la résolution des conflits. L'augmentation de la fréquence et de l'intensité des conflits régionaux internes a été accompagnée par une croissance, au

27. Voir Amitav ACHARYA, « Regionalism and Regime Security in Structural and Historical Perspective », dans Brian JOB (dir.), *op. cit.*, chap. 7.

28. La Grenade pourrait être citée en contre-exemple. Toutefois, étant donné l'absence du « leadership » des États-Unis, il est peu probable qu'une action quelconque aurait été entreprise par les États de la Communauté des Caraïbes (CARICOM). Voir Terry THORNDIKE, « Grenada », dans Peter J. SCHRAEDER, *Intervention in the 1980's: U.S. Foreign Policy in the Third World*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1989, chap. 17.

cours des cinq dernières années, des efforts multilatéraux pour faire cesser et régler de tels conflits, en particulier par le truchement des Nations Unies. Toutefois, ces initiatives, qui ont été prises surtout au niveau global, ont été confinées à un sous-ensemble de cas plutôt arbitrairement déterminé et ont éprouvé des difficultés considérables lorsqu'il s'est agi d'organiser la participation collective. Quoiqu'on ait appelé à une plus grande participation des institutions régionales²⁹, des difficultés pratiques ainsi que des problèmes de mentalité font obstacle aux efforts multilatéralistes de ces institutions pour trouver des solutions aux conflits régionaux.

Conclusion : les progrès du multilatéralisme dans les contextes régionaux

Pour évaluer les perspectives d'avenir de la résolution des conflits régionaux et de la sécurité interne et externe, c'est plutôt le deuxième type de multilatéralisme qu'il faut considérer. Ceci se justifie à la fois par le gradualisme et le minimalisme qui caractérisent les processus de transition cognitive et de construction communautaire de valeurs et de normes collectives. Dans l'ordre international actuel, plusieurs événements significatifs à cet égard doivent être notés.

Premièrement, la fin de la guerre froide est survenue à cause d'une remarquable transformation des mentalités, transformation due, dans une large mesure, aux dirigeants de l'ex-Union soviétique. Cette mutation a miné fondamentalement les justifications du multilatéralisme traditionnel, symbolisé par les accords de défense collective de la guerre froide, ainsi que leur légitimité dans le cadre des relations de sécurité régionales. Toutefois, cette transformation, en elle-même, n'a pas entraîné l'émergence d'une nouvelle vision du multilatéralisme. Dans plusieurs cas, les clivages sociaux historiques sont réapparues, ce qui a contribué à susciter des conflits à la fois internes et externes dont les institutions régionales ou globales ne peuvent s'occuper efficacement.

Deuxièmement, il y a évidemment d'autres formes de multilatéralisme dans l'environnement international. Ces formes vont du multilatéralisme relativement «superficiel» de vastes ensembles d'États cherchant à affirmer les principes fondamentaux de l'autoreconnaissance et de l'acceptation, à des poches de multilatéralisme «profond», basé sur l'adhésion des membres à des valeurs communes concernant les formes appropriées d'ordre économique et de sécurité, et les modes de gouvernement. La transformation des mentalités qui a entouré la fin de la guerre froide a déclenché des processus en vertu desquels les États au cœur de ces communautés de sécurité (naissantes) cherchent à étendre et à approfondir leur portée multilatérale. Des États engagés cherchent, dans les termes utilisés plus haut, à effectuer des transi-

29. Voir, en particulier, Boutros BOUTROS-GHALI, *Agenda for Peace*, New York, Nations Unies, 1992, pp. 36-37.

tions cognitives vis-à-vis d'autres partenaires afin de les amener à se rallier à des communautés de sécurité. Dans une grande mesure, la discussion porte donc actuellement sur la propagation de processus de démocratisation et de libéralisation économique, ainsi que sur l'impact positif de ces processus sur la coopération interétatique en matière de sécurité interne et externe³⁰. Aussi bien au niveau régional que global, des signes avant-coureurs témoignent du caractère positif à long terme de cette évolution du multilatéralisme.

Troisièmement, à court terme et si on porte particulièrement attention aux conflits régionaux, il n'existe pas de conclusion sûre en ce qui a trait au multilatéralisme en matière de sécurité. Les conflits internes en cours ne peuvent être gérés efficacement par des institutions de sécurité collective régionale ou globale. En effet, pour les raisons énoncées ci-dessus, les États qui cherchent l'expansion de leur communauté de sécurité régionale naissante demeurent et demeureront hésitants à «s'ingérer» dans les affaires internes d'autres membres ou États qu'ils espèrent rallier à leur communauté. Le pronostic à long terme sur le multilatéralisme en matière de sécurité régionale dépend de la réalisation d'un équilibre fragile entre les forces préconisant l'affirmation d'une identité commune à tous les acteurs régionaux et celles qui préconisent l'affirmation d'identités distinctes, soit entre États ou entre groupes qui se chevauchent dans le cadre des frontières d'États actuellement reconnus.

[Traduit de l'anglais]

30 . Voir Etel SOLINGEN, «Democracy, Economic Reform, and the Future of Regional Security», non publié, 1994.