

*ANALYSE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE : Multilateralism and US Foreign Policy. Ambivalent Engagement.* PATRICK, Stewart et Shepard FORMAN (dir.). Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002, 509 p.

Raúl Bernal-Meza

Volume 35, numéro 2, juin 2004

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/009044ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/009044ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

IQHEI

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce compte rendu

Bernal-Meza, R. (2004). Compte rendu de [ANALYSE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE : **Multilateralism and US Foreign Policy. Ambivalent Engagement.** PATRICK, Stewart et Shepard FORMAN (dir.). Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2002, 509 p.]. *Études internationales*, 35(2), 365–371. <https://doi.org/10.7202/009044ar>

actuels pour comprendre les ratés de la transition démocratique. C'est le cas, par exemple, des textes de Charles Fairbanks sur les guerres post-communistes et la décomposition du pouvoir militaire dans les anciennes républiques soviétiques, celui de Richard Rose sur le pouls démocratique des habitants de l'Europe centrale et orientale, et finalement celui de John Hingley, Judith Kullberg et Jan Pakulski sur le renouvellement des élites politiques en Europe de l'Est, un des facteurs-clés de la transition démocratique réussie en Pologne, Hongrie et République tchèque. Parmi les faiblesses, on peut certes souligner une certaine redondance des conclusions. Quelles que soient les approches, les conclusions de la plupart des textes révèlent le même type de classement sur l'échelle du succès : la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie et la Roumanie ; la Russie et l'Ukraine arrivent plus tard pour finalement devancer les ratés : l'ex-Yougoslavie, le Caucase et l'Asie centrale. On peut expliquer cette échelle par une multitude de facteurs, mais le constat de succès correspond à peu près au calendrier et aux chances d'admission à l'Union européenne. Que les raisons soient historiques, culturelles, ou économiques, ou encore qu'elles s'expliquent par l'attitude des ex-communistes qui acceptèrent de partager le pouvoir, le constat est le même. Enfin, on peut aussi s'interroger sur les raisons qui justifient la juxtaposition de textes d'acteurs et d'analystes au sein des mêmes parties de l'ouvrage, qui reste au demeurant fort utile, au lieu de

les intégrer dans des parties différentes pour des raisons pédagogiques. De plus, les directeurs de la collection soulignent que certains des textes inclus dans le recueil sont des réponses à une question posée en 2001 par le *Journal of Democracy* sur les leçons principales de l'expérience post-soviétique, bien qu'ils n'indiquent clairement que seul le texte de Zbigniew Brzezinski soit une de ces réponses de spécialistes. Si tel est le cas, le lecteur aimerait avoir un aperçu du contenu des autres réponses. Enfin, on peut déplorer l'absence d'article de fond sur les échecs de la transition démocratique comme l'ex-Yougoslavie, la Moldavie et le Belarus. Cet ouvrage, qu'on pourrait qualifier ironiquement de « Best of » *Journal of Democracy* sera très utile dans la salle de cours à condition qu'il soit offert à des étudiants ayant un minimum de connaissance générale sur la chute du bloc de l'Est.

Jean LÉVESQUE

Texas Tech University

#### ANALYSE DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE

#### **Multilateralism and us Foreign Policy. Ambivalent Engagement.**

PATRICK, Stewart et Shepard FORMAN  
(dir.). Boulder, Lynne Rienner Publishers,  
2002, 509 p.

Le 11 septembre a démontré aux États-Unis leur vulnérabilité sur le plan international et la nécessité d'appuyer la coopération internationale comme instrument pour affronter les dangers extérieurs. À partir d'ici, le livre aborde les causes et les conséquences de l'ambivalence des

États-Unis vis-à-vis du multilatéralisme, dont la relation avec la politique extérieure est définie comme « un compromis ambivalent ».

Les éditeurs, Patrick – qui a rédigé l'introduction – et Forman – qui présente les conclusions – réunissent un groupe d'auteurs qui, en dix-sept chapitres divisés en quatre parties, analysent la problématique à partir de perspectives et d'agendas distincts. Partant de ces différentes perspectives, internes et externes, le livre centre son attention interprétative sur les facteurs domestiques qui ont exercé leur influence sur l'ambivalence mentionnée.

Dans le premier chapitre, qui constitue à lui seul la première partie, Patrick situe le cadre analytique en évaluant les causes et les conséquences de cette ambivalence. La question centrale est de savoir comment résoudre la question du leadership, par une approche multilatéraliste ou unilatéraliste. Il signale que le message central du livre est que l'agenda de la politique extérieure des États-Unis est en train de subir des transformations du fait des changements globaux et transnationaux. Face à cette nouvelle situation internationale surgit une conception différente et plus vaste de ce qui constitue l'intérêt national, qui implique de comprendre que peu de problèmes actuels peuvent être affrontés avec succès de manière unilatérale, ainsi que le rôle que joue le multilatéralisme en faveur de la légitimation du pouvoir nord-américain.

L'après-guerre froide a significé que la démocratie et le libre marché ont gagné de nouveaux espaces, mais

l'augmentation de l'interdépendance globale a créé des problèmes nouveaux et divers que les pays – même les plus puissants – ne peuvent plus résoudre seuls. Selon Patrick, avec les progrès des principes libéraux et l'apparition du nouvel agenda global, il paraissait logique que le multilatéralisme offre le meilleur chemin pour avancer dans la poursuite des intérêts nationaux américains, sous couvert d'objectifs communs et sous leur leadership. Cependant, les États-Unis ont été ambivalents dans leur engagement en faveur du multilatéralisme. Pire encore, en n'acceptant pas d'honorer des engagements qu'ils ont parainés eux-mêmes à l'origine, à travers les négociations et accords internationaux, en refusant de payer leur part du financement d'institutions multilatérales et en appliquant des sanctions *extraterritoriales* ou en ne ratifiant pas des conventions internationales, ils ont remis en question l'appui que, depuis 1945, les États-Unis ont donné à la constitution d'un monde plus multilatéral.

Il est vrai que la source principale de cette ambivalence se trouve dans l'opposition du Congrès au multilatéralisme, une attitude que la société nord-américaine ne partage en général pas tout à fait, mais la perception extérieure qui prévaut est que les États-Unis agissent seuls et de façon unilatérale, attitude qui s'est renforcée depuis 2001. Le danger que cela comporte pour le pays est que cette attitude produise des résistances et qu'elle soit imitée par d'autres États, ce qui finirait par faire perdre aux États-Unis la légitimité de leur leadership.

Le multilatéralisme est cependant beaucoup plus utile pour les États-Unis que les bénéfices probables de cette attitude unilatérale, tant pour atteindre leurs objectifs d'« intérêt national » que pour maintenir leur leadership. L'engagement multilatéral constructif requerra donc quelques ajustements dans les attitudes et expectatives américaines.

Sous la direction de Patrick et Forman, le *Center on International Cooperation* de la *New York University* a invité un groupe d'auteurs à évaluer dix points de l'agenda multilatéral actuel. Les chapitres 2 à 6, qui constituent la deuxième partie du livre, analysent les origines et les conséquences de l'ambivalence nord-américaine vis-à-vis de la coopération multilatérale. Le choc entre les conceptions domestiques et internationales de la légitimité politique est analysé par Edward C. Luck, dans une approche qui part de l'hypothèse que, pour être stable, tout ordre politique international doit être légitime. Sa conclusion est que les réponses effectives aux actuels problèmes internationaux requièrent une amélioration de la collaboration entre les acteurs traditionnels de la politique extérieure et les institutions domestiques traditionnelles désormais engagées dans des activités globales.

Dans le chapitre 3, Princeton Lyman centre son attention sur ce qui se passe à l'intérieur de l'institution ou de l'acteur qui prend une décision – le Congrès, les États et gouvernements locaux, les ONG basées aux États-Unis, etc. – en analysant comment ces divers acteurs peuvent construire un appui en vue de renforcer le compromis multilatéral nord-amé-

ricain. Son argument coïncide avec l'avis de Luck.

Dans le chapitre 4, Steven Kull estime que les nord-américains ne sont pas devenus isolationnistes en période de paix ni adeptes de l'unilatéralisme. L'auteur suggère que les élites états-uniennes tendent trop souvent à sous-estimer le public, en gonflant la perception des oppositions minoritaires en les interprétant comme étant des sentiments majoritaires, et qu'elles essaient aussi d'isoler la politique étrangère des opinions publiques.

John Ikenberry, dans le chapitre 5, remet en question l'idée selon laquelle les défenseurs du multilatéralisme seraient des utopistes, en estimant que l'appui au multilatéralisme a été un succès dans la grande stratégie nord-américaine depuis 1945. Pour l'auteur, les pays faibles sont disposés à suivre le leadership américain uniquement parce qu'ils sont sûrs de ce que les États-Unis n'exploiteront pas leur position de pouvoir ni ne reculeront devant leurs obligations, dans un contexte où les institutions multilatérales sont aujourd'hui, pour ces derniers et leur grande stratégie globale, encore beaucoup plus importantes que par le passé.

William Wallace, dans le chapitre suivant, analyse les perceptions européennes sur le sujet. L'étroite relation entre les États-Unis et l'Europe occidentale est périodiquement secouée par des controverses sur ce que les Européens considèrent une prédilection américaine pour l'unilatéralisme. Ceci se combine avec le fait que les Européens sont souvent scep-

tiques devant l'idée selon laquelle les États-Unis représenteraient un modèle supérieur sur le plan social et économique. Pour Wallace, le pacte implicite de subordination européenne à la protection américaine doit être remplacé par une association atlantique basée sur le partage des droits et des responsabilités.

La troisième partie du livre (chap. 7 à 16), contient des études empiriques sur le comportement nord-américain récent en dix thèmes et sujets-clés du multilatéralisme. Quatre interrogations relient ces études entre elles, auxquelles les éditeurs ont demandé à chacun des auteurs de répondre. Ainsi sont abordés les « aires thématiques » : « Usage de la force », où Ruth Wedgwood examine les expériences récentes dans lesquelles les États-Unis ont entrepris des actions unilatérales sans mandat explicite du Conseil de sécurité de l'ONU ; « Opérations de paix », chapitre dans lequel Sarah Sewall analyse comment les États-Unis sont passés d'une vigoureuse politique multilatérale d'appui aux opérations de paix à la désillusion, le retrait et une tentative de nouveau compromis. Les raisons de cette réorientation sont à la fois internes et externes. Parmi ces dernières n'est pas moins important le coût du financement, qui mène à une réévaluation du rôle des Nations Unies dans le multilatéralisme. Les « Armes nucléaires » est l'agenda analysé par Thomas Graham et Damián La Vera. Les auteurs avertissent que la tendance nord-américaine unilatérale dans la politique d'armes nucléaires a des implications dangereuses pour la paix et la sécurité internationales. En refusant de

ratifier le *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty*, les États-Unis contribuent à ce que d'autres pays puissent repousser le désarmement nucléaire et développent leur propres forces nucléaires, en même temps que le Traité de non-prolifération a été rendu caduc par la décision de Washington de développer son système national de missiles. Les auteurs, comme l'argumentent aussi les « néo-réalistes », signalent que la doctrine de la « destruction mutuelle assurée » a permis une stabilité stratégique globale et que les États-Unis ne peuvent pas imposer leur propre sécurité aux dépens d'autres pays.

Amy Smithson traite ensuite le sujet des « Armes chimiques ». Elle remarque comment l'ambivalence nord-américaine a été exprimée par le retard de leur gouvernement à approuver la *Chemical Weapons Convention*, après avoir obtenu son atténuation et finalement sa mise en route incomplète. Selon l'auteur, cette conduite a amené d'autres pays à douter de leur engagement en faveur de la sécurité coopérative.

Le chapitre suivant, sur les relations entre les États-Unis et l'ONU, est peut-être celui qui exprime de la manière la plus symbolique le problème de l'engagement et de l'ambivalence nord-américaine face au multilatéralisme, dans la mesure où l'ONU a été considérée comme l'exemple de la coopération multilatérale possible. Margaret P. Karns et Karen A. Mingst analysent le rôle joué par les États-Unis dans le processus qui a précipité la crise financière de l'ONU pendant les années 1990 et le dommage ainsi causé à l'organisation et à sa réputation globale. Les rapports des

États-Unis avec l'ONU sont l'exemple d'une relation complexe et ambivalente, dérivée des difficultés de réconcilier leur appui à une organisation qui a beaucoup contribué à la paix et à la coopération internationale, avec l'exercice de leur propre pouvoir, les traditions d'exception et la division interne des pouvoirs en leur sein. En résumé, il s'agit de la réticence américaine à assumer les coûts non militaires du compromis global.

Les « Sanctions extraterritoriales », concernant la conception d'une extension de leurs lois au-delà de leurs frontières, est le sujet du chapitre suivant, que son auteur, Michael Mastanduno, définit comme « hyper-multilatéralisme », à la légitimité douteuse. Ce type de sanctions a produit peu de bénéfices pour les États-Unis ; elles sont décidées pour satisfaire certains groupes de pression internes, mais leurs coûts affectent l'ensemble de la nation nord-américaine.

Le point suivant de l'agenda d'analyse est « La Cour pénale internationale », qu'aborde Bartram S. Brown. L'auteur signale que Clinton a signé le statut de Rome mais que le Sénat, où s'est combinée l'opposition des républicains et des militaires, n'a pas été disposé à le ratifier, et cela encore moins sous l'administration de George W. Bush. Brown, cherchant une explication à la réticence de Washington conclut que la justification nord-américaine exprime une crainte peu fondée dans la mesure où la Cour pénale internationale est appelée à juger seulement certains délits spécifiques. En définitive, en s'opposant aux ONG internationales et

aux autres gouvernements, les États-Unis ont deux options : accepter les obligations du régime légal proposé ou continuer à insister pour obtenir un traitement spécial à juger seulement.

Andrew Moravcsik aborde l'agenda des droits de l'homme, sous le titre « Pourquoi la politique nord-américaine en matière de droits de l'homme est-elle aussi unilatéraliste ? ». La promotion des droits de l'homme serait une composante intégrale de la politique extérieure nord-américaine depuis 1945, bien que leur respect des normes globales en la matière ait été douteux. L'auteur attribue cette conduite à quatre faits : le statut de superpuissance, le gouvernement démocratique stable, l'idéologie conservatrice et le caractère décentralisé de la politique nord-américaine. Ici se combinent les éléments qui déterminent à la fois le prestige et la spécificité des États-Unis dans le système inter-étatique. En même temps, les problèmes internes – comme la division entre démocrates et républicains sur les traités de droits de l'homme – ont une incidence ouverte sur ce sujet, dans l'agenda externe, différences qui vont plus loin et atteignent d'autres droits, comme les droits culturels et ceux des minorités, qui font partie des idéologies et des conceptions plus larges de ces partis en matière de droits sociaux et économiques.

Kimberly Ann Elliott et Gary Clyde Hufbauer analysent le sujet depuis l'optique du commerce et des finances (OMC et FMI). Les auteurs décrivent un comportement qui, d'un côté, s'est caractérisé par l'appui des États-Unis au multilatéralisme et, de

l'autre, par les actions unilatérales. Ainsi, le multilatéralisme nord-américain n'a jamais été absolu, et pendant de longues décennies – comme les années 1980 et 1990 – les États-Unis ont adopté un unilatéralisme agressif, des pratiques commerciales déloyales, en particulier en appliquant la « Super 301 ». En même temps, ils ont insisté sur les principes du traitement égalitaire dans le commerce mondial, demandé le plus grand pouvoir de décision dans les affaires financières internationales et utilisé leur pouvoir de contrôle au sein du FMI. En même temps, ils ont pratiqué l'unilatéralisme avec les ressources du Trésor, soutenu les intérêts du système financier mondial face à des crises comme celles du Mexique (1994), de la Corée du Sud et de l'Asie du Sud-Est (1997-1998). Les auteurs concluent que le multilatéralisme et l'unilatéralisme nord-américains peuvent parfois être plus complémentaires qu'alternatifs.

Le dernier chapitre d'agendas thématiques est traité par Harold K. Jacobson. Dans « Changement de climat : unilatéralisme, réalisme et deux niveaux de jeu », l'auteur se penche sur le réchauffement global et les changements climatiques, le problème le plus préoccupant en matière d'environnement. Les États-Unis, l'un des plus grands émetteurs de gaz à effet de serre, n'ont pas ratifié le Protocole de Kyoto. La résistance domestique nord-américaine explique cette attitude : on se demande si les pays en développement ne devraient pas être soumis, dans ce domaine, aux mêmes termes que les pays développés. Au fond, la question est de savoir combien une plus forte restric-

tion pour les pays développés peut créer des inconvénients pour la compétitivité de l'industrie nord-américaine, au bénéfice des industries des pays moins développés. Mais les différences d'opinion entre l'Union européenne et les États-Unis ont elles aussi rendu l'accord plus difficile, bien que ces problèmes ne soient pas les seuls ayant amené l'échec. Car il est difficile pour les États-Unis d'obtenir l'adhésion à leur position des autres pays, comme ceux de l'UE, dans la mesure où ils sont les plus grands émetteurs des gaz mentionnés. Pour la même raison, la participation des États-Unis dans les négociations est fondamentale, alors que l'effet de serre global continue à augmenter année après année.

La partie quatre du livre comprend seulement le dernier des chapitres. Shepard Forman, dans son étude « Le multilatéralisme comme sujet de fait : le leadership nord-américain et le maniement du secteur étatique international », estime que les États-Unis pourraient très bien aider à la résolution de divers agendas du secteur étatique international émergent s'ils acceptaient un compromis multilatéral. Une meilleure compréhension de ce que la coopération institutionnelle internationale est indispensable à la projection de leurs propres intérêts dans cette époque globale est fondamentale. Malheureusement, les États-Unis ont une vision à court terme qui les empêche de voir le coût de leur unilatéralisme, tant pour leurs propres intérêts globaux que pour leur image de leadership. Forman appelle les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux nord-américains à aborder

les problèmes à partir de perspectives plus larges et à ne pas perdre l'occasion d'améliorer la vie internationale et ses institutions pour le *xxi*<sup>e</sup> siècle. « Le leadership, signale-t-il, doit commencer aux États-Unis eux-mêmes. »

La conclusion du livre est que le multilatéralisme a été et continue d'être bon pour les États-Unis et la communauté internationale. Elle livre un diagnostic sur les causes, effets et conséquences de l'ambivalence et offre des recommandations de politique, dans la mesure où les risques de l'unilatéralisme ne cessent d'augmenter. Un livre original, exceptionnel et nouveau par l'amplitude des agendas thématiques analysés.

Raúl BERNAL-MEZA

*CERIAL, Mendoza, Argentine*

### **Ukraine's Foreign and Security Policy 1991-2000.**

WOLCZUK, Roman. *England, Curzon Press, 2003, 288 p.*

Les premières années d'indépendance de l'Ukraine ont été marquées par un déchirement continué entre sa volonté de rapprochement avec l'Occident et une dépendance encore considérable envers la Russie. Dans cet ouvrage, Roman Wolczuk analyse la politique étrangère et de sécurité de l'Ukraine lors de ses dix premières années d'indépendance selon trois axes (azimuts) régionaux : nord-est (les deux voisins slaves, soit la Russie et la Biélorussie); ouest (les pays d'Europe centrale, soit la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Hongrie, la Roumanie et la Moldavie) ; et sud (les pays riverains de la mer Noire, soit la Bulgarie, la

Turquie, la Géorgie et encore la Russie et la Roumanie). La structure retenue permet à Wolczuk de démontrer que le comportement de Kiev selon ces trois axes, tant dans ses relations bilatérales qu'au sein des différentes institutions régionales auxquelles elle participe, est déterminé par deux objectifs fondamentaux : se rapprocher des institutions européennes et occidentales (l'Union européenne et l'OTAN), et échapper à la domination russe.

D'abord selon l'axe nord-est, avec ses deux voisins slaves, l'Ukraine a voulu développer des relations bilatérales harmonieuses, tout en se montrant hésitante devant les nouvelles stratégies de domination de la Russie, comme la Communauté des États indépendants (CEI) ou le Traité de sécurité collective. Kiev a rapidement et agressivement cherché à établir puis protéger sa souveraineté nouvellement acquise, mais s'est vue forcée de progressivement reconnaître l'inévitabilité de la force centrifuge exercée par les nombreux liens économiques, historiques et culturels qui subsistaient. Wolczuk illustre bien le dilemme entre dépendance économique et volonté d'autonomie politique avec l'exemple de la CEI. Kiev reconnaît dès le début des années 1990 que son économie est encore très dépendante de la Russie et que les liens commerciaux vers l'ouest et le sud ne se développent guère; elle n'a donc d'autre choix que de participer aux structures économiques qui regroupent certains anciens membres de l'URSS. Mais le maintien et le développement de liens économiques et surtout politiques et sécuritaires avec Moscou ne