

Dominique MOÏSI

La politique étrangère à l'épreuve de la mondialisation

Longtemps monopolisée par des diplomates issus des plus hautes strates de la société, la diplomatie a connu de profonds bouleversements depuis la fin de la Première Guerre mondiale : extension du champ de son domaine d'action, diversification et multiplication des acteurs du jeu diplomatique, dialectique entre les gouvernements, les entreprises et les médias, dialogue avec la société civile, etc. Une évolution positive à bien des égards, mais qui risque aussi d'entraîner des confusions entre moralité et démagogie, tactique électoraliste et stratégie politique.

Politique étrangère

Il y a cent ans, la politique étrangère était sans doute plus proche de ce qu'elle pouvait être à la fin du XVII^e siècle que de ce qu'elle est devenue aujourd'hui. En un siècle, tout a changé ou presque, même si les diplomates dans leur comportement, leurs modes de pensée, sinon leur apparence, semblent incarner une continuité avec le passé et ses traditions. Mais le « messenger » a encore fort à faire pour s'adapter à la nature changeante de son « message ». La relative homogénéité du recrutement social des professionnels de la diplomatie dans la plupart des pays européens traduit mal, d'une part, l'explosion du champ de leur domaine d'action et, d'autre part, la diversification et la multiplication des acteurs du jeu diplomatique. Diplomatie économique, diplomatie multilatérale, apparition d'un monde transnational, dialectique entre la société civile et les médias, renforcement des exigences éthiques à l'ère des génocides et à l'ombre de l'arme nucléaire : les transformations intervenues sont profondes. Elles peuvent être connues et comprises, mais elles ne sont pas toujours pleinement intégrées et assimilées dans leurs conséquences.

Certes, les diplomates intègrent dans leur grande majorité les transformations intervenues. Ils savent qu'ils ne représentent plus seulement leur État, mais aussi les entreprises de leur pays respectif ; ils intègrent toujours davantage, dans la définition de leur rôle, leurs responsabilités vis-à-vis des médias et un nécessaire dialogue avec la société civile, ce qui, dans des pays peu démocratiques, peut impliquer des réflexes d'ouverture sinon d'empathie avec des interlocuteurs moins classiques.

On peut toutefois se demander si, à l'aube du XXI^e siècle, la diplomatie est encore une discipline scientifique avec ses règles éprouvées et immuables ou, pour le moins, un art à pratiquer avec délicatesse et à tenir à distance des profanes et des apprentis sorciers ? Quelques mois après l'incident de l'université de Bir Zeit, en Palestine, et des jets de pierres contre le premier ministre Lionel Jospin – qui visaient tout autant, cela est indéniable aujourd'hui, l'autorité de Yasser Arafat sur le peuple palestinien que les mots « malheureux » du chef du gouvernement français –, les commentaires ne manquaient pas pour dénoncer l'amateurisme d'un Premier ministre qui s'était avancé sans précaution sur un terrain miné.

Une diplomatie sans diplomates ?

À l'encontre de cette vision classique et somme toute largement dominante dans les milieux diplomatiques, il existe un autre regard, selon lequel, pour plagier la célèbre formule de Clemenceau, appliquée aux militaires, « *la diplomatie est une chose trop sérieuse pour être laissée aux seuls diplomates* ». L'ancêtre de l'Institut français des relations internationales, le Centre d'études de politique étrangère, a été pensé et conçu dans les couloirs du Congrès de Versailles, en 1919, et s'inspire d'une vision wilsonienne du monde. La Première Guerre mondiale, cette tragédie absurde et suicidaire, a été pour partie le résultat de la diplomatie secrète des États, même si les peuples initialement n'ont pas fait preuve de plus de sagesse et de retenue en criant « À Berlin ! » ou « À Paris ! », et en concevant la guerre comme la poursuite de la politique par d'autres moyens. Les grandes puissances victorieuses, la France, les États-Unis et la Grande-Bretagne se devaient donc de créer en leur sein des institutions indépendantes de recherche et de débat sur les questions internationales. Ainsi naquirent, en 1921,

à New York, le Council on Foreign Relations et, à Londres, le Royal Institute for International Affairs (Chatham House). De manière symbolique, il fallut attendre 1935 pour que voie le jour à Paris le Centre d'études de politique étrangère. Lenteur administrative, réticence d'un Quai d'Orsay jaloux de ses prérogatives : l'histoire de cette période n'est pas encore pleinement écrite !

À l'heure de la mondialisation et de l'Internet, alors que la diplomatie est devenue toujours plus complexe dans sa multiformité, alors que les acteurs du jeu international se multiplient également, les réflexions nées de la Première Guerre mondiale semblent donc plus actuelles que jamais. La mondialisation des années 1990-2000 n'a-t-elle pas contribué à l'apparition d'un monde transnational, au sein duquel l'État et ses représentants, les diplomates, ne sont presque plus qu'un acteur parmi d'autres de la scène internationale ?

La guerre froide dans son abstraction quasi mathématique avait vu la prolifération des « *think-tanks* », et des docteurs Folamour. Pour pratiquer la dissuasion avec le minimum de risques, il fallait en connaître les règles et les faire partager à l'adversaire. Aujourd'hui, la comptabilité des missiles a laissé place à l'analyse de l'interaction des facteurs ethniques, sociaux et économiques, et la dimension culturelle des relations internationales joue un rôle toujours plus important. De manière confuse, certes, sinon dangereusement chaotique, est en train de naître une « société civile internationale ». Dans ce contexte nouveau, la justification d'une diplomatie intellectuelle, indépendante et non partisane, modeste mais pleinement libre dans son expression, semble, au sein de toute société démocratique, plus grande que jamais. Dans de nombreuses circonstances, les témoignages et les analyses des organisations humanitaires sur le terrain, voire les informations des médias, sont pour le moins aussi importants pour comprendre et agir sur telle ou telle situation, que les notes plus distancées des « professionnels » de la diplomatie. Les centres de recherche des organisations non gouvernementales peuvent se révéler aussi indispensables que les cellules d'analyse et de prévision des ministères. Sans parler des « intuitions personnelles » des analystes qui, du fait même de leur indépendance et de leur position d'irresponsabilité, peuvent se permettre de « penser l'impensable » comme, en septembre 1989, la réunification inéluctable à plus ou moins court terme de l'Allemagne, au moment où les « ser-

vices » brillent par leur très grande prudence. L'information à l'heure de l'Internet, de CNN et des équipes humanitaires sur le terrain n'est plus le privilège d'une élite administrative au service exclusif d'États dont les privilèges sinon les responsabilités se réduisent comme une peau de chagrin. Les notes codées des services de renseignement contiennent-elles des informations que la lecture et l'interprétation des médias de qualité ne donnent pas ? Cette décentralisation de l'information contient en germe les prémises d'une révolution inévitable, celle du métier diplomatique. Remet-elle en cause pour autant la centralisation de la décision diplomatique ?

Il serait vain et dangereux de considérer que n'importe qui peut faire de la diplomatie. L'ère de l'Internet ne justifie certainement pas la diplomatie du « café du commerce ». Tout n'est pas possible, la raison d'État a ses raisons que le cœur ne peut ni délaïsser, ni totalement dominer. Rien ne serait plus périlleux que d'échanger la froideur de l'éthique de responsabilité contre la dictature émotionnelle d'une éthique de conviction, monopolisée par des minorités oppressives auto-désignées sans aucun contrôle démocratique et utilisant leur connaissance parfaite des médias pour imposer leurs émotions sélectives !

Des diplomates sans diplomatie ?

Il convient également de définir la place et le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) dans le débat et la prise de décision internationale. De Seattle à Prague en passant par Davos, leur légitimité ne sort pas nécessairement grandie du flou artistique qui peut les entourer ou de la confusion qui s'installe entre des ONG réellement représentatives, légitimes et sérieuses, et des groupuscules parfois violents qui peuvent servir de paravent à des réalités plus inquiétantes. Séparer le bon grain de l'ivraie s'imposera toujours davantage comme une nécessité pour l'avenir des ONG. Elles ne peuvent devenir des partenaires pleinement reconnus que si elles acceptent de « faire le ménage » chez elles pour conserver une respectabilité qui s'impose au bon fonctionnement d'un système international équilibré et moderne.

De la même manière, les médias n'ont pas pour vocation de dicter le calendrier et les priorités diplomatiques des États, comme ce fut sans

doute le cas pour l'intervention américaine en Somalie, avec le résultat et les conséquences internationales que l'on connaît ! Les situations d'urgence ne peuvent être hiérarchisées en fonction d'un seul critère, l'accès ou non à des images qui puissent, l'espace d'un moment, mobiliser les émotions et les indignations de l'opinion publique internationale.

Nous ne sommes pas loin d'être entrés dans un monde où la guerre des images a remplacé celle des mots, dans un univers post-idéologique où le culte de la victime s'est progressivement substitué à celui du héros. Le contrôle des images ou leur utilisation systématique sont devenus des instruments essentiels de l'action politico-militaire dans un monde où les citoyens, téléspectateurs ou internautes, éprouvent les émotions intenses mais changeantes et superficielles du « zappeur ». Dans l'intervention occidentale au Kosovo, quelle a été la part des images de Spielberg ou de Begnini ? « *Les Américains dans leur immense majorité ne sauraient placer le Kosovo sur une carte géographique. Mais en Europe, plus de cinquante ans après Auschwitz, ils n'acceptent pas de voir déplacer des populations dans des trains scellés.* » Cette réflexion d'un haut responsable américain traduit la nature profonde de ce contexte nouveau dans lequel se déroule l'action diplomatique. Ne pas permettre à ces émotions d'interférer avec l'action qui se déroule ou les exploiter systématiquement est devenu un art sophistiqué avec ses règles du jeu cyniques et brutales : faire une guerre propre et sans images aux îles Falkland ou en Irak, mettre les enfants en première ligne en Palestine... ! Deux stratégies opposées ou complémentaires. Au Moyen-Orient aujourd'hui, la faiblesse des Palestiniens est leur force, la force des Israéliens leur faiblesse. Pour avoir ignoré cette réalité, les Israéliens ont perdu la bataille des images et se sont ainsi aliéné une partie toujours plus grande de l'opinion publique internationale.

Le rapport entre l'éthique et la raison d'État a-t-il été pour autant modifié par ces évolutions dans la nature du système et des acteurs ? Pour les tenants de l'école réaliste, le monde peut bien changer, la nature humaine est immuable. L'homme étant ce qu'il est, la diplomatie ne peut être que ce qu'elle a toujours été, non pas la volonté de progresser vers le mieux à la marge, mais l'effort ingrat et difficile d'éviter le pire, jamais sûr mais toujours possible.

Et pourtant, à l'heure de la mondialisation, n'est-il pas plutôt réaliste d'être moral – et non pas moral d'être réaliste ? Certes, nous vivons dans un monde de valeurs universelles et d'émotions sélectives. Certes, les critères de moralité qui s'appliquent à l'encontre des grandes puissances, surtout si elles sont nucléaires, ne sont pas les mêmes que ceux qui sont imposés à des États plus vulnérables par leur taille ou leur absence d'enjeux stratégiques réels. Mais l'existence de ces doubles standards ne doit pas nous conforter dans un cynisme facile. Une moralité sélective constitue un progrès certes relatif, mais ce sont les premiers pas qui comptent !