

# Crise ukrainienne : La responsabilité de l'hubris occidental et de l'idéalisme libéral

Le plus tragique concernant les craintes d'une invasion potentielle par la Russie est qu'elles auraient pu être évitées très facilement.

Par Stephen M. Walt, chroniqueur à Foreign Policy et professeur de relations internationales au centre Robert et Renée Belfer de l'Université Harvard.

Foreign Policy, Stephen M. Walt, 19/01/2022



*Bill Clinton et Joe Biden lors d'une réunion de la délégation du Congrès américain au sommet de l'OTAN en Espagne, le 7 juillet 1998.*

Le plus tragique est que toute cette affaire aurait pu être évitée, si les États-Unis et leurs alliés européens ne se berçaient pas d'illusions et n'avaient pas succombé à leur hubris et à l'idéalisme libéral

(il s'agit ici du sens américain, qui fait essentiellement référence, pour cet aspect géopolitique, à la pensée dominante du parti Démocrate, à la façon de Bill Clinton mais aussi de certains néo-conservateurs républicains). S'ils s'étaient plutôt appuyés sur les principes fondamentaux du réalisme, la crise actuelle n'aurait pas eu lieu. En effet, la Russie ne se serait probablement jamais emparée de la Crimée, et l'Ukraine serait plus sûre aujourd'hui. Le monde paie le prix fort pour s'être appuyé sur une théorie erronée de la politique mondiale.

Au niveau le plus élémentaire, le réalisme part du constat que les guerres se produisent parce qu'il n'existe pas d'institution ou d'autorité centrale qui puisse protéger les États les uns des autres et les empêcher de se battre s'ils choisissent de le faire. Étant donné que la guerre est toujours possible, les États se disputent le pouvoir et ont parfois recours à la force pour tenter d'accroître leur sécurité ou d'obtenir d'autres avantages. Les États ne peuvent pas savoir avec certitude ce que les autres peuvent faire à l'avenir, ce qui les rend réticents à se faire confiance et les encourage à se protéger contre la possibilité qu'un autre État puissant tente de leur nuire dans l'avenir.

Le libéralisme voit la politique mondiale différemment. Au lieu de considérer que toutes les grandes puissances sont plus ou moins confrontées au même problème – le besoin d'être en sécurité dans un monde où la guerre est toujours possible – le libéralisme prétend que les actions des États sont principalement déterminées par leurs caractéristiques internes et la nature des liens entre eux. Il divise le monde en « gentils États » (ceux qui incarnent les valeurs libérales) et en « méchants États » (à peu près tous les autres) et soutient que les conflits résultent principalement des pulsions agressives des autocrates, des dictateurs et autres dirigeants non libéraux. Pour les libéraux, la solution consiste à renverser les tyrans et à répandre la démocratie, le libre marché et des institutions basées sur le principe que les démocraties ne se font pas la guerre, surtout lorsqu'elles sont liées par du commerce, des investissements et un ensemble de règles convenues.

Après la guerre froide, les élites occidentales ont conclu que le réalisme n'était plus approprié, et que les idéaux libéraux devaient guider la conduite de la politique étrangère. Comme l'a déclaré Stanley Hoffmann, professeur à l'université de Harvard, à Thomas Friedman du New York Times en 1993, le réalisme est « un non-sens total aujourd'hui ». Les responsables américains et européens pensaient que la démocratie libérale, l'ouverture des marchés, l'État de droit et d'autres valeurs libérales se répandaient comme une traînée de poudre et qu'un ordre libéral mondial était à portée de main.

Ils partaient du principe, comme le disait Bill Clinton, alors candidat à la présidence, en 1992, que « le calcul cynique de la pure politique de puissance » n'avait pas sa place dans le monde moderne et qu'un ordre libéral émergent apporterait de nombreuses décennies de paix démocratique. Au lieu de se faire concurrence pour le pouvoir et la sécurité, les nations du monde se concentreraient sur leur propre enrichissement dans un ordre libéral de plus en plus ouvert, harmonieux et fondé sur des règles, façonné et protégé par la puissance bienveillante des États-Unis.

Si cette vision optimiste s'était avérée exacte, la diffusion de la démocratie et l'extension des garanties de sécurité des États-Unis dans la sphère d'influence traditionnelle de la Russie auraient posé peu de risques. Mais ce résultat était peu probable, comme tout bon réaliste aurait pu vous le dire. En effet, les opposants à l'élargissement n'ont pas tardé à avertir que la Russie considérerait inévitablement l'élargissement de l'OTAN comme une menace et que sa réalisation empoisonnerait les relations avec Moscou.

C'est pourquoi plusieurs experts américains de premier plan – dont le diplomate George Kennan, l'auteur Michael Mandelbaum et l'ancien secrétaire à la défense William Perry – se sont opposés à l'élargissement dès le départ. Le secrétaire d'État adjoint de l'époque, Strobe Talbott, et l'ancien secrétaire d'État, Henry Kissinger, étaient initialement opposés à l'élargissement pour les mêmes

raisons, bien qu'ils aient tous deux changé de position par la suite et rejoint le mouvement en faveur de l'élargissement.

Les partisans de l'élargissement ont remporté le débat en affirmant qu'il contribuerait à consolider les nouvelles démocraties en Europe centrale et orientale et à créer une « vaste zone de paix » dans toute l'Europe. Selon eux, il importait peu que certains des nouveaux membres de l'OTAN aient une valeur militaire faible ou nulle pour l'alliance et qu'ils soient difficiles à défendre, car la paix serait si solide et durable que tout engagement à protéger ces nouveaux alliés n'aurait jamais à être honoré.

En outre, ils ont insisté sur le fait que les intentions bénignes de l'OTAN étaient évidentes et qu'il serait facile de persuader Moscou de ne pas s'inquiéter alors que l'OTAN se rapproche de la frontière russe. Ce point de vue était extrêmement naïf, car la question essentielle n'était pas de savoir quelles pouvaient être les intentions de l'OTAN dans la réalité. Ce qui importait vraiment, bien sûr, c'était ce que les dirigeants russes pensaient qu'elles étaient ou pourraient devenir. Même si les dirigeants russes avaient pu être convaincus que l'OTAN n'avait aucune intention malveillante, ils ne pouvaient jamais être sûrs que ce serait toujours le cas.

Bien que Moscou n'ait eu d'autre choix que d'accepter l'admission de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque au sein de l'OTAN, les préoccupations de la Russie se sont accrues à mesure que l'élargissement se poursuivait. Cela n'a rien arrangé que l'élargissement soit en contradiction avec l'assurance verbale donnée par le secrétaire d'État américain James Baker au dirigeant soviétique Mikhaïl Gorbatchev, en février 1990, que si l'Allemagne était autorisée à se réunifier au sein de l'OTAN, l'alliance ne se déplacerait pas « d'un centimètre vers l'est » – un engagement que Gorbatchev a naïvement omis de codifier par écrit. (Baker et d'autres contestent cette caractérisation, et Baker a nié s'être engagé officiellement).

Les doutes de la Russie se sont accrues lorsque les États-Unis ont envahi l'Irak en 2003 – une décision qui a montré un mépris délibéré pour le droit international – et encore plus après que l'administration Obama a outrepassé l'autorité de la résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations unies et a aidé à évincer le dirigeant libyen Mouammar Kadhafi en 2011. La Russie s'était abstenue sur la résolution – qui autorisait la protection des civils mais pas le changement de régime – et l'ancien secrétaire américain à la Défense Robert Gates a commenté plus tard que « les Russes avaient l'impression d'avoir été pris pour des pigeons. » Ces incidents, ainsi que d'autres, contribuent à expliquer pourquoi Moscou insiste désormais sur des garanties écrites.

Si les responsables politiques américains avaient réfléchi à l'histoire et aux sensibilités géographiques de leur propre pays, ils auraient compris comment l'élargissement est apparu à leurs homologues russes. Comme l'a récemment noté le journaliste Peter Beinart, les États-Unis ont déclaré à plusieurs reprises que l'hémisphère occidental était interdit aux autres grandes puissances et ont menacé ou utilisé la force à de nombreuses reprises pour faire respecter cette déclaration. Pendant la guerre froide, par exemple, l'administration Reagan était tellement alarmée par la révolution au Nicaragua (un pays dont la population était inférieure à celle de la ville de New York) qu'elle a organisé une armée de rebelles pour renverser les Sandinistes socialistes au pouvoir.

Si les Américains pouvaient s'inquiéter à ce point d'un minuscule pays comme le Nicaragua, pourquoi était-il si difficile de comprendre pourquoi la Russie pouvait avoir de sérieux doutes sur le mouvement constant de la plus puissante alliance du monde vers ses frontières ? Le réalisme explique pourquoi les grandes puissances ont tendance à être extrêmement sensibles à l'environnement sécuritaire dans leur voisinage immédiat, mais les architectes libéraux de l'élargissement n'ont tout simplement pas pu le comprendre. Il s'agit d'un manque monumental d'empathie aux conséquences stratégiques profondes.

L'erreur est encore aggravée par l'insistance répétée de l'OTAN sur le fait que l'élargissement est un processus ouvert et que tout pays répondant aux critères d'adhésion peut y adhérer. Ce n'est pas tout à fait ce que dit le traité de l'OTAN, d'ailleurs ; l'article 10 stipule simplement : « Les parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre État européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord. »

Le mot clé ici est « peut » – aucun pays n'a le droit d'adhérer à l'OTAN et certainement pas si son entrée réduirait la sécurité des autres membres. Les détails mis à part, crier cet objectif sur tous les toits était imprudent et inutile. Toute alliance militaire peut intégrer de nouveaux membres si les parties existantes sont d'accord pour le faire, et l'OTAN l'a fait à plusieurs reprises. Mais proclamer ouvertement un engagement actif et illimité en faveur d'un déplacement vers l'Est ne pouvait qu'accroître les craintes de la Russie.

Le faux pas suivant a été la décision de l'administration Bush de proposer la candidature de la Géorgie et de l'Ukraine à l'adhésion à l'OTAN lors du sommet de Bucarest en 2008. L'ancienne responsable du Conseil national de sécurité des États-Unis, Fiona Hill, a récemment révélé que la communauté des services de renseignement américains s'était opposée à cette décision, mais que le président américain de l'époque, George W. Bush, avait ignoré leurs objections pour des raisons qui n'ont jamais été pleinement expliquées. Le moment choisi était d'autant plus étrange que ni l'Ukraine ni la Géorgie n'étaient proches de satisfaire aux critères d'adhésion en 2008 et que d'autres membres de l'OTAN s'opposaient à leur inclusion.

Il en est résulté un compromis difficile, négocié par les Britanniques, dans lequel l'OTAN a déclaré que les deux États finiraient par adhérer, sans toutefois préciser quand. Comme l'a déclaré à juste titre le politologue Samuel Charap : « Cette déclaration était le pire des mondes. Elle n'a pas apporté de sécurité accrue à l'Ukraine et à la Géorgie, mais a renforcé l'opinion de Moscou selon laquelle l'OTAN était décidée à les intégrer. » Il n'est pas étonnant que l'ancien ambassadeur des États-Unis auprès de l'OTAN, Ivo Daalder, ait décrit la décision de 2008 comme le « péché capital » de l'OTAN.

L'épisode suivant a eu lieu en 2013 et 2014. Alors que l'économie ukrainienne chancelait, le président ukrainien de l'époque, Viktor Ianoukovitch, a encouragé une surenchère entre l'Union européenne et la Russie pour obtenir une aide économique. Sa décision de rejeter un accord d'adhésion négocié avec l'UE et d'accepter une offre plus lucrative de la Russie a déclenché les manifestations de l'Euromaïdan qui ont finalement conduit à son éviction. Les responsables américains ont visiblement penché en faveur des manifestants et ont participé activement à la sélection du successeur de M. Ianoukovitch, accréditant ainsi les craintes russes qu'il s'agisse d'une révolution de couleur parrainée par l'Occident.

De façon remarquable, les responsables européens et américains ne semblent jamais s'être demandé si la Russie pourrait s'opposer à ce résultat ou ce qu'elle pourrait faire pour le faire échouer. Ils ont donc été pris au dépourvu lorsque le président russe Vladimir Poutine a ordonné la prise de la Crimée et soutenu les mouvements séparatistes russophones dans les provinces orientales de l'Ukraine, plongeant le pays dans un conflit gelé qui perdure à ce jour.

Il est courant en Occident de défendre l'expansion de l'OTAN et de rejeter la responsabilité de la crise ukrainienne uniquement sur Poutine. Le dirigeant russe ne mérite aucune sympathie, comme le montrent très clairement sa politique intérieure répressive, sa corruption évidente, ses mensonges répétés et ses campagnes meurtrières contre les exilés russes qui ne représentent aucun danger pour son régime.

La Russie a également foulé aux pieds le Mémoire de Budapest de 1994, qui offrait des garanties de sécurité à l'Ukraine en échange de l'abandon par celle-ci de l'arsenal nucléaire hérité de l'Union soviétique. Ces actions, ainsi que d'autres, ont suscité des inquiétudes légitimes quant aux intentions de la Russie, et la prise illégale de la Crimée a fortement retourné l'opinion ukrainienne et européenne contre Moscou. Si la Russie a des raisons évidentes de s'inquiéter de l'élargissement de l'OTAN, ses voisins ont de nombreuses raisons de s'inquiéter également de la Russie.

Mais Poutine n'est pas le seul responsable de la crise actuelle en Ukraine, et l'indignation morale à l'égard de ses actions ou de son caractère n'est pas une stratégie. Des sanctions plus nombreuses et plus sévères ne sont pas non plus susceptibles de l'amener à se plier aux exigences occidentales. Aussi déplaisant que cela puisse être, les États-Unis et leurs alliés doivent reconnaître que l'alignement géopolitique de l'Ukraine est un intérêt vital pour la Russie – un intérêt qu'elle est prête à défendre par la force – et ce n'est pas parce que Poutine se trouve être un autocrate impitoyable ayant un penchant nostalgique pour l'ancien passé soviétique.

Les grandes puissances ne sont jamais indifférentes aux forces géostratégiques déployées à leurs frontières, et la Russie se soucierait profondément de l'alignement politique de l'Ukraine même si quelqu'un d'autre était aux commandes. La réticence des États-Unis et de l'Europe à accepter cette réalité fondamentale est l'une des principales raisons pour lesquelles le monde se trouve aujourd'hui dans une telle situation.

Cela dit, Poutine a rendu ce problème plus difficile en essayant d'obtenir des concessions majeures sous la menace d'une arme. Même si ses exigences étaient tout à fait raisonnables (et certaines ne le sont pas), les États-Unis et le reste de l'OTAN ont de bonnes raisons de résister à sa tentative de chantage. Une fois encore, le réalisme permet de comprendre pourquoi : Dans un monde où chaque État est en fin de compte livré à lui-même, signaler que l'on peut être victime de chantage peut encourager le maître-chanteur à formuler de nouvelles exigences.

Pour contourner ce problème, les deux parties devraient transformer cette négociation, qui ressemble à du chantage, en une négociation qui ressemble davantage à un échange de faveurs. La logique est simple : Je ne voudrais pas vous donner ce que vous voulez si vous me menacez, car cela crée un précédent inquiétant et pourrait vous inciter à répéter ou à intensifier vos demandes. Mais je pourrais être disposé à vous donner quelque chose que vous voulez si vous acceptez de me donner quelque chose que je veux tout autant : donne-moi la rhubarbe je te passerai le séné. Il n'y a rien de mal à créer un tel précédent ; c'est, en fait, la base de tous les échanges économiques volontaires.

L'administration Biden semble tenter quelque chose dans ce sens en proposant des accords mutuellement bénéfiques sur les déploiements de missiles et d'autres questions secondaires et en essayant de retirer de la table la question du futur élargissement de l'OTAN. J'ai beaucoup de respect pour la fermeté, la perspicacité et les talents de négociateur de la secrétaire d'État adjointe américaine Wendy Sherman, mais je ne pense pas que cette approche puisse être adoptée. Pourquoi ? Parce qu'en fin de compte, l'alignement géopolitique de l'Ukraine est un intérêt vital pour le Kremlin et la Russie insistera pour obtenir quelque chose de tangible.

Le président américain Joe Biden a déjà clairement indiqué que les États-Unis n'iraient pas en guerre pour défendre l'Ukraine, et ceux qui pensent qu'ils peuvent et doivent le faire – dans une région qui se trouve juste à côté de la Russie – croient apparemment que nous sommes encore dans le monde unipolaire des années 1990 et que nous avons beaucoup d'options militaires avantageuses.

Alors qu'elle joue avec de mauvaises cartes, l'équipe de négociation américaine insiste apparemment toujours pour que l'Ukraine conserve la possibilité d'adhérer à l'OTAN à un moment donné dans le futur, ce qui est précisément le résultat que Moscou veut exclure. Si les États-Unis et l'OTAN veulent résoudre ce problème par la diplomatie, ils vont devoir faire de réelles concessions et n'obtiendront peut-être pas tout ce qu'ils souhaitent. Je n'aime pas cette situation plus que vous, mais c'est le prix à payer pour une expansion imprudente de l'OTAN au-delà des limites raisonnables.

Le meilleur espoir d'une résolution pacifique de ce triste désordre est que le peuple ukrainien et ses dirigeants se rendent compte que la bataille entre la Russie et l'Occident pour obtenir l'allégeance de Kiev sera un désastre pour leur pays. L'Ukraine devrait prendre l'initiative et annoncer qu'elle a l'intention de fonctionner comme un pays neutre qui ne rejoindra aucune alliance militaire.

Elle devrait s'engager formellement à ne pas devenir membre de l'OTAN ni à rejoindre l'Organisation du traité de sécurité collective dirigée par la Russie. Elle serait toujours libre de commercer avec n'importe quel pays et d'accueillir les investissements de n'importe quel pays, et elle devrait être libre de choisir ses propres dirigeants sans interférence extérieure. Si Kiev prenait cette décision de son propre chef, les États-Unis et leurs alliés de l'OTAN ne pourraient pas être accusés de céder au chantage russe.

Pour les Ukrainiens, vivre comme un État neutre à côté de la Russie n'est pas une situation idéale. Mais compte tenu de sa situation géographique, c'est le meilleur résultat que l'Ukraine puisse raisonnablement espérer. Elle est certainement bien supérieure à la situation dans laquelle les Ukrainiens se trouvent actuellement. Il convient de rappeler que l'Ukraine a été effectivement neutre de 1992 à 2008, année où l'OTAN a imprudemment annoncé que l'Ukraine rejoindrait l'alliance. À aucun moment au cours de cette période, elle n'a été confrontée à un risque sérieux d'invasion. Toutefois, le sentiment antirusse est aujourd'hui très fort dans la majeure partie de l'Ukraine, ce qui rend moins probable l'utilisation de cette éventuelle voie de sortie de crise.

L'élément le plus tragique de toute cette triste saga est qu'elle aurait pu être évitée. Mais tant que les décideurs américains ne tempéreront pas leur hubris libérale et ne comprendront pas mieux les leçons inconfortables mais vitales du réalisme, ils risquent de se heurter à des crises similaires à l'avenir.

Source : Foreign Policy, Stephen M. Walt – 19/01/2022