

politique étrangère



Arabes et Israéliens : *dossier*
sous la direction de Bassma Kodmani-Darwish
et May Chartouni-Dubarry

la bataille de la paix **Les Palestiniens dans la négociation**
Azmi Bishara

Les dilemmes de Itzhak Rabin
Dan Segre

La Syrie et le processus de paix
Patrick Seale

L'Administration Clinton et le processus de paix
Kenneth W. Stein

Un système de sécurité israélo-jordano-palestinien
Joseph Alpher

La sécurité de l'Etat palestinien
Yezid Sayigh

L'eau et le processus de paix
Natasha Beschorner

passé - présent

Les accords de Camp David
William B. Quandt

repères

La France dans la nouvelle Europe
Stanley Hoffmann

Opinions publiques et intégration européenne
Jonathan Story

La communauté hispano-américaine
Monique Badarot et Isabelle Maltor

lectures

« Theodore Roosevelt : principes et pratique d'une politique étrangère » de Serge Ricard
Denise Artaud



institut français
des relations
internationales

politique étrangère

N° 4 - HIVER 1992 - 57^e ANNÉE

e
r
i
a
m
m
o
s

dossier

sous la direction de Bassma Kodmani-Darwish
et May Chartouni-Dubarry

Arabes et Israéliens : la bataille de la paix

- 763 **Introduction**
Bassma Kodmani-Darwish
- 767 **Les Palestiniens dans la négociation : une vue de l'intérieur**
Azmi Bishara
- 777 **Les dilemmes de Itzhak Rabin**
Dan Segre
- 785 **La Syrie et le processus de paix**
Patrick Seale
- 797 **L'Administration Clinton et le processus de paix**
Kenneth W. Stein
- 809 **Israël, Jordanie, Palestine : un système de sécurité**
Joseph Alpher
- 825 **La sécurité de l'Etat palestinien : redéfinir les principes fondamentaux**
Yezid Sayigh
- 837 **L'eau et le processus de paix israélo-arabe**
Natasha Beschorner

ans ses rapports
avantage d'Hafez
aujourd'hui mieux
situation de *statu*

des discussions
partagée entre la
lent Clinton du
peut-être, d'un
ancer les négocia-
est réservé que
intentions.

Kenneth W. STEIN *

L'Administration Clinton et le processus de paix

En novembre 1976, le président égyptien Anouar el-Sadate espérait vivement la réélection du président Gerald Ford. Encouragé par les navettes diplomatiques de Henry Kissinger au cours des trois années précédentes, il tenait à voir se prolonger l'engagement total de Washington dans le processus de négociation. Les espérances de Anouar el-Sadate résultaient de sa confiance dans le secrétaire d'Etat américain qui avait réussi à conclure trois accords de désengagement : deux entre l'Égypte et Israël (janvier 1974 et septembre 1975) et un entre la Syrie et Israël (mai 1974). Henry Kissinger s'était engagé personnellement et avec habileté dans la diplomatie arabo-israélienne pendant comme après la guerre d'octobre 1973. A la satisfaction de Anouar el-Sadate, il était parvenu à mettre un terme à la guerre puis à mettre sur pied, en décembre 1973, la conférence de Genève pour la paix au Proche-Orient, réussissant au passage à réduire considérablement le rôle et l'influence de l'Union soviétique dans le processus de négociation. Poursuivant obstinément ses navettes entre Israël et les capitales arabes, Henry Kissinger a créé un précédent et suscité une demande pour un engagement américain dans la recherche d'une solution au conflit israélo-arabe. Au début de l'année 1975, il a exercé des pressions sur Israël pour obtenir du gouvernement de Itzhak Rabin, pourtant réticent, qu'il fasse davantage de concessions territoriales dans le Sinaï. En prévision de l'élection présidentielle de 1976, alors que l'on n'attendait rien de précis sur le dossier des négociations israélo-arabes, Gerald Ford et Henry Kissinger ont pris l'engagement d'œuvrer pour une paix globale, excluant la diplomatie des petits pas et des accords intérimaires.

Anouar el-Sadate paraissait particulièrement impatient de restaurer la souveraineté égyptienne sur l'ensemble du Sinaï, occupé depuis la guerre de juin 1967. Il espérait donc avidement la réélection du président Ford, et à raison puisque Washington s'était totalement impliqué dans le processus de paix après l'initiative militaire égyptienne dans la guerre d'Octobre. En outre, les efforts pour la recherche d'une paix globale mettaient Anouar el-Sadate à l'abri des critiques de ses détracteurs arabes. Il n'abandonnerait ni la cause palestinienne ni les revendications de la Syrie et de la Jordanie sur leurs territoires occupés depuis 1967. La perspective d'un deuxième mandat

* Professeur associé, université Emory, Atlanta, Georgie.

pour l'Administration républicaine semblait porteuse d'espoir politique et pleine de promesses diplomatiques.

Mais c'est Jimmy Carter qui fut élu. Contre toute attente, un gouverneur démocrate du Sud, avec une expérience très limitée des Affaires étrangères devenait président des Etats-Unis. Qui serait nommé secrétaire d'Etat, et en quoi son style serait-il différent de celui de ses prédécesseurs ? Le nouveau président ne s'engagerait peut-être pas dans le processus de négociation pour rendre le Sinaï à l'Égypte en intercédant auprès d'Israël. Anouar el-Sadate devra rétablir une relation personnelle avec le principal responsable des négociations à Washington. La nouvelle équipe en charge des Affaires étrangères mettra du temps à saisir les nuances des engagements précédents et les subtilités diplomatiques du dossier israélo-arabe. Anouar el-Sadate était plein d'appréhension. Il l'avoua à l'ambassadeur Hermann F. Eilts : « Vous savez, c'est un grand choc. D'abord parce que Ford avait pris cet engagement. Et cet homme, Carter, a fait pendant la campagne électorale toutes sortes de déclarations pro-israéliennes »¹. On ignorait comment Jimmy Carter prenait ses décisions. Dans plusieurs capitales du Moyen-Orient, les spéculations allaient bon train sur sa politique extérieure en général et sur le choix de ses conseillers. Anouar el-Sadate craignait en outre que Jimmy Carter délaisse, pour un nouvel accord intérimaire, l'option prise par Gerald Ford en faveur d'une solution globale. Mais le président égyptien ignorait qu'entre temps, ses préoccupations avaient été prises en compte, et ce, dès la période de transition, sous la direction de Philip Habib. Le département d'Etat commençait à étudier des formules pour la poursuite des négociations en vue d'une paix globale en convoquant de nouveau la conférence de Genève². Peu après sa prise de fonction, Jimmy Carter adressait un message à Anouar el-Sadate l'assurant que Washington poursuivrait son engagement en faveur du processus de négociation pour une solution globale. Sans avoir encore rencontré Jimmy Carter et sans connaître le secrétaire d'Etat, Cyrus Vance, et le chef du Conseil national de sécurité, Zbigniew Brzezinski, Anouar el-Sadate était rassuré.

Seize ans après, les mêmes interrogations anxieuses ont été formulées au Moyen-Orient pendant la période de transition présidentielle, face à un autre gouverneur démocrate du Sud, élu contre le président républicain en place. Mais la nervosité semble cette fois nettement plus intense. Le nouveau président a surtout été élu pour résoudre les graves problèmes intérieurs américains. Quant aux Affaires étrangères, la nouvelle Administration s'intéressera-t-elle aux négociations israélo-arabes ? Le président Clinton lui-même accordera-t-il au processus de paix autant d'importance que l'ont fait les présidents Nixon, Ford, Carter et Bush ? Risque-t-il d'adopter un nouveau style en politique étrangère, se contentant, sur le dossier du Moyen-Orient, d'observer avec intérêt plutôt que de poursuivre une médiation active mais non directive ? Qui conseillera le Président sur les affaires de la région ?

1. Entretien avec Hermann F. Eilts, ancien ambassadeur des Etats-Unis en Égypte (1973-1980), Boston, Massachusetts, 11 avril 1991.

2. Entretien avec Alfred Roy Atherton Jr., ancien membre de l'équipe de Henry Kissinger pour les navettes diplomatiques (1973-1976) et ancien secrétaire d'Etat adjoint pour les questions du Proche-Orient et de l'Asie du Sud-Ouest (1976-1979), Washington, 30 octobre 1992.

dir politique et

un gouverneur
aires étrangères
re d'Etat, et en
s ? Le nouveau
de négociation
aél. Anouar el-
pal responsable
ge des Affaires
ents précédents
nouar el-Sadate
mann F. Eilts :
*d avait pris cet
pagne électorale*
comment Jimmy
oyen-Orient, les
1 général et sur
utre que Jimmy
prise par Gerald
gyptien ignorait
mpte, et ce, dès
Le département
des négociations
1 conférence de
er adressait un
poursuivrait son
r une solution
ans connaître le
onal de sécurité,

ité formulées au
ielle, face à un
it républicain en
plus intense. Le
raves problèmes
ouvelle Adminis-
? Le président
ant d'importance
ush ? Risque-t-il
ontenant, sur le
ue de poursuivre
le Président sur

is en Egypte (1973-

de Henry Kissinger
tat adjoint pour les
ashington, 30 octobre

Dans les jours et les semaines qui ont suivi l'élection de Bill Clinton, les mêmes questions étaient posées au Caire, à Jérusalem et à Tel-Aviv : qui sera le prochain secrétaire d'Etat ? Comment Bill Clinton prendra-t-il ses décisions ? Qui dirigera le Conseil national de sécurité ? Comment sera conduite la politique étrangère ? Y aura-t-il un envoyé spécial pour le Moyen-Orient ? Quels seront les priorités et le degré d'implication de la première Administration élue après la fin de la guerre froide ? Les incertitudes sur le degré et la nature de l'engagement de Washington dans les négociations ont suscité de grandes appréhensions dans la région. D'après une personnalité égyptienne bien informée, « *Washington ne s'occupera pas du Moyen-Orient ni du processus de paix* ». Des rumeurs naissaient tous les jours et disparaissaient toutes les semaines. Aussitôt après l'élection présidentielle, des informations sans fondement ont circulé à propos du prochain envoyé spécial américain au Moyen-Orient. Un quotidien arabe, publié à Londres, prétendant tenir ses sources d'une haute personnalité impliquée dans les négociations de Washington, affirmait que Jimmy Carter serait cet émissaire. Alors que personne dans ce quotidien ne songea à obtenir une confirmation de Jimmy Carter lui-même, l'information fut publiée et diffusée. Dans les capitales du Moyen-Orient, les médias en ont fait leurs grands titres tandis qu'une chaîne de télévision américaine a ouvert ses programmes matinaux sur le sujet. Puis, la rumeur s'évapora aussi vite qu'elle était apparue, mais le jeu des spéculations s'est poursuivi.

On craignait dans la région que le président Clinton ne ratât l'occasion, gâchant en quelque sorte les progrès déjà enregistrés dans les négociations. Mais croyait-on réellement que la nouvelle Administration, au cours des quatre années qu'elle a devant elle, pût montrer le même désintéret pour la solution du conflit israélo-arabe que la première Administration Reagan ? Ou était-ce uniquement l'expression d'un malaise face à l'arrivée à Washington de nouvelles personnalités, qui pourraient infléchir la politique extérieure ? Les progrès dans les négociations israélo-arabes ayant toujours été accomplis laborieusement grâce aux interventions personnelles de responsables comme Henry Kissinger, Jimmy Carter et, plus récemment James Baker, la véritable inquiétude portait sur les personnes qui mèneraient les négociations, sur le rythme et la manière dont elles le feraient.

Il est peu probable, pour des raisons à la fois historiques et plus actuelles, que l'Administration Clinton délaisse le processus de paix au Moyen-Orient pour se consacrer entièrement aux problèmes intérieurs américains. Malgré les priorités établies, les Etats-Unis ne vont pas se replier sur eux-mêmes dans un nouvel isolationnisme. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la politique américaine à l'égard du Moyen-Orient s'est inscrite davantage dans la continuité que dans le changement, surtout en ce qui concerne la recherche d'une solution au conflit israélo-arabe. La fin de la guerre froide a eu pour effet de permettre le déploiement de la politique étrangère américaine sans rencontrer une opposition systématique de la part de Moscou. Depuis Harry Truman, tous les présidents américains ont soutenu le droit d'Israël à l'existence dans des frontières sûres et reconnues et, depuis Richard Nixon, ils ont tous soutenu les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité de l'ONU comme bases de négociation. Washington s'est impliqué à deux reprises, au cours des vingt dernières années, dans la diplomatie israélo-arabe à la suite d'une guerre au Moyen-Orient. La guerre

d'octobre 1973 comme la guerre du Golfe en 1991 ont précipité l'intervention des Etats-Unis parce qu'une solution du conflit israélo-arabe pouvait servir l'un ou plusieurs des intérêts traditionnels de la politique étrangère américaine : la sécurité de l'approvisionnement en pétrole, la protection d'Israël, la limitation de l'influence soviétique dans la région ou les bonnes relations avec certains pays arabes, en particulier avec l'Égypte. Lorsque le président Carter est entré en fonction en 1977, des succès diplomatiques importants avaient déjà été réalisés. Jimmy Carter a pu se lancer facilement dans la diplomatie moyen-orientale parce que de nouveaux progrès semblaient à portée de main et que toutes les parties étaient motivées par un accord de paix global. Poursuivant l'action de Henry Kissinger, il a réussi bien que les orientations de sa politique étrangère n'aient pas été connues avant la campagne électorale. Les présidents Carter, Reagan et Bush ont tous soutenu par la suite la formule de Camp David : des traités de paix bilatéraux entre Israël et ses voisins arabes, parallèlement à la reconnaissance des droits politiques légitimes du peuple palestinien.

Le processus de paix se poursuivra

L'appréhension réelle face à la nouvelle Administration américaine témoigne d'une mauvaise appréciation de la portée des événements récents. La conférence de Madrid est née après une période d'incubation qu'ont favorisée les changements sur les scènes internationale, régionale et locale. Pour diverses raisons, Bill Clinton est l'héritier d'un ordre mondial qui, au Moyen-Orient, va permettre aux négociations de progresser.

Premièrement, le succès de la guerre du Golfe a porté à son plus haut niveau l'influence des Etats-Unis dans la région. Washington a démontré un engagement sans faille pour préserver la sécurité et l'intégrité territoriale des États arabes, sans pour autant manquer à son obligation historique de garantir la sécurité d'Israël. L'issue de la guerre du Golfe a poussé toutes les parties à entrer, bon gré mal gré, dans la négociation. L'Égypte a saisi l'occasion pour relancer, vingt ans après, ses efforts en faveur d'une solution globale. La nouvelle formule de négociation israélo-arabe permettait au Caire de jouer son rôle favori de lien nécessaire entre les pays arabes, l'OLP, les Etats-Unis et Israël. Les tendances radicales arabes étaient encore plus marginalisées. Avec la participation de la Syrie à la coalition internationale contre Saddam Hussein, les extrémistes arabes hostiles aux négociations avec Israël ont perdu leur pôle de rassemblement. La « rue arabe » a certes manifesté son hostilité aux attaques militaires américaines contre l'Irak, néanmoins la coalition internationale, mandatée par l'ONU, n'est pas allée jusqu'à violer une capitale arabe en poussant la guerre terrestre jusqu'à Bagdad. Si Bagdad avait été totalement rasé et sa population décimée, Washington aurait pu être « lâché » politiquement par certains de ses partenaires arabes dans la coalition et n'aurait donc pas eu, après la guerre, la capacité de rassembler une nouvelle coalition politique arabe favorable aux négociations. L'Égypte comme la Syrie ont habilement réussi à désarmer leur opposition interne à la guerre contre l'Irak.

A l'issue de la guerre, Israël s'est retrouvé plus que jamais rassuré sur le plan stratégique. L'Irak était militairement anéanti tandis que les relations interarabes étaient empoisonnées par les divisions, les tensions et les rancunes. Bagdad se retrouvait au ban de la communauté internationale.

L'C
dan
per
dan
rer
bes
les
L'is
hab
régi
nier

Det
en
tior
l'U
en
Wa
étra
moi
pro
con
opt
de
cer
aide
d'ac
Mo

Tro
ame
clef
nég
les
suc
l'ac
mai
la
poi
Bal
pol
sen
dyn
for
out
qu
l'ac
apr
Cil

Qu
éve
res

ipité l'interven-
 -arabe pouvait
 tique étrangère
 , la protection
 i ou les bonnes
 pte. Lorsque le
 s diplomatiques
 ncer facilement
 x progrès sem-
 notivées par un
 rger, il a réussi
 as été connues
 an et Bush ont
 traités de paix
 à la reconnais-

ion américaine
 ements récents.
 cubation qu'ont
 ionale et locale.
 mondial qui, au

à son plus haut
 a démontré un
 grité territoriale
 on historique de
 a poussé toutes
 L'Égypte a saisi
 n faveur d'une
 lo-arabe permet-
 e entre les pays
 radicales arabes
 de la Syrie à la
 istes arabes hos-
 ssemblement. La
 militaires améri-
 e, mandatée par
 en poussant la
 ement rasé et sa
 olitiquement par
 ait donc pas eu,
 oalition politique
 e ont habilement
 re l'Irak.

ais rassuré sur le
 que les relations
 sions et les ran-
 é internationale.

L'OLP était politiquement exsangue tandis que la population palestinienne dans les territoires était si affaiblie économiquement et politiquement qu'elle perdait tout le capital de sympathie et d'intérêt international conquis pendant les quatre années d'*intifadah*. Dans l'après-guerre, l'OLP devait restaurer une crédibilité ternie pour avoir soutenu le mauvais camp. Israël avait besoin d'argent pour l'intégration de ses immigrés russes et éthiopiens, et les Syriens étaient à la recherche d'une alternative à l'Union soviétique. L'issue de la guerre consacrait le rôle de Washington comme seule partie habilitée à conduire le processus de paix en vue de garantir la stabilité de la région. Ces réalités n'étaient pas reconnues de tous, mais nul ne pouvait les nier.

Deuxièmement, la fin de la guerre froide a permis aux Etats-Unis de mettre en place le processus de négociation pratiquement sans rencontrer d'opposition. Tandis que le prestige des Etats-Unis grandissait, l'influence de l'URSS s'effondrait. Quelques mois après la fin de la conférence de Madrid en novembre 1991, l'Union soviétique était officiellement dissoute. Washington avait donc la chance unique de pouvoir mener sa politique étrangère sans se soucier des intérêts soviétiques dans la région et sans la moindre réaction de Moscou. Les Etats-Unis ont ainsi pu mettre en place le processus de négociation sans aucune intervention extérieure. En ce qui concerne les acteurs régionaux, la fin de la guerre froide a réduit leurs options politiques. La Syrie et l'OLP en particulier n'avaient plus de marge de manœuvre politique en l'absence du parrain soviétique pour contrebalancer l'influence de Washington. Moscou était même incapable de fournir une aide militaire ou logistique à ses anciens clients. Le coup d'Etat militaire d'août 1991 a définitivement éliminé toute illusion sur le poids du phénix de Moscou.

Troisièmement, aucune des parties ne pouvait se passer de la médiation américaine dans les négociations. Washington détenait historiquement les clefs du succès dans la mise en œuvre et la conduite des précédentes négociations israélo-arabes, et il était le seul à pouvoir offrir les garanties et les assurances nécessaires. En 1989 et 1990, James Baker avait tenté, sans succès, d'instaurer un dialogue israélo-palestinien. Plutôt que de mettre l'accent sur les questions litigieuses de contenu, il s'est efforcé, au lendemain de la guerre du Golfe, de mettre en place un cadre opérationnel pour la tenue d'une conférence de paix sur le Moyen-Orient qui servirait de point de départ symbolique pour des négociations bilatérales directes. James Baker a profité des craintes et des incertitudes pesant sur la stabilité politique de la région pour lier toutes les parties de manière à ce qu'elles se sentent dépendantes des bons offices américains. Il a su créer une telle dynamique que chacun avait intérêt à soutenir les négociations même si leur forme avait été imposée et si le processus devait être long et difficile. En outre, l'une des règles qui a prévalu tout au long des négociations, c'est qu'il était toujours plus aisé, pour chaque partie, de faire des concessions à l'adresse de Washington plutôt qu'envers l'autre partie, et ce, avant comme après Madrid. Ainsi, sans avoir œuvré au processus de négociation, Bill Clinton se trouve en charge du « début de la fin » du conflit israélo-arabe.

Quatrièmement, chacune des parties (à des degrés sensiblement différents) a évolué vers une attitude plus pragmatique, devenant plus consciente de ses responsabilités et de la nécessité de prendre des décisions difficiles pour

faire avancer les négociations. Chacun demeurait convaincu, cependant, que Washington avait le pouvoir d'obtenir de l'autre les concessions qu'il ne parvenait pas à arracher lui-même. Or, les Etats-Unis ont adopté la même attitude depuis les négociations qui ont précédé Madrid et tout au long des discussions bilatérales, ainsi que pendant la période de transition présidentielle : associés dans la procédure, ils évitaient soigneusement de se substituer aux négociations directes. Ainsi, chaque fois que Washington s'est trouvé en désaccord avec l'une ou l'autre des parties, il a toujours refusé d'exercer des pressions sur l'une d'entre elles. Lorsque s'est instauré le dialogue entre les Etats-Unis et l'OLP (par exemple, de décembre 1988 à juin 1990), Washington disait clairement qu'il ne serait pas un substitut aux négociations directes avec les Israéliens. Durant la période allant de février 1991 jusqu'à la conférence de Madrid en octobre, Washington a sympathisé avec plusieurs des positions palestiniennes (tels l'échange des territoires contre la paix ou l'opposition aux implantations israéliennes) mais sans pour autant promettre de forcer les Israéliens à les accepter. Avec détermination et obstination, Washington a su montrer l'intérêt de cette technique délicate de négociation. L'Administration Clinton hérite donc d'un processus clairement défini et éprouvé et d'un rôle de médiateur non partisan, une qualité à la fois rare et indispensable.

Cinquièmement, les conditions semblent mûres pour faire avancer le processus. Tous les participants sont convaincus qu'un échec pourrait menacer le *statu quo*, et s'accordent tacitement à reconnaître qu'un retard dans les négociations renforcerait la position des opposants au processus, que ce soient les adversaires de tout compromis territorial en Israël ou ceux qui refusent toute forme de négociation et de reconnaissance d'Israël dans la région. Il s'agit notamment des divers groupes islamistes mais aussi de la position officielle de l'Iran et de la Libye, ainsi que d'une tendance minoritaire au sein de l'OLP comme d'une faible opposition intérieure en Syrie. Pendant une bonne partie de la présidence Reagan, Washington n'était pas disposé à s'impliquer sérieusement pour faire démarrer les négociations. Les Arabes comme les Israéliens n'étaient pas prêts à aller au delà du traité égypto-israélien ni à accepter la mise en œuvre de l'autonomie palestinienne. Il était donc politiquement trop risqué pour le président américain de tenter de réunir les parties sans qu'elles soient animées par la moindre volonté d'aboutir à un compromis. Washington préférerait ne pas s'engager davantage et prendre le risque d'essayer un échec³. Au lendemain de la guerre du Golfe et de la conférence de Madrid, la Syrie comme les Palestiniens ont été encouragés par l'attitude et les initiatives de l'Administration Bush qui leur semblaient plus compréhensives que par le passé. Damas a cru discerner dans l'engagement américain une volonté pour que le processus de négociation se déroule selon le principe de l'échange de territoires contre la paix. Syriens et Palestiniens ont été en outre encouragés lorsque l'Administration Bush a suspendu l'octroi des garanties de prêt à Israël pour l'intégration des émigrés russes et éthiopiens. Damas a été soulagé (et donc plus disposé à négocier) par l'échec du Likoud aux élections législatives israéliennes de juin 1992 et l'arrivée au pouvoir des

3. Entretien avec Dr Nabil Shaath, conseiller de Yasser Arafat et « coordinateur » de la délégation palestinienne aux négociations bilatérales de l'après-Madrid, Arlington, Virginie, 30 octobre 1992.

travailleuse
israélo-syr.
les négocia
constructiv

Sixième
cessus de
C'est là u
cain. Dura
de pouce
parties ou
Madrid, il
niveaux :
Israël et l
scrupuleus

Durant la
significatif
l'échéance
autonome
pour un re
mise en œ
parties s'ac
ne connaît
temps qu't
israélo-jord
nienne. Un
signé le se
jour : il s'
Jordanie ou
naux respe
Amman et
des autres
à des accor
de transitio
Washington
décembre 1

En prenant
les dialogue
les deux se
(le désarme
et l'eau). L
d'Etat, Jam
Bush, autre
des negocia
maintenir le
participatio

4. Observation
« Peacemaking
Steinmetz Cen
bre 1992.

ependant, que
sions qu'il ne
opté la même
it au long des
tion présiden-
: de se substi-
-shington s'est
oujours refusé
st instauré le
embre 1988 à
1 substitut aux
lant de février
1 a sympathisé
des territoires
mais sans pour
détermination
unique délicate
processus claire-
in, une qualité

ncer le proces-
ait menacer le
etard dans les
essus, que ce
il ou ceux qui
Israël dans la
ais aussi de la
une tendance
intérieure en
n, Washington
démarrer les
prêts à aller au
re de l'autono-
ur le président
animées par la
référait ne pas
c³. Au lende-
a Syrie comme
ives de l'Admi-
e par le passé.
lonté pour que
e l'échange de
tre encouragés
ties de prêt à
Damas a été
lu Likoud aux
au pouvoir des

travailleurs. Lorsque ces derniers ont repris les pourparlers bilatéraux israélo-syriens, le climat de tension et de récrimination qui dominait dans les négociations a fait place à une atmosphère plus détendue et plus constructive.

Sixièmement, l'Administration Clinton arrive au pouvoir alors que le processus de paix au Moyen-Orient est bien engagé sur les différents fronts. C'est là un avantage précieux et sans précédent pour un président américain. Durant l'année 1992, il n'y a pas eu besoin de pressions ou de coups de pouce extérieurs pour démarrer les pourparlers entre les différentes parties ou pour les amener à des concessions réciproques. En allant à Madrid, il était clair pour tous que les discussions se dérouleraient à deux niveaux : un accord entre Israël et les Palestiniens d'une part, et entre Israël et les Etats arabes d'autre part. Cette formule plutôt rigide a été scrupuleusement respectée.

Durant la période de transition, les discussions ont enregistré des progrès significatifs sur deux questions essentielles : celle de la nature et de l'échéance des élections palestiniennes pour l'établissement d'une autorité autonome dans les territoires occupés, d'une part ; et celle d'un calendrier pour un retrait israélien par étapes du plateau du Golan en échange d'une mise en œuvre effective de la paix par la Syrie, d'autre part. Toutes les parties s'accordent par ailleurs pour considérer que le volet israélo-libanais ne connaîtra de progrès qu'après ou, dans le meilleur des cas, en même temps qu'un accord israélo-syrien. En revanche, le cours des négociations israélo-jordanien n'a pas été tributaire de la négociation israélo-palestinienne. Un an après la conférence de Madrid, Israël et la Jordanie ont signé le seul accord écrit auquel le processus de paix ait donné lieu à ce jour : il s'agit d'un ordre du jour pour la négociation à venir. Israël et la Jordanie ont franchi un grand pas vers la défense de leurs intérêts nationaux respectifs au grand dam de certains en Syrie et au sein de l'OLP. Amman et Jérusalem ont choisi ainsi de ne pas laisser les tergiversations des autres parties dans les négociations bilatérales les empêcher de parvenir à des accords sur des questions d'intérêt commun. Même en pleine période de transition américaine, toutes les parties ont continué à se rencontrer à Washington, achevant la huitième session des pourparlers bilatéraux à la mi-décembre 1992⁴.

En prenant ses fonctions, Bill Clinton recevait en héritage non seulement les dialogues ouverts entre Israël et ses voisins arabes frontaliers mais aussi les deux sessions des négociations multilatérales sur cinq dossiers différents (le désarmement, la coopération économique, l'environnement, les réfugiés et l'eau). Les bilatérales se sont tenues avant comme après que le secrétaire d'Etat, James Baker, a rejoint la campagne pour la réélection de George Bush, autrement dit avec ou sans la main invisible des Etats-Unis à la barre des négociations. Les diplomates chevronnés du département d'Etat ont su maintenir le cap des négociations. Les multilatérales se sont tenues avec la participation des représentants de plusieurs dizaines de pays ainsi que

4. Observations faites par le premier ministre israélien, Itzhak Rabin, à la conférence intitulée « Peacemaking One Year After Madrid : The Politics and Concepts of Negotiations », Tami Steinmetz Center for Peace Research, université de Tel Aviv, Ramat Aviv, Israël, 18 novembre 1992.

« coordinateur » de la
Arlington, Virginie,

d'institutions internationales telles la Banque mondiale et l'ONU. L'ensemble de la communauté internationale s'est donc trouvé impliqué dans la conduite du processus et l'engagement de le mener à bien.

Quelques recommandations pour la médiation américaine dans les négociations

En tirant les leçons du rôle de Washington dans les précédentes négociations israélo-arabes⁵, on peut formuler cinq recommandations à l'Administration Clinton pour une bonne approche du processus de paix.

— *Il serait inapproprié et inutile que l'Administration tente de formuler son propre projet ou d'introduire de nouvelles définitions dans le processus en cours.* Les grandes lignes et les principales options ont été largement explorées, débattues et revues. Ce n'est pas le moment d'envisager de nouvelles propositions ou formulations élaborées par des experts, des chercheurs ou autres « centres d'études », ni même des ex-responsables de politique étrangère, au risque d'entraver sérieusement le déroulement comme le contenu des négociations. Ce n'est pas le moment par exemple, pour l'Administration, d'adopter un nouveau cadre semblable au rapport Brookings de 1975, qui était devenu le projet de l'Administration Carter ; ni, pour le Président ou son secrétaire d'Etat, de proposer publiquement de nouvelles formules de négociation dans le style de celle du président Carter, en mars 1977, dans son discours à Bill Clinton, dans le Massachusetts, lorsqu'il a évoqué une « patrie palestinienne » (*homeland*) ; ou d'une nouvelle définition des droits des Palestiniens telle la déclaration d'Aswan en janvier 1978 (« *une solution au problème palestinien sous ses différents aspects... devrait comprendre une reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien lui permettant de déterminer son avenir* »). Le plan Reagan de septembre 1982, destiné uniquement à définir les grandes lignes de la politique américaine à l'égard d'une solution négociée, n'avait été agréé ni par Israël ni par les Arabes. A l'instar de la déclaration américano-soviétique du 1er octobre 1977, il avait été communiqué aux différentes parties sans consultation préalable. Les protagonistes n'apprécient pas les recommandations formulées, pas plus qu'ils n'aiment être pris de court par les médiateurs. Pour l'heure, les médiateurs américains devraient s'attacher à réfléchir en privé à des formules susceptibles de rapprocher les points de vue. L'un des principaux mérites de la méthode du secrétaire d'Etat James Baker dans les négociations israélo-arabes consistait à repousser aussi longtemps que possible les formulations écrites qui risquaient d'être rejetées sommairement par l'une ou l'autre des parties. Les propositions américaines devraient être non seulement élaborées avec attention mais aussi suggérées avec prudence.

— *Washington devrait résister aux pressions constantes pour transformer son rôle en défenseur de l'une ou l'autre partie et devrait éviter de se laisser impressionner par les appels pouvant paraître menaçants ou « catastro-*

5. Voir K.W. Stein et S.W. Lewis, *Making Peace Among Arabs and Israelis. Lessons from Fifty Years of Negotiating Experience*, The United States Institute of Peace, Washington, D.C., 1991.

ONU. L'ensemble est inclus dans la

des négociations à l'Administration.

le formuler son processus en a été largement envisager de parts, des responsables de le déroulement it par exemple, ble au rapport tration Carter ; ublicquement de résident Carter, Massachusetts, ou d'une nou- on d'Aswan en s ses différents its légitimes du i. Le plan Re- andes lignes de 'avait été agréé tion américano- aux différentes précient pas les ris de court par raient s'attacher er les points de re d'Etat James sser aussi long- d'être rejetées ions américaines aussi suggérées

transformer son er de se laisser s ou « catastro-

raëlis. *Lessons from*, Washington, D.C.,

phistes ». Chacune des parties sera tentée, avec l'arrivée de la nouvelle Administration, de rogner sur les précédentes positions américaines et de mettre Washington publiquement à l'épreuve sur certains points. La nouvelle Administration devra s'en tenir fermement aux positions fondamentales qui ont été longuement et péniblement négociées auparavant. Inévitablement, les Etats-Unis seront considérés comme trop ou pas assez engagés dans le processus de paix selon le partenaire qui se sentira le moins soutenu par Washington. Toutes les parties ont historiquement reproché aux Etats-Unis de ne pas presser suffisamment l'autre de faire des concessions.

— *Mettre à profit les progrès déjà enregistrés, tant dans les négociations qui ont précédé Madrid que dans celles qui ont suivi.* Washington devrait s'appuyer sur l'expérience de ceux qui connaissent bien le processus pour prolonger leur action en reconnaissant l'avantage exceptionnel de pouvoir prendre en route un processus de négociation bien engagé. Plutôt que de forcer les choses, la Maison-Blanche devrait permettre aux différentes parties de discuter entre elles sans prendre de retard inutile. Au moment où la nouvelle Administration prend ses fonctions, les pays frontaliers d'Israël sont engagés dans la négociation et leur motivation est renforcée par les pays arabes périphériques (notamment les pays pétroliers) qui sont aujourd'hui liés à une solution politique entre Arabes et Israéliens. Ces pays participent d'ailleurs aux négociations multilatérales qui peuvent ouvrir la voie à un développement régional à long terme.

— *Rassurer les différentes parties sur l'engagement de Washington.* En inaugurant son mandat en janvier 1993, le président Clinton se trouve en présence de relations israélo-arabes totalement différentes de celles qu'ont connues tous ses prédécesseurs. Il existe une certaine appréhension quant à la poursuite des efforts américains dans le processus de paix ainsi que des doutes quant à la capacité de Washington de peser sur les négociations. La nouvelle Administration devrait donc être prête à signifier à toutes les parties que les négociations se poursuivront à un rythme soutenu. Pendant la période de transition, des contacts ont eu lieu entre le président élu et les dirigeants du Moyen-Orient. Après sa prise de fonctions, le président Clinton devra assurer les dirigeants arabes et israéliens que l'intérêt américain pour le processus de paix ne faiblira pas, le confirmer par le choix des personnes aux postes-clefs en politique étrangère et démontrer que cet intérêt ne sera pas éclipsé par les problèmes intérieurs. Afin d'éviter tout risque de précipitation ou au contraire de perte de temps, toujours générateur d'anxiété, il faudrait rapidement organiser des visites réciproques entre le nouveau secrétaire d'Etat et les dirigeants du Moyen-Orient.

— *La nomination éventuelle d'un envoyé spécial et de son adjoint.* Si le Président ou son secrétaire d'Etat juge utile de nommer un envoyé spécial pour stimuler le processus, cela devra être fait dans les six premiers mois de la nouvelle Administration. Une fois en place, cet émissaire aura une mission différente de celle de ses prédécesseurs qui passaient leur temps à élaborer des accords sur les procédures et à fournir des garanties. Celui-ci aura pour tâche principale de mettre au point un calendrier pour les arrangements syro-israéliens concernant le plateau du Golan, de définir les détails relatifs aux élections palestiniennes ainsi que les prérogatives de l'autorité en charge de mettre en œuvre l'autonomie. Il devra également assurer le bon fonctionnement des négociations bilatérales et multilatérales

de façon à ne pas entraver ou détourner les progrès déjà enregistrés ou en voie de l'être. En ce qui concerne son expérience et ses qualifications, l'émissaire doit connaître à fond l'histoire des négociations israélo-arabes, posséder un don particulier de la formule, être un fin négociateur et savoir se montrer patient face à la complexité de la tâche. Il ne faudrait surtout pas qu'il ait d'autres préoccupations ni qu'il s'attende à ce que les parties au Moyen-Orient se conforment à sa propre notion du temps. Le processus en cours ne saurait être rapide et sans accroc. Les dirigeants politiques de la région doivent avoir confiance dans la compétence et l'autorité de cet émissaire car il devra nécessairement se rendre sur place au moment opportun pour conclure des accords au niveau des chefs d'Etat. Cet envoyé spécial expérimenté et de haut niveau devra être secondé par un assistant expérimenté dans les affaires politiques courantes et connaissant le dossier des négociations sous ses différents aspects. L'assistant devra avoir fait ses preuves dans les récentes négociations israélo-arabes, connaître à fond les mécanismes du processus en cours et bénéficier de la confiance des diplomates de la région. L'envoyé spécial et son adjoint devront encourager et guider les négociations sans exercer de pression ni se substituer aux parties dans les bilatérales comme dans les multilatérales. Ils s'efforceront continuellement de faire passer le message que le président Clinton désire sincèrement voir le processus avancer sur tous les fronts et dans l'intérêt de toutes les parties. Ces deux personnalités devront, dès leur nomination, faire preuve d'efficacité et de ressort pour activer le processus.

Conclusion

Le processus de négociation israélo-arabe est difficile. Des contraintes intérieures pèsent lourdement sur toutes les parties. En Israël, Itzhak Rabin, favorable à des concessions territoriales envers la Syrie selon le principe des « risques calculés », pourrait se trouver face à une opposition plus organisée lorsque le Likoud aura choisi son nouveau chef en mars 1993. Au printemps prochain, sa marge de manœuvre pour négocier des concessions territoriales pourrait se rétrécir.

Dans les territoires occupés, des élections organisées à la hâte pourraient se révéler préjudiciables pour les Palestiniens comme pour l'évolution des autres négociations bilatérales. L'objectif des élections est de transférer des pouvoirs aux Palestiniens pour obtenir l'adhésion de la population au processus de paix. Les élections n'aboutissent pas nécessairement au résultat politique attendu, elles permettent simplement d'assurer un degré d'adhésion des votants au processus. Même si un comité technique est actuellement en place dans les territoires pour étudier les différents aspects des élections prévues, il reste de nombreux points bien précis à définir. Les questions en suspens portent notamment sur l'âge et la répartition géographique des électeurs, l'établissement des listes d'électeurs, les qualifications des candidats et leur mode de sélection, le financement et la durée de la campagne électorale ainsi que le mode de suffrage. Outre l'insistance pour que les élections se déroulent sans intervention israélienne et sous contrôle international, il faut encore résoudre toutes ces modalités essentielles et spécifiques pour que les élections soient crédibles. Les Palestiniens dans les territoires occupés continuent d'espérer beaucoup du processus. Les élec-

tion
pou
sur
élec
fave
Si
ébra
les
fonc
nien
une

Le
boul
orie
struc
char
conf

La
qu'a
de c
liens
liens
pale
doiv
Israé
Dam
(con
doiv
arab
s'agi
du «
situa
diffé

Des
depu
régio
cours
avan
Les
actif
proc
impr
de p
main
régio
chan
partil
Israél

nregistrés ou en s qualifications, s israélo-arabes, ciateur et savoir faudrait surtout ue les parties au Le processus en politiques de la 'autorité de cet ace au moment État. Cet envoyé par un assistant issant le dossier 'ra avoir fait ses maître à fond les fiance des diplo- nt encourager et ituer aux parties fforceront conti- t Clinton désire dans l'intérêt de leur nomination, ssus.

Des contraintes n Israël, Itzhak a Syrie selon le à une opposition au chef en mars our négocier des

âte pourraient se r l'évolution des de transférer des a population au ement au résultat un degré d'adhé- que est actuelle- rents aspects des is à définir. Les épartition géogra- les qualifications et la durée de la l'insistance pour e et sous contrôle és essentielles et lestiniens dans les ocessus. Les élec-

tions permettraient non seulement de donner une légitimité aux gagnants pour le transfert des pouvoirs aux Palestiniens mais influeraient également sur le déroulement des autres négociations bilatérales. Cependant, tenir des élections prématurément pourrait aboutir à la victoire d'interlocuteurs non favorables au processus de paix ou qui chercheraient même à y mettre fin. Si elles ne sont pas minutieusement préparées, les élections pourraient ébranler le fragile équilibre politique entre la direction de l'OLP à Tunis et les nouvelles figures palestiniennes de Cisjordanie et de Gaza. Un haut fonctionnaire américain déclarait récemment que, si des élections palestiniennes se déroulaient sans une bonne préparation, « *cela pourrait mener à une certaine forme de guerre civile* ».

Le processus de paix devra être mis à l'abri de tout détournement ou bouleversement qui pourrait survenir à tout moment sur la scène moyen-orientale. Les dirigeants de la région étant mortels, il est nécessaire de structurer le processus diplomatique de façon à ce qu'il survive à tout changement de régime et qu'il résiste aux tensions intérieures non liées au conflit israélo-arabe au Liban comme en Syrie, en Jordanie ou en Israël.

La confiance entre les négociateurs demeure limitée et ne peut s'établir qu'avec le temps. Elle est cependant nécessaire pour parvenir à un niveau de coexistence acceptable. Les Palestiniens doivent être sûrs que les Israéliens sont sincères sur le caractère « provisoire » de l'autonomie ; les Israéliens doivent être assurés qu'ils ne se trouveront pas face à un Etat palestinien au terme de la période intérimaire de cinq ans. Les Syriens doivent savoir si Israël a vraiment l'intention de se retirer du Golan et les Israéliens veulent savoir à quel genre de paix s'attendre de la part de Damas et en échange de quel retrait du Golan. Des mesures de confiance (*confidence-building measures*) ou des initiatives visant à réduire les tensions doivent être prises de tous côtés. Dans le processus de négociation israélo-arabe, nombre de questions fort sensibles n'ont pas encore été abordées. Il s'agit notamment du statut de Jérusalem, de la revendication palestinienne du « droit au retour », du sort des implantations israéliennes et de la situation politique, économique et sociale future des Palestiniens dans leurs différents pays de résidence.

Des progrès diplomatiques considérables ont néanmoins été enregistrés depuis la fin de la guerre du Golfe. Les nouvelles réalités internationales et régionales ont eu une grande influence sur les rapports israélo-arabes au cours des deux dernières années. Ces transformations ont permis de faire avancer les négociations et de rendre la paix réalisable mais non inévitable. Les Etats-Unis doivent, par conséquent, poursuivre leur rôle de médiateur actif, engagé et toujours mesuré. Au pire, l'engagement américain dans le processus de paix est à même de rendre le conflit plus « gérable » et moins imprévisible. Washington a toujours besoin d'être soutenu par d'autres pôles de puissance comme la Communauté européenne et le Japon pour pouvoir maintenir et consolider la paix. Quelles que soient les appréhensions dans la région quant à l'orientation et au déroulement du processus de paix, les chances d'avancer sérieusement dans les négociations directes entre les parties n'ont jamais été aussi favorables dans l'histoire du conflit arabo-israélien.

collection ramses



les grandes
questions
de l'actualité
internationale

L'Allemagne, une nouvelle hégémonie ? examine les dimensions économiques et politiques de l'unification allemande et en évalue l'impact sur l'équilibre européen ; ce livre analyse notamment :

- les difficultés internes du processus d'unification économique et ses enjeux pour l'économie mondiale ;
- les données principales de la politique militaire et de sécurité de la RFA dans le contexte du désarmement en Europe ;
- la vision allemande de l'Europe communautaire dans la perspective de Maastricht ;
- l'engagement politique, économique et financier de l'Allemagne à l'Est de l'Europe.

160 pages, 86 F, juin 1992

Premiers titres :

- **Golfe et Moyen-Orient : les conflits**, par Bassma Kodmani-Darwish et May Chartouni-Dubarry, 80 F, 144 pages, mai 1991. Dunod Editeur.
- **Pétrole : crises, marchés et politiques**, par Pierre Jacquet et Françoise Nicolas, 80 F, 160 pages, mai 1991. Dunod Editeur.

En vente chez votre libraire habituel.

Joseph

Lindisso
et à m

Cette
problè
définit
palestin
global

Ce sys
conflit
dans la
— et l
israélo-
entre l

Notre
sécurité
et que
de me:
chacun
politiq
est cor
diverse
d'accé
une fo

* Direc
Les opi
nullem
son con

** Les
l'égide
cadre d
donner
plus dé