

efficace de négociation, il faudra de toute évidence élaborer un cadre de travail plus général.

En théorie, le noyau d'une telle structure serait le Conseil de sécurité des Nations-Unies. En fait, cette instance a été mise sur pied précisément pour remplir cette sorte de mission, soit régler par des moyens pacifiques des conflits constituant par ailleurs une menace pour la paix internationale. Malheureusement, la crédibilité du Conseil est aujourd'hui passablement entamée. L'affrontement entre l'Est et l'Ouest et la méfiance que ces deux blocs nourrissent à l'égard l'un de l'autre ont enlevé au Conseil l'élément qui devait constituer sa principale force et son autorité, soit l'unanimité de ses membres permanents.

Au cours des dernières années, la plupart des questions reliées au problème palestinien ont eu tendance à diviser sérieusement les membres du Conseil. Par contre, l'unanimité qu'a suscitée récemment une résolution visant à mettre un terme à la guerre irano-irakienne constitue peut-être le signe que les membres permanents du Conseil commencent à comprendre que, vu l'extrême gravité de certains conflits internationaux, ils ne peuvent se permettre de ne pas coopérer. Nul doute que le problème israélo-arabe entre, lui aussi, dans cette catégorie. En fait, le Conseil de sécurité réunit la plupart des conditions préalables pour constituer un cadre approprié au traitement de la question israélo-arabe. Son mandat est clairement défini, et il jouit d'une vaste représentation géographique. Il est doté de règles reconnues de procédure et de conduite. Il constitue, ou du moins il pourrait constituer, une instance relativement souple, habilitée à créer des organes subsidiaires qui seraient chargés de tâches particulières. Il possède un personnel permanent et il est dirigé par un fonctionnaire de haut niveau, soit le Secrétaire général.

En dépit de toutes les frustrations qu'il a connues, le Conseil de sécurité a parfois réussi, en temps de crise, à réunir un précieux consensus. Quand il y a eu médiation, conciliation, bons offices, enquêtes factuelles ou missions d'observation et de maintien de la paix, le Conseil a su improviser et innover. Les membres permanents du Conseil, tout comme ceux qui leur sont étroitement associés, sont mis à l'abri des majorités écrasantes par la règle du veto, ou de l'unanimité. Ainsi, Israël serait, comme il l'a si souvent été dans le passé, protégé par le veto des

États-Unis tandis que la Syrie, voire d'autres pays, le seraient par le veto des Soviétiques.

Malgré toutes ses lacunes, et malgré les hauts et les bas qu'il a connus dans son histoire, le Conseil de sécurité constitue un mécanisme important qu'on ne saurait écarter lorsqu'il s'agit de gérer les crises. En fait, il n'existe actuellement aucune instance vraiment comparable. Le fait que le Conseil de sécurité ne soit désormais plus considéré par le monde occidental comme une instance appropriée à la recherche d'une solution au conflit du Moyen-Orient est d'autant plus regrettable que cette tribune réunit plus que tout autre mécanisme les préalables requis.

QUELS SONT EN FAIT CES PRÉALABLES ?

Premièrement, le Conseil accorde une représentation équilibrée aux principales puissances dont la participation active et constructive est presque indispensable à l'élaboration d'une solution pacifique au problème israélo-arabe. Cette réalité est particulièrement vraie dans le cas des États-Unis et de l'URSS. Même si depuis quelques années, les États-Unis et certains milieux en Israël insistent pour que l'Union soviétique soit tenue à l'écart des pourparlers importants sur le problème du Moyen-Orient, une pareille exclusion se révélerait non seulement irréaliste, mais irait également à l'encontre des leçons de l'histoire. Les époques les plus propices à l'élaboration d'un règlement constructif ont en effet été celles où l'Union soviétique a été activement associée aux délibérations, soit en 1948, au moment de la création de l'État d'Israël, en 1967 quand on a adopté la résolution 242, ou encore en 1973, après la guerre du Kippour, lorsque l'URSS a partagé avec les États-Unis la présidence de la conférence sur la paix au Moyen-Orient. Le refus de prendre en considération les opinions de l'Union soviétique, ses intérêts légitimes au Moyen-Orient et sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité (comme, par exemple, pendant les périodes qui ont précédé et suivi l'invasion du Liban par Israël en 1982) n'a eu par le passé que des conséquences négatives dans le meilleur des cas, voire désastreuses, dans les autres.

Il est essentiel que toutes les parties au problème israélo-arabe soient représentées d'une façon qui soit acceptable à leurs yeux et à ceux des autres participants. Ici, bien entendu, le problème tient à la représentation de la Palestine et, plus particulièrement, à celle de l'OLP. C'est d'ail-

leurs cette question qui a finalement fait échouer la prometteuse conférence de 1973 sur la paix au Moyen-Orient et qui constitue l'essentiel du litige. Au cours des dernières années, on a consacré plus d'efforts et d'attention à cette question qu'à tout autre élément du dilemme palestinien, sans pour autant lui avoir trouvé de solution valable.

Le problème ne tient pas uniquement au fait que l'OLP a déclaré ouvertement son intention d'établir en Palestine un État laïque pour les Musulmans, les Chrétiens et les Juifs ou encore, au fait que certaines factions du mouvement prônent la lutte armée, laquelle constitue d'après certains le seul moyen pour l'OLP d'être prise au sérieux. Une autre difficulté tout aussi importante réside dans le fait que la principale carte de négociation dont dispose l'OLP est en fait la reconnaissance du droit d'Israël à l'existence, droit qu'Israël et l'Occident considèrent comme la condition préalable à la participation de l'OLP. Par conséquent, si l'on se fie à la logique de l'argument, l'OLP n'aurait aucun intérêt à jouer cette carte avant le début des négociations, mais d'un autre côté, elle ne sera pas admise à la table des négociations tant qu'elle ne l'aura pas jouée.

Il va falloir que le reste du monde fasse preuve de bonne volonté, de persuasion et de coopération pour rompre ce cercle vicieux. Une fois de plus, le Conseil de sécurité pourrait constituer l'instance fondamentale. Il représente, soit dit en passant, la seule tribune mondiale au sein de laquelle il arrive parfois à Israël et à l'OLP de se retrouver à la même table.

Le cadre de négociation choisi devra tenir compte, d'une part, de la détermination des États arabes à négocier le problème dans son ensemble et, d'autre part, de l'importance qu'accorde Israël à la tenue de négociations séparées avec les différents États concernés. Étant une organisation d'États souverains indépendants, l'ONU constitue une instance particulièrement appropriée, car elle est extrêmement sensible à la prééminence de la souveraineté nationale. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles elle est si souvent critiquée par l'opinion publique. Pour dissiper les craintes de ceux qui redoutent que le Conseil use d'un indésirable moyen de contrainte pour résoudre le problème israélo-arabe, il suffit de leur rappeler toute l'histoire passée de cet organe de l'ONU. Par ailleurs, le Conseil de sécurité recèle de nombreuses possibilités en matière de persuasion et de conciliation, et il permet

aux parties de «sauver la face». À de nombreuses reprises dans le passé, il a été le prétexte invoqué pour instaurer des cessez-le-feu, ou opérer des retraits et des revirements politiques, non seulement au Moyen-Orient, mais aussi dans le sous-continent indien, en Afrique et ailleurs dans le monde. Dans le mesure où le Conseil aborde les problèmes dans un esprit d'unanimité, il peut aider les adversaires à se montrer raisonnables sans pour autant sembler faire preuve de faiblesse.

LES ENJEUX PLACÉS SUR LA TABLE des négociations au Moyen-Orient (la sécurité et la survie des États concernés) sont tellement importants qu'il conviendrait d'assortir d'une garantie internationale toute entente qui pourrait être conclue. En fait, les garanties collectives de sécurité constituaient l'un des principaux objectifs du système décrit dans la Charte. Au Moyen-Orient, les garanties bilatérales, même si de puissants gouvernements étaient disposés à les accorder, seraient loin d'être aussi satisfaisantes que des garanties collectives, et elles pourraient même mettre la paix internationale en péril.

Nul doute qu'un pas gigantesque serait franchi si les cinq membres permanents du Conseil de sécurité garantissaient un accord de règlement au Moyen-Orient; mais une telle éventualité est-elle vraiment inconcevable ? Si la négociation se déroule *en dehors* des Nations-Unies, les problèmes à surmonter seront les mêmes qu'à l'intérieur. Il serait plus facile d'essayer d'utiliser le Conseil de sécurité comme on l'avait prévu il y a quarante ans. Est-il futile de se demander, lorsqu'il s'agit d'une question internationale d'une telle importance, si les grandes puissances seraient prêtes, après quarante ans, à envisager une mesure aussi révolutionnaire ? □

