
Les Etats-Unis, force de stabilité sur la scène internationale

James Baker

Debout, dans son bureau au cinquième étage de ce complexe cosu où se trouve la célèbre étude *Baker & Botts*, il tend la main pour souhaiter la bienvenue, mince, droit, rigoureux dans son complet classique, mélange de distinction britannique, d'assurance WASP et d'intonation texane, secrétaire au Trésor, secrétaire d'Etat, ce familier des arcanes politiques internationales, est un ardent promoteur du leadership américain dans le monde et convaincu que seuls, les Etats-Unis sont aptes à défendre les principes de démocratie, de droits de l'Homme, de libéralisme économique, sans aucune arrière-pensée colonialiste. James Baker, c'est le porte-étendard d'une politique active et interventionniste américaine dans le monde. Sous le mandat de son ami le président George Bush, il a marqué de son sceau la carte géopolitique du Moyen-Orient et a supervisé les principales étapes qui ont forgé la destinée des Etats de la région: accord de Taëf, guerre du Golfe, conférence de Madrid... Contrairement à Henry Kissinger, pionnier de la politique des "petits pas" et des règlements bilatéraux, Baker a su mieux ménager les susceptibilités arabes et n'a pas hésité à user de pressions, tant sur Israël que sur les diverses parties arabes, pour mettre sur pied une conférence de paix globale où les Arabes sont censés faire bloc face à Israël, malgré la nette préférence des gouvernements israéliens successifs pour des négociations séparées. Depuis, George Bush a perdu les élections; une Administration nettement plus favorable aux thèses d'Israël a vu le jour, composée d'anciens activistes de l'AIPAC, le tout-puissant lobby pro-israélien de Washington et de sympathisants. Yasser Arafat et Yitzhak Rabin

ont surpris le monde en se serrant la main sur la pelouse de la Maison-Blanche un certain 13 septembre 1993, bouleversant les données régionales et changeant les règles de Madrid... James Baker, présent parmi tous les invités officiels de ce jour, était resté loin des caméras, méditatif. Quelque temps après cependant, on l'a vu commenter à la télévision cet événement unique, rappelant que "ce n'est pas encore la paix" et exaltant "l'esprit de Madrid". Lorsque, au cours d'un discours prononcé devant le lobby pro-arabe de Washington (NAAA), il estime que "l'autonomie palestinienne devrait assurer la sécurité d'Israël", il est accusé le lendemain par Hanan Ashrawi de tenir un "discours électoral". James Baker serait-il candidat à la présidence? Il sourit: "C'est encore trop tôt pour en parler". Jouissant de l'estime du gotha politique international, conciliant une réputation d'intégrité et des liens solides avec le monde des affaires, il a tous les atouts pour se faire élire. Y compris les mémoires qu'il rédige actuellement et qui racontent son expérience personnelle et ses relations avec les leaders de ce monde.

— *Monsieur Baker, le Moyen-Orient en général et le monde arabe en particulier vous considèrent comme le principal architecte et l'initiateur du processus de paix. Un processus de paix basé sur les principes de justice, d'égalité, de dignité et de reconnaissance des droits de tous les peuples de la région. En même temps, les observateurs ont le sentiment que la poignée de main entre Arafat et Rabin est le fruit des efforts que vous-même et le président George Bush avez déployés pour lancer les négociations de paix, et que ce fruit a été cueilli par l'Administration Clinton. Pouvez-vous nous raconter la genèse de Madrid?*

Il m'est aujourd'hui difficile de rentrer dans les détails historiques du processus de Madrid, car c'est le thème principal du livre que je rédige actuellement. Bien sûr, les procès verbaux de certaines réunions avec les leaders du Moyen-Orient ne sont pas susceptibles d'être publiés pour des raisons de sécurité mais je ne me priverai pas de communiquer mes impressions personnelles. Il m'est impossible de le faire aujourd'hui sans violer l'accord conclu avec mon éditeur, néanmoins je peux donner un aperçu général. Peu après l'élection du président Bush, dans les années 1989-90, nous avons intensifié nos efforts pour lancer le processus de paix. Nous étions prêts de réussir, quoique la formule initiale n'englobait pas toutes les parties concernées, contrairement au processus de Madrid. Cette tentative devait échouer avec la chute du gouvernement d'union nationale en Israël et la formation d'un cabinet dominé par le Likoud. Ce qui a, à mon avis, rendu possible la conférence de Madrid et la réunion des Arabes et des Israéliens, pour la première fois, autour de la table des négociations, c'est l'écroulement du communisme, la fin du conflit Est-Ouest et surtout la défaite de l'extrémisme durant la guerre du Golfe représenté par le radicalisme de l'Irak. Tout cela devait, je pense, créer un climat qui nous permit de

déceler ce que nous avons considéré alors comme l'occasion à saisir ("a window of opportunity"). Nous avons ainsi réussi à convaincre les parties concernées qu'il était dans leur intérêt à tous de se réunir pour essayer de négocier une paix juste et globale.

— *Comment avez-vous réussi à convaincre des personnalités comme Shamir, Rabin, Assad, le Roi Hussein... de s'asseoir à la table des négociations?*

Je crois que tous ces leaders voudraient voir s'instaurer la paix dans la région. Que ce soit Israël ou les États arabes, leur intérêt à tous réside dans une solution pacifique de leurs différends. Bien sûr, il en est, parmi eux, qui ont exploité le conflit pour se maintenir au pouvoir et continuent de le faire, mais je ne pense pas que ce soit le cas de ceux qui se sont engagés dans le processus de Madrid. Je ne parle pas, bien entendu, de ceux, extrémistes et radicaux, qui ne veulent absolument pas reconnaître, par exemple, le droit d'Israël à l'existence, en tant que nation. A mon avis, si nous avons réussi à convaincre les responsables israéliens à s'asseoir à la table des négociations, c'est parce que pour la première fois, nous avons pu leur offrir ce qu'ils disent réclamer depuis quarante ans, à savoir l'occasion pour eux de négocier avec leurs voisins arabes. D'un autre côté, la chute de l'Union Soviétique en tant que tuteur pour les Arabes, ainsi que la défaite du radicalisme et de l'extrémisme incarnés par l'Irak, ont achevé de persuader les Arabes qu'il était dans leur intérêt de négocier.

— *Depuis la poignée de main Arafat-Rabin, les Arabes ont le sentiment que le nouveau processus initié sous l'Administration Clinton est différent de "l'esprit de Madrid", qu'il a dévié de ses objectifs initiaux: de négociations globales à des négociations directes, d'un règlement général à une multitude de paix séparées, semblables à Camp David...*

Laissez-moi plutôt répondre à ceux-là avant que vous ne poussiez trop loin: avant de lancer le processus, nous avons longtemps discuté sur le point de savoir s'il fallait prévoir, dans les règles de Madrid, que les négociations seraient toutes liées et interdépendantes. Pour notre part, malgré notre volonté de parvenir à une paix juste et globale, nous étions particulièrement réticents à l'idée d'établir un lien formel entre les différentes tractations. Il en allait de même pour Israël, et bien que certains États arabes exagèrent ce lien, la plupart d'entre eux n'en firent pas une condition majeure.

— *Il est pourtant frappant de vous entendre utiliser le terme de "règlement global" plus souvent que ne le fait le secrétaire d'Etat Warren Christopher et plus généralement l'Administration Clinton qui met plutôt l'accent sur les discussions bilatérales. De temps en temps seulement, et comme pour*

rassurer les Arabes, elle parle de paix globale. Où réside exactement "l'esprit de Madrid" auquel vous vous référez souvent?

De notre point de vue, il ne fallait pas instaurer de lien formel entre les négociations, c'est tout. Les Palestiniens et les gouvernements arabes étaient libres, s'ils le désiraient, d'établir ce lien à leur guise. Ils auraient pu décider que l'un n'avancerait pas sans l'autre; ils ne l'ont pas fait, et les Palestiniens ont choisi d'avancer avant que cela ne bouge sur les autres axes de négociations.

Lorsque je mentionne "l'esprit de Madrid", je veux parler de la volonté des différentes parties, longtemps ennemis jurés et en guerre, de s'asseoir ensemble à la table et d'essayer de régler pacifiquement leurs problèmes... Dans ce sens, je ne pense pas que "l'esprit de Madrid" soit violé. En fait, un progrès dans les pourparlers syro-israéliens — et par voie de conséquence libano-israéliens — est beaucoup plus probable aujourd'hui, ces deux pays n'étant plus tenus d'attendre le règlement de la question palestinienne, comme cela était le cas auparavant .

— Dans votre discours à la convention annuelle du lobby arabo-américain à Washington (NAAA), vous avez dit que "la sécurité d'Israël devrait devenir une priorité palestinienne". Hanan Ashrawi devait vous accuser le lendemain de tenir un discours électoral.

C'est parce que j'ai utilisé Le mot "autonomie" au lieu d'"autodétermination", quoique pour moi, ces deux mots soient interchangeable. Je reste néanmoins convaincu que si la situation en Israël ne s'améliore pas sur le plan de la sécurité et si des actions terroristes sont lancées à partir de Gaza et de Jéricho, l'accord tout entier est condamné à l'échec et il n'y aura pas de phase transitoire d'autodétermination ("interim self-government") pour les Palestiniens.

— Ne craignez-vous pas cependant qu'ayant à coopérer — en vertu de l'accord — avec les forces de police israéliennes, l'OLP n'ait à faire face à une opposition croissante dans les rangs palestiniens?

Je ne pense pas et en tout cas, cette question déterminera si l'OLP est suffisamment forte pour promouvoir l'accord signé avec Israël et convaincre ceux qui s'y opposent. Il est vrai qu'ici, à Washington, la dose d'optimisme est un peu excessive. C'est pourquoi, au lendemain de la signature (de la Déclaration de principes israélo-palestinienne), j'ai souligné que ce n'était pas encore la paix, mais que simplement la paix apparaissait désormais possible. Les parties concernées ont encore de difficiles problèmes à résoudre et ils rencontreront encore beaucoup d'obstacles pour appliquer l'accord.

– *Qu'advient-il des questions relatives à Jérusalem, au sort des réfugiés palestiniens, aux colonies de peuplement israéliennes? Et surtout y aura-t-il, oui ou non, un Etat palestinien indépendant?*

Ces sujets sont importants, en particulier la question relative à Jérusalem, qui est la plus difficile et qu'il ne faudra aborder qu'à la fin. Les règles de Madrid prévoient une phase transitoire d'autodétermination pour cinq ans. Dès la troisième année, s'ouvrent les pourparlers concernant le statut permanent (des territoires occupés) au cours desquels ces thèmes seront abordés.

Les Etats-Unis, médiateurs ou catalyseurs?

– *Quelle est votre définition du rôle des Etats-Unis dans le processus de paix: médiateurs, partenaires, coordinateurs, catalyseurs...?*

J'ai toujours estimé, depuis la mise sur pied du processus de Madrid, que les Etats-Unis pouvaient servir de catalyseurs pour la paix. Ils peuvent également faciliter les choses si les parties le veulent et même, dans certaines circonstances, jouer les médiateurs, mais uniquement dans le cas où les parties elles-mêmes le désirent. Les Etats-Unis ne peuvent pas façonner la paix et ils ne peuvent pas non plus la désirer davantage que les Arabes et les Israéliens eux-mêmes. C'est à ceux-là que revient la tâche de faire la paix.

– *Mais si les pourparlers aboutissent à une impasse, ne faut-il pas prendre l'initiative?*

Je crois que les Etats-Unis ont déployé tous les efforts nécessaires pour faire avancer le processus de paix. On observe actuellement une pause à Washington. Pendant ce temps, Israéliens et Palestiniens s'attaquent aux modalités d'application de la Déclaration de principes.

– *Pensez-vous que l'initiative norvégienne a neutralisé le rôle américain?*

Je ne crois pas. A mon avis, il faut féliciter le gouvernement norvégien pour ce qu'il a pu réaliser en servant de canal discret et confidentiel entre les Israéliens et la direction de l'OLP. Mais je pense que les Etats-Unis peuvent encore faire beaucoup pour promouvoir la cause de la paix. Il est même certaines tâches que seule l'Administration américaine peut accomplir: superviser les discussions multilatérales, les négociations bilatérales, organiser l'assistance économique pour la région et prévoir au terme d'une phase de consultation, les garanties de sécurité au

Moyen-Orient, notamment sur les hauteurs du Golan.

— *Quel rôle peuvent aujourd'hui jouer les Etats-Unis pour faire avancer les négociations entre Israël d'une part et la Syrie et le Liban d'autre part? D'autant plus que tout le monde s'accorde à souligner la nécessité d'un engagement américain sur les deux fronts pour faire aboutir les pourparlers. Est-il vrai que des négociations secrètes sont ouvertes entre la Syrie et Israël?*

Vous savez, l'accord entre Israël et l'OLP n'aurait jamais eu lieu autrement que dans les coulisses. Il n'aurait jamais vu le jour sous les lumières des projecteurs. Et le fait est que, si accord il doit y avoir entre Israël et la Syrie puis le Liban, il est plus que probable que la même voie sera suivie. A mon avis, ce qui compte, c'est le fond non la forme. Parfois, des questions particulièrement difficiles et politiquement délicates peuvent être résolues seulement en privé.

— *Croyez-vous que le problème du Golan puisse être résolu sans une participation ou une médiation directe des Etats-Unis?*

Je ne sais pas mais il me semble que l'administration actuelle est préparée, comme nous l'étions avant elle, à s'impliquer pour parvenir à une solution.

— *Partagez-vous l'opinion de ceux qui affirment qu'aucun progrès ne peut être enregistré dans les pourparlers libano-israéliens avant qu'il n'y ait des résultats dans les négociations syro-israéliennes et que par conséquent les deux axes, syrien et libanais, sont liés?*

Oui, c'est mon sentiment.

— *Aviez-vous prévu cela dès le début du processus de paix ou bien avez-vous abouti à cette conclusion en cours de route?*

Cela était clair dès le moment où la Syrie a déployé ses troupes au Liban pour y instaurer une certaine stabilité. Dans ces conditions, je ne crois pas qu'il puisse y avoir une avancée quelconque dans les pourparlers avec le Liban avant que cela bouge avec les Syriens.

Si le gouvernement libanais pouvait s'engager à garantir une période de six mois de stabilité le long de la frontière nord d'Israël sans qu'il y ait des tirs de katioucha, alors je pense que des progrès pourraient intervenir dans les négociations libano-israéliennes. Le problème est que le gouvernement libanais est incapable de tenir un tel engagement puisque cela impliquerait que soit réglée la question du Hezbollah. Si l'armée libanaise avait été en mesure de le désarmer, elle l'aurait déjà fait...

Ce n'est que dans cette hypothèse d'un Liban-sud pacifié qu'Israël serait disposé à se retirer de la zone de sécurité qu'il a établie dans cette région.

— *Comment un gouvernement, avec un territoire occupé, peut-il prendre l'initiative de désarmer un mouvement qui se réclame de la résistance? Pourquoi ne pas renverser les rôles et demander à Israël de faire le premier pas, de se retirer du Sud-Liban ou, à tout le moins, d'annoncer son intention de se retirer et d'établir un calendrier précis en ce sens?*

Ce serait mettre la charrue avant les boeufs, si j'ose m'exprimer ainsi. Je ne pense pas que les officiels libanais croient vraiment qu'Israël veuille prendre le Liban. Mais le Hezbollah pourrait bien changer l'équation.

— *Pourtant l'occupation israélienne date d'avant la présence du Hezbollah en tant que mouvement organisé...*

C'est vrai, mais l'occupation israélienne était, à l'époque, justifiée par les attaques terroristes contre le nord d'Israël lancées par les milices palestiniennes. Depuis, le gouvernement libanais les a désarmées.

— *Où est donc la place de la résolution 425 (prévoyant le retrait total et inconditionnel d'Israël du Liban-Sud)?*

C'est une résolution qu'il faudra bien appliquer, à un moment donné. C'est notre position. Mais à moins d'expulser Israël par la force — et cela est impossible — il faut négocier le retrait de ses troupes et c'est bien cela l'objet des pourparlers libano-israéliens. La 425 existe et elle est reconnue, certes, mais vous devez mettre au point son mécanisme d'application. En vain avons-nous essayé de convaincre le gouvernement libanais que s'il pouvait y avoir six mois de stabilité sur la frontière libano-israélienne, alors nous pourrions intervenir et aboutir au retrait d'Israël. Nous n'avons jamais pu y parvenir car il n'y a jamais eu la volonté de désarmer le Hezbollah, lequel, comme vous le savez, reçoit ses armes de l'Iran, via Damas.

— *Ne pensez-vous pas que les relations entre les Etats-Unis et l'Iran et la politique de "dual containment" suivie par Washington (endiguement) font également partie de l'équation?*

C'est exact.

— *Quid de l'interdiction pour les Américains de voyager au Liban? Est-ce que cette mesure restrictive est liée aux négociations de paix?*

Non, je crois plutôt qu'elle reflète un souci légitime et sincère du gouvernement américain de ne pas prendre de risques en laissant ses citoyens aller au Liban, pour des raisons de sécurité.

— Et qu'en est-il du soutien économique américain à la reconstruction du Liban? Dans votre discours à la convention du lobby arabo-américain à Washington vous avez dit que "la Syrie peut payer cher son hésitation aux négociations de paix, pas seulement en ce qui concerne le Golan, mais aussi en matière de support économique occidental ". Est-ce que ceci s'applique également au Liban? L'aide économique est-elle tributaire du progrès enregistré dans les pourparlers?

Oui, c'est bien ce que j'ai voulu dire. Comme vous le savez, sous notre Administration, nous avons proposé une assistance militaire pour l'armée libanaise, qui ne fut pas votée par le Congrès, car certains groupes aux Etats-Unis ne voudraient pas voir l'aide adressée au Liban finir au bénéfice de la Syrie, à moins d'un progrès dans les négociations. C'était une manière de reconnaître le lien entre les deux axes, libanais et syrien.

— Les Etats-Unis ont clairement fait comprendre qu'ils n'ont pas les moyens de supporter tout seuls le poids de l'aide économique à Gaza-Jéricho. Ceci est également vrai pour le Liban. Pensez-vous que le rôle américain dans la région du Proche-Orient est essentiellement politique et consiste à faire avancer le processus de paix, et que l'Europe devra se charger du volet économique?

Non, je crois que les Etats-Unis joueront un double rôle, politique et économique. Une part substantielle de notre budget en matière d'assistance va déjà à l'Egypte et à Israël...

Que devient le nouvel ordre mondial?

— Quelle est votre propre conception du "nouvel ordre mondial", ce concept lancé par le président Bush? Ce qui se passe aujourd'hui à travers le monde répond-il à cette définition?

Vous savez, chacun défend cette idée à sa façon. Ce que le nouvel ordre mondial implique, c'est l'attrait de la démocratie, de l'économie libre et des principes et valeurs incarnés par l'Amérique chez un nombre croissant de pays. Bien entendu, de nombreux Etats n'ont pas encore souscrit à ces principes, tels que certains régimes en Amérique Latine ou les pays de l'ancienne Union soviétique...

– *Les Etats-Unis seraient-ils favorables à l'émergence d'une Europe puissante et cohésive, d'une Russie forte?*

Oui, oui, certainement. Nous voulons voir émerger une Europe forte avec laquelle nous pouvons entretenir de bons rapports commerciaux. Nous aimerions également voir émerger une Russie forte et solide, pour qu'elle n'implose pas en une multitude de conflits ethniques et de guerres civiles. Comme nous aimerions voir enfin réglé le conflit israélo-arabe, afin que la région du Moyen-Orient s'engage sur la voie du développement économique et qu'elle expérimente les valeurs et les principes qui ont tant servi les Etats-Unis.

– *Craignez-vous le renforcement du courant isolationniste aux Etats-Unis?*

La tendance protectionniste actuelle m'inquiète sincèrement. C'est une erreur que les Etats-Unis ont déjà commise au lendemain de la Première Guerre mondiale et qui a eu des effets désastreux. Il existe beaucoup de pays à travers le monde qui sont encore attachés au leadership américain: les Etats-Unis ont été une force de stabilité sur la scène internationale. Tout le monde sait que c'est le seul pays qui n'a pas de visées territoriales et n'en a jamais eu. Nous l'avons prouvé tout au long de notre histoire. Lorsque la question de la réunification de l'Allemagne s'est posée, j'ai constaté avec intérêt que tous les pays européens désiraient que les troupes américaines demeurent en Europe. Mais ce qui m'a touché davantage, c'est lorsque le président Gorbatchev lui-même nous a dit: "Si l'Allemagne se réunifie, nous espérons que vous garderez vos troupes stationnées en Europe, en tant que force de stabilité". Telle est notre réputation et notre tradition et je crois que ce serait désastreux de voir les Etats-Unis se recroqueviller sur eux-mêmes, devenir protectionnistes et isolationnistes.

*Entretien conduit
à Washington par
Carole Dagher*