

Des dilemmes compliqués pour l'Europe

L'UE devrait tirer parti de son expérience dans les opérations de maintien de la paix au Proche-Orient. Attendre que les USA se chargent de tout résoudre serait une grave erreur.

Mariano Aguirre

L'Union européenne présente une position spéciale et délicate en ce qui concerne le conflit palestinien-israélien. Avec les contributions de l'UE et des Etats membres, l'Europe apporte la plus grande quantité de fonds pour l'aide humanitaire et le soutien de l'Autorité palestinienne. D'un autre côté, certains pays européens ont été des puissances coloniales dans la région, et des contingents de juifs sont sortis de certains de ces pays pour fonder et peupler Israël après 1948. L'UE, de plus, est un puissant allié des Etats-Unis, avec lesquels elle partage des valeurs et des idéaux politiques et économiques, tels la démocratie et le libre marché.

Précisément à cause de l'héritage colonial de la Grande Bretagne et de la France dans la région, de la décadence de ces puissances à partir de la Seconde Guerre mondiale, de l'implication controversée de Londres dans la partition de la Palestine et de Paris en Syrie et au Liban, le rôle de l'Europe présente des limitations historiques. Parallèlement, l'importance croissante des USA dans la région depuis les années soixante a été un facteur essentiel pour reléguer l'Europe à un rôle politique secondaire.

Cependant, le gain de poids international de l'UE, la nécessité de stabiliser des zones géographiques proches et la croissante immigration en provenance des pays arabes, ont été des facteurs déterminants pour l'élargissement progressif de son engagement dans la région du Proche-Orient et de la Méditerranée, et pour son implication dans la résolution du conflit palestinien-israélien.

Cette implication a adopté trois formes. D'abord, promouvoir un accord de paix basé sur la solution des deux Etats. A cette fin, l'UE a accepté, depuis les Accords d'Oslo de 1993, d'être un puissant bailleur de fond et de jouer un rôle facilitateur dans les négociations en gardant un profil politique bas, le leadership revenant aux Etats-Unis.

Deuxièmement, l'UE a développé depuis les années soixante une relation étroite avec Israël. L'inclusion de ce pays dans la politique européenne de voisinage en

2003, l'Accord d'Association entre Israël et l'UE et le Plan d'Action entre les deux pays sont les cadres de relations de plus en plus intenses.

Enfin, l'UE est le principal partenaire commercial d'Israël. Le volume des importations en provenance d'Europe est le plus grand du pays. Aussi l'Europe est le deuxième destinataire de ses exportations. Pour l'UE, Israël est un pays qui partage avec elle un héritage culturel et politique commun, mais avec lequel il est difficile de maintenir une relation totalement normalisée en raison du conflit avec les palestiniens.

Responsabilités partagées

Cependant, un rôle plus actif de l'Europe au Proche-Orient ne doit pas se limiter au conflit palestinien-israélien. Pour Bruxelles, cela suppose d'assumer des responsabilités sur des questions complexes telles le Liban, les négociations entre la Syrie et Israël au sujet du Plateau du Golan, le rôle du Hezbollah et de l'Iran. Le fait qu'Israël persiste à lier Téhéran à toute concession aux palestiniens, place les tiers acteurs, tels Washington et l'UE, dans une position complexe.

Deux messages du gouvernement des USA pourraient provoquer que l'UE adopte, à court et moyen terme, des politiques plus actives. D'un côté, le président Barack Obama a insisté dans plusieurs forums sur le fait que son pays ne peut pas résoudre en solitaire les problèmes du monde. Ceci représente une position révolutionnaire pour une nation qui a assumé le leadership global en tant que mandat divin et naturel. Il s'agit, de même, d'une reconnaissance de sa crise de légitimité et du rôle que jouent d'autres acteurs émergents dans le système international, tels la Chine, le Brésil, l'Inde et l'UE.

D'un autre côté, le président Obama a rendu plus explicite le lien entre la résolution du conflit palestinien-israélien et les autres problèmes de la région : de l'Afghanistan et l'Irak, à l'ensemble du monde arabe. Des fonctionnaires de l'administration américaine, et no-



Réunion du Quartet (de gauche à droite) : Tony Blair, envoyé spécial du Quartet, Hillary Clinton, secrétaire d'Etat des USA, Sergei Lavrov, ministre des Affaires étrangères de la Russie, Ban Ki-moon, secrétaire général de l'ONU et Catherine Ashton, Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Moscou, 19 mars 2010. / YURI KADOBNOV/AFP/GETTY IMAGES

tamment le général David Petraeus, ont récemment indiqué que la stabilité dans la région est un intérêt de sécurité nationale pour leur pays et que l'absence d'accord entre Israël et les palestiniens met en danger les forces de sécurité.

En exprimant explicitement la nécessité d'un rôle actif des autres acteurs dans le système international et le fait qu'une solution au conflit palestinien-israélien ne résoudra pas tous les problèmes mais qu'elle apporterait une grande aide, l'UE se voit obligée à adopter des politiques plus engagées. Le dilemme est de savoir si l'UE doit se limiter à collaborer et appuyer Washington dans les initiatives engagées, ou si le moment est arrivé de lancer ses propres politiques.

Les obstacles

Pour décider que faire, deux obstacles se posent initialement. Le premier, le fait que la politique des USA n'est ni linéaire ni claire, et parfois Washington ne partage pas l'information avec Bruxelles. De-

puis que Barack Obama et la secrétaire d'Etat, Hillary Clinton, demandèrent à Israël en 2009 de geler les colonies en Cisjordanie, jusqu'aux récentes tensions au sujet de nouvelles constructions israéliennes et des expulsions de familles arabes de leurs maisons de Jérusalem-Est, Washington a présenté une politique oscillatoire par laquelle il prétend convaincre le premier ministre Benjamin Nétanyahou qu'un accord sur les deux Etats est la meilleure solution pour la sécurité d'Israël. En Europe, on a tenté de savoir si Obama et l'envoyé spécial, George Mitchell, avaient un « plan B » au cas où Israël résisterait, mais ils n'ont obtenu aucune information jusqu'à ce que l'on voit clairement qu'il n'y en avait aucun.

Le second problème est que l'UE ne présente pas une position commune et qu'il est difficile qu'elle en trouve une. L'Union n'a pas encore fini de s'écarter de la décision des USA en 2006 de ne pas dialoguer avec le Hamas alors que ce groupe fut légitimement vainqueur aux élections dans les Territoires Occupés. De même, faisant partie du Quartet (Etats-Unis, Rus-

sie, UE et ONU), ses décisions sont en partie restreintes.

Compte tenu de ces problèmes, la déclaration du Conseil de l'UE du 18 décembre 2009 est significative. Entre autres, le Conseil confirma son appui aux négociations des USA pour atteindre un statut final incluant les frontières, Jérusalem, les réfugiés, la sécurité et l'eau. En même temps, il indiquait qu'il ne reconnaîtrait « aucun changement des frontières de 1967, celles de Jérusalem incluses, sauf ceux accordés par les parties ».

En mars, le Quartet émit un communiqué dans ce même sens où l'on indiquait que le gouvernement d'Israël devait geler la politique de colonisation, ce qui incluait la « croissance naturelle » qu'invoque Israël et les « avant-postes ». De même, l'annexion de Jérusalem-Est n'est pas reconnue par la communauté internationale, et celle-ci a manifesté une grande préoccupation au sujet de la situation humanitaire dans la Bande de Gaza.

Paroles et faits

Dans ces deux déclarations, l'UE freine un peu avant de dire ce qu'elle décidera si Israël poursuit la politique de colonies. C'est là le principal problème pour les palestiniens et les israéliens qui critiquent le gouvernement de Nétanyahou : pour le moment, ni Washington ni Bruxelles n'indiquent quelles mesures ils adopteraient si Israël ne cède pas. Parmi les options possibles, les USA pourraient commencer à imposer des restrictions militaires et l'Europe pourrait geler les négociations du Plan d'Action avec Israël. L'opinion publique des Territoires Occupés et de plus en plus de groupes de la société civile américaine et européenne, demandent aussi un boycott international des produits agricoles et manufacturés provenant des colonies illégales.

Dans le cas européen, la position des gouvernements devrait tenir compte des valeurs de l'UE, en particulier du droit international et des droits de l'homme, deux points mentionnés dans le traité de Lisbonne. L'UE peut être plus conséquente face à la violation par Israël du droit international, en commençant par le fait qu'Israël ne respecte pas ses engagements, en tant que puissance d'occupation, en déplaçant la population locale pour installer une population juive.

En ce qui concerne les colonies, et surtout Jérusalem-Est, l'Europe devrait maintenir et renforcer sa position de décembre, répéter sa condamnation des expulsions de familles arabes de leurs maisons et rejeter l'idée selon laquelle il s'agit d'une zone de litige alors qu'il s'agit d'un territoire occupé.

Le fait que l'UE ait récemment renforcé le niveau des relations avec Israël est une question controversée, puisque ceci octroie à ce pays des liens spéciaux

et ouvre la porte à des fonds annuels d'aide. L'Union indique, en même temps, que cette mesure est appliquée dans un contexte de partage des valeurs de la démocratie, du respect des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et du droit international humanitaire. Mais si Bruxelles respecte ses propres paroles, elle devrait être conséquente dans ces domaines.

En ce qui concerne Gaza, il est crucial que l'UE fasse pression pour que les passages soient rouverts, du moins entre Gaza et l'Égypte, et qu'elle s'offre pour garantir la sécurité tel qu'elle l'a fait pour le passage de Rafah. D'un autre côté, l'Europe doit faire tout son possible pour faciliter le dialogue et la négociation entre le Fatah et le Hamas, et indiquer, en particulier, qu'elle est prête à collaborer avec le gouvernement de réconciliation d'un futur Etat palestinien.

Un moment clé

Si à la fin 2011, le gouvernement des USA, l'Europe et la Ligue arabe n'ont pas réussi à ce qu'Israël et l'AP arrivent à un accord, une résolution du Conseil de Sécurité des Nations unies, favorable à la déclaration de l'Etat Palestinien sera nécessaire, avec des frontières fixes, Jérusalem-Est en tant que capitale et en exigeant la fin des colonies à Jérusalem-Est et en Cisjordanie. Ce sera là un moment décisif pour l'Europe. L'Autorité palestinienne est en train de mettre sur pied une réforme de l'Etat et une réforme économique, en grande partie avec l'aide européenne, dans le but explicite de déclarer l'Etat palestinien à la fin 2011.

Dans le cas où cet Etat palestinien serait créé, il est très probable qu'il faille déployer des forces de paix en Cisjordanie et à Jérusalem. Aussi bien Israël que l'AP préféreront les troupes des USA et de pays arabes, mais l'UE a une bonne expérience des opérations de maintien de la paix au Proche-Orient et elle pourrait jouer ce rôle. De ce fait, des forces politiques européennes contrôlent Rafah entre Gaza et l'Égypte, et ce sont des forces européennes qui s'occupent de la difficile mission de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL) entre le Liban et Israël.

L'Europe, tel que certains secteurs à Washington le reconnaissent, doit comprendre que sa position face au problème palestinien aura un impact sur ses relations avec le monde arabe et avec les communautés musulmanes immigrées sur le continent. Dans la mesure où le contentieux au sujet de Jérusalem-Est acquiert un ton dangereusement religieux, l'Europe doit aussi envisager la question arabe et palestinienne en tenant compte de sa propre sécurité. La tâche n'est pas facile, mais se limiter à attendre une solution de la part de Washington et un résultat des négociations graduelles qui n'aboutissent à rien, serait répéter une grave erreur. ■