

« La Ligue des Etats arabes véhicule de coopération régionale et internationale ? »

Ahmed Driss

Dans un article diffusé sur Internet, Edouard Bassil posait la question : à quoi sert la ligue des Etats arabes ? la comparant ainsi à l'ONU que le Général De Gaulle appelait en raison de son inefficacité « le machin ». L'auteur concluait qu'on serait tenté d'utiliser le même terme pour désigner la Ligue des Etats arabes, étant donné sa passivité face à tant de conflits qui s'opposent aux Etats membres.

Créé le 22 mars 1945 à Alexandrie en Egypte, la ligue des Etats arabes était considérée comme un contre-projet égyptien, proposé comme réponse aux tentatives britanniques de créer une fédération des Etats arabes qui unifierait les Etats du « croissant fertile » (Jordanie, Palestine, Syrie et Irak). Ce contre-projet aboutira donc sur la création d'une organisation qui réunirait des Etats arabes sans jamais les unifier.

La Ligue n'est pas une fédération d'Etats, la Ligue est tout simplement une organisation régionale qui n'a aucune autonomie décisionnelle, la Ligue n'a pas sa propre voix, la Ligue n'est que le porte-voix des différents Etats arabes. Le mécanisme de prise de décision dans les instances de l'organisation ne fait que confirmer ce propos. En effet, l'article 7 de la Charte de la Ligue, prévoit que seules les décisions prises selon la règle de l'unanimité engagent et obligent tous les Etats membres, les décisions prises selon la règle de la majorité n'engagent et n'obligent que les Etats qui les acceptent. Ce qui mène assez souvent à des blocages ou à des compromis passifs et inopérants.

Le blocage et la passivité de la Ligue des Etats arabes se sont accru après que les Chefs d'Etats arabes ont adopté une pratique qui n'est nullement prévue par la Charte de la Ligue, qui est la pratique des sommets de Chefs d'Etats. Rares sont en effet les sommets arabes depuis le premier sommet qui s'est tenu au Caire en 1964, qui n'ont pas été boycottés par tel ou tel chef d'Etat, ce qui abouti sur une rareté des décisions prise à l'unanimité et donc obligatoire pour tous.

Dans ce contexte, la ligue des Etats arabes pourrait-elle jouer un rôle de moteur régional et pourrait-elle créer une synergie avec le milieu internationale ?

Si on approche l'action de la ligue sur les différents plans sur lesquels elle eu à intervenir et en constatant les résultats qu'elle a accompli il serait très difficile de répondre par l'affirmative.

Commençons par un premier plan celui de l'intégration. Objectif inscrit dans le discours officiel arabe mais pas dans la Charte de la Ligue; malgré cela la ligue a essayé d'être le berceau de toute action intégratrice. A ce niveau l'expérience reste très décevante que ce soit sur le plan politique ou économique. Les pays arabes ayant plus ou moins définitivement écarté les projets d'unification globale à caractère politique, ont opté pour des projets de coopération économique et ils ont visé trop grand puisque dès 1964 ils ont créé le Conseil de l'unité économique arabe et le marché commun arabe. L'objectif était la réalisation progressive de l'unification économique complète entre les pays arabes et assurant la libre circulation des personnes et des biens en considérant l'ensemble du territoire arabe comme un territoire douanier unifié; les contractants ont convenu d'harmoniser leur politiques économiques et de coordonner les législations fiscales, financières et monétaires. Les résultats se sont avérées cependant loin d'atteindre les espérances. Un indice peu à lui seul démontrer l'échec : depuis 1980, le

commerce inter-arabe ne dépasse pas un milliard de dollars, soit seulement 1/78 de l'ensemble du commerce extérieur de ces pays.

Plusieurs éléments peuvent expliquer cet échec, les causes sont en effet multiples. Elles tiennent évidemment à des facteurs économiques et sociaux. Un projet d'intégration économique trop ambitieux, qui ne prend pas en considération les réalités nationales, produit des effets de distorsion très graves dans des économies déjà malades de nationalisme, de protectionnisme, de développement sectoriel inégal, de faiblesse de la capacité d'épargne et d'investissement et de déséquilibre démographique et qui les rendent incapable de s'adapter rapidement à la logique de l'intégration économique.

Mais aussi et surtout à des facteurs politiques et aux nombreux conflits qui opposent les régimes en place et dont la solution constitue une condition indispensable à la mise en place de tout processus d'intégration que l'on veut viable. Il est certainement illusoire d'envisager la création d'institutions économiques communes tant que persisteront les conflits qui divisent les pays arabes. Et sur ce plan la ligue des Etats arabes n'a pas pu jouer le rôle qui lui est naturellement assigné. Elle a pratiquement échoué ou eu un impact très limité à chaque fois qu'elle est intervenue dans le règlement d'un conflit inter-arabe tels que la guerre Algéro-Marocaine au début des années soixante, le conflit entre l'Irak et le Koweït, que ce soit à ses origines en 1961 ou récemment en 1990, les conflits entre le Yémen, Oman et l'Arabie Saoudite, le conflit entre le Qatar et le Bahreïn, le conflit du Sahara Occidentale ou parfois des crises internes liées aux influences qu'exercent les pays voisins tels que la guerre du Yémen, la guerre du Liban ou la guerre du Soudan. Ceci est surtout dû à la faiblesse du mécanisme de règlement des conflits prévu par l'article 5 de la charte de la ligue qui dispose que celle-ci ne peut intervenir qu'à la demande des parties au conflit, que tous doivent accepter de porter le conflit devant la ligue et que le conflit ne doit pas être

relatif à l'indépendance de l'Etat, à sa souveraineté ou à l'intégrité de son territoire. Le même article indique aussi que les deux seuls moyens dont elle dispose pour résoudre le conflit sont l'intermédiation et l'arbitrage. Cette faiblesse juridique s'explique surtout par une volonté acharnée des Etats arabes à respecter au maximum le principe de la souveraineté, principe qui gouverne d'une manière très forte tous les articles de la charte de la ligue. (et dont la règle de l'unanimité reste la manifestation la plus importante).

Le deuxième plan est celui des défis extérieur notamment le conflit Israélo-arabe.

Le conflit arabo-israélien n'a pas non plus échappé à la passivité de la Ligue des Etats arabes, mais il n'a pas non plus échappé à un jeu d'influence mené par un Etat qui a toujours voulu diriger seul la barque arabe. Il s'agit bien sûr de l'Egypte. A tel point que l'histoire de la ligue des Etats arabes se confond aisément avec l'histoire des relations de l'Egypte avec les autres pays arabes. Le leadership de l'Egypte au sein de la ligue est devenu incontestable, un leadership consacré même par le texte de la Charte puisque le Caire, capitale de l'Egypte, est le siège permanent de l'organisation, son Secrétaire Général est quasiment toujours égyptien. Un leadership rapidement transformé en hégémonie.

A ce propos, Olivier Carré, dans article publié dans la RFSP, 1972, intitulé « la Ligue des Etats arabes », notait que la ligue est devenue sous Nasser, et on peut ajouter jusqu'à 1979, une machine au service de la diplomatie égyptienne.

Il est donc presque impossible de mettre en exergue la relation de la Ligue des Etats arabes avec le conflit arabo-israélien sans prendre en considération l'influence de la position égyptienne dans différentes étapes du conflit.

Deux étapes, deux époques ou deux ères semblent être fondamentales dans l'histoire du conflit et une date, toujours liée à l'Egypte, marque le passage de l'une vers l'autre.

La date c'est le 26 mars 1979, l'Égypte et Israël signent un accord de paix qui mettra fin à plus de trente ans de conflit, passant ainsi de la confrontation au dialogue.

C'était le signe précurseur du passage de tout le conflit arabo-israélien de l'ère des confrontations à l'ère du dialogue et des accords de paix.

La Ligue des États arabes n'a fait que suivre le mouvement.

I/ La confrontation

Depuis 1945 et avant même la création de l'État d'Israël, la ligue des États arabes a choisi de mener une politique de confrontation avec « l'ennemi sioniste », déjà la résolution n°16 du 2 décembre 1945, prise au cours de la deuxième session de la Ligue décidait le boycott des marchandises et produits sionistes et mettait sur pied un comité chargé de l'application du boycott.

L'année d'après, la résolution 142 du 12 décembre 1946 rejetait le plan de partage de la Palestine et réaffirmait que la Palestine est une partie de la patrie arabe.

En 1947, la confrontation s'affirme avec une option militaire, une politique de libération de la Palestine est engagée.

Après la création d'Israël et depuis 1950, toutes les résolutions du conseil de la Ligue concernant le conflit avec l'État sioniste, affirment l'interdiction d'établir des relations avec Israël ou d'engager des contacts séparés (voir les résolutions 312 et 314 du 13 avril 1950).

Les années 50 ont été marquées par une politique soutenue de la ligue en vue d'appeler d'autres pays amis non arabes à boycotter Israël et de ne pas établir ou maintenir des relations diplomatiques avec cet État.

Au début des années 60 la politique israélienne d'encouragement de la migration des juifs des autres États vers Israël et de contraindre les Arabes à quitter le territoire israélien a poussé la Ligue des États arabes à réagir en

adoptant des résolutions dans lesquels elle condamne cette politique, mais sans mettre en place les mécanismes nécessaires à contrecarrer les plans israéliens. Cette période annonce la fin des initiatives pratiques de la Ligue envers le conflit, ses résolutions futures s'arrêteront au stade de la constatation ou de la condamnation.

Après le détournement par Israël des eaux du Jourdain, s'est réuni au Caire sur l'initiative du Président Nasser en janvier 1964 le premier sommet arabe pour mettre en place une riposte contre l'acte israélien, cette riposte n'a pas dépassé le stade d'un projet. Par contre cette rencontre entre chefs d'Etats a ouvert le chemin pour l'établissement de la pratique des sommets des chefs d'Etats qui est devenu, en dehors de toutes dispositions dans la Charte de la Ligue, l'instance suprême où sont sensés se régler les conflits et se prendre les décisions importantes.

Les décisions issues des sommets de chefs d'Etats n'ont été que plus dures vis-à-vis d'Israël durant la période de confrontation.

Le troisième sommet tenu à Khartoum le 1 septembre 1967, après la défaite militaire arabe contre Israël dans la guerre des six jours, exclut toute reconnaissance de l'Etat d'Israël. Les résolutions du sommet ont appelé à la lutte continue contre Israël, la création d'un fond pour aider les économies sinistrées de l'Egypte et de la Jordanie et d'utiliser le pétrole comme arme de dissuasion contre les pays qui soutiennent Israël. Les chefs d'Etats réunis se sont même convenus du besoin d'adopter les mesures nécessaires pour renforcer la préparation militaire afin de faire face à toutes les éventualités.

Le ton est encore plus dur durant le sommet d'Alger à la fin de l'année 1973. après que les armées arabes aient pour la première fois sérieusement remis en cause la vision qu'Israël avait de sa supériorité, les chefs d'Etats arabes affirment la nécessité de libérer l'ensemble des territoires occupés en 1967.

Le sommet a été aussi l'occasion de reconnaître l'OLP comme le seul et unique représentant du peuple palestinien, reconnaissance reconduite lors du

sommet de Rabat de 1974 et soutenue en 1976 en attribuant à l'OLP le statut de membre à part entière de la Ligue des Etats arabes à l'instar de n'importe quel Etat. C'est un acheminement tout à fait normal, l'OLP a été créé en 1964 à l'instigation de la ligue.

Jusque là, la Ligue était dans une logique de confrontation, menée en cela par l'Egypte, mais cette dernière changea de politique et entra dans une logique de paix avec Israël ce qui va engager la Ligue des Etats arabes dans la plus importante crise qu'elle a eue à connaître depuis sa création.

En effet l'année 1978 a été marquée par les accords qu'a conclu l'Egypte avec Israël, des accords de paix séparées que les participants au sommet des chefs d'Etats arabes tenu en novembre 1978 à Bagdad dénoncent avec vigueur. Leur réaction a été au niveau de leur déception de la position égyptienne, ils décident de suspendre la participation de l'Egypte aux travaux de la ligue, la rupture des relations diplomatiques entre leurs pays et l'Egypte, le transfert du siège de la ligue, du Caire vers une autre capitale arabe si l'Egypte maintient sa position. Malgré l'ultimatum, l'Egypte conclut le 26 mars 1979 à Washington un accord de paix avec Israël, le conseil de la ligue se réunit tout de suite après pour mettre en application les décisions du sommet de Bagdad (novembre 1978), Tunis est choisie comme siège provisoire de la Ligue.

Mais ce tour de force entre la Ligue ou en vérité entre les Etats arabes et l'Egypte n'est que trompeur. Peu de temps après les Etats arabes commencent à réaliser l'importance du pas qu'a effectué l'Egypte et opteront pour le dialogue.

II/ Le dialogue

Bien que la démarche égyptienne a été l'occasion de durcir la position des Etats arabes vis-à-vis d'Israël, on peut aussi la considérer comme l'élément

précurseur d'une politique de dialogue et de recherche d'une paix globale avec Israël.

L'invasion du Liban par l'armée israélienne a été l'occasion pour la tenu d'un sommet des chefs d'Etats arabes à Fès en 1982. sommet dans lequel on y propose un plan de paix qui prévoit entre autres le retrait d'Israël des territoires occupés depuis 1967, la création d'un Etat palestinien indépendant et la paix entre tous les Etats de la région. Sans le dire donc ouvertement, les chefs d'Etats réunis au sommet de Fès reconnaissent implicitement Israël. Une reconnaissance qui certes, ouvre la porte au dialogue, mais un dialogue qui n'est plus multilatéral, la question palestinienne ne fait plus partie du domaine où l'on exige l'unanimité. C'est en quelques sortes le désengagement de la ligue des Etats arabes à l'égard de la question palestinienne qui devient une affaire propre aux palestiniens. Et c'est peut être l'une des causes immédiates de la première Intifada, l'absence d'intérêt manifesté pour la question palestinienne lors du sommet des chefs d'Etats arabes de Amman en 1987. la ligue des Etats arabes s'est transformé en cadre de soutien uniquement : le sommet d'Alger en 1988 exprime le soutien au soulèvement des territoires occupés, le soutien aux positions de l'OLP et réaffirme les décisions de Fès.

Le sommet de Casablanca en 1989 apporte son soutien à la stratégie nouvellement affichée par l'OLP qui consiste à rechercher un règlement pacifique avec Israël. Une stratégie élaborée essentiellement avec un rapprochement avec l'Egypte. Un rapprochement qui élimine toute raison d'être à la suspension de l'Egypte de la Ligue des Etats arabes.

Le même sommet annonça le retour de l'Egypte aux instances de la Ligue, se qui signifia la consécration de la victoire des thèses égyptienne concernant la solution du conflit avec Israël, l'engagement d'autres Etats tel la Jordanie, sur la voie de la conclusion d'accords de paix séparés, confirme cette victoire et confirme aussi l'éloignement de la ligue du règlement du conflit. La Ligue

n'a eu aucun rôle à jouer dans le processus de paix lancé à Madrid, la Ligue a été tenue à l'écart dans les négociations palestino-israéliennes et dans le processus de paix d'Oslo qui s'en est suivi.

La ligue, comme à son habitude, soutien, les 21 chefs d'Etats réunis au sommet extraordinaire du Caire de juin 1996 ont manifesté un soutien au processus de paix après avoir déclaré qu'il n'y a d'autre choix stratégique pour les pays arabes que la conclusion d'une paix juste et globale ; il est vrai qu'ils ont exprimé aussi leur méfiance à l'égard de la bonne volonté affichée par les autorités israéliennes, il est vrai qu'ils ont eu raison d'exprimer cette méfiance, mais ils n'ont pas mis non plus en exécution leur menace de revoir leur positions relatives à leur relations avec Israël. En mars 2002 le sommet arabe tenu à Beyrouth propose à Israël la normalisation des relations avec l'ensemble des pays arabes et de considérer le conflit israélo-arabe comme clos. (En contre partie Israël doit accomplir les conditions qui sont traditionnellement revendiquées par la majorité des pays arabes, à savoir la fin de l'occupation et le retrait des territoires arabes occupés en 1967, l'acceptation de l'instauration d'un Etat palestinien sur ces territoires avec Al Qods comme capitale et une solution juste pour les réfugiés) Cette initiative est restée sans suite.

Venant maintenant au troisième plan celui relatif au positionnement culturel de la Ligue et à travers elle, les Etats arabes qui y font partie, vis-à-vis des problèmes internationaux et surtout ceux qui sont en lien avec la région.

Il est incontestablement affirmé qu'à ce début du siècle les conflits et les crises sont particulièrement liées à une incompréhension culturelle, à une perception de l'autre basée sur la menace, la méfiance et la suspicion.

Ceci est en partie dû à une différence d'approche des problèmes qui séparent les peuples et les gouvernants.

Aujourd'hui les sujets qui divisent le plus le monde sont essentiellement liés au respect des droits de l'homme, à la démocratie comme valeurs pouvant être universelles, mais aussi au phénomène du terrorisme qui devient aussi un phénomène quasi universel. La lutte contre le terrorisme et l'instauration de la démocratie ne sont-ils pas les éléments qui constituent le cheval de bataille de toutes les actions dévastatrices de la seule hyper puissance de ce monde?

Il faudrait souligner à cet égard que des efforts non négligeables ont été accomplis dans le cadre de la Ligue pour que les instruments juridiques qui y sont relatifs soient au diapason international, effort à effet limité mais qui demeure louable.

Sur le plan des droits de l'homme les Etats arabes ont adopté en septembre 1994, dans le cadre de la Ligue "la charte arabe des droits de l'homme" texte dans lequel ils affirment leur attachement à la déclaration universelle des droits de l'homme et aux pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il est vrai qu'ils affirment aussi leur attachement à la déclaration islamique du Caire sur les droits de l'homme en Islam (août 1990) texte qui place la Charia comme source suprême de tous les droits et qui considère que Dieu seul est souverain et que la souveraineté ne peut appartenir aux Hommes, mais ceci ne transforme pas pour autant la Charte arabe en un texte d'inspiration islamique, aucune référence à la Charia ni à l'Islam dans tout le texte et la seule référence à Dieu est placée dans le préambule ("Proclamant la Foi de la nation arabe dans la dignité humaine, depuis que Dieu a privilégié cette nation en faisant du monde arabe le berceau des révélations divines et le lieu des civilisations qui ont insisté sur son droit à une vie digne en appliquant les principes de liberté, de justice et de paix").

La Charte reprend en quelques sortes les différents droits civils et politiques ainsi que les droits économiques sociaux et culturels reconnus à l'homme dans les instruments internationaux, aucune indication relative à la spécificité

du contexte social arabe. Il serait donc erroné de penser que la Ligue des Etats arabes avait adopté un texte qui renie l'universalité des droits de l'homme ou qui revendique les exceptions. Ceci dit, un effort de modernisation est en cours d'accomplissement suite à une décision du conseil de la ligue en septembre 2002 de mettre en révision le texte de la Charte afin de prendre en considération les évènements et les évolutions internationales. Il est évidemment clair qu'un décalage énorme existe entre ce qui est affirmé ou ce qui sera affirmé dans la Charte et l'état des législations nationales dans une grande partie du monde arabe surtout dans les Etats qui font de la Charia la source fondamentale du pouvoir et qui n'acceptent pas la conception universelle des droits de l'homme ou même dans les Etats qui sans être islamistes, lèvent le bouclier de la spécificité pour rendre difficile l'ingérence dans les affaires internes. L'action de la ligue dans ce domaine reste comme il est souvent le cas l'otage de la divergence entre les positions des différents Etats qui la compose.

Concernant le terrorisme, il est tout aussi erroné de considérer que la ligue des Etats arabes adopte une définition différente de celle consacrée dans les instruments internationaux. Dans la convention arabe pour la lutte contre le terrorisme adopté en avril 1998 la définition du terme "terrorisme" est une définition très large qui englobe tout acte sans exception, quelles que soient ses raisons et ses objectifs, tout en précisant dans l'article 2 qu'il n'est pas considéré comme crime de terrorisme, les actes de résistances contre l'occupation et dont le but est l'accès au droit à l'autodétermination. Il n'est pas précisé dans cet article si les actes de résistances qui ne sont pas incriminés sont seulement les actes dirigés contre les forces armées occupantes et si les actes adressés contre les civils sont répressibles. C'est évidemment cette ambiguïté qui demeure la source de toutes les incompréhensions. Le conseil de la ligue ainsi que les sommets des Chefs d'Etats ne manquent pas de rappeler à chaque occasion la nécessité de ne

faire aucune confusion entre le terrorisme et les actes de résistances du peuple palestinien contre l'occupation israélienne. Et sur ce plan il est difficile de reprocher à la ligue son acharnement vis-à-vis cette confusion.

En fin la Méditerranée, il faut souligner à cet égard l'effort de la ligue dans l'établissement du dialogue euro-arabe, initié dès le début des années soixante dix (1973) il a atteint son apogée avec l'instauration du Partenariat euro-méditerranéen dans le cadre du processus de Barcelone lancé en 1995.

En 2002 à Beyrouth, le sommet des chefs d'Etats arabe réunis dans le cadre de la session annuelle de la Ligue décide de relancer le dialogue euro-arabe, le but est de mieux asseoir une coopération avec l'Union européenne, l'année d'après le Secrétariat Général de la Ligue décide de soutenir l'initiative UNIMED (l'union des universités euro-méditerranéennes) et de créer une ONG pour le dialogue euro-arabe, l'organisation culturelle pour le dialogue euro-arabe, dont le but est la promotion de la culture européenne et arabe dans les deux régions.

Il faut souligner aussi l'effort de l'ALECSO, l'organisation arabe pour l'éducation, les sciences et la culture, qui est un organe de la Ligue des Etats arabes et qui a lancé depuis 2002 en collaboration avec l'UNESCO le programme « mieux vivre ensemble » qui tend à instaurer dans le système éducatif européen et arabe les moyens pour mieux comprendre la culture de l'autre.

La ligue et les Etats arabes qui la compose, sont plus que jamais conscient que le dialogue est le meilleur moyen de rapprocher les hommes et les peuples en renforçant les dénominateurs communs entre les cultures et les civilisations de manière à surmonter les méfiances et les outrances. Cette prise de conscience suffira-t-elle à engager toutes les parties sur la voie de la coopération mutuelle et à aller au-delà des vicissitudes de l'histoire ? Seul l'avenir nous nous le dira.