

P R O J E T

(25.3.1976)

La Suisse et le Moyen-OrientA. HISTORIQUE1. L'Islam arabe

Le grand événement historique qui a déterminé la substance de la civilisation et la structure de la société dans l'immense espace considéré est la conquête islamique des VII^e et VIII^e siècles. Dans la zone qui est aujourd'hui de culture arabe, elle marque une coupure radicale avec le passé dont ne survivent que quelques communautés chrétiennes et juives; en Iran, par la langue et le sentiment national, la continuité avec l'empire de Cyrus s'est maintenue dans le cadre musulman.

L'Islam repose sur la révélation coranique (faite en arabe par Dieu au Prophète, d'où le caractère sacré de la langue) et la Sunna, recueil de traditions sur la conduite exemplaire du Prophète. A part le fait politique de l'unification des Arabes d'Arabie, qui a permis la conquête, l'enseignement, l'action et l'exemple du Prophète sont avant tout orientés vers la société et la vie privée. Ils constituent aujourd'hui encore le cadre naturel de la vie du musulman et modèlent consciemment ou inconsciemment toutes ses actions. La société ainsi organisée s'est révélée d'une extraordinaire solidité à travers toutes les catastrophes de l'histoire. La fondation religieuse, le monothéisme rigoureux, est jusqu'ici restée inébranlable. En revanche, dans le domaine de l'Etat, la contribution islamique a été à peu près nulle et les empires arabes ont simplement repris les formes de l'Empire d'Orient et de celui des Sassanides.

Les docteurs de la loi islamique (ulémas) ont rendu cette lacune permanente; ils ont bien fait des successeurs du Prophète (caliphe, lieutenant) les garants de l'ordre coranique, mais ils ont contesté à tous, sauf aux quatre premiers, l'orthodoxie rigoureuse qui aurait seule pu légitimer leur pouvoir. L'Etat islamique n'a donc, à quelques exceptions près, jamais réalisé, aux yeux de la science coranique, l'ordre social préconisé par le Prophète; il a toujours été un Etat de fait que les docteurs ont subi sans chercher à lui fixer des règles.

A partir du déclin de la dynastie abbasside (fin du IX^e siècle), l'Empire arabe se disloque; les fragments épars sont successivement conquis par des groupes non-arabes qui domineront les Arabes jusqu'aux XIX^e et XX^e siècles. Presque tous ces conquérants sont cependant musulmans ou adoptent très rapidement l'Islam. Le monde arabe se replie sur lui-même, la tendance à l'apolitisme se renforce, le développement de la religion se fait toujours dans le cadre fixé par les grands savants du VIII^e et du IX^e siècle.

2. L'Islam arabe et l'Occident

Pendant des siècles, la chrétienté a été confrontée avec l'Islam arabe, en Espagne, en France, dans le Sud de l'Italie, en Orient et jusque dans notre pays. Après une défense difficile, l'Orient passe à l'offensive et attaque jusqu'aux premières conquêtes arabes. Les Croisades sont l'expression d'un sentiment d'antagonisme naturel. L'Empereur Frédéric II, qui recherche le compromis, est disqualifié comme mécréant. Après les Arabes, ce sont les Turcs qui incarnent l'ennemi oriental, perpétuant ainsi presque jusqu'à notre époque une image d'opposition irréductible.

Le choc avec la civilisation occidentale moderne, mal connue jusqu'alors malgré d'étroits rapports commerciaux, se produit à la fin du XVIII^e siècle (expédition d'Egypte). Il a lieu sur trois plans: conquête de territoires arabes par des incroyants (Algérie, Tunisie, Egypte, etc.), diffusion des idées nouvelles de liberté et de progrès que les Arabes ont tendance à identifier avec le christianisme, intrusion de la technique de l'âge industriel.

Les gouvernements (en général non-arabes, on l'a vu) manifestent de l'intérêt pour les nouveautés. L'Egypte puis l'Empire ottoman cherchent à réformer leurs administrations et à introduire des progrès techniques. Des écoles à l'européenne sont ouvertes, contredisant, sinon ridiculisant, l'enseignement coranique. Les armées, puis les transports se modernisent, et les produits occidentaux se répandent.

La réaction des ulémas est négative. Les nouveautés ne sont pas prévues par le Coran et la Sunna, et par conséquent impies. Tout ce qu'on sait de la société européenne indique que l'immoralité la plus totale y règne. Enfin, la domination des croyants par des infidèles est un défi à l'enseignement du Prophète.

La majorité de la population partage ces idées. Elle subit les maîtres européens, comme elle l'a fait pour leurs prédécesseurs, mais avec le sentiment d'une dégradation inconnue auparavant. Ce sentiment s'aggrave avec l'apparition et le renforcement d'une attitude raciste chez les occupants.

Les intellectuels sortis des écoles nouvelles ne renient pas l'Islam. Leurs efforts pour l'accorder avec la civilisation moderne restent cependant sans succès. Entrepris avec une connaissance insuffisante soit de l'un, soit de l'autre, et parfois des deux, ils offensent les ulémas et laissent les Européens, qui voient à tort dans l'Islam

une religion obscurantiste, bornée et immobilisée depuis des siècles, tout-à-fait sceptiques. Les intellectuels ne se découragent pas et cherchent successivement à adapter les idées libérales, puis démocratiques, puis fascistes, puis socialistes aux besoins du monde arabe. Les efforts pour traduire ensuite ces théories dans les faits ne donnent pas les résultats escomptés et laissent beaucoup de rancœur.

Sur un seul point, les intellectuels sont en union avec les autres groupes, c'est celui de la lutte contre l'occupation européenne. Vus avec méfiance par le peuple en raison de leurs manières occidentales, les intellectuels sont soudain plébiscités lorsqu'ils prennent la tête du mouvement d'indépendance (révolution égyptienne de 1919, création du royaume arabe de Grande-Syrie la même année). Cette lutte, qui va durer des dizaines d'années, prend le pas sur l'effort de réflexion imposé par la rencontre avec l'Occident. Elle marque profondément les attitudes élémentaires de la classe politique arabe qui, pendant longtemps, n'est pas (ou pas vraiment, comme en Egypte) appelée à gouverner, mais à s'opposer au pouvoir et à revendiquer.

Cette période est caractérisée chez les intellectuels par une désaffection progressive à l'égard de l'Occident. La politique cauteleuse des puissances coloniales, leur égoïsme, le mépris à peine déguisé de l'"indigène", quelles que soient ses capacités et ses mérites, provoquent une accumulation de ressentiments. Lorsqu'en 1945, avec la création de la Ligue Arabe, d'abord sous patronage anglais, mais rapidement émancipée, les pays arabes apparaissent enfin comme une force politique propre, ce ressentiment va encore être fouetté par une nouvelle et cruelle atteinte au Dar-el-Islam (territoire dominé par les musulmans), le partage de la Palestine, qui renforce aussi un sentiment plus récent, le nationalisme arabe.

Propagé à l'origine par des chrétiens mécontents de leur position dans l'Empire ottoman, il prend une tournure nouvelle avec la "révolte du désert" (1916) dirigée par la famille hachémite à l'instigation des Anglais. Entre les deux guerres, il tire sa nourriture avant tout des luttes qui se déroulent en Palestine et en Irak. Mais c'est la guerre de 1948 avec Israël qui lui sert réellement de catalyseur. Ce sentiment de révolte contre le dominateur occidental, qui, sauf au Maghreb, est manifestement en retraite, devient un véritable mouvement d'unité, dont la base est moins la langue que le sentiment d'appartenir à l'Umma, communauté des croyants, ou au moins à un secteur privilégié de celle-ci, celui qui parle la langue du Coran. C'est ce mouvement qui va donner leur dynamisme aux révolutions égyptienne et irakienne et à plusieurs régimes militaires syriens. (Au Maghreb, la lutte pour l'indépendance, qui doit beaucoup à la solidarité arabe et à l'idée d'arabisme, se déroule malgré tout dans un cadre local.) Les plus entreprenants des protagonistes de la nation arabe sont persuadés que le projet n'est réalisable que si les alliances souvent inégales existant encore avec l'Occident (en fait alors la Grande-Bretagne) sont dénoncées et les monarchies remplacées par des régimes "progressistes" (terme des plus vagues à l'origine).

3. Le monde arabe à l'époque de la diplomatie bipolaire

A ce point, la région du Moyen-Orient fait son entrée dans la politique mondiale, par l'intérêt qu'y prennent à peu près simultanément les Etats-Unis et l'URSS.

Les Etats-Unis, qui y ont déjà d'importants intérêts pétroliers (en Arabie séoudite) sont préoccupés par

le déclin de l'influence franco-anglaise et redoutent qu'il ne profite à l'URSS. Cette dernière, d'abord complètement désintéressée du monde arabe (elle avait sans hésiter souscrit au partage de la Palestine), a subi un sensible échec en Iran peu de temps après la guerre. Après la mort de Staline, elle sort de son inaction et cherche dans le Tiers Monde une compensation à ses déboires en Europe orientale et un moyen de pression contre l'Occident, à un moment où elle est elle-même sur la défensive chez ses satellites.

La compétition tourne rapidement à la surenchère dans laquelle l'URSS, qui n'est pas embarrassée par des responsabilités déjà assumées dans la région, est en meilleure posture. C'est par des livraisons d'armes à l'Egypte, qu'elle ne doit pas comme les Etats-Unis assortir de restrictions touchant le conflit israélo-arabe, qu'elle obtint son premier succès. Les livraisons encouragent en Israël les tendances au durcissement déjà manifestes. Les Etats-Unis cherchent à rattraper leur retard en offrant à Nasser une aide pour la construction du barrage d'Assouan, mais leur maladresse conduit à un échec, dont Nasser se venge en nationalisant le Canal de Suez, symbole de l'impérialisme occidental. Les éléments du conflit de Suez sont réunis. L'attaque franco-anglo-israélienne est arrêtée par l'intervention des Etats-Unis et de l'URSS, mais les Arabes ne retiennent que la seconde. Les Etats-Unis, inquiets, proclament la doctrine Eisenhower, par laquelle ils promettent leur appui à tout pays du Moyen-Orient menacé par le communisme. La déclaration accélère la polarisation du monde arabe; elle est ouvertement utilisée par ses adversaires, l'Egypte et la Syrie, à des fins subversives. Les progrès du parti communiste en Syrie précipitent, en effrayant la gauche modérée, une union prématurée avec l'Egypte (février 1958).

Le nassérisme est alors à son zénith. Les nassériens libanais cherchent à chasser du pouvoir le président Chamoun qui a souscrit à la déclaration Eisenhower. L'apogée paraît atteint avec le renversement sanglant de la dynastie hachémite en Irak, qui marque en réalité le reflux; en effet, il provoque une intervention américaine au Liban, où un compromis est péniblement atteint, tandis que les nassériens sont bientôt chassés du groupe dirigeant irakien.

Si, au cours des années suivantes, les relations politiques se stabilisent avec l'Occident, en revanche, les progrès du "socialisme arabe" vont relâcher les liens dans les domaines culturels et économiques (sauf les fournitures de pétrole).

En 1961, Nasser complète l'éviction du secteur privé, entamée en 1956 par l'expropriation des étrangers, en promulguant une série de décrets de nationalisation. Bien que ces décrets contribuent à la sécession syrienne (automne 1961), la Syrie elle-même s'oriente vers l'économie d'Etat dès l'arrivée au pouvoir du parti Baas (1963). L'Irak suit le même chemin, surtout à partir du coup d'Etat de 1967, et nationalisera complètement l'économie pétrolière en 1972.

L'Algérie, devenue indépendante en 1962 après une âpre lutte armée avec l'aide des autres pays arabes, opte dès l'origine pour une politique de socialisme intransigeant.

L'affrontement entre pays "progressistes" et "réactionnaires" est plus atténué pendant les années soixante. Il se poursuit cependant au Yémen, où la République proclamée en 1962 reçoit le soutien de l'armée égyptienne, alors que les bandes royalistes sont ravitaillées par l'Arabie séoudite.

L'URSS est solidement implantée en Egypte, où elle construit le haut barrage d'Assouan, et en Syrie. Les Etats-Unis, proches d'Israël, peuvent s'appuyer sur l'Arabie séoudite, la Jordanie et la Libye.

Le conflit israélo-arabe continue à petit feu. Certains pays arabes jugent utile d'encourager de petits groupes clandestins d'action directe (fedayin) dans leur lutte. Leurs opérations et les ripostes israéliennes seront une des causes de la guerre de 1967. La force montante de cette époque est le parti Baas (Résurrection), fondé par un chrétien syrien et dont le programme très vague se résume à la création d'une nation arabe. Le parti saisit d'abord le pouvoir en Irak (février 1963), puis en Syrie (mars); une tentative d'union entre les deux pays mène une scission en Irak et une rupture entre les branches syriennes et irakiennes. En 1966, enfin, la gauche du parti élimine les modérés en Syrie, intensifie la politique de rapprochement avec l'URSS et aggrave la confrontation avec Israël. Cette radicalisation de la Syrie contribuera également à la guerre et à la débâcle de juin 1967.

La guerre des Six Jours marque une coupure dans l'histoire du monde arabe. Les quinze années précédentes avaient vu les Etats arabes chercher leur place non sans peine dans un système bipolaire, dominé par un conflit qui ne les intéressait pas, et se livrer à toutes sortes d'expériences pour trouver les formes politiques et économiques qui pouvaient leur convenir. Ils avaient été parmi les promoteurs du non-alignement (Conférence de Belgrade en 1961 et du Caire en 1964), qui représentait une tentative originale d'échapper au dilemme Est-Ouest.

Ils avaient été moins heureux dans le domaine intérieur. Pour les raisons que nous avons vues, la tradition

islamique ne pouvait leur être pratiquement d'aucun secours. L'Occident était considéré avec méfiance, pour son passé colonialiste et son présent "néo-colonialiste". Les modèles empruntés à l'Est se révélèrent décevants. Les tensions sociales résultant de la modernisation, ne trouvant pas de cadre politique adéquat pour s'exprimer, provoquèrent dans plusieurs pays une forte instabilité du pouvoir, dans d'autres des crises récurrentes. Ces phénomènes furent aggravés par les pratiques d'intervention des pays arabes "frères", qui se montraient peu scrupuleux dans le choix des moyens.

Il serait injuste cependant de ne pas noter l'évolution, assez lente, des moeurs, et notamment des progrès en ce qui concerne l'amélioration de la condition de la femme dans le mariage, dans l'éducation et la santé publique. Faute toutefois d'un modèle culturel clair, ces progrès mêmes accroissent le malaise et les tentations extrémistes.

La catastrophe de 1967 est aussi en partie le résultat de l'incapacité du monde arabe à surmonter ses divisions et ses tensions intérieures et à se fixer un objectif clair et concret de développement.

4. D'une guerre à l'autre

La guerre des Six Jours a eu pour premier effet de renforcer l'influence soviétique dans la région (apparition de la flotte soviétique en Méditerranée, traités conclus avec l'Egypte, l'Irak, (la Syrie), implantation massive de techniciens soviétiques); pour second, de faire passer la direction du mouvement palestinien, jusqu'alors pratiquement inefficace, entre les mains de révolutionnaires

résolus qui cherchent à s'implanter en force dans les pays voisins d'Israël. En même temps, le monde arabe est obligé d'accepter des Nations Unies un modèle de solution qui reconnaît le droit d'Israël à l'existence. Cependant, les efforts des Nations Unies, puis des Quatre Puissances pour résoudre la crise sur ces bases ne conduisent à rien. Israël s'installe dans les territoires occupés en 1967 comme s'il ne devait plus les quitter.

1970 -
1973

La mort de Nasser, l'élimination des "commandos" palestiniens de Jordanie et la "rectification" vers la droite du régime "baas" syrien mènent à une nouvelle constellation. L'Egypte s'éloigne de l'URSS, qui s'est révélée incapable de faire sur Israël une pression efficace, et prépare un recours à la force qui doit permettre de sortir de l'impasse. De concert avec la Syrie, elle réussit à surprendre Israël et à obtenir un succès militaire temporaire qui oblige son adversaire à sortir de sa position de "pat". C'est le désengagement, la mission de M. Kissinger, qui va jouer le rôle de "go-between" que personne n'avait su prendre jusqu'alors, et la Conférence de Genève.

5. L'Iran

Il est possible d'être beaucoup plus bref sur l'Iran, où la tradition étatique a un caractère autochtone et qui a encore eu une dynastie nationale du XVI^e au XVIII^e siècle. Les empiètements des Occidentaux et de la Russie y ont bien entendu causé les mêmes tensions qu'ailleurs, mais le pays a toujours gardé la maîtrise de son destin, dont le Trône des Paons a en général constitué le symbole.

L'Iran a notamment pu surmonter les crises dues à la rébellion de l'Azerbeïdjan (soutenue par l'URSS, 1946)

et à la nationalisation du pétrole (1951). La "révolution blanche" se déroule aujourd'hui sous le signe du despotisme éclairé qui caractérisait déjà la monarchie perse au temps de Cyrus et de Darius.

6. Israël

L'idéologie sioniste est un fruit de l'antisémitisme européen de la fin du XIX^e siècle. Elle est née parmi les Juifs émancipés qui, malgré leur effort d'assimilation à la société européenne, se sentaient rejetés par elle. Le sionisme connaîtra toujours ses périodes de croissance lorsque des communautés juives sont persécutées. A l'origine, il s'agit simplement de trouver un refuge. Le gouvernement ottoman tolère ce mouvement encore modeste, mais déjà ambitieux. Pendant la guerre de 1914-18 naît, sous une forme assez confuse, l'idée du Foyer du peuple juif. Les difficultés que le mandataire britannique connaît à partir de 1920 avec l'immigration juive conduisent à une interruption de l'immigration vers 1930. Avec les persécutions national-socialistes, l'immigration reprend, malgré une violente opposition arabe. Les chefs historiques du sionisme comme les chefs palestiniens traditionnels ne font pas le plus petit effort d'entente.

Le massacre des Juifs d'Europe ordonné par Hitler et les tribulations des réfugiés juifs qui cherchent à gagner la Terre sainte décident les organisations sionistes américaines, réunies à l'Hôtel Biltmore de New York, en 1942, à demander la création d'un Etat juif (Jewish Commonwealth). La diplomatie arabe se montre faible et inefficace. Tandis que le terrorisme des extrémistes juifs précipite le départ de la puissance mandataire, l'accord tacite des

Etats-Unis et de l'URSS rend le partage inévitable. La réaction maladroite et mal coordonnée des Etats arabes aboutit à une défaite militaire.

L'occasion d'un rapprochement est manquée encore une fois après l'armistice de 1949. L'exode des Juifs du monde arabe vers Israël commence, qui transforme la nature de l'Etat et donne un poids considérable à des groupes attachés à une rigoureuse orthodoxie. A partir de 1953, les positions se durcissent des deux côtés, jusqu'à l'affaire de Suez. Dans les années qui suivent, un plan d'exploitation des eaux du Jourdain offre une dernière possibilité d'atténuation du conflit. Les Arabes sont divisés; les plus modérés n'osent saisir l'offre de la Banque mondiale.

En 1967, la posture belliqueuse des pays voisins permet à Israël d'utiliser sa supériorité militaire. Jusque là, Israël s'était appuyé avant tout sur l'aide militaire de la France. Les Etats-Unis, d'où provenaient la plupart des fonds privés destinés à aider le jeune Etat, se bornait à une aide économique. Le Général de Gaulle, frappé sans doute par les passions déchaînées dans le camp arabe par le conflit et pressentant l'importance future du monde arabe pour l'Occident, étend l'embargo sur les armes destinées à Israël. C'est dorénavant sur les Etats-Unis exclusivement que ce dernier devra s'appuyer.

Dans l'ivresse du succès, la vieille ville de Jérusalem, cité sainte des trois religions, est annexée. Les Arabes doivent laisser adopter la résolution 242 qui reconnaît le droit de tous les Etats de la région à l'existence dans des frontières sûres et reconnues. Malgré l'activité accrue des terroristes palestiniens et une guerre d'usure sur le Canal, les Arabes ne sont pas en mesure de

créer une pression suffisante pour obliger Israël à évacuer les territoires occupés. Bien au contraire, il y installe des colonies agricoles. L'impuissance de la politique arabe encourage l'idée que les limites atteintes en 1967 sont permanentes et freine les efforts d'accommodement avec l'autre côté. L'avance technologique rendue manifeste par la guerre crée un sentiment de trompeuse sécurité. C'est tout un monde d'illusions que la guerre d'octobre 1973 va détruire.

B. LA SITUATION AU MOYEN-ORIENT
DEPUIS LA FIN DE LA GUERRE D'OCTOBRE

Le développement des relations internationales au Moyen-Orient depuis la fin de la guerre israélo-arabe est défini avant tout par trois caractères:

- a) La persistance du problème de la Palestine
- b) Les divisions entre Arabes
- c) L'instabilité des rapports de force

1. La question palestinienne

L'issue des combats lors de l'affrontement de l'automne 1973 a détruit le mythe de l'invincibilité israélienne; elle a en même temps manifesté que la force des armes ne pouvait suffire à l'une ou à l'autre partie pour écraser l'ennemi et imposer une solution. Après cette passe d'armes, les deux adversaires étaient d'autant plus enclins à négocier, que la victoire, temporaire et relative, des Arabes avait accru leur confiance en eux-mêmes, alors qu'elle rabaissait celle des Israéliens. Le Secré-

taire d'Etat américain avait habilement utilisé l'élément dynamique ainsi créé pour entreprendre des entretiens préliminaires, qui, conformément à sa conception de la "diplomatie des petits pas", devait conduire dans un avenir plus ou moins rapproché à la rencontre prévue par les résolutions du Conseil de sécurité, la Conférence de Genève.

A l'origine, les chances de succès paraissaient d'autant plus favorables que l'Egypte, principal des pays arabes "du champ de bataille", était à la fois déçue de l'insuffisance de l'aide militaire soviétique et impatiente de s'attaquer à la reconstruction de son économie. Dans ses premiers efforts, M. Kissinger parvint à établir, au moins pour un temps, une influence suffisante des Etats-Unis sur le camp arabe, au détriment de l'Union soviétique, pour lui permettre de servir d'intermédiaire entre les deux adversaires dans la politique "des petits pas".

Il fut ainsi possible d'obtenir un premier accord de désengagement entre Israël et l'Egypte, puis un second entre Israël et la Syrie. L'occasion de l'accord de désengagement avec la Jordanie fut cependant manquée, ce qui mit au premier plan la question d'une participation de l'OLP à la négociation. Le deuxième accord avec l'Egypte, atteint en deux temps de négociations complexes jusqu'à la confusion, marqua la limite de la "diplomatie des petits pas" par l'avantage que la Syrie, l'OLP et l'URSS purent tirer d'une opposition irréductible à cet accord. Aujourd'hui, M. Kissinger est critiqué pour cette diplomatie jusque dans son propre camp. La situation "ni guerre ni paix" d'avant octobre 1973, menace de se rétablir, une situation que les Etats arabes, craignant une consolidation de l'occupation israélienne, sont prêts à empêcher par tous les moyens.

La cause véritable de la stagnation actuelle doit être recherchée en bonne partie dans l'intransigeance mani-

festée dans les deux camps quant aux buts à atteindre. Alors qu'Israël ne se montre pas prêt à retourner aux frontières de 1967 et rejette de façon catégorique la création d'un Etat palestinien, les extrémistes palestiniens, de leur côté, soutenus par quelques Etats arabes, veulent aujourd'hui encore détruire l'Etat juif, dans lequel ils ne réussissent à voir qu'un avant-poste de l'impérialisme, le dernier reste de domination colonialiste sur sol arabe, une menace dont il convient de se débarrasser. Bien que les Arabes modérés semblent prêts à accepter l'existence d'Israël et à se contenter, au moins pour un temps assez long, d'un Etat palestinien dans les territoires occupés en 1967 (Cisjordanie et Gaza), l'influence des extrémistes, prompts à recourir au terrorisme, a pu être mesurée après la conclusion de l'accord du Sinaï.

Les autres points de leur programme sont:

- la récupération de tous les territoires occupés par Israël (dont la définition peut varier suivant le temps et les interlocuteurs),
- le rétablissement des droits nationaux des Palestiniens (dont le contenu exact reste en suspens),
- le retour de Jérusalem aux Arabes.

Ce dernier point est, en raison de la signification symbolique et religieuse de la ville, la cause d'un litige presque insoluble.

Quoi qu'il en soit, l'activité de M. Kissinger, faute d'avoir pu, face à ces obstacles, maintenir un rythme suffisant de progrès dans la négociation, paraît aujourd'hui avoir atteint son terme, en tout cas dans la forme des "petits pas".

Les Etats arabes, fortement inspirés par l'URSS, sont parvenus, au cours des dernières années, à utiliser

- 16 -

l'ONU, d'abord comme tribune de propagande, puis comme instrument de leur politique. L'Assemblée générale, où ces succès ont été obtenus, n'a pas le pouvoir de prendre des décisions obligatoires, mais ses résolutions en faveur des Palestiniens et contre Israël sont des faits politiques dont l'influence ne peut être négligée. Ces résolutions ont en tout cas réussi à donner un statut international à l'OLP, qui est aujourd'hui reconnue par le Conseil de sécurité, et contribué à l'échec de la politique des "petits pas".

2. La division entre Arabes

Israël n'a souvent été pour les Arabes qu'un catalyseur dans l'affrontement de problèmes intérieurs non résolus et de tendances politiques opposées. Si, dans la conjoncture actuelle, c'est bien le conflit israélo-arabe qui recèle les plus gros dangers, notamment en ce qui concerne les conséquences sur la production pétrolière, sa solution éventuelle ne résoudrait donc pas toutes les tensions de la zone, dont nous avons vu plus haut les origines historiques.

La division des Arabes a eu pour première cause les ambitions hégémoniques de certains Etats, régionalement ou pour l'ensemble du monde arabe. Les rivalités qui en ont résulté ont été plus tard compliquées par l'opposition entre régimes progressistes et conservateurs et l'utilisation concomitante de méthodes subversives. Un troisième élément a surgi avec la formation d'organisations palestiniennes conspiratives et terroristes.

Si l'on utilise comme critère le système politico-économique, le degré de soutien apporté à la Résistance palestinienne la plus radicale, ainsi que le baromètre significatif des liens existant avec l'URSS, on peut distinguer trois groupes d'Etats:

- Un groupe modéré dont le protagoniste et le porte-parole est l'Egypte, incarnée par le Président Sadate. Elle a renoncé aux aspirations panarabes propagées avec véhémence par son prédécesseur, et poursuit une politique pragmatique orientée avant tout vers la réhabilitation économique et sociale du pays. Elle recherche avec persévérance (mais non à n'importe quel prix) l'arrangement avec Israël, car ses dirigeants estiment, sans le dire à trop haute voix, qu'elle a fait jusqu'ici assez de sacrifices à la cause palestinienne et arabe.

L'Arabie séoudite, Etat de première importance par ses ressources et sa position dans le cartel pétrolier, peut être rattachée à ce groupe, bien que, pour des raisons de réassurance, il finance aussi bien les "faucons" que les "colombes". De même, ses principes islamiques lui imposent une attitude particulièrement intransigeante sur la question de Jérusalem et, en même temps, une vive hostilité à l'égard de l'URSS.

Le Maroc et la Tunisie se rattachent à ce groupe, mais n'ont qu'un rôle modeste dans ce contexte.

La dénonciation du traité avec l'URSS, imposé au moment de l'épuration de l'aile pro-soviétique des dirigeants égyptiens (mai 1971), a représenté pour l'Egypte la suite logique d'une politique entreprise peu de temps après la mort de Nasser.

- La Syrie a déjà à l'égard d'Israël une attitude beaucoup moins conciliante et une aide militaire et économique massive de l'URSS lui permet de poursuivre cette politique. Le Président Assad a cependant assez de réalisme pour ne pas se couper entièrement du soutien de la puissance américaine. La Syrie a su habilement pro-

fiter de la déception causée dans le monde arabe pour l'accord du Sinaï, pour prendre la position-clé dans la négociation. Renonçant à un nouvel accord de désengagement, elle se déclare aujourd'hui pour une solution globale, incluant la question palestinienne. Elle a réussi à amener le Conseil de sécurité à s'occuper du problème, l'OLP étant présente.

Un élément important de cette politique a d'ailleurs représenté l'étroite alliance avec le courant principal de l'OLP, concrétisé l'année dernière par un haut commandement commun.

L'OLP (Organisation de Libération de la Palestine) regroupe la plupart des mouvements de résistance de quelque importance (les principaux sont au nombre de 14). Reconnue en 1973 par la Conférence au sommet d'Alger comme le seul représentant légitime du peuple palestinien, elle s'efforce de concilier les oppositions et les différends qui existent dans son sein. Son courant principal a réussi à faire voter par le Conseil national palestinien (une sorte de Parlement où se retrouvent des représentants de mouvements très différents, dont plusieurs ne sont pas représentés dans le Comité exécutif de l'OLP) un programme modéré, à peu près acceptable par l'Occident, qui prévoit la création d'un mini-Etat palestinien. L'OLP s'est jusqu'ici refusée avec obstination à reconnaître, non seulement l'Etat israélien, mais son existence. Comme elle demande en revanche d'être reconnue par lui, on peut penser qu'il s'agit essentiellement d'une position tactique.

M. Arafat, bien qu'ayant l'avantage d'être le chef d'une très forte organisation (Fath), a manifestement de la peine à s'imposer au sein de l'OLP. Il est confronté à l'opposition irréductible du "front du refus" (FPLP,

FPLP-Commandement général et FLA) et voit sa politique contrecarrée par les actions terroristes de groupes indisciplinés ou résolus à le faire échouer.

Ses succès diplomatiques à l'ONU et le poids de son influence, aussi militaire, au Liban, avaient placé la Syrie dans une position très avantageuse parmi les pays arabes. Les vicissitudes de la politique libanaise, question sur laquelle l'OLP menace de se déchirer, ont toutefois terni l'image de la politique syrienne, au moins temporairement.

Il est plus difficile de saisir quelle politique le roi Hussein, depuis le printemps dernier, étroitement allié à la Syrie, entend suivre. A la Conférence de Rabat (octobre 1974), Hussein avait été forcé de renoncer, au profit de l'OLP, à ses prétentions de représenter les Palestiniens. Les problèmes qui en ont résulté pour la Jordanie ne sont pas encore résolus. Il n'est pas sûr qu'il ait renoncé à toute idée d'une entente directe avec Israël, que celui-ci semble vouloir rechercher aujourd'hui.

- Le troisième groupe appuie le "front du refus" qui réunit les organisations palestiniennes aux tendances les plus extrêmes. Ces organisations envisagent sans compromis la création de l'Etat palestinien "démocratique et laïc", où les deux peuples arabe et juif, ce dernier guéri du virus sioniste, pourraient vivre en bonne intelligence. Cet objectif ne peut être atteint que par la violence et aucune solution intermédiaire obtenue par la négociation, comme le mini-Etat palestinien, n'est admise. Les Palestiniens du "front du refus" peuvent s'appuyer sur l'aide de l'Irak, de la Libye et de l'Algérie.

Ces profondes divergences de vues, comme les autres conflits inter-arabes, empêcheront encore longtemps les Arabes de s'unir sur une position commune. Elles ne pourraient cependant pas prévenir une guerre avec Israël, car tous les Arabes admettent, avec plus ou moins de conviction, que la situation actuelle est intolérable.

3. Le rapport des forces

La guerre et la paix dépendent en particulier de la puissance relative des intéressés et de la volonté politique des Deux Grands.

Israël a pu reconstituer depuis octobre 1973 son potentiel de guerre et dispose aujourd'hui encore de l'armée la plus efficace de la région. Selon certaines informations, les Israéliens disposent même d'armes nucléaires. D'une manière regrettable, cette puissance n'a pas donné aux Israéliens le sentiment de sécurité intérieure qui leur aurait permis de tenter une ouverture généreuse en direction de leurs adversaires. La posture israélienne est au contraire caractérisée par sa rigidité qui lui a déjà fait perdre plus d'une occasion prometteuse de dialogue. La situation interne donne à craindre que cette attitude ne change guère à l'avenir. La population, traumatisée par la surprise d'octobre 1973 et les lourdes pertes en hommes subies pendant la guerre, se montre très intransigeante. Le Gouvernement est trop faible pour disposer de la liberté d'action nécessaire à la négociation de solutions de compromis.

En particulier, l'insistance sur la colonisation des territoires occupés et l'attitude inflexible montrée dans les questions religieuses rendent toute négociation très difficile, tout en affaiblissant moralement la cause d'Israël.

Les Etats-Unis restent, malgré l'échec de la politique des "petits pas", dans une position avantageuse. Ils sont les seuls à pouvoir exercer une pression efficace sur les deux parties et surtout sur Israël, pression sans laquelle des concessions peuvent difficilement être attendues. Les dernières déclarations américaines laissent entendre que cette pression va se renforcer, l'objectif américain étant sans doute d'obtenir une participation de l'OLP à la négociation, voire d'ores et déjà l'accord d'Israël pour un mini-Etat palestinien.

Il ne faudrait pas sous-estimer le risque de voir les Arabes, y compris les plus modérés d'entre eux, perdre patience si une telle évolution ne devait pas bientôt se produire.

Dans une telle éventualité, Israël aurait sans doute un jeu assez facile face à la Syrie dont l'armée, bien que très bien équipée, n'atteint pas son niveau tactique et technique. Déjà la participation d'autres Etats arabes placerait Israël dans une défensive difficile. La guerre du pétrole, qui pourrait se déclencher alors, aurait des effets désastreux.

L'URSS a perdu passablement de terrain au Moyen-Orient, surtout si on le considère dans son ensemble. Il lui reste cependant la possibilité d'influencer la marche des négociations, principalement par le moyen de l'OLP avec laquelle elle entretient des rapports très étroits. C'est grâce à cette organisation qu'elle a bloqué la politique des "petits pas".

C. L'ATTITUDE SUISSE A L'EGARD
DES PROBLEMES POLITIQUES DE LA REGION

1. Rappel historique

Les relations de la Suisse avec le Moyen-Orient sont anciennes. A côté du commerce, il suffira de mentionner les noms d'orientalistes comme Burckhardt et van Berchem. Comme les autres Européens, les Suisses étaient à l'origine soumis au régime des capitulations, aussi longtemps qu'il existait. En l'absence d'un consul de Suisse, ils s'inscrivaient dans d'autres consulats. La première Légation fut ouverte en 1935 au Caire. Les autres suivirent après la deuxième guerre mondiale.

Bien que la Suisse ait été entre les deux guerres le théâtre de conférences importantes pour la région, puis en 1949 celui des réunions de la Commission de conciliation pour les Palestiniens, les problèmes du Moyen-Orient, plus ou moins abondamment commentés par la presse, n'étaient pas vus par l'opinion comme ayant une portée directe sur nos affaires. Ce n'est que la crise de Suez qui établit sans conteste possible l'importance de cette région du monde pour notre pays. L'extrême gravité de la situation créée par l'offensive israélienne en direction du canal, puis par l'intervention anglo-française, enfin par les menaces soviétiques, incitèrent le Conseil fédéral, sur l'initiative du Conseiller fédéral Petitpierre, à lancer un appel aux quatre chefs de gouvernement qui s'étaient réunis à Genève en juin 1955 "auxquels pourrait se joindre le chef du gouvernement indien", pour qu'une conférence "ait lieu sans délai". Le Conseil fédéral offrait l'hospitalité du territoire suisse.

L'Inde et l'URSS acceptèrent la proposition, les Etats-Unis et la France exprimèrent l'avis que les Nations Unies étaient un forum plus favorable, tandis que la Grande-Bretagne laissait entendre que le moment était inopportun.

L'initiative du Conseil fédéral, à peu près unique dans l'histoire de notre diplomatie, ne fut pas suivie d'une activité accrue de notre part dans la région. Les séquelles de Suez (défense des intérêts britanniques et français dans divers pays arabes, éviction progressive de nos ressortissants en Egypte et, plus tard, d'Algérie) devaient nous occuper passablement pendant les années à venir et mettre une certaine marque d'amertume sur nos relations avec les pays arabes.

Ces événements influencèrent notamment l'attitude de notre presse, qui prenait également ombrage de l'orientation pro-soviétique de certains pays arabes et se montrait critique de l'évolution politique interne qu'ils traversaient. Il n'est pas malaisé de retrouver dans beaucoup de ces critiques le stéréotype négatif de l'Arabe tel qu'il était vu par beaucoup d'Européens à l'époque coloniale. Par opposition, le jeune Etat d'Israël, né du terrible holocauste de la deuxième guerre mondiale, en qui on voyait de plus en plus le champion de l'Occident dans la région, apparaissait comme une sorte d'antithèse du caractère arabe et les réalisations israéliennes comme le symbole de ce que le monde arabe était incapable de réussir. Cette double évolution de l'opinion publique explique son attitude dans les événements de 1967 et la prise de parti sans nuances en faveur d'Israël.

Le Conseil fédéral, au moment du déclenchement des hostilités, le 5 juin, publia une déclaration qui regrettait

que "le chemin du règlement pacifique des différends ait été abandonné pour celui des affrontements militaires" et exprimait l'espoir d'une solution pacifique du conflit. La dernière phrase de la déclaration, qui affirmait la conviction "que le petit Etat neutre trouve dans la fidélité au droit et dans l'affirmation de sa détermination à se défendre l'amorce de sa survie et de ses droits vitaux", devait susciter une protestation des Ambassadeurs arabes, lesquels estimaient qu'elle contenait un soutien voilé à la position israélienne.

1969 (

Dans les années qui suivirent, les rapports arabo-suisse furent difficiles. L'attitude de la presse et de l'opinion suisse suscitèrent de vives réactions dans les pays arabes, surtout parmi les milieux palestiniens militants. L'attentat de Kloten contre un avion El-Al (1969) et l'explosion d'un avion Swissair (1970) accrurent les sentiments négatifs en Suisse, tandis que le procès de Winterthour était commenté avec indignation au Moyen-Orient. L'affaire de Zerka marqua à la fois le point le plus bas de la courbe et l'origine d'un progrès. Après un tel choc, et peut-être en partie en conséquence de la guerre civile en Jordanie, notre presse montra un intérêt plus éclairé pour les affaires de la région et inclina vers des jugements plus nuancés. Le voyage du Chef du Département politique au Caire, puis en Israël, à la veille de la guerre d'octobre, malgré des critiques malveillantes, marquèrent un progrès considérable dans la compréhension bilatérale. La conférence régionale des Ambassadeurs de Suisse au Caire, occasion du déplacement de M. Graber, fut un succès.

2. Les prises de position suisses au cours de ces dernières années

La guerre d'octobre a donné une dimension nouvelle au conflit du Moyen-Orient en faisant apparaître les Etats arabes comme acteurs dans la crise pétrolière. Jusque là objets de la politique mondiale des deux grandes puissances, ils sont aujourd'hui sujets à côté d'elles. Il n'entre pas dans le thème de cette étude d'examiner la réaction de notre pays à cette situation nouvelle, car elle s'inscrit dans un autre cadre, celui de l'affrontement ou (si l'on veut) du dialogue Nord-Sud. On relèvera simplement en passant la déclaration de neutralité faite lors de notre adhésion au Programme international de l'énergie et la réaction du Chef du Département politique aux déclarations des dirigeants américains sur les conséquences d'une "strangulation".

Notre position dans le conflit du Moyen-Orient, une guerre ouverte alternant avec des trêves plus ou moins solides, est d'abord celle d'un pays neutre. Il y a fort longtemps déjà, nous avons mis l'embargo sur nos exportations d'armes. Plus récemment, nous avons dû prendre des dispositions diverses au sujet des survols d'avions (ainsi, par exemple, pendant la guerre de 1973, interdiction fut faite aux avions de certaines compagnies de transporter en Israël des émigrés juifs d'URSS en âge de combattre).

En dehors de ces considérations de neutralité, et des problèmes d'énergie mentionnés plus haut, nos intérêts politiques dans la région apparaissent sous deux aspects:

- un intérêt pour le monde méditerranéen et les territoires adjacents, qui résulte de notre position géographique et de l'importance du Moyen-Orient pour l'Europe;

- un intérêt plus général pour le maintien de la paix, en conformité avec les principes de paix et d'humanité auxquels nous sommes attachés. Ces idées apparaissent aussi bien dans la déclaration du Conseil fédéral du 5 juin 1967, citée plus haut, que dans les déclarations des 10 et 24 octobre 1973.

Ces objectifs ne pouvaient être poursuivis que si nous disposions de certaines ouvertures. La détérioration du climat à la suite des actes terroristes et de la réaction suisse a nécessité un effort préalable qui marque l'intérêt que nous avons à nos relations avec tous les pays de la région (la symétrie, selon l'expression du Chef du Département politique). Ce but a été atteint par les déplacements du Chef du Département pendant l'année 1973, qui ont créé des conditions favorables pour une activité accrue de notre diplomatie.

Sur le fond des problèmes, nous avons affirmé la nécessité d'une paix "juste et durable" qui doit "prendre en considération les intérêts de tous les Etats et de tous les peuples en cause". Le Conseil fédéral a précisé, à une organisation de parti, qu'il ne s'écarterait pas de ces principes "pour des raisons d'ordre économique".

Sur la question des territoires occupés, le Chef du Département a déclaré aux dirigeants israéliens que le retour des territoires occupés sous la souveraineté égyptienne n'était pas incompatible théoriquement avec le maintien sur une partie de ces territoires "d'une présence militaire qui assurait la sécurité à l'autre partie".

La question palestinienne a également fait l'objet de diverses déclarations. Le Chef du Département a eu l'occasion de relever qu'il ne s'agissait pas d'un simple

problème humanitaire, mais qu'il comportait un aspect politique et qu'il s'agissait de "redresser les torts historiques infligés aux Palestiniens" en leur trouvant "un foyer séparé et viable".

3. Position d'ensemble à prendre
à l'égard des problèmes de la région

Comme on l'a vu dans le paragraphe précédent, le Conseil fédéral s'est déjà exprimé, en corps ou par la voix d'un de ses membres, en public ou dans des réunions plus discrètes sur un certain nombre de problèmes touchant la région.

Il a en particulier marqué notre intérêt, à la fois fondé sur des considérations touchant à l'indépendance et à la prospérité nationales, et par la solidarité avec le reste de la communauté internationale, à voir une paix juste et durable s'établir dans la région.

Comment une telle paix doit-elle être définie? Le Conseil de sécurité l'a tenté dans sa résolution 242, du 22 novembre 1967, acceptée à l'unanimité de ses membres, y compris l'URSS, mais rejetée alors par la Syrie et les Palestiniens. La Syrie a depuis corrigé sa position en acceptant la résolution 338 du 22 octobre 1973 qui s'y réfère. Elle continue cependant à soutenir que la résolution est incomplète en ce qui concerne les Palestiniens. L'OLP, sans avoir jamais accepté la résolution 242, limite aujourd'hui sa critique à la référence aux "réfugiés".

La résolution 242 comprend tout d'abord l'affirmation de deux idées appelées "principes":

- a) Retrait des forces armées israéliennes des territoires (anglais: from territories) occupés lors du récent conflit;

- b) Cessation de toute assertion de belligérance ou de tous états de belligérance et respect et reconnaissance de la souveraineté, de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique de chaque Etat de la région et de leur droit de vivre en paix à l'intérieur de frontières sûres et reconnues à l'abri de menace ou d'actes de force.

A ces "principes" s'ajoutent trois éléments dont la "nécessité" est affirmée:

- a) Garantir la liberté de manifestation sur les voies d'eaux internationales de la région;
- b) Réaliser un juste règlement du problème des réfugiés. (C'est le point contesté par la Syrie et l'OLP.)
- c) Garantir l'inviolabilité territoriale et l'indépendance politique de chaque Etat de la région, par des mesures comprenant la création de zones démilitarisées.

On voit donc qu'Israël, en échange d'un engagement de retrait des territoires occupés, avait obtenu d'intéressantes compensations et garanties.

La résolution 242 reste un document-cadre, même si l'on doit admettre qu'elle ne suffit plus en ce qui concerne les Palestiniens, et nous pouvons fort bien utiliser sa substance.

La résolution a fait l'objet de nombreux commentaires, notamment sur la question des territoires visés. Le délégué indien avait alors déclaré à ce sujet que l'ensemble des territoires occupés était compris, ce qui n'excluait pas des rectifications de frontière. On a vu en outre que la démilitarisation de certaines zones était prévue.

De plus, les Etats arabes avaient fait comprendre qu'ils ne se considéraient pas comme tenus d'établir des relations diplomatiques avec Israël.

La question des Palestiniens a été traitée, elle, à l'Assemblée générale des Nations Unies. Celle-ci avait décidé, dans le cadre d'une résolution "omnibus" 194(III) sur la Palestine, en 1948 déjà, qu'il y avait lieu de permettre le retour des réfugiés et d'indemniser ceux qui ne rentreraient pas. Cette résolution a été rappelée chaque année jusqu'en 1975. La dernière fois, seul Israël vota contre cette résolution et il n'y eut pas d'abstentions; quelques pays comme la Chine, l'Irak et l'Albanie étaient absents.

Un autre texte, plus dur, vise les réfugiés de 1967. Les Etats-Unis, Israël et le Nicaragua ont voté non en 1975, les pays européens s'abstinrent.

Depuis 1969, l'Assemblée générale a voté une série de résolutions qui s'occupent des droits des Palestiniens. Elle s'est d'abord bornée à affirmer "les droits inaliénables du peuple de Palestine", tels qu'ils sont énumérés dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. A partir de 1970, l'Assemblée générale "reconnaît" que le peuple de Palestine doit pouvoir jouir de l'égalité de droits et exercer son droit à disposer de lui-même, selon la Charte des Nations Unies. Une autre résolution de 1970 fit du "respect des droits des Palestiniens" "un élément indispensable à l'établissement d'une paix juste et durable au Moyen-Orient". A partir de 1971, il s'y ajoute "la profonde préoccupation" devant le fait qu'il n'est pas permis au peuple de Palestine de jouir de ses droits inaliénables et de ce droit à l'auto-détermination.

En 1974, l'Assemblée générale, après avoir reconnu l'OLP comme représentant du peuple palestinien, a donné une définition plus précise des droits inaliénables du peuple palestinien "en Palestine". Celui-ci a le droit inaliénable à l'auto-détermination sans ingérence extérieure, le droit à l'indépendance et à la souveraineté nationales, et le droit des Palestiniens de retourner dans leurs foyers et vers leurs biens. L'Assemblée ajoutait que le "respect total et la réalisation de ces droits" étaient indispensables au règlement de la question de la Palestine, qualifiant le peuple palestinien comme "une partie principale" pour l'établissement d'une paix juste et durable, et lui reconnaissant le droit de "recouvrer ses droits par tous les moyens, conformément à la Charte des Nations Unies". En outre, l'OLP recevait un statut d'observateur sans précédent pour une organisation de ce genre.

Enfin, en 1975, l'Assemblée générale, sortant nettement du cadre où elle se maintenait depuis 1969, procéda à la fameuse assimilation du sionisme au racisme. Cette décision, qui se substituait à une action manquée, visant à l'expulsion d'Israël, était bien dans une certaine logique d'escalade qui avait caractérisé les résolutions précédentes. Elle marqua aussi les limites de la "majorité automatique", car elle n'obtint la majorité des deux tiers qu'à une voix près. Nous pouvons l'ignorer (voir l'annexe II sur les relations multilatérales).

Les résolutions passées à partir de 1969 ont été adoptées à des majorités variables. La première, votée à l'époque de la haute vague du terrorisme palestinien, n'a même obtenu que 46 voix. Il s'agissait d'un effort des pays arabes pour faire pression sur Israël et obtenir au moins quelques concessions sur la question des territoires occupés. Les Etats, dans le vote, se décidaient moins en considération de la terminologie employée que des implica-

tions politiques. Comme les premières résolutions (jusqu'en 1972) reconnaissaient, en utilisant la formule de la résolution 242, le droit d'Israël à l'existence, on peut se demander si les pays occidentaux n'auraient pas été mieux inspirés en se montrant plus conciliants à ce sujet. De toute manière, des formulations qui choquaient avant la guerre d'Octobre et dans le contexte d'une attitude absolument intransigeante de l'OLP sur le futur de la Palestine (rejet du partage, etc.), sont aujourd'hui beaucoup plus acceptables.

Si l'on compare la terminologie employée avec celle des Etats-Unis, on constate que ceux-ci ont utilisé dès 1974 le terme d' "intérêts légitimes du peuple palestinien " et que dans la déclaration Saunders, du 12 novembre 1975, ils admettent que le problème palestinien occupe une position centrale dans la solution du conflit du Moyen-Orient. Le terme de "foyer national" a aussi été employé.

Si la solution du mini-Etat palestinien que suggèrent très fortement les textes de l'ONU a fait l'objet de nombreuses déclarations unilatérales, il n'est guère reflété dans les documents bi- ou multilatéraux, peu soucieux de se fixer sur des formules qui pourraient être rapidement dépassées.

Il pose en fait deux problèmes, le premier, celui du veto israélien qui se fonde sur un refus d'avoir plus de deux Etats entre Israël et le Golfe, l'autre sur l'incertaine situation des territoires du futur Etat, relevant aujourd'hui de la souveraineté jordanienne, en vertu d'une annexion problématique de 1949. Le roi Hussein, qui avait soutenu pendant très longtemps que la résolution 242 imposait la restitution de la Cisjordanie au Royaume achémite et qui avait présenté toute une série de plans de fédération entre les deux parties du Royaume, a finalement, comme on

l'a vu, renoncé à la représentation des Palestiniens lors du sommet de Rabat. Sans le dire, la diplomatie hachémite s'est toujours appuyée indirectement sur Israël. Aujourd'hui encore, une solution de type fédératif satisferait le mieux Israël, et il est possible que la Syrie ait eu en vue une idée de ce genre lors de ses efforts obstinés (et jusqu'ici infructueux) pour réconcilier l'OLP et la Jordanie.

Il est à noter que l'OLP elle-même n'a jamais parlé d'Etat, mais seulement d' "autorité nationale sur chaque pouce de territoire libéré". Sur la base de ce qui précède, on peut dire que notre pays pourrait défendre une solution reposant d'une part sur une interprétation raisonnable de la résolution 242 qui contient la très importante question de l'existence d'Israël, et sur une reconnaissance des droits nationaux du peuple palestinien, en évitant les expressions polémiques de l'ONU.

Plus importante que l'établissement de cet Etat (ou autorité) est la question de ses rapports avec Israël. C'est là qu'apparaît le principe b) de la résolution 242 qui impose la coexistence à tous dans cette région. Il est d'autant plus nécessaire d'affirmer ce principe que l'établissement d'un éventuel Etat palestinien serait sans doute accompagné de revendications sur l'ensemble du territoire palestinien.

Le problème de Jérusalem n'a été traité quant au fond qu'une seule fois par les Nations Unies. La résolution de partage de l'Assemblée générale, du 15 novembre 1947, prévoyait que la Ville de Jérusalem serait constituée en "corpus separatum" sous un régime international spécial et administrée par les Nations Unies. Le statut était prévu en détail; il proclamait notamment la neutralité et la démilitarisation de la Ville et maintenait le statu quo en ce qui concerne les Lieux Saints des trois religions. Des

résolutions de 1967 ont condamné l'annexion de la vieille Ville de Jérusalem.

Aujourd'hui, l'OLP revendique Jérusalem comme sa capitale. L'Etat le plus engagé dans la récupération de la troisième ville de l'Islam, d'où le Prophète, selon la tradition, fut emmené au paradis par l'archange Gabriel, est l'Arabie séoudite, qui a souligné cependant le caractère islamique de Jérusalem, à l'inquiétude du Saint-Siège.

Le Saint-Siège, après avoir défendu pendant très longtemps l'idée de l'internationalisation de Jérusalem, semble s'orienter aujourd'hui plutôt vers un régime international limité aux Lieux Saints. Il n'existe cependant pas, à notre connaissance, de déclaration officielle sur ce régime.

On s'étonne parfois au Liban du manque d'intérêt des Etats européens, laïcs certes, mais chrétiens tout de même, pour les Lieux Saints. La question pourrait éventuellement faire l'objet d'une étude avec les Eglises de Suisse.

Les autres problèmes politiques du Moyen-Orient n'ont pas d'incidence directe sur notre pays (problème kurde, Liban, Dhofar, etc.). Ils ont tous été envenimés d'une manière ou d'une autre par le conflit palestinien, qui reste celui auquel nous devons attacher avant tout nos regards, pour l'importance que les peuples de la région y attachent et pour les conséquences qu'il peut encore avoir.

Une question est pour nous d'un intérêt assez immédiat: le statut de l'OLP en Suisse. A la suite de la décision de l'Assemblée générale lui donnant le statut d'observateur, l'OLP a ouvert un Bureau à Genève, accrédité auprès de l'Office des Nations Unies. Nous avons accordé

- 34 -

certaines immunités de fonction à ce Bureau, mais pas un statut diplomatique complet. Il est possible que l'OLP nous demande bientôt de pouvoir créer un Bureau d'information, tel qu'il en existe un à Paris, et qu'il va sans doute s'en ouvrir un à Vienne. La Division II est d'avis qu'il conviendrait de donner une suite favorable à une telle demande.

B e i l a g e I

MOYEN-ORIENT

WIRTSCHAFTLICHE ASPEKTE1. Kurzèr Rückblick

Die wirtschaftliche "Wiederentdeckung" des Nahen Ostens durch Europa und Nordamerika beginnt in neuer Zeit zweifellos mit der Entdeckung der Erdölvorkommen rund um den Persischen Golf zu Beginn unseres Jahrhunderts. Noch vor dem Zusammenbruch des ottomanischen Reiches teilten sich die "Grossen" der damaligen Welt, Grossbritannien, Frankreich und die USA, die arabische Halbinsel in Interessensphären auf. In den Jahren um den ersten Weltkrieg herum wurden auf den Ruinen des zerschlagenen Reiches die Grundlagen neuer Imperien gelegt, diejenigen der grossen internationalen Oelkonzerne. Ihr immer grösser werdender Einfluss liess den Westen vergessen, dass die Oelreichtümer des Ostens nicht auf ewig ihm gehörten.

Nach dem zweiten Weltkrieg begann denn auch in dieser Weltgegend das Ende einer Epoche. Nationalistische Regungen in einigen Produzentenstaaten - wie etwa in Persien 1953 - brachten zum Bewusstsein, dass die gesicherte Erdölversorgung keine Selbstverständlichkeit mehr war. Die politische Emanzipation wichtiger Staaten des Nahen Ostens brachte auch eine wirtschaftliche mit sich. Schrittmacher war in dieser Beziehung ein nicht-erdölproduzierender Staat, Aegypten, mit der Verstaatlichung ausländischer Firmen und des Suezkanals 1956. Aber erst im Laufe der 60er Jahre wurden sich die Staaten des Nahen

Ostens ihrer potentiellen wirtschaftlichen Macht bewusst. Der Sechstagekrieg von 1967 brachte erstmals den Gedanken auf, das Erdöl als politische Waffe einzusetzen, aber es brauchte den Nahostkrieg von 1973, um die Idee zur Ausführung zu bringen.

Die Wirtschaftsbeziehungen zum Nahen Osten nahmen im schweizerischen Aussenhandel lange nur eine bescheidene Rolle ein. Angesichts der relativen geographischen Nähe waren sie bis vor nicht zu langer Zeit sogar ausgesprochen unterentwickelt, wenn man von einigen traditionellen Handelsplätzen wie Alexandria und Beirut absieht, wo schon seit langem namhafte Schweizerkolonien bestanden, schweizerische Firmen tätig waren und sich über die Jahre ein Netz von Geschäftskontakten entfaltet hatte. Abgesehen davon war der Nahe Osten eine Weltgegend wie jede andere, ohne besondere Vorzüge. Zu erwähnen ist der seit der Staatsgründung von 1948 recht rege Handel mit Israel. Die Boykott-Drohung der arabischen Staaten gegenüber Firmen, die mit Israel Handel trieben, hat ohne Zweifel zahlreiche potentielle Interessenten aus der Schweiz abgehalten, sich in den Nachbarstaaten Israels zu engagieren, was zu einer gewissen Einseitigkeit der wirtschaftlichen Kontakte in dieser Region führte.

2. Die Erdölproduzenten

Durch die wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre ist der Nahe Osten aber auch in schweizerischen Augen zu einem vorrangigen Gebiet des wirtschaftlichen Interesses geworden. Die Vervierfachung der Erdölpreise nach dem Oktoberkrieg von 1973 hat drastisch zum Bewusstsein gebracht, in welcher hohen Masse die schweizerische Energieversorgung von jener Weltregion abhängt.

Das Erdöl, welches 80% des schweizerischen Energiebedarfs darstellt, stammt seinerseits zu 80% aus Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas (1974: Vereinigte Arabische Emirate 34%, Libyen 16%, Kuwait 12%, Saudi-Arabien 10%, Algerien 7%, Tunesien 5%, Iran und Katar je 1%). Der einzige wichtige Lieferant ausserhalb dieser Region ist Nigeria mit einem Anteil von 14% (1974). Die besonderen Aspekte der Wirtschaftspolitik, welche sich aus einer solchen Situation ergeben, werden, da sie eigentlich zum weiteren Zusammenhang der Nord-Süd Beziehungen gehören, hier nicht weiter verfolgt.

Die durch die Erdölpreiserhöhung gewaltig gestiegene Kaufkraft dieser Staaten - Saudi-Arabien z.B. hat seine Einnahmen aus dem Erdölgeschäft zwischen 1971 und 1974 verzehnfacht! - bringt diese in doppelter Hinsicht mit der Schweiz in Kontakt: einmal als Exporteure von Kapital, das unter anderem zum Teil in unser Land fliesst - wenn auch nicht in so hohem Masse, als ursprünglich angenommen -, andererseits als Importeure schweizerischer Waren und Dienstleistungen.

3. "Low absorbers" und "High absorbers"

Dabei gilt es zwischen zwei Kategorien von Erdölproduzierenden Ländern zu unterscheiden: auf der einen Seite diejenigen Staaten, die ihre finanziellen Ueberschüsse wegen ihrer geringen Bevölkerungszahl vorerst nur zu einem kleinen Teil in die eigene Entwicklung stecken können (sog. "low absorbers") und die daher geeignet sind, ihre Mittel auf westlichen Finanzplätzen anzulegen. Zu dieser Kategorie gehören Libyen, die Vereinigten Arabischen Emirate und Katar. Auf der anderen Seite finden

wir Staaten, die dank ihrer Ausdehnung und Bevölkerungszahl in der Lage sind, schon jetzt grosse und kapitalintensive Entwicklungsprojekte im eigenen Land zu finanzieren. Zu dieser Kategorie der sog. "high absorbers" gehören in erster Linie Iran und Irak, aber auch Algerien. Saudi-Arabien nimmt eine Art Mittelstellung zwischen den beiden Kategorien ein. Seine gewaltigen Entwicklungsvorhaben (rund 230 Milliarden Franken bis 1980) könnten es mit der Zeit, falls die gegenwärtige Entwicklung anhält, in die Kategorie der "high absorbers" führen. Allerdings ist keineswegs sicher, ob diese Entwicklung so geradlinig verläuft. Der Plan kennt nun seine ersten Schwierigkeiten.

Für die Schweiz sind beide Kategorien von erdölproduzierenden Ländern von Interesse. Bei den "low absorbers" kommen neben den Dienstleistungen des Finanzplatzes Schweiz die Mithilfe der Banken und deren Präsenz beim Aufbau von regionalen Finanzplätzen (z.B. Abu Dhabi als Ersatz für das krisengeschädigte Beirut, sowie Damaskus) in Frage. Die Schweiz kann technisch-wirtschaftlichen "know how" und eingespielte Verbindungen zur Verfügung stellen. Daneben können sich hier, wie auch bei den andern Ländern der Region, interessante Möglichkeiten für Dreiecksgeschäfte auftun. Als Absatzmärkte sind diese Länder in schweizerischer Sicht vielversprechend, aber vorerst noch ungenügend entwickelt und vor allem einseitig ausgerichtet. So besteht z.B. fast unser gesamter Export an Konsumgütern in die Vereinigten Arabischen Emirate aus Uhren, was zu einer gefährlichen Abhängigkeit von einem einzelnen Produkt führt. So zeitigte denn auch der Gesamtexport nach den Emiraten im vergangenen Jahr gegenüber 1974 eine Einbusse, während er mit allen anderen Staaten des Nahen Ostens und Nordafrikas im gleichen Zeitraum sprunghaft anstieg, am

deutlichsten in Saudi-Arabien (von 181 auf 284 Mio. Fr.) sowie nach Irak (von 101 auf 171 Mio. Fr.) und Iran (von 454 auf 628 Mio. Franken).

Diese Wachstumsraten sind nicht nur deswegen erstaunlich, weil sie einem allgemeinen rezessionsbedingten Rückgang des schweizerischen Exports entgegenlaufen, sondern weil unsere Einfuhr aus den gleichen Ländern im gleichen Zeitraum z.T. recht erheblich zurückgegangen ist. Dass dies in erster Linie einem verminderten Erdölverbrauch zuzuschreiben ist, zeigt die Tatsache, dass dieser Importrückgang vor allem diejenigen Länder betraf, deren Exporte nach der Schweiz (wie z.B. bei Saudi-Arabien und Kuwait) vorwiegend aus Erdöl bestehen. (Algerien von 151 auf 35 Mio. Fr., Libyen von 272 auf 81 Mio. Fr., Saudi-Arabien von 149 auf 118 Mio. Franken und Kuwait von 177 auf 138 Mio. Fr.) Hingegen blieben die Importe aus Iran, dessen Ausfuhranteil an Erdöl uns gegenüber ca. 40% beträgt, z.B. ziemlich stabil.

4. Verschiedene Formen der Kooperation

Auch wenn kaum anzunehmen ist, dass der schweizerische "Exportboom" der beiden letzten Jahre in diesen Ländern anhält, so wurde doch im Nahen Osten ein Markt geschaffen, den es zu erhalten und auszubauen gilt. Das darf jedoch nicht dazu führen, dass wir deswegen angestammte Märkte vernachlässigen, doch müssen wir uns auf diesen neuen Märkten besonders anstrengen, eben weil wir erst jetzt mit deren systematischen Erschliessung begonnen haben. In dieser Richtung gehen die Bemühungen der Handelsabteilung, der Nationalbank und des Vororts, die im Jahre 1975 durch Entsendung hochgestellter Delegationen nach Saudi-Arabien, Iran und Irak neue Kontakte anknüpften. Im Falle

Irans kam es zur Schaffung einer gemischten Kommission, die im Frühjahr 1976 erstmals zusammentreten wird. Als Novum für Persien gilt, dass ihr auch Vertreter der Privatindustrie angehören. Auch mit Saudi-Arabien ist die Errichtung einer solchen Kommission geplant, während die Gespräche mit Irak in dieser Beziehung weniger ergiebig waren. In allen diesen Fällen geht es darum, schweizerische Firmen an geplanten Grossvorhaben auf dem Gebiet der Infrastruktur (Strassen- und Wohnungsbau, Tourismus, Elektrizitätswirtschaft) zu beteiligen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Vermittlung von technologischem "know how". Die gemischten Kommissionen sind jedenfalls ein nicht zu unterschätzendes Mittel nicht nur zur Handels- und Investitionsförderung, sondern auch zu vermehrter technischer Zusammenarbeit.

Besonders vielversprechend ist diese Zusammenarbeit mit Iran, welcher über die weitaus beste Ausgangslage verfügt. Iran interessiert sich vor allem für "joint ventures" mit der Schweiz und sähe es am liebsten, dass wir einen Teil unserer Produktion (z.B. Uhren) dorthin verlegen, was freilich kaum in unserem Interesse ist. Im Gegensatz zu grösseren westlichen Industrieländern kann die Schweiz z.B. keine schlüsselfertigen Betriebe liefern. Iran zeigt des weiteren Interesse an schweizerischen Investitionen. Eine engere Zusammenarbeit zwischen den Notenbanken beider Länder zur besseren gegenseitigen Information über Investitionsvorhaben wurde in die Wege geleitet. Auf dem Erdölsektor bleibt Iran daran interessiert, mit der Schweiz bilaterale Lieferverträge zu schliessen, mit dem Ziel, die multinationalen Gesellschaften zu umgehen. Dieses Ziel ist wohl einstweilen illusorisch, denn noch sind diese Länder für die Verarbeitung und Vermarktung und auch für

die Prospektion auf die Dienste der grossen Oelgesellschaften angewiesen, und es scheint nicht, dass sich dies radikal ändern liesse.

In der Fülle der sich bietenden Möglichkeiten ist Iran eine Art von Modellfall für unsere Politik gegenüber der ganzen Region. Dass dieses Modell aus Gründen der Grössenordnung, der inneren Struktur sowie der Politik nicht einfach zu übertragen ist, zeigt das Nachbarland Irak, das sich gegenüber Kooperationsabkommen mit dem Ausland sowie gegenüber ausländischen Investitionen äusserst zurückhaltend zeigt, von der Betonung politischer Gesichtspunkte gar nicht zu reden.

5. Unsere künftige Wirtschaftspolitik

Wenn die schweizerische Wirtschaft im Nahen Osten weiterhin erfolgreich sein will, so muss sie

- ihre Exporte nach den "low absorbers" diversifizieren
- ihre Kräfte in den "high absorbers" konzentrieren, etwa durch Bildung von Konsortien, auch im Bereich des Ingenieurwesens, wo unser Land wertvolles "know how" zu bieten hat (namentlich im Hinblick auf die Ausbildung einheimischer Fachkräfte)
- ihre Präsenz in allen diesen Staaten ausbauen, sowohl im diplomatischen Sektor (Verstärkungen der Botschaften und Konsulate, z.T. bereits im Gange) als auch durch Messen und Ausstellungen (die Zentrale für Handelsförderung organisiert eine schweizerische Messe im Laufe dieses Jahres in Kairo, von der eine Ausstrahlung in die ganze Region erhofft wird, was zwar nach Aussagen von Beobachtern zweifelhaft scheint); Traditionelle Jahresmessen wie Damaskus und Bagdad wurden bis jetzt

von der Schweiz vernachlässigt, dabei könnte z.B. ein schweizerischer Pavillon an solchen Treffpunkten wertvolle Schrittmacherdienste leisten.

- Angesichts der grossen Konkurrenz aus anderen Industrienationen ist aber eine kontinuierliche Präsenz vonnöten, die von der Wirtschaft selbst ausgehen muss. Handelsabteilung, Botschaften und Handelszentrale können nur subsidiär Hilfe leisten. Da die schweizerische Exportwirtschaft in erster Linie aus kleineren und mittleren Unternehmen zusammengesetzt ist, befindet sich die Schweiz in einer weniger günstigen Ausgangslage als grössere westliche Industrienationen. Gemischte Delegationen mehrerer Klein- und Mittelbetriebe (nach Branchen geordnet) könnten gemeinsam erfolgreicher auftreten.
- Ein vermehrtes Engagement der schweizerischen Behörden ist indessen auch deswegen vonnöten, weil die Staaten des Nahen Ostens im wirtschaftlich-administrativen Bereich in mancher Beziehung den osteuropäischen Staatshandelsländern gleichen und daher Interventionen bei Behörden zur Routine gehören. Man kann sich fragen ob es nicht günstig wäre, etwa dem oesterreichischen Beispiel zu folgen, und neben den Botschaften auch permanente Handelsdelegierte (z.B. der SHZ) zu halten.

Das Prestigebedürfnis mancher Staaten bringt es mit sich, dass sich die Schweiz bisweilen auch auf höchster politischer Ebene aktivieren muss. So hat es z.B. Bundesrat Brugger übernommen, an der im Frühjahr 1976 in Teheran stattfindenden konstituierenden Sitzung der gemischten Kommission Schweiz-Iran teilzunehmen. Weitere "goodwill-tours" dieser Art in andere Länder werden in Zukunft notwendig sein.

Die Schweiz hat es allerdings - bis auf diese protokollarische Komponente - bisher vermieden, ihren Wirtschaftsbeziehungen zum Nahen Osten eine politische Komponente beizumessen. Es wurde bisher immer befürchtet, eine Ausweitung der Kontakte auf politisches Gebiet werde unweigerlich zu einer Diskussion der Palästina-Frage führen. Bei der Begründung eines Antrags zur Gründung einer gemischten Kommission mit Saudi-Arabien hob das EVD hingegen hervor, dass "ein Abseitsstehen der Schweiz als politische Entscheidung ausgelegt werde". Es gehe darum, eine "gleichgewichtige Mittelostpolitik" zu betreiben. Die enge Verflechtung wirtschaftlicher und politischer Fragen könnte auch eine Einsichtnahme des EPD in gemischte Kommissionen nötig machen.

Neben der Pflege der durch die Erdölkrise eröffneten neuen Märkte müssen auch die traditionellen Märkte der Schweiz im Nahen Osten weiter bearbeitet werden, z.B. Aegypten. Dieses Land bietet als Nicht-Erdölproduzent zwar nicht so spektakuläre Möglichkeiten wie die Golfstaaten, ist aber infolge seines Nachholbedarfes, besonders seit der Wiedereröffnung des Suezkanals, wieder ein interessanter Markt. Aegypten hat 1973 ein neues Investitionsgesetz erlassen, das zusammen mit dem im gleichen Jahr mit der Schweiz abgeschlossenen Investitionsschutzabkommen neue Wege für unsere Wirtschaft eröffnet.

Man darf sich allerdings im Falle Aegyptens keinen Illusionen hingeben. Das Land ist weniger an der Einfuhr von Waren als an derjenigen von Kapital interessiert, wobei Laufzeiten von mindestens 10 Jahren gelten. Unsere Exportrisikogarantie deckt aber nur einen Zeitraum von

5 Jahren. Einer raschen Ausweitung des Handels steht auch die mangelhafte Infrastruktur entgegen. Erfreulich ist jedoch die generelle Liberalisierung der ägyptischen Wirtschaftsszene. Ähnliche Entwicklungen können in letzter Zeit in Syrien beobachtet werden, womit auf längere Sicht auch ausserhalb der erdölproduzierenden Länder eine vermehrte wirtschaftliche Präsenz unseres Landes möglich würde.

* * *

A n n e x e II

MOYEN-ORIENTRELATIONS MULTILATERALES

On a vu plus haut dans quelle constellation historique était née la Ligue Arabe, fruit de calculs assez nébuleux de la puissance impériale britannique et des ambitions contradictoires des hommes politiques arabes. Le facteur impérial a été éliminé, l'exploitation politique sans frein et les contradictions internes sont restées. La Ligue Arabe joue un rôle apaisant dans certains conflits locaux, ses conférences au sommet ont souvent su donner une image assez imposante, sinon d'une unité, au moins d'une convergence de la volonté arabe, mais un climat de coopération constructif n'a jamais pu s'établir de manière durable. L'histoire de la Ligue est celle de ses crises et, en fin de compte, de son impuissance. Du plan politique, celle-ci s'est étendue au plan économique et culturel. La Ligue jouit dans les pays arabes d'un très faible crédit; on l'utilise surtout pour des opérations spectaculaires dont on attend un effet immédiat. La persévérance n'est pas précisément son fort.

Il n'est que juste de dire que tout comme ses membres la Ligue a pâti de la catastrophe palestinienne qui l'a marquée dès ses débuts. De même, c'est le partage de la Palestine, décidé contre une poignée de pays arabes, qui a orienté les relations entre le monde arabe et l'ONU. Aux exhortations dépourvues d'effet de l'Organisation pour résoudre le problème des réfugiés allaient bientôt succéder les efforts infructueux pour décider l'Assemblée générale

à se saisir du fond du problème algérien (ce n'est qu'à la veille de l'indépendance que les Arabes obtinrent une résolution plus substantielle).

Avec la guerre de 1967 et le changement de majorité à l'Assemblée générale, les Arabes reprennent l'initiative. Leur but est de faire de la Palestine un "cas" analogue à celui de l' "apartheid", cheval de bataille de la nouvelle majorité de l'ONU. Les résolutions de l'ONU, en soi non obligatoires, sont utilisées comme moyen de pression politique contre Israël. Comme Israël, fort de sa position juridique, ne cède pas, les résolutions sont aggravées et assorties de menaces. Si celles-ci n'ont aucun effet, on cherche à obtenir des sanctions. A l'ONU, le processus est bloqué au Conseil de sécurité, dont les Arabes n'ont pas cherché jusqu'ici à tourner les décisions. Un processus parallèle doit, par étapes successives, conduire à la reconnaissance d'un Etat palestinien qui n'existe même pas encore sur le papier. Enfin, par l'assimilation du sionisme au racisme, on met en cause le principe de l'existence de l'Etat d'Israël.

Sous les prétextes les plus variés, des entreprises similaires sont menées dans les institutions spécialisées, le but étant ici l'exclusion et l'isolement d'Israël.

Si les buts poursuivis par les Arabes paraissent compréhensibles et jusqu'à un certain point justifiables, leurs effets sur les organisations internationales sont profondément nocifs. Les revendications palestiniennes, soustraites comme des vérités révélées à tout espèce d'examen, font de plus en plus souvent l'objet de résolutions non-négociables, portant ainsi atteinte à l'esprit de

coopération internationale sans lequel les organisations ne peuvent fonctionner. Les pseudo-sanctions prises contre Israël nuisent aux opérations des institutions qui les prennent. Elles ébranlent leur crédit dans les opinions publiques occidentales et menacent par là leurs finances.

A la suite de ces manoeuvres, l'UNESCO est aujourd'hui atteinte dans ses ressources et l'OMS fait face à une sérieuse crise politique. D'autres organisations (notamment l'OIT) pourraient bientôt se trouver dans une situation semblable. C'est tout le sort de la coopération internationale dans le domaine non-économique qui est en jeu.

Notre attitude traditionnelle devant ce genre de problème a été de déplorer la "politisation" des organisations internationales. Nous avons parfois été mal compris. Non seulement de nombreuses délégations se félicitent de cette "politisation", mais on doit admettre que, dans beaucoup de cas, les affaires traitées relèvent clairement de la compétence de l'Organisation, qui est souvent tenue de par le préambule de sa charte, sinon par son but statutaire, à les traiter dans un esprit d'humanisme et de justice sociale. Une opposition systématique à la "politisation" n'est donc ni souhaitable ni même praticable. Les problèmes de cet ordre doivent être à notre avis examinés de cas en cas et traités sous deux angles:

- a) le problème de fond, si l'organisation est réellement compétente pour s'en saisir. Ce problème doit être traité comme n'importe quelle autre question de l'organisation, dans le cadre de la réserve qui nous est prescrite par notre politique de neutralité. Cette réserve ne peut

nullement nous empêcher de donner notre avis et notre vote comme membre dans des affaires relevant de l'organisation. Elle nous imposera cependant de la prudence dans les questions très controversées et chargées d'un potentiel émotionnel. Notre réserve ne peut non plus nous empêcher de manifester clairement nos convictions dans ce qui touche au respect de la personne humaine, la protection des libertés démocratiques contre des violations graves et continues et la défense des droits légitimes des petits pays;

- b) Notre devoir de membre de l'organisation, qui est de veiller à ce qu'elle soit en mesure de fonctionner correctement; ce devoir est le corollaire de l'engagement de coopération qui est incorporé dans l'adhésion à une organisation internationale. Il peut se traduire de deux manières. Tout d'abord, il implique une nette prise de position contre les décisions qui sont de nature à nuire aux activités de l'organisation, et deuxièmement, une tâche qui nous revient en raison de notre politique traditionnelle, de participer activement à la recherche des solutions de conciliation. Cette participation active rendra d'ailleurs plus facile une position ferme dans le cas où nos efforts échoueraient.

Une telle attitude suppose bien entendu un travail assez intense dans les délégations pour empêcher qu'elle ne soit mal comprise.

*

*

*

p.B.58.71 - CJ/bem

Berne, le 12 mai 1976

an	1976							
statut	35							
visé	H1							9/6
EPD		13.05.76						15
Ref.	p. B. 75.21.							

Note à :

Division politique I

Division politique II

Direction du droit international public

Direction des organisations internationales

Délégué à la Coopération technique

Service économique et financier

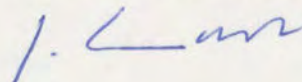
Moyen-Orient

Au début de février 1976, le Secrétaire général du Département a chargé ce Secrétariat de préparer une étude sur la politique suisse à l'égard du Moyen-Orient.

Le Secrétariat a rédigé un avant-projet dont le Secrétaire général a eu connaissance, et qui vous est soumis en annexe pour faire l'objet de vos appréciations et de vos critiques. Le texte définitif sera porté à la connaissance de la Division du commerce et éventuellement d'autres services intéressés après avoir été approuvé par le Chef du Département.

Nous serions heureux de recevoir vos remarques d'ici au 26 mai prochain.

Secrétariat politique



(Cuendet)