

Appui à la maîtrise des armements et à la sécurité régionale au Moyen-Orient

Michael D. YAFFE

Cela fait plus de cinq ans que le Groupe de travail sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale (MASR) au Moyen-Orient ne mène plus aucune activité officielle. Le MASR, qui est l'un des cinq groupes de travail multilatéraux créés en janvier 1992 pour appuyer le processus de paix au Moyen-Orient, lancé à Madrid trois mois auparavant, s'occupe exclusivement des questions relatives à la stabilité militaire et au renforcement de la sécurité dans l'ensemble de la région¹. Cette tentative de solution à l'échelle de la région, que défendaient conjointement les États-Unis et la Fédération de Russie, était sans précédent dans le cas du Moyen-Orient. Dans l'ensemble, elle a été bien accueillie, les pays y voyant un biais par lequel un cadre politique pouvait être créé pour encourager le dialogue et la coopération en matière de sécurité entre Arabes et Israéliens ainsi que pour atténuer les soupçons et les erreurs d'interprétation de part et d'autre. Qu'est-il donc advenu du MASR après 1995, qu'en est-il des mesures de confiance et de sécurité adoptées par le Groupe de travail et par quoi cet organe a-t-il été remplacé ?

Dès le départ, nul ne s'attendait à ce que le Groupe de travail avance rapidement dans ses travaux sans que ne progressent réellement les négociations de paix « fondamentales » menées entre Israël et ses voisins arabes directs, à savoir la Jordanie, la Syrie, le Liban et les Palestiniens. Après tout, le MASR et les autres groupes de travail multilatéraux avaient été établis en vue de compléter et d'appuyer les pourparlers bilatéraux et non pour s'y substituer. Lorsque les négociations bilatérales ont commencé à avancer moins rapidement, au milieu de l'année 1996, les travaux des groupes multilatéraux ont ralenti et, dans certains cas, ont cessé complètement ou ont été repris officieusement lorsque le processus de paix a été relancé.

Le MASR, cependant, a cessé toutes activités officielles en septembre 1995, alors que les pourparlers bilatéraux étaient encore en plein essor et que les autres groupes multilatéraux travaillaient d'arrache-pied. Les activités du MASR ont été suspendues à la suite d'un différend interne sur la poursuite des travaux du Groupe en l'absence d'une paix globale. Ce différend ne s'était concrétisé qu'après quatre années. À la première séance plénière du MASR, qui s'est tenue en mai 1992 à Washington, les parties sont convenues que le Groupe s'inspirerait d'un ensemble restreint de principes directeurs suivant lesquels, entre autres, l'organe mènerait ses travaux par consensus, s'attacherait à réaliser une série d'objectifs ambitieux et se pencherait sur tous les problèmes ayant une incidence sur la sécurité, tandis que les parties seraient libres de participer à leur gré aux mesures convenues. La primauté des négociations bilatérales est venue renforcer l'idée que le Groupe de travail devait avancer graduellement, en commençant par des mesures modestes avant de passer à des dispositions plus importantes, selon

Michael D. Yaffe est spécialiste des affaires étrangères au Département d'État des États-Unis d'Amérique. Il est membre de la délégation américaine auprès du groupe de travail sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale au Moyen-Orient et coordonne le programme de la deuxième voie du Gouvernement américain. Les vues exprimées dans le présent article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du Gouvernement américain.

que la conjoncture politique le permettrait. Ainsi, après que les parties auraient fait connaissance les unes avec les autres, se seraient familiarisées avec les mesures de maîtrise des armements et auraient établi des relations de confiance et de bonne volonté dans l'exécution de mesures moins astreignantes, le terrain se prêterait à des travaux sur des éléments plus difficiles, liés à la maîtrise des armements, au désarmement et à la stabilité régionale. Le Groupe s'est donc attaché au départ – avec succès – à élaborer un train de mesures de confiance restreintes, à affiner les positions déclarées, à développer ses compétences en matière de maîtrise des armements et à établir une structure qui lui permette d'avancer dans ses travaux. Contre toute attente, cependant, cette démarche a préparé le terrain aux difficultés politiques qui allaient bloquer les travaux du MASR.

On pouvait constater en décembre 1994 que des pressions toujours plus fortes s'exerçaient au sein du Groupe de travail pour que celui-ci aille au-delà des mesures de confiance et de sécurité de caractère politique et en vienne aussi à des mesures de maîtrise structurelle des armements. Si les mesures de confiance étaient jugées importantes en tant que complément des efforts déployés en vue d'atténuer les tensions et d'empêcher que la guerre n'éclate du fait d'erreurs d'interprétation ou d'appréciation ou d'attaques par surprise, la maîtrise structurelle des armements était considérée comme étant nécessaire à une réduction des forces sur lesquelles les États pouvaient compter pour réaliser des opérations militaires, réduction qui passait par une limitation des troupes, des armes, des équipements militaires et des déploiements de forces. La question qui revêtait une importance primordiale pour la plupart des parties arabes était celle de l'établissement, dans la région, d'une zone exempte d'armes de destruction massive et tout particulièrement l'adoption de mesures visant à contenir la prolifération des armes nucléaires. Toutes les parties présentes au sein du MASR pensaient qu'il fallait aborder cette question et, de fait, appuyaient en principe l'idée d'établir une telle zone. Cela dit, les opinions divergeaient sur le point de savoir si les circonstances politiques se prêtaient alors à l'examen de la question de la maîtrise des armements classiques et autres et s'il fallait que les États de la région deviennent parties aux traités internationaux de maîtrise des armements avant d'établir au Moyen-Orient une zone exempte d'armes de destruction massive. En l'absence d'un ordre du jour convenu, il a été impossible de parvenir à un consensus sur la poursuite des travaux du Groupe.

Plusieurs tentatives ont été faites pour relancer le MASR. La dernière date de février 2000. Après un regain d'activité dans les voies israélo-syrienne et israélo-palestinienne, les Ministres des affaires étrangères des pays membres du groupe directeur des voies multilatérales se sont réunis à Moscou dans le but de relancer les groupes de travail. C'était la première réunion que le groupe directeur tenait depuis 1995. Les dates et le lieu des réunions plénières des groupes de travail sur l'eau, l'environnement, les réfugiés et le développement économique y ont été fixés. En outre, les parties ont noté qu'il importait de parvenir à un accord sur un ordre du jour complet du MASR afin que ce Groupe puisse reprendre ses travaux. Toutefois, lorsque, deux mois plus tard, les pourparlers bilatéraux ont de nouveau accusé un ralentissement, la relance des travaux multilatéraux a perdu de son intérêt.

Alors que les gouvernements des pays de la région ne parvenaient pas à jeter un pont sur leurs divergences au sujet de l'ordre du jour du MASR afin que celui-ci puisse reprendre ses activités régulières, différentes parties de la région ont commencé à montrer de l'intérêt pour des rencontres au cours desquelles seraient examinées des questions de sécurité régionale. Occupant la place laissée par le MASR après la suspension de ses travaux, plusieurs gouvernements de pays d'autres régions et un grand nombre d'organisations non gouvernementales ont parrainé et organisé près de 80 ateliers, cours, séminaires ou autres manifestations consacrés aux questions relatives à la sécurité au Moyen-Orient, après 1995. Cet ensemble d'activités vigoureuses, libres et informelles est désigné collectivement comme l'action diplomatique par la deuxième voie en faveur de la maîtrise des armements et de la sécurité régionale.

Il est probable que la deuxième voie reste le cadre privilégié des discussions à l'échelle de la région sur la question de la sécurité au Moyen-Orient tant qu'un événement important (par exemple, une percée dans le cadre des pourparlers bilatéraux sur la paix, une guerre régionale, une rupture grave de l'équilibre militaire ou une course ouverte aux armes de destruction massive) n'aura pas conduit les parties de la région à reprendre les négociations officielles de la première voie. Dans l'intervalle, les activités de la deuxième voie apportent un concours important en ce qu'elles préparent le terrain à la reprise de ces délibérations officielles. Dans le cadre de certaines d'entre elles, les parties ont même enregistré des progrès sur les mesures envisagées par le MASR. Cela dit, de par leur nature, ces activités informelles ne sauraient aboutir à des accords contraignants de renforcement de la confiance et de maîtrise des armements. En définitive, la cause d'une sécurité globale au Moyen-Orient ne sera pas bien avancée en l'absence d'un processus formel de négociation sur les questions complexes liées à la maîtrise des armements et à la stabilité dans la région.

Les activités de la deuxième voie apportent un concours important en ce qu'elles préparent le terrain à la reprise de ces délibérations officielles.

L'état des travaux du MASR en 1995

L'histoire et l'architecture du MASR ont été amplement décrites et évaluées dans d'autres études et ne seront donc pas évoquées ici². Je me contenterai de rappeler succinctement les succès remportés par le MASR et les faiblesses de ce Groupe qui pourraient avoir une incidence sur la reprise des activités au sein du Groupe, sur le choix des questions relatives à la sécurité au Moyen-Orient qui seraient examinées dans le cadre d'instances de la deuxième voie, ou sur l'établissement de nouvelles modalités de négociation sur la sécurité régionale lorsque les circonstances s'y prêteront.

Le MASR a montré que la plupart des parties de la région souhaitent se rencontrer non seulement pour discuter de leurs vues sur les problèmes de sécurité et les éléments d'un régime de sécurité régionale qui soit stable et efficace, mais aussi pour négocier certaines mesures multilatérales de confiance et de maîtrise des armements qui aident à l'instauration d'un tel régime. En l'espace de 45 mois, des représentants de 15 parties de la région (l'Algérie, l'Arabie saoudite, l'Autorité palestinienne, Bahreïn, l'Égypte, les Émirats arabes unis, Israël, la Jordanie, le Koweït, le Maroc, la Mauritanie, le Sultanat d'Oman, le Qatar, la Tunisie et le Yémen), ainsi que ceux d'un grand nombre d'États d'autres régions de même que de l'Organisation des Nations Unies, ont participé à six sessions plénières et à 31 réunions d'experts. Un calendrier aussi rempli et sans précédent traduisait le sérieux avec lequel les parties entendaient faire avancer la cause d'une sécurité régionale au Moyen-Orient qui soit fondée sur la coopération et leur vif intérêt pour la question. Cela démontrait aussi un attachement sincère au processus de paix et le vœu de se rencontrer pour parler directement des questions qui les préoccupaient toutes, même en l'absence de relations normalisées dans toute la région. Bien que la plupart de ces réunions aient été convoquées au Canada, en Europe, en Fédération de Russie et aux États-Unis, les parties ont manifesté, en accueillant des réunions en Égypte, en Jordanie, au Qatar et en Tunisie pendant la dernière année d'activité du MASR, un sentiment toujours plus fort de la justesse de cette cause. Les parties se sont aussi offertes pour accueillir certaines institutions nouvelles censées appuyer le processus de paix. L'accueil de réunions et l'établissement d'institutions à l'échelon régional ont été des acquis significatifs non seulement du Groupe de travail MASR, mais aussi de tout l'ensemble du processus de paix.

Outre le fait qu'il a élaboré une structure des négociations multilatérales, le MASR a enregistré des progrès sur plusieurs questions. À bien des égards, par la rapidité avec laquelle il a négocié et adopté des accords de transparence en vue de renforcer la confiance et d'atténuer les tensions, le MASR a établi de nouveaux records en matière de pourparlers sur la sécurité régionale. Bien entendu,

les parties de la région du Moyen-Orient se sont largement inspirées des arrangements de sécurité touchant l'Europe et d'accords passés entre les États-Unis et l'Union soviétique, mais ont dû en adapter les dispositions pour répondre à leurs propres besoins. Après examen des multiples accords novateurs conclus par d'autres, les parties de la région du Moyen-Orient ont choisi de commencer par consacrer leurs énergies aux initiatives énumérées ci-après.

COMMUNICATIONS

Les parties sont convenues d'établir un réseau de communication pour la transmission de données d'information importantes ayant trait aux questions examinées par le MASR et pour la mise en œuvre des mesures convenues. Ce réseau était censé être un premier pas dans la voie vers la création d'une liaison de communication directe entre les parties aux fins de la gestion des crises. Une partie du centre de communication de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe a été utilisée provisoirement pour lancer ce réseau, qui est ainsi devenu opérationnel en mars 1995. Des terminaux ont été installés dans plusieurs capitales; les techniciens ont suivi des cours d'orientation et des directives et modes opératoires ont été adoptés. Les parties ont aussi étudié la possibilité de configurer le réseau pour qu'il puisse appuyer par des communications rapides la collaboration à des opérations de recherche et de sauvetage. Des efforts ont aussi été consacrés à l'élaboration d'une banque de données pour le stockage uniforme de l'information intéressant le MASR. En outre, les parties sont convenues d'établir au Caire un centre de communication permanent et ont reçu de plusieurs entreprises privées des propositions techniques pour sa création. Le MASR a cessé ses activités avant que le nombre critique de participants au réseau ait été atteint et que le nouveau centre ait pu être mis en place. Le réseau provisoire a cessé officiellement d'être exploité lorsque l'infrastructure et les terminaux sont devenus techniquement obsolètes en 1999.

ÉCHANGE DE DONNÉES D'INFORMATION MILITAIRES

Les parties ont négocié et adopté un accord sur la notification préalable de certaines activités militaires. Cette mesure de confiance prévoyait notamment des procédures de notification, à d'autres parties de la région, de certains événements militaires tels que les mouvements d'au moins 4 000 hommes de troupe et 110 chars. Les parties sont aussi convenues d'échanger initialement certains types de données d'information militaires non classées, suivant des formules de communication préétablies. Ces accords n'ont jamais été mis en œuvre.

MESURES DE CONFIANCE EN MER

Les parties de la région ont adopté un accord sur des principes directeurs régissant les modalités de la coopération en mer et le comportement en vue de la prévention d'incidents en mer et dans l'espace surjacent au Moyen-Orient. Elles ont aussi arrêté le texte d'un accord-cadre sur la recherche et le sauvetage en mer. Par la suite, les parties ont assisté à des démonstrations d'opérations de coopération et de comportement en mer ainsi que de recherche et de sauvetage en Méditerranée, au large des côtes italiennes. En outre, ce groupe de travail a convoqué un colloque qui a réuni pour la première fois les officiers supérieurs de la marine de tous les pays du Moyen-Orient. L'application des accords a cessé lorsque le MASR a suspendu ses activités.

MESURES DE CONFIANCE SOUS FORME DE DÉCLARATIONS

Les parties participant aux travaux du MASR ont négocié une déclaration dans laquelle étaient énoncés les principes fondamentaux régissant les relations entre les entités de la région en matière de sécurité, les principes directeurs du processus de négociation, ainsi que les cinq objectifs que le Groupe de travail s'attacherait à réaliser pour faire avancer la cause de la sécurité régionale. À l'exception d'un paragraphe (traitant de l'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive), la déclaration de cinq pages sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale avait été arrêtée lorsque le MASR a cessé ses activités³. En outre, six parties ont présenté des déclarations nationales sur leurs intérêts et leurs objectifs en matière de sécurité à long terme⁴. S'appuyant sur ces textes, les parties qui en avaient parrainé l'idée ont rédigé un document dans lequel étaient identifiés les domaines d'accord et les points de désaccord entre les parties de la région. L'opération a facilité les discussions au sein du Groupe de travail, mais il aurait fallu qu'un plus grand nombre de parties présentent des déclarations nationales.

UN CENTRE DE LA SÉCURITÉ RÉGIONALE

Les parties sont convenues en principe d'établir un centre de la sécurité régionale à Amman avec des centres associés à Tunis et Doha. Un projet de mandat couvrant les objectifs, la structure, les opérations, les objectifs immédiats et la répartition du travail entre les centres a été négocié par les experts et allait être soumis à l'adoption du Groupe de travail lorsque celui-ci a cessé ses activités. Les parties de la région préféraient commencer par établir un centre pour le dialogue à l'échelle de la région plutôt qu'un centre pour la prévention des crises qui aurait réglé des différends.

MESURES DE TRANSPARENCE

Les parties de la région se sont intéressées de près aux moyens à mettre en œuvre pour en arriver à plus de transparence entre elles et, par ce biais, à une plus grande prévisibilité. Elles se sont rendues dans le Sinaï pour visiter un site d'observation des forces multilatérales, au Royaume-Uni pour faire le tour d'une base aérienne et au Danemark pour assister à un exercice de l'OTAN, afin de se faire une idée du déroulement de telles visites et missions d'observation. Le Groupe de travail n'a pas avancé dans ses travaux au point de négocier des visites régulières de sites.

MESURES DE VÉRIFICATION

En juillet 1993, les parties de la région ont participé, au Caire, à un atelier de large portée, consacré aux techniques de vérification mises en œuvre en application de divers accords de maîtrise des armements, aux mesures de confiance et à la prévention de la prolifération des armes de destruction massive. Par la suite, les parties ont visité un avion exploité dans le cadre du régime « Ciel ouvert », puis une centrale nucléaire en Allemagne, où elles ont été informées des relations de collaboration entre une autorité de vérification régionale (EURATOM) et une autorité mondiale (l'AIEA); elles ont aussi assisté à un cours de formation d'inspecteurs pour la Convention sur les armes chimiques en Finlande, examiné les techniques employées par un institut de surveillance finlandais pour vérifier

l'absence d'essais nucléaires et visité en Suisse un laboratoire appelé à participer aux activités de vérification prévues par la Convention sur les armes chimiques.

AUTRES QUESTIONS

Le Groupe de travail a également débattu de diverses questions conceptuelles, telles que les éléments nécessaires pour l'ouverture de négociations sur la maîtrise des armements, la définition des catégories d'armes, la structure des forces, la délimitation de la région à des fins de maîtrise des armements, les principes directeurs à suivre pour l'admission de nouvelles parties dans le Groupe de travail, les diverses perceptions des menaces, les avantages que procurent l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique et les limites à son exploitation, l'accès réglementé et la surveillance fondée sur la coopération, ainsi que les doctrines militaires. En décembre 1994, le Groupe avait commencé à étudier des idées de mesures de confiance et d'activités de coopération de la deuxième génération, ainsi qu'à envisager de nouveaux sujets de discussion. Les parties ont manifesté un intérêt pour des questions telles que les menaces non militaires à la sécurité, la lutte contre le terrorisme, la défense civile concertée, les visites réciproques de navires, les échanges d'étudiants et d'instructeurs entre les écoles de cadres militaires, les arrangements pris par d'autres régions pour établir des zones exemptes d'armes, la formation à la maîtrise des armements, la médecine navale, le déminage, un code de conduite militaire, la coopération à l'orthopédie prothétique en faveur des victimes des mines terrestres, la coopération nucléaire à des fins pacifiques, les possibilités pratiques qui s'offrent de limiter les dépenses relatives à la défense, la coopération à des opérations de secours conjointes en cas de danger, des registres où seraient consignés les effectifs militaires, les dotations par unité, les acquisitions d'armes et les dépenses pour la défense, les principes régissant les transferts d'armes classiques, les consultations au sujet d'activités militaires inhabituelles, les doctrines de la défense pure, ainsi que la surveillance sismologique. Le MASR avait aussi commencé à s'attaquer à des questions précises qui concernaient davantage la situation dans la sous-région du Levant, du Golfe et du Maghreb que l'ensemble du conflit israélo-arabe.

Cette énumération d'activités n'a pas pour but de donner une image béate d'un processus presque défunt ou de passer sur des tensions et des problèmes politiques fondamentaux au sein du Groupe de travail. Au contraire, le bilan du processus engagé par le MASR et l'ensemble d'accords que

Le bilan du processus engagé par le MASR et l'ensemble d'accords que le Groupe de travail a adoptés en si peu de temps donnent à penser qu'il est possible d'instituer certaines formes de coopération multilatérale en matière de sécurité pour autant que le contexte politique s'y prête.

le Groupe de travail a adoptés en si peu de temps donnent à penser qu'il est possible d'instituer certaines formes de coopération multilatérale en matière de sécurité pour autant que le contexte politique s'y prête. Cela dit, il se peut que le processus de paix au Moyen-Orient soit si précaire et si empreint de conflits endémiques nés d'une méfiance profonde et de rivalités régionales anciennes que la négociation d'une maîtrise des armements quant au fond ne puisse pas

commencer tant que des progrès significatifs dans les pourparlers de paix bilatéraux n'auront pas été enregistrés ou qu'une paix globale n'aura pas été instaurée.

Les limites du MASR et leurs incidences pour les deux voies de négociation

Certaines limites structurelles et fondamentales sous-jacentes n'ont jamais cessé d'entraver le processus engagé par le MASR. Il conviendrait d'examiner ces limites lorsqu'il s'agira d'élaborer une formule acceptable et réalisable pour des négociations formelles. De même, il importe de déterminer

si certaines activités de la deuxième voie seraient susceptibles de corriger certaines des limites inhérentes aux négociations formelles.

La première de ces limites est le fait que les travaux du MASR et des autres groupes de travail multilatéraux étaient invariablement subordonnés au processus fondamental des pourparlers de paix bilatéraux, qu'ils ne pouvaient en aucun cas remplacer. Tant que les pourparlers bilatéraux progressaient, les parties étaient favorables dans l'ensemble à la poursuite des travaux des groupes multilatéraux. Certains participants à ces travaux ont fait valoir que les groupes de travail devaient être plus indépendants de la première voie afin d'assurer la continuité du processus de paix au cas où les pourparlers bilatéraux cessaient d'avancer. Toutefois, lorsque les parties à ces pourparlers ont commencé à essuyer des revers, au milieu de l'année 1996, l'appui aux travaux des groupes multilatéraux a faibli. En définitive, les groupes multilatéraux, qui étaient censés, entre autres, donner aux États arabes qui n'étaient pas directement parties au conflit israélo-arabe (les non-Levantins) la possibilité de jouer un rôle actif dans le processus de paix, sont devenus un moyen de mesurer l'appui de toute la région aux négociations bilatérales.

Autre limite : le niveau de participation. La Syrie et le Liban ont refusé de participer à tout groupe de travail multilatéral tant qu'une percée n'aurait pas été enregistrée dans les négociations bilatérales avec Israël, tandis que l'Iran, l'Iraq et la Libye n'ont pas été invités à y participer. Ces États ont tous une incidence sur les facteurs de la sécurité régionale en raison de la composition et de l'importance de leurs dotations militaires, de leur volonté d'acquérir des armes de destruction massive, de leur appui à des activités terroristes ou de leurs intentions militaires incertaines. À défaut de s'associer ces États, le Groupe de travail ne pouvait ni s'attaquer véritablement à tout l'éventail des inquiétudes en matière de sécurité, ni procéder à des négociations complètes, à l'échelle de la région, sur la maîtrise des armements. La décision de mettre sur pied le MASR en dépit de cela traduisait ce sentiment réaliste que les parties devaient commencer à travailler au sein du Groupe avec la volonté et l'espoir de faire évoluer le climat politique de sorte que d'autres finiraient par venir participer à ces travaux d'une manière productive. En revanche, cela signifiait que le moment viendrait où le Groupe ne pourrait plus avancer dans ses travaux sans prendre en considération l'impact des États de la région faisant cavalier seul et la nécessité d'obtenir leur coopération pour mettre en place un régime global de sécurité régionale.

Une limite accessoire du MASR en était le fait que le Groupe de travail restait l'apanage exclusif de hautes personnalités gouvernementales et ne s'est pas soucié de former dans la région un groupe qui aurait milité pour la coopération à la sécurité régionale. Les travaux et les acquis du MASR sont dans l'ensemble méconnus et échappent à tout examen public si ce n'est par le biais de quelques publications officielles et articles publiés par d'anciens représentants au Groupe de travail⁵. Les activités du MASR n'ont pas fait intervenir d'universitaires ou de nouvelles générations d'experts. C'était une conception « descendante » de la sécurité régionale qui a eu pour effet d'écartier du MASR un grand nombre de personnes qui désiraient ardemment prendre part à la sécurité régionale et à la maîtrise des armements et recevoir une information à ce sujet. Certains participants au MASR ont fini par se rendre compte de cette faiblesse tant et si bien qu'ils ont invité le Groupe de travail à aborder la question d'une action diplomatique du public.

En quatrième place figure l'incapacité du Groupe de travail à dégager un consensus significatif sur la portée, la succession et l'ampleur des accords de maîtrise des armements qu'il fallait chercher à négocier en vue d'atténuer les menaces à la sécurité telles que les concevaient les parties. Malgré qu'il ait longuement débattu de ces questions, le MASR n'est pas parvenu à élaborer des mesures pratiques convenues susceptibles de dissiper les inquiétudes au sujet des capacités militaires, des doctrines stratégiques et des intentions politiques. Le MASR commençait à peine à battre en brèche les conceptions fausses qu'avaient les parties des intérêts à long terme des autres en matière de sécurité et des raisons des asymétries constatées dans la structure de leurs forces. Le MASR a cessé ses activités avant d'être

arrivé au degré de confiance et de transparence nécessaire pour s'attaquer aux questions difficiles et sensibles. Dans l'ensemble, les parties continuent de concevoir leur sécurité en termes de pertes et de gains nuls, plutôt que dans un esprit de coopération et de concurrence non hostile moyennant lequel la sécurité de chacun peut être renforcée.

Cinquièmement, il y a lieu de signaler le manque relatif de connaissances spécialisées touchant la maîtrise des armements et les mesures de confiance. Lorsque les travaux du MASR ont été mis en route, aucune partie de la région n'avait d'organe gouvernemental chargé uniquement des questions relatives à la maîtrise des armements. En règle générale, les administrations laissaient les affaires de sécurité régionale aux militaires et aux diplomates représentant leurs pays auprès des organisations internationales. Seule une poignée d'administrateurs et d'universitaires compétents de la région avaient entrepris d'étudier l'histoire et les concepts de la maîtrise des armements et connaissaient l'éventail des mesures de confiance et des accords de maîtrise des armements. En conséquence, les Moyen-Orientaux ont dû compter sur les connaissances spécialisées d'experts extérieurs à la région – le MASR ressemblait souvent, surtout à ses débuts, à un séminaire universitaire. En 1995, cependant, un cadre régional d'experts de la sécurité et de la maîtrise des armements avait commencé à se former et certaines parties avaient établi des instances pour s'occuper des questions de maîtrise des armements. Ce cadre de responsables spécialisés a pratiquement disparu aujourd'hui dans la plupart des États de la région.

Enfin, sixièmement, il y avait les asymétries structurelles et l'absence généralisée de toute notion des complexités des solutions que pouvait offrir la maîtrise des armements en vue d'atténuer les effets délétères de ces asymétries. Ce n'est pas chose facile que de faire la soudure des vastes asymétries stratégiques entre États du Moyen-Orient. Ces asymétries vont au-delà des simples équilibres militaires sur le plan de la structure des forces et des dotations ou du calcul d'unités. Il existe des asymétries sur les plans de la géographie, de la culture, de la formation et des doctrines militaires, de la démographie, de la modernité et de l'économie. Il est peu probable que des accords de maîtrise des armements qui porteraient sur une catégorie unique d'armes puissent être utiles dans une telle situation. Les parties devront en venir à une réduction générale des forces visant simultanément les armes classiques et non classiques. Sans doute vont-elles considérer que des moyens de vérification internationale ne suffiront pas et devront être complétés par des structures régionales que tous puissent accepter. Lorsqu'il reprendra ses travaux, le MASR aura ainsi à entreprendre des débats très difficiles et de longues négociations.

Les activités de la deuxième voie peuvent-elles remplacer les travaux du MASR ?

Bien que les travaux du MASR restent en sommeil, les parties de la région continuent de s'intéresser activement et avec énergie à la question de la maîtrise des armements et de la coopération multilatérale à la sécurité. Du fait de cet intérêt, plus de 30 projets de la deuxième voie ont été lancés après 1995. Ces projets sont orientés vers la promotion d'une sécurité régionale globale, à la différence d'autres projets qui sont axés étroitement sur les relations bilatérales ou trilatérales au Moyen-Orient. Prises collectivement, ces activités réunissent plus de 750 responsables, officiers militaires, experts de la sécurité et autres spécialistes de la région et d'ailleurs pour des discussions informelles et une coopération restreinte sur diverses questions liées à la maîtrise des armements et à la sécurité dans la région. Plus de 200 de ces participants sont des militaires, dont 40 sont des officiers; 150 autres sont des membres du corps diplomatique ou d'organismes publics à vocation civile. Plus de 100 manifestations de la deuxième voie, y compris les ateliers tenus par des organisations non gouvernementales entre 1991 et 1995, ont été organisées à raison d'une activité par mois en moyenne.

Il serait faux de penser que les activités de la deuxième voie se situent dans le prolongement des travaux du MASR ou les remplacent. Premièrement, ces activités existent depuis longtemps et certaines d'entre elles ont été entreprises avant les négociations de la première voie. Ce qui a beaucoup changé après que le MASR a cessé de travailler, c'est l'orientation des activités de la deuxième voie. La plupart des projets engagés avant septembre 1995, furent menés au cours de la période 1991-1993 et étaient axés sur l'encouragement et le lancement d'un processus de négociation formelle sur la sécurité régionale. Lorsque les pourparlers au sein de MASR ont pris un départ fulgurant après 1992, la plupart des projets de la deuxième voie ont été délaissés et leurs organisateurs ne voyaient guère ce qu'ils pouvaient contribuer aux négociations formelles. Seuls quelques projets ont été entrepris entre 1993 et 1995. À l'inverse, les projets entrepris après 1995 ont été organisés principalement pour que les parties continuent de participer à des débats et activités portant sur la sécurité régionale et la maîtrise des armements, en l'absence d'un processus de négociation formelle.

Deuxièmement, les réunions organisées suivant la deuxième voie ne sont pas officiellement mandatées pour négocier des accords, fussent-ils non contraignants, et n'ont ni le mécanisme de coordination ni les structures uniformes d'instances officielles. En règle générale, ce ne sont pas les gouvernements qui établissent l'ordre du jour des réunions, bien que de hauts responsables collaborent à l'organisation d'ateliers et offrent des suggestions concernant les travaux des ateliers et la participation aux activités. La plupart des activités de la deuxième voie qui ont un rapport avec les travaux du MASR portent sur des problèmes à long terme qui ne pourront être concrètement abordés que lorsque les négociations officielles reprendront ou qu'une paix globale aura été instaurée. De fait, l'une des raisons pour lesquelles les parties de la région et surtout les représentants officiels aiment à participer à des activités de la deuxième voie est peut-être le fait que ces activités ne sauraient changer la situation dans l'immédiat. Si elles le pouvaient, ces activités risqueraient de connaître le même sort que le MASR.

La plupart des activités de la deuxième voie qui ont un rapport avec les travaux du MASR portent sur des problèmes à long terme qui ne pourront être concrètement abordés que lorsque les négociations officielles reprendront ou qu'une paix globale aura été instaurée.

Les responsables qui participent à des réunions de la deuxième voie ayant un rapport avec les travaux du MASR le font « à titre personnel ». À cet égard, la deuxième voie offre aux responsables de plus amples possibilités d'examiner des problèmes directement avec leurs homologues, soit dans le cadre des travaux ou en marge de ceux-ci, sans nécessairement représenter leur gouvernement (encore que la plupart d'entre eux soient très conscients de la position délicate qui est la leur en public) ni prendre d'engagements. Cette voie leur donne également la possibilité de procéder à une analyse approfondie des questions relatives à la sécurité régionale. Pour faciliter un débat ouvert, la plupart des réunions de la deuxième voie se donnent deux règles de base : les débats sont officieux et les participants sont priés de ne pas faire part à la presse des travaux faits ou de la participation à la réunion. En conséquence, il n'est pas donné une large publicité aux activités de la deuxième voie qui ont un rapport avec les travaux du MASR.

Certes, chaque projet de la deuxième voie a des objectifs et des thèmes précis qui lui sont propres, mais la plupart des organisateurs de projets cherchent aujourd'hui à enregistrer des résultats qui puissent aider le MASR. Dans le cadre de certains projets, on cherche à aller au-delà des difficultés qui ont limité les activités du MASR - par exemple, en abordant directement la question des armes de destruction massive. En règle générale, les projets de la deuxième voie sont axés sur la réalisation d'un ou de plusieurs des 12 objectifs énumérés ci-après :

- Faire en sorte que les parties de la région, en particulier les représentants officiels ayant participé aux travaux du MASR ou ceux qui seraient susceptibles d'y participer si ces travaux reprenaient, continuent à dialoguer directement sur les questions relatives à la maîtrise des armements et à la sécurité régionale, dans le but d'éviter les erreurs d'interprétation et d'appréciation;

- Élargir le corps d'experts de la maîtrise des armements et des mesures de confiance au sein des ministères des affaires étrangères et de la défense des pays de la région;
- Promouvoir les contacts et le dialogue au sein d'une nouvelle population d'experts et de formateurs en matière de sécurité au Moyen-Orient;
- Étudier des idées nouvelles, des mesures de confiance de la deuxième génération, des méthodes de travail améliorées et des objectifs à long terme, qu'une nouvelle instance de la sécurité régionale, ou alors le MASR, s'il reprenait ses travaux, pourrait prendre à son compte;
- Procéder à une analyse approfondie des questions complexes intéressant les travaux du MASR;
- Élaborer des propositions susceptibles de faire sortir de l'impasse les négociations sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale;
- Accroître la participation de la société civile moyen-orientale à l'action diplomatique pour la sécurité régionale en élargissant le groupe d'intérêt militant pour la coopération à la sécurité régionale et la maîtrise des armements, de même que l'accès de la société civile à l'information sur ces questions;
- Étudier des cadres et structures autres que ceux du MASR pour les négociations sur la sécurité régionale;
- Promouvoir des projets de coopération concrets et des échanges de données dans des domaines scientifiques ayant un rapport avec la maîtrise des armements et la sécurité régionale;
- Élaborer des outils didactiques pour la formation des représentants du Moyen-Orient aux questions relatives à la maîtrise des armements;
- Entrer en communication avec des personnes des États de la région n'ayant pas participé aux travaux du MASR (par exemple, la Syrie, le Liban et l'Iran) pour qu'elles s'impliquent dans les activités de la deuxième voie;
- Limiter les interprétations révisionnistes des activités du MASR qui pourraient brouiller les cartes si le groupe reprenait ses travaux.

Les activités de la deuxième voie en matière de sécurité régionale et de maîtrise des armements

La diversité des activités de la deuxième voie relative à la sécurité au Moyen-Orient rend difficile toute classification. Dans le présent article, les projets sont regroupés en sept catégories fonctionnelles aux fins d'une évaluation du concours apporté dans l'ensemble par ces activités.

ATELIERS ORIENTÉS VERS LE DIALOGUE SUR LES QUESTIONS DE SÉCURITÉ

Dans leur grande majorité, les projets de la deuxième voie sont des ateliers uniques qui ont pour but d'engager Arabes et Israéliens dans un dialogue général sur les négociations de paix et la sécurité régionale. Les ateliers uniques organisés par les universités ont en règle générale des objectifs très limités et sont souvent liés à un programme d'études. Certains ateliers, plus intéressants du fait qu'ils ont réuni un nombre non négligeable de participants du Moyen-Orient, sont issus d'une collaboration entre des organisations non gouvernementales de la région et d'ailleurs.

De multiples organisations ont tenu des ateliers sur des questions de sécurité, parmi lesquelles on peut citer les suivantes : American Academy for the Advancement of Science, Brookings Institution, Centre Burkle des relations internationales (Université de Californie à Los Angeles), Dotation Carnegie pour la paix internationale, Centre d'études sur la politique étrangère (Université Dalhousie), Center for International Security Studies (Maryland), Center for Research and Consultancy (Oman), Center for Research in Arms Control and Security (Jordanie), Centre d'études stratégiques (Maroc), Cooperative Monitoring Center (laboratoires nationaux de Sandia), Département du désarmement et des études sur la sécurité (Jordanie), Université DePaul, Emirates Center for Strategic Studies (Émirats arabes unis), Centre de politique de sécurité de Genève, Université Georgia Tech, Gulf/2000 Project, Centre Henry L. Stimson, Institut d'études sur la sécurité nationale (Université des États-Unis pour la défense nationale), Institut de la coopération mondiale et des conflits, Institute for Science and International Security, Centre Jaffee d'études stratégiques (Israël), Lester B. Pearson Canadian International Peacekeeping Training Centre, Mediterranean Academy of Diplomatic Studies (Malte), Middle East Institute, Université Monash (Australie), Monterey Institute of International Studies, Centre Munk des relations internationales (Université de Toronto), Centre national d'études sur le Moyen-Orient (Égypte), Institut norvégien des affaires internationales, Programme for Promoting Nuclear Non-Proliferation, Pugwash, Rand Corporation, Royal Institute of International Affairs, Science Applications International Corporation, Search for Common Ground, Stiftung für Wissenschaft und Politik (Allemagne), Institut international de recherche pour la paix de Stockholm, Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, Centre de lutte contre la prolifération, de l'Armée de l'air américaine, Organisme des États-Unis pour la maîtrise des armements et le désarmement, United States Institute of Peace, Université de Californie à Berkeley, Washington Institute for Near East Policy et le Centre de conférences Wilton Park (Royaume-Uni). La plupart des ateliers tenus par ces organisations ont eu lieu au cours de la période 1991-1995; il s'agissait surtout de manifestations uniques qui ont rarement produit un résultat tangible telle qu'une étude ou une publication.

Depuis 1995, la plupart des projets de la deuxième voie sont organisés autour d'une série de réunions qui, en règle générale, font participer les mêmes personnes à un dialogue structuré et continu, à tout le moins jusqu'à ce que les objectifs du projet aient été réalisés. De tels projets ont ceci d'intéressant qu'ils rassemblent pour quelque temps un petit groupe de personnes qui se familiarisent peu à peu avec les conceptions et les besoins de leurs homologues par le biais d'un dialogue qui rappelle des pourparlers officiels. En règle générale, les organisateurs de tels projets ont accès à la collectivité des décideurs, ce qui n'est pas le cas des ateliers uniques. L'expérience montre encore que les séries de réunions sont fructueuses du fait qu'elles sont l'occasion de rédiger des études et des documents qui peuvent être communiqués à des représentants officiels des pays de la région pour examen. Parmi les projets de ce type, il y a lieu de signaler les suivants, en raison des constatations qui en sont issues et de la participation, à leurs activités, d'un nombre non négligeable de représentants d'organismes et d'organisations de toute la région, y compris ceux d'États qui n'ont pas été associés au MASR.

- Le Centre Burkle des relations internationales, de l'Université de Californie à Los Angeles, a organisé après 1995 une série de grandes conférences annuelles sur divers thèmes ayant trait à la sécurité régionale, notamment l'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive et les enseignements qui se dégagent de l'application d'un régime de sécurité dans la région de l'Asie et du Pacifique. Ces conférences, qui ont été tenues à Chypre, en Suède, en Norvège, au Royaume-Uni, en Australie et en Oman, de concert avec des organisations non gouvernementales locales, attirent le plus grand nombre de responsables de la région. Entre 1992 et 1995, cette université a aussi aidé à organiser de grandes conférences en Californie, en Grèce et en Jordanie. De ces activités est issue une brochure dans laquelle sont décrites plus de 300 solutions qui pourraient être adoptées pour améliorer les relations en matière de sécurité dans la région et le processus de maîtrise des armements et de renforcement de la sécurité, y

compris des mesures de confiance concrètes. En outre, l'Université de Californie publie un recueil des communications faites par des experts de la région à ces conférences.

- L'Institut international de recherche pour la paix de Stockholm (SIPRI) a organisé une série de quatre ateliers consacrés à l'établissement d'un régime de sécurité fondé sur la coopération pour la région du Moyen-Orient. Les participants ont cherché à dégager des enseignements des régimes de sécurité établis pour d'autres régions qui pourraient éventuellement s'appliquer au Moyen-Orient. Le rapport du SIPRI sur les travaux de ces ateliers reflète les vues générales des participants, parmi lesquels étaient représentées la plupart des parties de la région qui étaient membres du MASR, de même que le Liban et l'Iran, sur les questions touchant l'établissement d'un tel régime. Le rapport a été publié en anglais, en arabe et en farsi.
- Le Centre national d'études sur le Moyen-Orient, en Égypte, et l'Université de Californie à Los Angeles tiennent conjointement trois ou quatre ateliers par an qui réunissent une trentaine de représentants des pouvoirs publics et d'experts de la sécurité de la région du Moyen-Orient et d'ailleurs. Ces groupes étudient divers thèmes convenus ayant trait à la sécurité régionale et ont engendré une association informelle d'instituts d'études stratégiques de la région.
- Search for Common Ground parraine plusieurs groupes de travail qui sont le reflet des instances multilatérales. Le Groupe de travail sur la sécurité a publié un important recueil de textes en anglais et en arabe sur la perception des menaces, écrits par des représentants de l'Égypte, de la Syrie, de l'Iran, d'Israël, de la Jordanie, de l'Autorité palestinienne et de la Turquie. Cette organisation a aussi parrainé un atelier qui a réuni des rédacteurs politiques pour examiner l'impact sur l'opinion, d'articles de fond ou d'actualités télévisées ainsi que de dessins de caractère politique touchant le processus de paix.
- Le projet Gulf/2000 de l'Université Columbia est axé exclusivement sur des questions intéressant les États du Golfe, auxquels il ménage un cadre dans lequel ils puissent examiner et échanger des données d'information. Ce projet comprend l'organisation d'ateliers, ainsi que l'exploitation d'une bibliothèque électronique, d'équipements de recherche et d'un service télématique sur l'Internet. Il prévoit aussi la tenue de sites Web privés et publics. L'Université a fait établir plusieurs études sur les tendances à long terme qui affecteront la stabilité et la sécurité dans la région du Golfe.
- Le Centre de conférence Wilton Park organise chaque année, en association avec le Foreign and Commonwealth Office du Royaume-Uni, trois conférences concernant le Moyen-Orient et consacrées à diverses questions liées au processus de paix, à la sécurité dans le Golfe et aux relations entre Européens et Maghreb ainsi qu'entre l'Islam et l'Occident.

PROJETS S'ADRESSANT AUX MILITAIRES

Reconnaissant que les militaires ont une importance pour les négociations sur la sécurité régionale et que leurs connaissances des questions relatives à la maîtrise des armements ne sont guère étendues, d'une manière générale, les organisateurs de trois projets ont cherché à faire participer des officiers à des discussions sur ces thèmes. À l'instar du MASR, certains des projets visent à faciliter l'échange de données d'information non classées et l'organisation de visites dans des installations militaires. Certains projets vont au-delà du MASR en réunissant pour la première fois des officiers supérieurs de tous les pays de la région, y compris des États qui n'ont pas participé aux travaux du MASR. Dans le cadre d'un projet, une base de données sur les dotations militaires a été créée qui pourrait être d'un précieux secours pour l'ouverture de négociations sur la maîtrise des armements et la réduction des forces.

- Dialogue entre officiers supérieurs : L'Institut de la coopération mondiale et des conflits de l'Université de Californie a mis sur pied un projet consacré à la maîtrise des armements et au renforcement de la sécurité au Moyen-Orient. Les ateliers organisés dans ce cadre, qui sont toujours en cours, sont parvenus - succès sans précédent - à rassembler des officiers supérieurs des forces armées arabes et israéliennes qui sont chargés de la planification stratégique, en vue d'échanger leurs vues et d'exprimer leurs inquiétudes au sujet de questions liées à la sécurité régionale et aux doctrines militaires. Plus de 100 officiers supérieurs d'active ou de réserve, dont un grand nombre de généraux, de 15 parties de la région ont participé aux ateliers qui se sont tenus en Égypte, en Jordanie, à Chypre et aux États-Unis. Les ateliers ont aussi comporté des visites de sites de déminage en Jordanie et dans la zone bordant la ligne verte à Chypre. Des études qui avaient été présentées lors des ateliers et qui portaient notamment sur l'équilibre militaire dans la région et les mesures de confiance en mer ont été publiées dans le cadre du projet.
- Conférences des officiers diplômés des écoles militaires : les écoles militaires des États-Unis ont commencé à organiser des ateliers sur des questions liées à la maîtrise des armements et à la sécurité régionale au Moyen-Orient, afin de promouvoir le dialogue sur ces sujets entre les officiers diplômés moyen-orientaux.
- Ateliers de la mer : l'école de la garde côtière canadienne a organisé une série de colloques sur la sécurité en mer dans le cadre desquels les autorités civiles et militaires de toute la région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord ont examiné des moyens de renforcer la sécurité et la sûreté en mer et qui ont porté sur des questions aussi diverses que les services d'organisation du trafic maritime, la gestion des zones côtières, les systèmes de détresse et de sécurité en mer, ainsi que la recherche et le sauvetage. La garde côtière canadienne a entrepris de mettre sur pied un réseau pour la sécurité en mer en vue de faciliter la correspondance régulière entre autorités compétentes. Elle a aussi organisé des cours sur les opérations en mer en tant qu'élément des activités de maintien de la paix et tenu des colloques à l'intention d'officiers supérieurs de la marine militaire de tous les pays du monde.

PROJETS S'ADRESSANT AUX SCIENTIFIQUES

La coopération scientifique sur la vérification d'une maîtrise des armements a été l'une des dernières questions que le MASR ait commencé à étudier avant que ses activités n'aient été suspendues. Les projets de la deuxième voie sont venus offrir la possibilité d'en poursuivre l'étude et de mener des activités de coopération concrètes. Ces projets ont rassemblé des scientifiques qui ne participaient pas aux négociations officielles et ont ainsi élargi le groupe d'intérêt militant pour la sécurité régionale.

- Travaillant en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Service géologique des États-Unis et le Laboratoire national Lawrence Livermore ont été le fer de lance d'un projet pour l'encouragement de la coopération régionale à la surveillance sismologique. Le projet, qui a commencé en 1992, portait initialement sur les risques sismiques et était consacré à l'atténuation des pertes dues aux séismes dans la région de la Méditerranée orientale. En 1995, les objectifs du projet ont été élargis de telle sorte que figurait alors parmi ses principaux buts, outre l'assistance à la planification en vue de réduire autant que possible les pertes dues aux séismes, la création d'une base de données sur les événements sismiques dans la région du Moyen-Orient. Cette base contiendra les données de référence nécessaires pour distinguer les événements naturels, comme les séismes, des événements dus à l'activité de l'homme, tels que les essais d'armes nucléaires. Des sismologues de toute la région se rencontrent deux ou trois fois par année pour des ateliers pratiques dans le cadre

desquels ils se penchent sur l'analyse sismologique ainsi que l'échange et l'archivage des données et procèdent à des essais d'étalonnage spécifiques. Il se peut que le projet, outre ses buts humanitaires, réalise l'objectif qui consiste à élaborer la première mesure de confiance régionale visant les armes de destruction massive. Le projet établit aussi un précédent en matière d'échange de données entre les États de la région, encore que les principaux acteurs de cet échange soient des scientifiques. C'est l'un des rares projets de la deuxième voie qui aient débouché sur une véritable coopération régionale, raison pour laquelle certains des participants l'ont surnommé le projet de la sismologie pour la paix.

- Le Centre de surveillance concertée, (Cooperative Monitoring Center) des laboratoires nationaux de Sandia, a organisé un programme qui a rassemblé sur invitation des spécialistes de la région en vue d'une collaboration technique sur des questions de vérification ayant un rapport avec la sécurité au Moyen-Orient, telles que la surveillance des frontières. Le Centre a également fait équipe avec l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement en vue de réunir des experts techniques de la région pour examiner le rôle que pourrait jouer l'imagerie satellitaire commerciale dans le processus de paix au Moyen-Orient et proposer des projets de coopération dans ce domaine.

ÉTUDES ET PROPOSITIONS AYANT UN RAPPORT AVEC LE MASR

Plusieurs projets de la deuxième voie ont été organisés en vue de la production d'études sur des questions précises susceptibles de faire avancer la cause de la sécurité fondée sur la coopération et les travaux du MASR. Il en a été publié plus de 18, sur diverses questions, notamment l'utilisation de l'imagerie satellitaire commerciale aux fins d'une maîtrise des armements, le futur programme de maîtrise des armements au Moyen-Orient, l'établissement d'une zone exempte d'armes de destruction massive dans cette région, les perceptions nationales des menaces, la mise en place d'un régime de sécurité régionale fondé sur la coopération, l'amélioration de la sécurité en mer au Moyen-Orient, les futures structures de la sécurité dans cette région, ainsi que les sources d'information sur l'Internet concernant la maîtrise des armements et le désarmement au Moyen-Orient⁶. Les auteurs de ces études font une analyse approfondie de certaines des questions soulevées initialement par le MASR, suggèrent de nouvelles activités de coopération et des mesures de confiance, ou proposent d'autres mécanismes de sécurité régionale. Certaines de ces études sont issues d'une collaboration directe entre représentants officiels et experts de la sécurité arabes et israéliens. Afin d'assurer à ces études une large publicité, les organisateurs de certains projets de la deuxième voie diffusent et commentent les études réalisées dans le cadre d'autres projets et les utilisent pour lancer la discussion lors d'ateliers. Certaines des constatations faites dans ces études ont été communiquées à de hautes personnalités de la région. Collectivement, ces études ont ceci d'important qu'elles aident à susciter un appui aux négociations sur la sécurité régionale et aux débats proprement dits. Elles constituent de précieux documents de base pour les participants aux activités de la première voie.

FORMATION À LA MAÎTRISE DES ARMEMENTS

La formation à la maîtrise des armements est l'une des premières fonctions qu'il est envisagé d'attribuer au centre de la sécurité régionale du MASR. Les cours sur la maîtrise des armements aident à élargir les connaissances spécialisées dans ce domaine à l'échelle de la région et à préparer les parties de la région à la participation aux négociations en cours sur la maîtrise des armements à l'échelle mondiale et à la reprise des

pour parler sur la sécurité régionale. Comme il a été noté ici, l'un des problèmes auxquels s'est heurté le MASR était le manque d'experts régionaux des questions relatives à la maîtrise des armements. En ce sens, les cours sur la maîtrise des armements, qu'ils soient organisés par des gouvernements ou des organisations non gouvernementales, peuvent avoir une incidence directe sur les travaux menés par des instances officielles. Cela requiert, cependant, une formation continue. Comme partout ailleurs, il importe de tirer parti des nouveaux enseignements, sans quoi on risque de perdre les compétences acquises. Côté gouvernements, les diplomates changent souvent d'affectation, de sorte qu'il ne cesse d'être nécessaire de former un nouveau groupe d'experts. Plusieurs projets de la deuxième voie ont offert une formation à la maîtrise des armements.

- L'ancien organisme des États-Unis pour la maîtrise des armements et le désarmement⁷, le Département d'État des États-Unis et le Centre de surveillance concertée, des laboratoires nationaux de Sandia, ont organisé conjointement une série de cours de formation intensive sur deux semaines à la maîtrise des armements et à la diplomatie multilatérale à l'intention de plus de 50 représentants officiels de l'Égypte, d'Israël, de la Jordanie, du Qatar et du Sultanat d'Oman.
- Le Centre de politique de sécurité de Genève a lui aussi parrainé des cours de formation à l'intention des parties de la région du Moyen-Orient, parfois en collaboration avec un institut finlandais.
- L'Organisme des États-Unis pour l'atténuation des menaces à la défense a organisé de courts programmes d'orientation concernant les techniques de vérification d'une maîtrise des armements, comportant la visite d'un avion exploité dans le cadre du régime « Ciel ouvert », à l'intention de visiteurs du Moyen-Orient à son siège et dans le cadre d'ateliers de la deuxième voie.

OUTILS DIDACTIQUES POUR LA MAÎTRISE DES ARMEMENTS

L'un des problèmes mis en évidence au cours des travaux du MASR était l'absence d'un recueil unique de documents de référence en arabe faisant autorité sur les questions relatives à la maîtrise des armements. Plusieurs organisations ont entrepris d'élaborer de tels outils de référence ainsi que des logiciels dont puissent se servir les parties de la région pour se préparer à des négociations sur la maîtrise des armements. Ces outils ont été mis au point en consultation avec les parties du Moyen-Orient et ont fait l'objet de démonstrations ou ont été employés dans le cadre de plusieurs cours de formation et projets de la deuxième voie.

- Reconnaissant la nécessité croissante de disposer d'un ensemble uniforme de définitions touchant la maîtrise des armements, l'Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement met aujourd'hui la dernière main à un manuel, intitulé *Coming to Terms with Security: A Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence-Building*, qui contiendra un historique succinct et un glossaire complet de termes relatif à la maîtrise des armements, en anglais et en arabe. Le manuel suivant de l'UNIDIR en anglais et en arabe sera une histoire de l'application et de la vérification du respect des traités de maîtrise des armements, assorti d'une compilation de termes utilisés en la matière.
- L'Organisme des États-Unis pour l'atténuation des menaces à la défense a élaboré un logiciel appelé RIST pour former les parties de la région à la conduite d'inspections dans une grosse installation suivant le principe de l'accès réglementé.
- Le Centre de surveillance concertée, des laboratoires nationaux de Sandia, a lui aussi élaboré un programme, l'ACE-IT, pour la formation à la conduite, dans le cadre de la Convention sur les armes chimiques, d'une inspection dans un bâtiment protégé par confinement.

ÉTABLISSEMENT DE LIENS DE COMMUNICATIONS

Alors que le réseau de communication du MASR avait à peine été lancé qu'il a cessé d'être exploité, l'arrivée de l'Internet a offert des possibilités nouvelles de contacts transfrontières et de discussions entre les parties de la région sur des questions relatives à la sécurité régionale. L'Internet devient aussi, pour les projets de la deuxième voie, un bon moyen d'organiser des réunions, de poursuivre les travaux en collaboration entre les réunions et de diffuser une information et des études concernant la sécurité régionale.

- Le Centre Munk des relations internationales, de l'Université de Toronto, anime sur l'Internet un groupe de discussion sur les questions relatives à la sécurité régionale. Ce groupe, qui a été créé récemment, s'appuie dans une large mesure sur l'ancien réseau exploité par le SIPRI entre 1995 et 1998. Le Centre Munk a aussi entrepris d'élaborer un site Web par lequel il sera possible d'avoir accès à des bibliothèques numériques établies pour d'autres projets de la deuxième voie et à des publications issues de ces projets concernant la sécurité régionale au Moyen-Orient.
- Le Centre d'études stratégiques Begin-Sadate publie sur l'Internet un bulletin d'information intitulé « Middle East Review of International Affairs », que reçoivent plus de 3 000 personnes, entre autres dans toute la région du Moyen-Orient.
- Search for Common Ground publie un « Bulletin of Regional Cooperation in the Middle East », dans laquelle on trouve des indications sur les activités récentes, les publications et les prochaines réunions de la deuxième voie.
- Les auteurs du projet Gulf/2000 animent sur l'Internet un forum électronique comptant 500 membres, où sont traitées des questions relatives à la région du Golfe.

Observations concernant la deuxième voie

Les 12 objectifs de la deuxième voie décrits plus haut sont en cours de réalisation dans le cadre des diverses activités, prises collectivement. Il ressort de cette liste d'activités que la deuxième voie offre effectivement un moyen de faire avancer nombre d'idées, de programmes et d'études qui sont aussi

Ce que le MASR n'a pas accompli a aidé indirectement à définir ce qu'il fallait entreprendre suivant la deuxième voie.

abordés dans le cadre des négociations officielles. Sans constituer une continuation des travaux du MASR, quelques projets rappellent effectivement les activités du Groupe de travail. Ce que le MASR n'a pas accompli a aidé indirectement à définir ce qu'il fallait entreprendre suivant la deuxième voie. Toutefois, ces projets ont été axés plutôt sur

les questions de sécurité à long terme et moins sur les crises immédiates. En outre, plusieurs projets de la deuxième voie ont amené des Iraniens, des Syriens et des Libanais à participer à des discussions sur la sécurité régionale, ce qui n'avait pas été fait dans le cadre du MASR.

Il est un élément qui ne ressort pas très clairement de cette longue liste d'activités : la deuxième voie a été un moyen d'établir un véritable partenariat entre le secteur public et le secteur privé. Récemment encore, les gouvernements se méfiaient des activités organisées par les milieux académiques qui étaient le reflet de pourparlers officiels ou de négociations non contraignantes, leur préférant les voies diplomatiques traditionnelles. Les succès remportés par les voies obscures, comme « le canal d'Oslo », qui a abouti en 1993 à une percée dans les pourparlers entre Palestiniens et Israéliens, retiennent maintenant l'attention des gouvernements. Il y a aujourd'hui une plus large reconnaissance

du concours que peut apporter une plus forte participation de la société civile à l'avancement d'initiatives formelles et à l'atténuation des tensions que véhiculent des conflits régionaux de par le monde⁸.

Alors que la plupart des activités de la deuxième voie sont organisées et accueillies par des organisations non gouvernementales, les gouvernements sont à présent les principaux bailleurs de fonds des projets de cet ordre qui ont trait à la sécurité régionale. Selon leur conception du concours que les activités de la deuxième voie peuvent apporter aux négociations officielles, les gouvernements avancent souvent les idées de projets qu'ils comptent financer, cherchent des organisations pour gérer ceux-ci, fournissent une assistance à la planification des manifestations et, en tant que de besoin, aident ces organisations à entrer en contact avec des participants éventuels de la région. Les organisateurs de ces projets consultent les responsables de la sécurité régionale ainsi que les experts de la région afin de s'assurer que les questions étudiées lors des ateliers présentent un réel intérêt et qu'il soit fait état des résultats des ateliers. Il semble même que des études faites par ce biais ont modelé la conception que certains hauts responsables gouvernementaux ont des questions relatives à la sécurité au Moyen-Orient et en particulier des mécanismes qui pourraient être mis en place en vue d'établir un régime de sécurité fondée sur la coopération.

Les activités des première et deuxième voies qui ont trait à la sécurité au Moyen-Orient ont à tout le moins deux points en commun : les unes et les autres sont fortement tributaires de l'esprit d'initiative des gouvernements de pays extérieurs à la région et requièrent que soient tenues de longues consultations avec les parties de la région pour être couronnées de succès. Au sein du MASR, les États-Unis et la Fédération de Russie parrainent ensemble les pourparlers et jouent un rôle de chef de file dans l'organisation des manifestations. Les gouvernements d'autres pays extérieurs à la région jouent les mentors pour diverses mesures de confiance et accueillent des réunions d'experts entre les sessions. Il est d'ailleurs fort possible qu'il n'y ait même pas de programme de la deuxième voie sans l'appui des gouvernements de pays extérieurs à la région et d'organisations non gouvernementales. Les activités de la deuxième voie coûtent cher et requièrent des gouvernements qu'ils y soient attachés et disposés à fournir un appui financier constant. C'est particulièrement vrai des projets portant sur une série d'activités, que commanditent principalement les gouvernements. À la différence des activités de la voie officielle, les frais de voyage et d'hébergement des participants aux réunions de la deuxième voie sont entièrement supportés par l'organisation qui accueille ces dernières. Un atelier d'une semaine dans le Golfe réunissant une centaine de personnes de tout le Moyen-Orient et de pays extérieurs à la région, par exemple, peut coûter jusqu'à 300 000 dollars. Il est arrivé que des institutions de la région aient parrainé des ateliers sur des questions relatives à la sécurité régionale, encore que la participation à ces ateliers, tout comme leur portée, aient été très restreintes, puisque les Israéliens en étaient souvent exclus.

Le Gouvernement des États-Unis appuie les activités de la deuxième voie relatives à la sécurité au Moyen-Orient à hauteur de 1,5 million de dollars par an, environ. Cette contribution provient de divers organismes, notamment le Département d'État, le Département de l'énergie, celui de l'intérieur et celui de la défense. D'autres États qui ne sont pas de la région, en particulier l'Allemagne, l'Australie, le Canada, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse, fournissent collectivement un montant d'environ 500 000 dollars par année. Ces contributions sont la preuve d'un intérêt constant pour la coopération à la sécurité régionale au Moyen-Orient. Seules quelques fondations privées, telles que les fondations Ford, W. Alton Jones, Rockefeller et John D. et Catherine T. MacArthur, ont apporté un appui à des activités de la deuxième voie relatives à la sécurité régionale, se contentant alors, en règle générale, de financer des ateliers uniques.

Lorsque les négociations multilatérales reprendront, les participants de la région devront définir clairement l'intérêt et le rôle, eu égard aux pourparlers officiels, d'initiatives de la deuxième voie concernant la sécurité, d'autant plus s'ils comptent que de telles initiatives continuent de recevoir un

appui financier des gouvernements, qui risquent d'être plus enclins à diriger tous les fonds vers des activités de la première voie. En principe, les activités de cet ordre qui sont menées actuellement peuvent faciliter et compléter les pourparlers officiels. Ces activités sont moins limitées par les sensibilités

La deuxième voie ménage un cadre informel dans lequel il est possible de multiplier au maximum les échanges et de concevoir des propositions en vue de surmonter les difficultés surgies dans le cadre d'activités de la première voie.

politiques qui entravent souvent la liberté d'action des participants aux pourparlers officiels. La deuxième voie ménage un cadre informel dans lequel il est possible de multiplier au maximum les échanges et de concevoir des propositions en vue de surmonter les difficultés surgies dans le cadre d'activités de la première voie. De tels pourparlers peuvent servir à l'éclosion d'idées nouvelles trop sensibles pour être abordées dans le cadre

de pourparlers officiels ou qu'il est prématuré d'évoquer à un stade particulier de ces pourparlers. En ce sens, la deuxième voie peut offrir le moyen de connaître le sentiment des parties de la région au sujet d'une idée donnée, pour qu'il soit possible de déterminer s'il vaut la peine de la reprendre dans le cadre des pourparlers de la première voie. Elle présente encore l'avantage qu'elle permette plus largement d'inviter des personnes d'États de la région ne participant pas aux pourparlers officiels à prendre part à un débat sur la sécurité régionale – à l'instar des centres de réadaptation, elle aide les États considérés à s'intégrer progressivement à ces pourparlers. En définitive, il importera de maintenir la deuxième voie pour que les parties de la région continuent de communiquer directement en cas de nouveau blocage des pourparlers officiels. De tels atouts peuvent fournir aux organisateurs d'activités de la deuxième voie des arguments convaincants en faveur de la poursuite de leurs efforts.

Conclusion

Cela fait bientôt 10 ans que les actuels pourparlers sur la paix au Moyen-Orient ont été lancés à Madrid. Bien qu'il y ait eu des avancées importantes dans les négociations bilatérales entre Israël et ses voisins immédiats, les débats sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale fondée sur la coopération ont progressé avec une lenteur géologique. Aucun accord de maîtrise des armements à l'échelle de la région n'a été négocié. Aucune mesure régionale de renforcement de la confiance et de la sécurité n'a été mise en œuvre. La seule instance régionale officielle qui se soit efforcée d'aborder ces questions pour les régler, à savoir le Groupe de travail multilatéral sur la maîtrise des armements et la sécurité régionale, ne se réunit plus depuis près de six ans. Dans l'intervalle, les inquiétudes au sujet de la prolifération des armes classiques de pointe, des armes de destruction massive et des missiles balistiques au Moyen-Orient se sont avivées.

Il est peu probable que le MASR reprenne ses travaux ou qu'une nouvelle instance régionale voie le jour dans un proche avenir. Cependant, les activités de la deuxième voie relatives à la sécurité régionale sont venues prendre en partie la place laissée par ce groupe. L'existence d'un ensemble d'activités diverses et menées avec énergie offre la possibilité d'insister pour que reprennent les pourparlers officiels, de produire des études sur des questions intéressant ces pourparlers et de rallier un plus grand nombre de personnes à la cause de la maîtrise des armements et de la sécurité régionale. Dans certains cas, la deuxième voie a dépassé le MASR et a abouti à des résultats plus importants que ne l'ont fait les négociations officielles. Entre autres, il a été possible, par ce biais, d'attirer les représentants d'États de la région ne participant pas aux travaux du MASR, de réunir des officiers militaires supérieurs, d'organiser des cours de formation rigoureuse à la maîtrise des armements, axés sur un élargissement du cadre de responsables régionaux ayant des connaissances sur cette question, d'élaborer des bases de données sur les asymétries, dans les dotations militaires et les structures des forces, d'établir un large réseau de communication, de produire des documents de référence en arabe sur la maîtrise des armements, enfin, d'échanger et d'analyser conjointement des données régionales complexes. Fait

qui est peut-être plus important encore : la deuxième voie a donné constamment lieu à des réunions auxquelles les représentants et les responsables de la région ont pu continuer à discuter des questions relatives à la sécurité régionale et à la maîtrise des armements alors que les pourparlers officiels étaient suspendus. À ce jour, les activités de la deuxième voie ont échappé aux effets des caprices politiques qui règlent le recul et l'avancée des négociations officielles.

Cela dit, la deuxième voie a ses limites et difficultés propres. Les activités de cette voie ne peuvent pas remplacer les négociations officielles, ce qui restreint les questions qui peuvent être abordées dans le cadre de ces activités. Il se peut que les gouvernements qui les financent s'en lassent, surtout si le processus de paix s'effondre. En outre, certaines parties arabes risquent d'être moins disposées à rencontrer des Israéliens, après les difficultés surgies récemment dans les pourparlers israélo-palestiniens et les invitations à limiter les relations avec Israël comme celle qu'a lancée la Ligue des États arabes en octobre 2000. Il reste difficile d'attirer de nouveaux participants, en particulier ceux d'organisations militaires circonspectes qui n'ont pas l'habitude de traiter avec les organisations non gouvernementales extérieures à leur région.

Nonobstant ces difficultés, la deuxième voie restera probablement quelque temps encore le seul cadre d'activités relatives à la sécurité régionale. Elle continuera d'être un biais par lequel puisse être établie une large base de ressortissants des pays du Moyen-Orient qui sont informés des éléments constitutifs d'un régime stable de sécurité régionale fondée sur la coopération, qui soit susceptible de remplacer les rivalités et les conflits militaires. Bien qu'ils ne puissent pas aboutir directement à un accord sur ce qu'il y a lieu d'entreprendre dans l'immédiat pour améliorer la sécurité, le dialogue et l'interaction aident à réduire les erreurs d'interprétation et d'appréciation susceptibles d'entraver la conclusion d'un accord. Les activités de la deuxième voie peuvent aussi déboucher sur une vision et un langage communs concernant les questions de sécurité. En substance, lorsque les négociations officielles reprendront, les activités de la deuxième voie auront permis en grande partie de faire les préparatifs et de jeter les bases de ces travaux, de sorte qu'ils puissent avancer rapidement. En définitive, outre le fait qu'elles complètent et appuient le MASR l'une des plus grandes contributions que peuvent apporter les activités de la deuxième voie est le développement d'une culture de la paix au Moyen-Orient.

Notes

1. Les autres groupes de travail sont chargés des questions de l'eau, des réfugiés, de l'environnement et du développement économique.
2. Voir le Secrétaire d'État James Baker, « Organizational Meeting for Multilateral Negotiations on the Middle East », *U.S. Department of State Dispatch Supplement*, février 1992, p. 27 et 28; « Fact Sheet: The Middle East Peace Process », *U.S. Department of State Dispatch Supplement*, août 1994, vol. 5, n° 7; « Middle East Peace Process Multilateral Negotiations: Building a Regional Framework for Peace », *U.S. Department of State Brochure*, Bureau des affaires proche-orientales, octobre 1994; Michael D. Yaffe, « An Overview of the Middle East Peace Process: Working Group on Arms Control and Regional Security », dans Fred Tanner, directeur de la publication, *Arms Control, Confidence Building and Security Cooperation in the Mediterranean, North Africa and the Middle East*, Malte, The Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, décembre 1994, p. 93 à 100; Nabil Fahmy, « Reflections on the Arms Control and Regional Security Process in the Middle East », dans James Brown, directeur de la publication, *New Horizons and New Strategies in Arms Control*, Nouveau-Mexique, laboratoires nationaux de Sandia, novembre 1998; Peter Jones, « Arms Control in the Middle East: Some Reflections on ACRS », *Security Dialogue*, 1997, vol. 28, n° 1, p. 57 à 70; Bruce Jentleson, *The Middle East Arms Control and Regional Security Talks: Progress, Problems and Prospects*, Californie, Institute on Global Conflict and Cooperation, septembre 1996, Policy Paper, n° 26; Joel Peters, *Building Bridges: The Arab-Israeli Multilateral Talks*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1994; Joel Peters, *Pathways to Peace: The Multilateral Arab-Israeli Peace Talks*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1996; et Dalia Dassa Kaye, « Madrid's Forgotten Forum: The Middle East Multilaterals », *The Washington Quarterly*, hiver 1997, vol. 20, n° 1, p. 167 à 186.

3. Le texte de la déclaration du MASR est reproduit notamment dans Shai Feldman et Abdullah Toukan, *Bridging the Gap: A Future Security Architecture for the Middle East*, New York, Rowman and Littlefield Publishers, Inc, 1997, p. 103 à 107, et dans Shai Feldman, *Nuclear Weapons and Arms Control in the Middle East*, Cambridge, MA, MIT Press, 1998, p. 320 à 325.
4. Pour la version israélienne de la déclaration des objectifs à long terme – la seule qui ait été publiée –, voir Eytan Bentsur, « Israel's Vision on the Goals and Principles of the Regional Security and Arms Control Process », dans Tanner, op. cit., p. 69 à 75.
5. Voir la note 2.
6. Parmi les publications issues de la deuxième voie figurent les suivantes : Tanner, op. cit.; Richard Eisendorf, directeur de la publication, *Arms Control and Security in the Middle East*, Washington, DC, Initiative for Peace and Cooperation in the Middle East, juin 1995; Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement, *National Threat Perceptions in the Middle East*, Genève, Nations Unies, UNIDIR/95/33, 1995; Steven L. Spiegel et David J. Pervin, directeurs de la publication, *Practical Peacemaking in the Middle East – Volume I: Arms Control and Regional Security*, New York, Garland Publishing, Inc, 1995; Jan Prawitz et James F. Leonard, *A Zone Free of Weapons of Mass Destruction in the Middle East*, Genève, Nations Unies, UNIDIR/96/24, 1996; *Directory of Electronic Information Sources on Arms Control and Disarmament, and on the Middle East*, Canada, Ministère des affaires étrangères et du commerce international, août 1996; Peter Jones, « Maritime Confidence-Building Measures in the Middle East », dans Jill R. Junnola, directeur de la publication, *Maritime Confidence Building in Regions of Tensions*, Washington, DC, Centre Henry L. Stimson, 1996; Feldman et Toukan, op. cit.; David N. Griffiths, directeur de la publication, *Maritime Safety Colloquium 1997: Proceedings*, Canada, Canadian Coast Guard College, 1997; Wilton Park Conference Centre, *Arms Control in the Middle East: The Future Agenda?*, Royaume-Uni, Wilton Park Paper 133, octobre 1998; Bjorn Moller, Gustav Daniker, Shmuel Limone et Ioannis A. Stivachtis, *Non-Offensive Defense in the Middle East?*, Genève, Nations Unies, UNIDIR/98/23, 1998; David N. Griffiths, directeur de la publication, *Maritime Safety Colloquium 1998: Proceedings*, Canada, Canadian Coast Guard College, 1998; Gary Sick et Lawrence G. Potter, directeurs de la publication, *The Persian Gulf at the Millennium: Essays in Politics, Economy, Security and Religion*, New York, St. Martin's Press, 1998; Peter Jones, *Towards a Regional Security Regime for the Middle East: Issues and Options*, Stockholm, SIPRI, décembre 1998; David N. Griffiths, directeur de la publication, *Maritime Safety Colloquium 1999: Proceedings*, Canada, Canadian Coast Guard College, 1999; Barry Schneider, directeur de la publication, *Middle East Security Issues: In the Shadow of Weapons of Mass Destruction Proliferation*, Alabama, Air University Press, December 1999; Anthony H. Cordesman, *The Military Balance in the Middle East: An Executive Summary*, Californie, Institute on Global Conflict and Cooperation, Policy Paper, n° 49, mars 1999; Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement et Cooperative Monitoring Center, *The Potential Uses of Commercial Satellite Imagery in the Middle East: Workshop Report*, Genève, Nations Unies, septembre 1999; et David N. Griffiths, *Maritime Aspects of Arms Control and Security Improvements in the Middle East*, Californie, Institute on Global Conflict and Cooperation, Policy Paper, n° 56, juin 2000.
7. L'Organisme des États-Unis pour la maîtrise des armements et le désarmement (United States Arms Control and Disarmament Agency) a été supprimé en avril 1999; les fonctions que celui-ci exerçait le sont aujourd'hui par le Département d'État des États-Unis.
8. Voir David L. Phillips, « Track Two: Beyond Traditional Diplomacy », *State Magazine*, Département d'État des États-Unis, novembre 2000, n° 440, p. 25 à 29.