

Face aux crises...

Médecins  
Sans  
Frontières

és par la famine  
intervention militaire  
L'humanitaire  
comme révélateur

**L'ONU ?**  
**indifféren**

année du désordre  
de l'ingérence

Guerre ici, f

**secours**

*Pluriel*

*intervention*

# Face aux crises...

Médecins  
Sans  
Frontières

és par la famine  
intervention militaire  
L'humanitaire  
comme révélateur

**L'ONU ?**  
**indifféren**

année du désordre  
de l'ingérence

Guerre ici, f

**secours**

*Pluriel*

*intervention*



La série « Intervention » propose dans le cadre d'Hachette-Pluriel des textes inédits sur des sujets d'actualité et rend compte des événements majeurs ou des faits de civilisation qui marquent le monde aujourd'hui.

Collection *Pluriel* fondée par Georges Liébert  
et dirigée par Pierre Vallaud

---

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES

# FACE AUX CRISES...

Ouvrage rédigé sous la direction de François JEAN

HACHETTE



De Médecins Sans Frontières, dans la même collection :

*Populations en danger*, 1992.

## AUTEURS

### DE L'ABSTENTION À L'INTERVENTION

René BACKMANN

Roy GUTMAN

Alain HERTOGHE

François JEAN

Christine MESSIANT

Olivier ROY

Sophie SHIHAB

Stephen SMITH

Joëlle TANGUY

Alex de WAAL

### LES RÉACTIONS INTERNATIONALES : PARADOXES ET AMBIGUÏTÉS

Philippe BIBERSON

Rony BRAUMAN

Éric GOEMAERE

Guy HERMET

Jean-Christophe RUFIN

Françoise BOUCHET-SAULNIER.

Tous les auteurs de cette seconde partie sont membres de Médecins Sans Frontières

Les encadrés ont été rédigés par Eric DACHY, Alain DESTEXHE, Myriam GAUME, Anne GUIBERT, Pierre HASKI, Pierre HUMBLET, Michel KASSA, Guillaume LE GALLAIS, Dominique MARTIN, Frédérique MARODON, Bernard PÉCOUL, Marc VAN DEN BERGHE, Maurits VAN PELT.



## REMERCIEMENTS

Jean-François ALESANDRINI, Rony BRAUMAN, Alain DESTEXHE et Bernard PÉCOUL ont participé activement à la réalisation de ce projet, leur contribution a été précieuse dans la mise en forme du manuscrit.

Anne DELAITTE, Anne-Marie HUBY, Jean-Pierre LUXEN, Jacques DE MILLIANO et Stephan VAN PRAET ont bien voulu relire le manuscrit et faire part de leurs remarques.

L'aide technique de Annie ARBELOT, Anne GUIBERT et Christine MARCILLY a été essentielle dans la préparation de cet ouvrage.

Marc BIOT, Peter CASAER, Thierry DURAND, Abdel-Rahman GHANDOUR, Johan HEFFINCK, Sarah KHAN, Étienne KRUG, Karim LAOUABDIA, René LATASTE, Nicolas Louis, Jean RIGAL, Wilna VAN AARTSEN et Patrick VIAL ont apporté des informations de terrain qui ont considérablement enrichi les analyses de situation.

Enfin, cet ouvrage n'aurait pu voir le jour sans la collaboration et les informations des responsables de terrain de toutes les sections de Médecins Sans Frontières. Qu'ils en soient tous ici chaleureusement remerciés.

### **Glossaire des sigles courants**

CEE	Communauté économique européenne
CEI	Communauté des États indépendants
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CSCE	Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe
DHA	Département des affaires humanitaires
HCR	Haut Commissariat pour les réfugiés
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
USAID	Agence pour le développement international (États-Unis)

## INTRODUCTION

Dans le livre *Populations en danger*, publié en 1992, Médecins Sans Frontières avait mis l'accent sur le sort de dix populations menacées par un danger vital et immédiat. Cette année, nous souhaitons à nouveau attirer l'attention sur des tragédies oubliées et proposer une analyse synthétique du contexte des crises les plus graves de l'année écoulée, en insistant, avant tout, sur leur dimension humaine. Mais, au-delà de ce témoignage, qui constitue une part importante de notre engagement humanitaire, cet ouvrage a également pour objectif d'analyser les réactions de la communauté internationale face à ces tragédies.

Acteurs des crises majeures qui déchirent la planète, les volontaires de Médecins Sans frontières sont, en effet, confrontés à de profondes évolutions du contexte dans lequel ils sont amenés à intervenir. Avec la fin de la guerre froide et le changement du climat international, les réponses apportées par la communauté internationale aux situations de crise sont en train de se modifier : de nouvelles doctrines émergent, de nouveaux instruments sont créés, de nouveaux acteurs apparaissent sur une scène humanitaire de plus en plus complexe et fréquentée. L'humanitaire s'étatise, se militarise et les Nations unies retrouvent aujourd'hui une place centrale dans l'assistance aux victimes et la recherche de la paix.

Schématiquement, trois évolutions majeures apparaissent, qui touchent au contexte des crises, aux réactions internationales et au rôle des médias. Tout d'abord, les actions humanitaires se déroulent, de plus en plus, dans des environnements fragmentés, où il est parfois difficile d'identifier des interlocuteurs représentatifs et responsables. Il en résulte une plus grande difficulté d'accès aux victimes, une insécurité accrue et un moindre respect pour les organisations humanitaires. Ces problèmes sont encore accentués par la confusion grandissante entre humanitaire et politique qui affaiblit les

principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, essentiels pour toute intervention dans les situations de crise.

Depuis quelques années, en effet, les États interviennent de plus en plus dans le domaine de l'aide humanitaire. Durant plus d'un siècle ou, plus exactement, depuis l'élaboration du concept d'aide humanitaire par Henri Dunant, le créateur de la Croix-Rouge, les volontaires « escortaient » les armées belligérantes sur les champs de bataille pour évacuer et soigner les victimes. Ce sont, à présent, les armées qui « escortent » les volontaires des organisations humanitaires ! Ce nouvel engagement des militaires dans l'action humanitaire a ouvert une véritable boîte de Pandore. Les motivations, les méthodes et les objectifs de l'aide humanitaire internationale en sont profondément bouleversés. Une telle évolution est évidemment lourde de conséquences pour des organisations humanitaires qui prétendent à l'impartialité et pose de nouvelles questions sur le type de collaboration à établir avec les Nations unies. Enfin, le rôle des médias est plus que jamais fondamental et ambigu. Ces derniers ont toujours eu un rôle décisif dans les situations de crise mais, aujourd'hui, les images instantanées diffusées par satellite ont un impact croissant sur l'opinion publique et pèsent de plus en plus lourdement sur la conduite des opérations humanitaires. Le débarquement « humanitaire » de l'année américaine sur la plage de Mogadiscio et son formidable déploiement logistique ont occulté les difficultés des opérations de secours en Somalie. De même, l'évacuation, sous les sunlights, de la petite Irma de Sarajevo a éclipsé la capitulation sur les principes humanitaires en ex-Yougoslavie et a obligé, à tort, les Nations unies à modifier leurs critères sur les évacuations médicales.

Ces évolutions, on le voit, influent profondément sur le champ d'intervention et les possibilités d'action des organisations humanitaires. C'est pourquoi nous essaierons de les analyser plus en détail au fil de notre description des dix crises qui nous sont apparues comme les plus graves au cours de l'année écoulée. Renonçant délibérément à l'exhaustivité, nous avons, en effet, décidé de nous limiter aux situations les plus critiques, choisies en fonction d'un critère médical de gravité, et d'un second critère, d'ordre social, lié à la précarité due aux déplacements de populations. Ce parti pris nous a amenés à faire des choix et à ne pas traiter certaines situations, pourtant d'une réelle gravité et lourdes de conséquences sur les

plans éthique, politique ou social, comme le Zaïre, le Rwanda, le Tibet ou la situation des Yanomamis de la forêt brésilienne.

Six des situations traitées dans l'ouvrage paru l'an dernier n'ont pas été retenues cette année : les Touaregs, le Mozambique, l'Irak, le Sri Lanka, la Birmanie et le Pérou. Dans ces pays, les difficultés n'ont certes pas disparu, les périls sont joints d'être écartés et la situation reste préoccupante. Mais nous avons estimé que ces crises étaient moins aiguës, compte tenu de nos critères de choix, que celles que nous avons choisi de traiter. Reste que ces populations sont toujours confrontées à une situation critique et, même lorsque le danger a un peu diminué, les problèmes qui étaient à l'origine des conflits ne sont toujours pas résolus : l'insécurité persiste, les violations des droits de l'Homme restent pratiques courantes et ces conflits peuvent se rallumer à tout moment.

Au Mali, la situation des Touaregs a connu une accalmie sensible, durant l'année écoulée, et l'insécurité a décliné dans le nord du pays. Mais l'application de l'accord de paix est laborieuse et le devenir des Touaregs demeure incertain. Dans le nord du Niger, en revanche, les affrontements continuent et l'insécurité persistante accroît l'isolement des Touaregs qui ont difficilement accès à l'aide internationale. Les conditions d'un rapatriement des 110 000 réfugiés se trouvant actuellement en Mauritanie, au Burkina Faso et en Algérie ne sont toujours pas réunies, du moins pour le Niger.

Au Sri Lanka, la guerre civile, vieille de dix ans, n'a pas connu de répit en 1993 : les populations du nord et de l'est du pays continuent d'être piégées dans un cycle de violence, de terrorisme et de répression. Les 600 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays ne peuvent toujours pas regagner leurs foyers et 200 000 réfugiés sont toujours exilés en Inde.

En Birmanie, la répression des leaders de l'opposition et la persécution des minorités se poursuivent de manière systématique, même si la junte au pouvoir tente de projeter une image d'ouverture sur la scène internationale. Des milliers de Karens, de Karennis et de M'ôns sont venus s'ajouter aux 65 000 réfugiés présents en Thaïlande depuis près de dix ans. Le rapatriement forcé des 300 000 Rohingyas réfugiés au Bangladesh a pu être provisoirement interrompu, grâce à la pression internationale, en attendant que leur protection en Birmanie puisse être réellement assurée.

Au Pérou, les guérilleros et l'armée poursuivent, comme par le passé, leurs actes de violence. Ni l'emprisonnement d'Abimael Guzman, le leader du Sentier lumineux, ni la dissolution du Mouvement révolutionnaire Tupac Amaru (MRTA) n'ont permis la levée de l'état d'urgence dans les zones sensibles. L'annonce du retour des populations déplacées à Lima dans leur région d'origine semble, pour le moment, irréaliste, dans un contexte toujours marqué par la violence.

En Irak, le sort des populations chi'ites et kurdes reste, cette année encore, très inquiétant. Malgré la mise en place de zones d'exclusion aériennes, les pressions militaires continuent sur le terrain. Dans le Sud, la population chi'ite est soumise à une dure répression et le gouvernement pratique la politique de la terre brûlée, en asséchant la zone des marais, toujours inaccessible à l'aide internationale. Dans le Nord, les infiltrations de la police secrète et les actes terroristes dirigés contre l'aide internationale permettent à Saddam Hussein de reprendre progressivement le contrôle de la zone kurde. L'embargo international n'a pas été levé sur le nord du pays, rendant impossible toute reprise économique et le sentiment de précarité est encore aggravé par de fréquentes actions militaires de l'Iran et de la Turquie contre les villages kurdes d'Irak.

Au Mozambique, l'accord de paix signé à Rome, en octobre 1992, entre le Frelimo et la Renamo a permis l'instauration d'un cessez-le-feu respecté mais fragile. Les hostilités ont cessé, permettant aux organisations internationales l'accès à la majorité des zones rurales, mais la population n'a pas encore retrouvé une totale liberté de mouvement. Le retard dans le déploiement des forces des Nations unies et leur faible implantation sur le terrain ont considérablement retardé les opérations de démobilisation et de désarmement et le processus de règlement politique est à peine engagé.

### ***Les dix crises***

Les situations que nous avons choisi de traiter cette année se caractérisent, pour l'essentiel, par des conflits ou des violences internes, des mouvements forcés de populations et, parfois, des famines ou des épidémies. Toutes renvoient à des crises aiguës représentant un danger vital et immédiat pour les populations.

Quatre situations, déjà traitées l'an dernier, demeurent toujours aussi critiques : le Soudan, la Bosnie, le Caucase et la Somalie.

Les populations du sud du Soudan subissent, cette année encore, les conséquences tragiques du conflit qui ravage la région depuis 1983. Au conflit entre le SPLA et l'armée soudanaise sont venus s'ajouter des combats fratricides entre les différentes factions du SPLA qui ont fait des milliers de victimes et des dizaines de milliers de réfugiés ou de personnes déplacées. Dans ce contexte, les organisations humanitaires ont le plus grand mal à poursuivre leurs opérations d'assistance à l'intérieur du pays. Malgré quelques initiatives diplomatiques, la communauté internationale continue de manifester la même indifférence à l'égard des populations du Soudan.

Bosnie. 200 000 morts, 2,3 millions de réfugiés... La politique de « purification ethnique », les massacres, les viols, les camps de concentration, les villes détruites, les populations assiégées... Cette tragédie offre un frappant contraste avec les innombrables résolutions du Conseil de Sécurité demandant la protection des populations et instituant des « zones de sécurité », tandis que des criminels de guerre sont reçus à Genève comme des hommes d'État. Voici l'Europe en 1993, toute polarisée par ses problèmes économiques et monétaires, et qui se cache derrière l'aide humanitaire pour masquer son impuissance. En a-t-on tiré les enseignements plus à l'Est ?

Toujours est-il que dans le Caucase, les conflits s'exacerbent et se multiplient sous l'œil de Moscou. La guerre qui ensanglante le Haut-Karabakh est entrée dans une nouvelle phase, faisant plus de victimes en un an qu'au cours des quatre années précédentes. Le conflit entre Abkhazes et Géorgiens s'est transformé en guerre ouverte et une nouvelle flambée de violence a éclaté entre les Ossètes et les Ingouches.

En Somalie, la communauté internationale, absente du pays de janvier 1991 à mars 1992, a opté brusquement, en décembre 1992, pour une intervention militaire de grande ampleur. Si, dans les zones rurales, l'aide alimentaire est acheminée plus massivement et est mieux protégée qu'auparavant, la logique militaire a non seulement ruiné les tentatives de règlement politique, mais a rapidement étouffé l'action humanitaire.

Au cours des derniers mois, quatre crises, parfois anciennes, ont atteint un niveau de gravité extrême qui les place, cette année, au centre de nos préoccupations.

En Afghanistan, la guerre qui ravage le pays depuis quinze ans s'est déplacée des campagnes vers Kaboul. Les combats qui opposent les différents groupes de moudjahiddînes ont peu à peu transformé la capitale en champ de ruines. Le conflit, hier enjeu central de la guerre froide, est aujourd'hui oublié et les populations afghanes sont abandonnées à leur sort.

Au Tadjikistan, la guerre civile, déclenchée par le renversement du parti communiste, et la répression qui a suivi son retour au pouvoir avec le soutien de Moscou, en décembre 1992, ont fait 50 000 victimes et déraciné 500 000 personnes. Le conflit continue entre les autorités du pays et les opposants, réfugiés en Afghanistan et dans les montagnes du Pamir.

Au Libéria, l'intervention des pays d'Afrique de l'Ouest met en évidence les conséquences d'un engagement militaire régional, dans une opération visant à imposer la paix. En prenant position contre Charles Taylor, en attaquant les convois d'aide humanitaire et en entravant les opérations de secours, la force ouest-africaine a délibérément asphyxié des régions entières, faisant prévaloir les impératifs militaires sur les besoins des populations meurtries par le blocus.

En Angola, le processus de paix a débouché sur une guerre plus effroyable encore que la précédente. Se contentant d'organiser des élections sans se donner les moyens d'assurer une véritable démilitarisation des belligérants, la communauté internationale n'a pas su éviter une nouvelle spirale de violence qui se traduit par des milliers de morts et des centaines de milliers de personnes déplacées.

Deux situations ne correspondant pas à nos critères de gravité – El Salvador et le Cambodge – sont également abordées dans cet ouvrage. Bien que la situation s'y soit sensiblement améliorée au cours des derniers mois, il nous paraissait indispensable de traiter ces deux pays dans un ouvrage largement consacré à une réflexion sur les interventions internationales, d'autant qu'ils se relèvent à peine d'une longue période de violence.

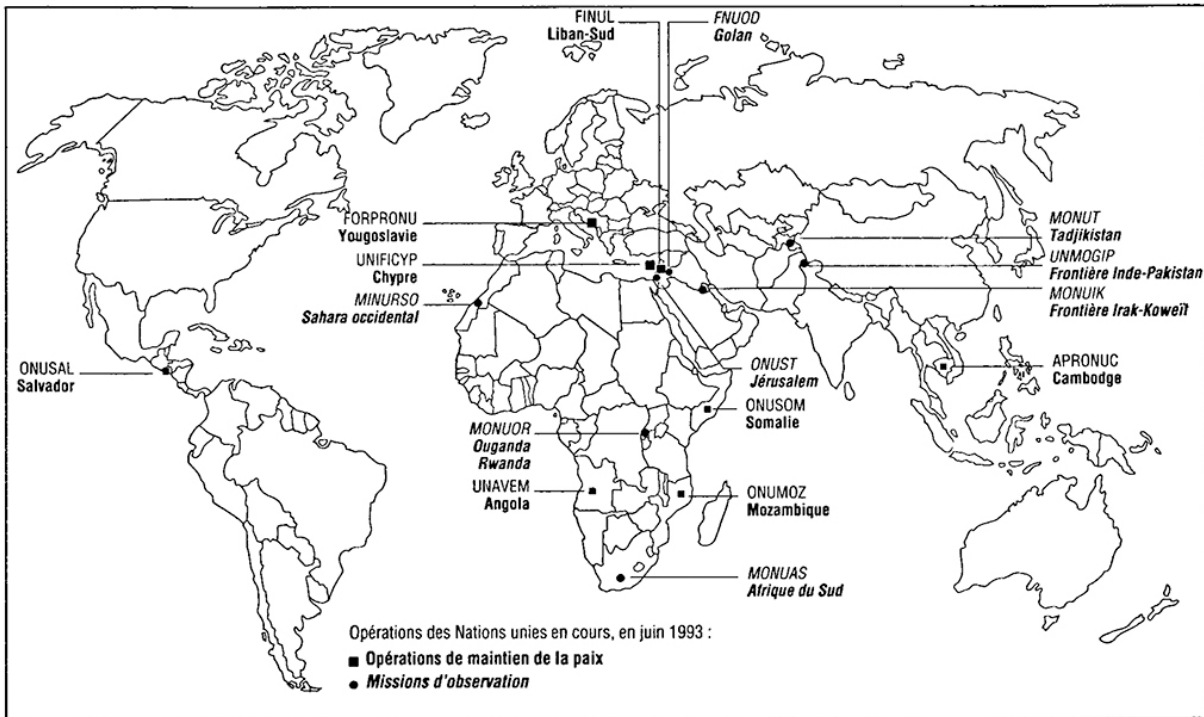
Au Salvador et au Cambodge, la communauté internationale a joué un rôle actif pour encourager la recherche d'une solution politique. Au Salvador, la confiance, confortée par l'action des Nations unies, se rétablit peu à peu, permettant la démobilisation des belligérants et l'épuration des forces armées. Au Cambodge, en revanche, le processus de paix reste fragile : en dépit du succès des élections organisées au mois de mai 1993, le



problème des Khmers rouges n'est pas résolu et, en l'absence d'un réel désarmement, l'incertitude subsiste quant au devenir du pays.

Ces dix situations constituent une bonne illustration des différentes réactions de la communauté internationale face aux crises. À l'heure où chacun s'interroge sur le rôle de la communauté internationale dans la gestion des conflits, cet ouvrage entend contribuer à une meilleure compréhension des tragédies humaines qui se multiplient actuellement dans le monde et stimuler la réflexion sur quelques-uns des problèmes majeurs soulevés par l'aide humanitaire.

Jacques DE MILLIANO  
Président du Conseil international  
de Médecins Sans Frontières (1993)



## CRISE ET INTERVENTION

Irak, Cambodge, Somalie, ex-Yougoslavie... depuis quelques années, les interventions internationales ne cessent de se multiplier et semblent devenir une composante familière du contexte des crises les plus graves qui déchirent la planète. Les organisations humanitaires privées qui, de l'Afghanistan à l'Érythrée, en passant par le Sri Lanka, furent souvent très isolées dans leurs tentatives de porter secours aux populations menacées dans les zones de conflit se trouvent aujourd'hui confrontées à un environnement profondément transformé où les acteurs se sont multipliés. Les Nations unies, longtemps réduites à l'impuissance par l'hostilité des deux superpuissances et confinées, pour l'essentiel, à l'aide au développement, retrouvent aujourd'hui une réelle capacité d'initiative et cherchent à développer leurs interventions d'urgence dans les pays en crise. Quant aux grandes puissances qui, des années durant, entretenirent les conflits dits « périphériques », en apportant leur soutien politique et financier aux belligérants, elles cherchent désormais à favoriser une issue négociée et investissent de plus en plus le champ humanitaire.

Ce nouveau climat de coopération, tourné vers la recherche de solutions politiques et l'assistance aux victimes, consacre la renaissance de la « communauté internationale ». Non pas sous la forme d'une humanité enfin devenue fraternelle : la fin de l'Histoire, un moment annoncée sur les décombres du mur de Berlin, est surtout marquée par le retour du tragique, et le nouvel ordre mondial, un instant proclamé dans l'euphorie de la libération du Koweït, se traduit plutôt par une multiplication des conflits. Reste que, loin des illusions de paix perpétuelle, la fin de la guerre froide a relancé l'idée d'un système international fondé sur des valeurs partagées, géré par des institutions internationales et défendu par les pays démocratiques. Face à la multiplication des crises, l'idée d'inacceptable fait

peu à peu son chemin, et des voix toujours plus nombreuses s'élèvent pour demander à la communauté internationale d'intervenir pour encourager des négociations, s'interposer entre les factions et secourir les populations. Alors que, durant des années, l'implication des grandes puissances était dénoncée comme un facteur de perpétuation des conflits, on leur demande aujourd'hui de ne pas se désengager. De même, les Nations unies, longtemps objet de toutes les critiques, se voient soudain investies de tous les espoirs et sont de plus en plus incitées à intervenir dans les situations de crise. L'Irak, la Somalie et l'ex-Yougoslavie témoignent, pour le meilleur et pour le pire, de ce nouvel interventionnisme, marqué par le rôle central des Nations unies.

### ***Le nouvel activisme des Nations unies***

Les Nations unies, longtemps reléguées au second plan, se retrouvent en première ligne. Leur retour sur la scène internationale, symboliquement marqué par l'attribution, en 1988, du prix Nobel de la paix aux casques bleus, les amène aujourd'hui à jouer un rôle central dans la gestion des conflits. Depuis qu'elle a trouvé une seconde jeunesse, avec l'apaisement des tensions Est-Ouest, l'organisation internationale est une entremetteuse très sollicitée : en quatre ans, de 1988 à 1992, elle a lancé autant d'opérations – treize – qu'au cours des quarante années précédentes et le nombre des casques bleus est passé de 10 000 à 52 000. Depuis, le mouvement s'est accéléré : en juin 1993, le nombre de casques bleus atteignait plus de 75 000, essentiellement du fait de l'intervention en Somalie, et il ne se passe pas de mois sans que soient lancées de nouvelles opérations au Rwanda, en Géorgie, au Tadjikistan ou en Afrique du Sud...

**Opérations de maintien de la paix  
lancées par les Nations unies (1945-1988)**

1956-1957	UNEF1 (FUNU 1)	Force d'Urgence (Canal de Suez)
1958	UNOGIL (GONUL)	Groupe d'observation au Liban
1960-1964	ONUC	Opération au Congo
1962-1963	UNSF (FSNU)	Force de sécurité en Nouvelle Guinée occidentale
1963-1964	UNYOM	Mission d'observation au Yémen
1965-1966	DOMREP	Mission du Représentant du Secrétaire général en République dominicaine
1965-1966	UNIPOM	Mission d'observation en Inde et au Pakistan
1973-1979	UNEF 2	Deuxième Force d'Urgence (Canal de Suez, puis Sinaï)

*Opérations toujours en cours*

1948-	UNTSO (ONUST)	Organisme chargé de la surveillance de la trêve en Palestine
1949-	UNMOGIP	Groupe d'observateurs en Inde et au Pakistan
1964-	UNFICYP	Force chargée du maintien de la paix à Chypre
1974-	UNDOF (FNUOD)	Force chargée d'observer le désengagement (Golan)
1978-	UNIFIL (FINUL)	Force intérimaire au Liban

### Opérations lancées par les Nations unies (depuis 1988)

1988-1990	UNGOMAP	Mission de bons offices en Afghanistan et au Pakistan
1988-1991	UNIIMOG (GOMNUII)	Groupe d'observateurs militaires pour l'Iran et l'Irak
1989-1991	UNAVEM 1	Mission de vérification en Angola
1989-1990	UNTAG (GANUPT)	Groupe d'assistance pour la période de transition (Namibie)
1989-1992	ONUCA	Groupe d'observateurs en Amérique centrale
1991-	UNIKOM (MONUIK)	Mission d'observation pour l'Irak et le Koweït
1991-	ONUSAL	Opération au Salvador
1991-	MINURSO	Mission pour le référendum au Sahara occidental
1991-1992	UNAMIC (MIPRENUC)	Mission préparatoire au Cambodge
1992-	UNPROFOR (FORPRONU)	Force de protection (ex-Yougoslavie)
1992-	UNTAC (APRONUC)	Autorité provisoire au Cambodge
1992-	UNAVEM 2	Mission de vérification en Angola
1992-1993	UNOSOM 1 (ONUSOM 1)	Opération en Somalie
1992-	ONUMOZ	Opération au Mozambique
1992-	UNOMSA (MONUAS)	Mission d'observation en Afrique du Sud
1993-	UNOSOM 2 (ONUSOM 2)	Opération en Somalie
1993-	UNOMOR (MONUOR)	Mission d'observation en Ouganda et au Rwanda
1993-	UNOMIT (MONUT)	Mission d'observation au Tadjikistan.

Le nouvel activisme des Nations unies, qui semblent aujourd'hui dotées d'un don d'ubiquité, offre un contraste frappant avec leur impuissance passée. Pendant quarante ans, en effet, la confrontation Est-Ouest a paralysé le Conseil de Sécurité et empêché la mise en œuvre du système de sécurité collective prévu par la Charte de San Francisco. L'organisation internationale assista sans réagir à la multiplication des conflits à l'ombre de la rivalité des superpuissances et ne put intervenir qu'à la marge, en inventant le « maintien de la paix ». Ce mécanisme improvisé, non prévu par la Charte et qualifié par le secrétaire général Dag Hammarskjöld de « chapitre six et demi », a permis de combler le vide entre le chapitre VI de la Charte, relatif au règlement pacifique des conflits, et le chapitre VII qui prévoit, en cas d'échec des moyens pacifiques, tout un éventail de mesures de contrainte, allant des sanctions économiques à l'usage de la force, pour maintenir la paix et la sécurité internationale. Par ses principes essentiels – accord des parties au conflit pour le déploiement des casques bleus et non-usage de la force, sauf en dernier ressort et en cas de légitime défense –, le maintien de la paix reflétait parfaitement les contraintes du jeu à somme nulle de la guerre froide. Il se traduisit par le déploiement d'observateurs ou de forces d'interposition neutres entre des belligérants ayant accepté de suspendre les hostilités et eut essentiellement pour effet de geler les rapports de force, de préserver le *statu quo* et de gagner du temps dans l'attente d'un hypothétique règlement politique.

Aujourd'hui, les observateurs sont devenus acteurs. Après avoir, quarante ans durant, usé et abusé de leur droit de veto, les membres permanents du Conseil de Sécurité parviennent enfin à collaborer dans l'esprit de collégialité prévu par la Charte et sont prêts à jouer le jeu de la diplomatie multilatérale. Le Conseil de Sécurité siège sans discontinuer, les interventions se sont multipliées et les missions ne cessent de se diversifier. L'appellation, de plus en plus trompeuse, de maintien de la paix recouvre désormais tout un éventail d'actions allant du déminage à l'organisation des élections, en passant par la démobilisation et le désarmement des combattants, le rapatriement et la réintégration des réfugiés, la formation de la police et la défense des droits de l'Homme, la reconstruction des infrastructures et la relance de l'économie... Les opérations lancées en 1990-91 en Angola, au Salvador ou au Cambodge illustrent cet

élargissement du champ des interventions, dans un climat d'improvisation caractéristique, depuis les origines, du maintien de la paix. Mais les évolutions de ces dernières années ne se réduisent pas à une simple extension de la recette traditionnelle basée sur le déploiement de casques bleus, avec l'accord des belligérants et après la conclusion d'un cessez-le-feu ou d'un accord de paix. L'interposition et le maintien du *statu quo* ne sont plus les seuls horizons des opérations des Nations unies, comme en témoignent les opérations lancées en 1992 en Bosnie et en Somalie. Les préoccupations de stabilité n'ont certes pas disparu, elles sont même plus que jamais centrales, mais elles sont désormais associées à une conception plus dynamique du rôle des Nations unies qui se voient confier de nouvelles missions allant du rétablissement de l'ordre à l'imposition de la paix, en passant par la protection des opérations de secours humanitaire. Jamais le rôle des Nations unies n'avait été aussi important, jamais il n'avait soulevé autant de questions dans un environnement en pleine transformation.

### ***Souveraineté et intervention***

Depuis la fin de la guerre froide, les Nations unies sont enfin en mesure de remplir le rôle qui leur avait été assigné lors de leur création. Mais, en même temps qu'il lève les obstacles qui empêchaient la mise en œuvre de la Charte, le nouvel environnement international révèle l'usure des paramètres sur lesquels elle repose, au premier rang desquels la place centrale des États. Tout le système des Nations unies repose, en effet, sur le principe de souveraineté codifié par la Charte qui, dans son chapitre II (7), souligne la compétence exclusive des États pour ce qui relève de leurs affaires intérieures. De même, les mécanismes de sécurité collective ne sont, en principe, applicables qu'en cas de conflits internationaux, la Charte ignorant les troubles internes et les guerres civiles qui représentent pourtant l'essentiel des conflits actuels. Cette conception de l'État-nation comme seul acteur de la vie internationale, réaffirmée à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, exacerbée à l'époque de la décolonisation et figée par la confrontation Est-Ouest, est désormais largement dépassée. La fin de la guerre froide a eu le double effet de mettre en question l'ordre de Yalta, sous-tendu par le principe des blocs idéologiques, et l'ordre de Westphalie, basé sur le principe de souveraineté territoriale.



L'usure de l'État-nation n'avait d'ailleurs pas attendu la chute du mur de Berlin pour faire sentir ses premiers effets : dans les années 70, déjà, l'Acte final d'Helsinki écornait le principe de souveraineté en faisant du respect des droits de l'Homme une question d'intérêt international et, dans beaucoup de pays, l'idéologie de la souveraineté nationale est depuis longtemps discréditée par l'usage qu'en ont fait les régimes dictatoriaux pour imposer leur pouvoir par la violence, intégrer de force les minorités, réprimer les oppositions en toute impunité et bâtir une prison aux dimensions de leur territoire. Depuis, l'érosion de la souveraineté s'est encore accélérée et les États sont aujourd'hui affaiblis par des évolutions qui les débordent et les remettent en cause : ils sont pris à contrepied par la multiplication des revendications identitaires, des troubles internes et des guerres civiles qui minent les cadres politiques existants ; ils sont également démunis face à l'émergence d'un ensemble de nouveaux flux qui se jouent des frontières et des territoires et échappent aux modes de régulation traditionnels. Ce processus, largement achevé dans la sphère économique, englobe à présent l'information, l'environnement, les migrations ou l'aide humanitaire. Tandis que les Nations unies restent largement prisonnières des schémas traditionnels, les circuits interétatiques sont désormais parasités par de nouveaux acteurs et de nouveaux réseaux marqués par l'apparition d'organisations humanitaires ou de défense des droits de l'Homme beaucoup moins respectueuses de la souveraineté des États. Plus que tout autre évolution, le développement rapide des moyens de transport et de communication a contribué à abolir les frontières, à raccourcir les distances et à rapprocher les hommes. Les États, même les plus répressifs, n'arrivent plus à contrôler cette fabuleuse circulation des personnes et des idées qui porte les nouvelles du monde dans les villages les plus reculés et les images de guerre, de famine ou d'oppression sur tous les écrans de télévision de la planète. Ces images dramatiques ont d'autant plus d'impact, que le discours des droits de l'Homme est plus que jamais présent dans le débat public.

L'effondrement du totalitarisme a marqué le triomphe de la démocratie libérale, seul système politique où l'homme existe comme fin en soi. La révolution des droits de l'Homme, à la fin des années 80, reflète l'émergence d'une conscience mondiale fondée sur une nouvelle appréhension des problèmes de la planète et un nouveau consensus sur

l'inacceptable. L'idée selon laquelle il n'est plus possible de tolérer des exactions massives à l'ombre des frontières n'est désormais plus limitée aux cercles traditionnels des militants des droits de l'Homme, comme en témoigne la déclaration de Javier Perez de Cuellar à la fin de son mandat : « Nous sommes témoins d'une évolution probablement irrésistible de l'opinion en faveur de l'idée que la défense des opprimés au nom de la morale doit prévaloir sur les frontières et la légalité internationale. » Une opinion que n'a pas démentie le nouveau secrétaire général qui considère également que « le temps de la souveraineté absolue et exclusive est révolu ». La souveraineté nationale reste la norme, mais elle est parfois contestée par de nouvelles aspirations qui placent la dignité humaine au centre de la politique internationale. Cette conception de l'ordre international, fondé sur des valeurs plus que sur des rapports de force et sur les peuples plus que sur les États, tend à se renforcer, malgré les réticences des milieux diplomatiques. Le temps n'est plus où les violations des droits de l'Homme étaient considérées comme relevant strictement des affaires intérieures des États et les voix qui s'élèvent pour demander à la communauté internationale d'intervenir pour protéger les victimes commencent à être entendues. Il y a, de ce point de vue, continuité entre la résolution 688 du Conseil de Sécurité, qui condamne la répression des populations civiles irakiennes et insiste sur l'accès immédiat des organisations humanitaires, la résolution 770, sur la protection des convois humanitaires en Bosnie, et, enfin, la résolution 794, sur l'instauration des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires en Somalie.

Les résolutions sur l'Irak, la Bosnie et la Somalie ouvrent un nouveau chapitre dans l'histoire des interventions internationales. Alors qu'auparavant la seule justification à une intervention dans un conflit interne était la légitime défense, au point que les interventions de la Tanzanie en Ouganda ou du Vietnam au Cambodge avaient été présentées, en 1979, comme une riposte à l'agression, l'aide humanitaire devient l'un des arguments clés des interventions extérieures, au point d'être parfois présentée comme le principe régulateur du « nouvel ordre mondial »... Plus modestement, les préoccupations humanitaires ont, dans certaines circonstances, permis de surmonter le principe de non-ingérence et d'élargir le système de sécurité collective aux crises internes. La résolution 688 sur

l'Irak introduit, pour la première fois, un lien entre la répression des populations civiles irakiennes et la paix et la sécurité internationale, au nom de la menace d'un flux massif de réfugiés vers les frontières des pays voisins. Quant aux résolutions 770 sur la Bosnie et 794 sur la Somalie, elles qualifient la crise elle-même de menace pour la paix et la sécurité et ouvrent la voie à des interventions autorisant l'usage de la force, conformément au chapitre VII de la Charte. Alors qu'en Croatie, les forces des Nations unies assument une mission classique de maintien de la paix qui revient, dans les faits, à garantir le *statu quo* dans les régions conquises par les Serbes (FORPRONU 1), elles se sont déployées en Bosnie, après bien des tergiversations, dans un contexte de guerre ouverte et sont censées utiliser « tous les moyens nécessaires » pour protéger les convois humanitaires (FORPRONU 2). De même, en Somalie, est-on passé de l'arrivée hésitante de 50 observateurs et de 500 casques bleus, avec l'aval des chefs de guerre (ONUSOM 1), à l'annonce de l'arrivée non négociée de 2 500 hommes supplémentaires, puis au débarquement massif de 30 000 GI's, avec la mission « d'employer tous les moyens nécessaires pour instaurer des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires » et, enfin, à la prise en main du pays par 28 000 casques bleus prompts à faire usage de leurs armes (ONUSOM 2). Les opérations lancées en 1992 s'éloignent des paramètres traditionnels du maintien de la paix et autorisent l'usage de la force pour protéger les opérations de secours. Mais ces interventions paradoxales, qui se donnent des moyens militaires pour atteindre des objectifs humanitaires, n'annoncent pas l'avènement d'un nouvel ordre où la communauté internationale se mobiliserait pour mettre fin aux exactions et secourir les victimes. Le droit d'ingérence, un moment fort débattu, reste ambigu et opportuniste : les principes généreux, qui habillent ces opérations, masquent mal les intérêts – ou l'indifférence – des États et les interventions « humanitaires » restent des cas isolés.

### ***La communauté internationale face aux crises***

Le Conseil de Sécurité reste réticent à qualifier des exactions, mêmes massives et avérées, de menaces pour la paix et la sécurité internationale. Les contraintes de la guerre froide et la règle de non-ingérence n'expliquent pas à elles seules la tendance à l'abstention observée au cours des dernières décennies. La communauté internationale a bien du mal à prendre position face à des crises internes le plus souvent complexes et peu susceptibles

d'être résolues par des intervenants extérieurs. Elle peut certes jouer un rôle crucial d'arbitre et de garant, lorsque les belligérants acceptent de s'engager dans un processus négocié de cessation des hostilités comme ce fut le cas au Salvador, au Cambodge ou, plus récemment, au Mozambique. Mais, en l'absence d'accord, une intervention extérieure peut tout autant devenir une dimension supplémentaire du problème qu'apporter une solution à long terme. L'intervention des Nations unies au Congo, de 1960 à 1964, ou celle de la force multinationale au Liban, de 1982 à 1984, illustrent les difficultés de l'intervention internationale dans une guerre civile ouverte : dans les deux cas, les forces internationales furent rapidement entraînées dans les combats et devinrent parties prenantes du conflit. Depuis, les crises se sont multipliées et les difficultés se sont exacerbées. Schématiquement, la communauté internationale est confrontée à trois types de crises : les guerres d'agression (Koweït), les violations massives des droits de l'Homme ou les exactions à l'encontre de minorités (Birmanie) et les luttes « de tous contre tous » dans des contextes marqués par l'effondrement total de l'État (Somalie). Dans ces trois cas, il n'y a pas de recettes miracles, et la communauté internationale doit être prête à s'investir dans le long terme pour contribuer à la recherche d'une solution politique. Même les guerres d'agression sont plus complexes qu'il n'y paraît (on est loin, en Bosnie, du type idéal de l'invasion par une armée conventionnelle transgressant une frontière internationale) et les conflits internes sont particulièrement difficiles à gérer.

Le schéma binaire et structurant de la guerre froide a laissé place à une configuration plus fluide et plus volatile, marquée par la multiplication des clivages, la prolifération des conflits et la dissémination de la violence. Sous l'idée – accréditée par la notion de communauté internationale – d'une humanité réconciliée avec elle-même autour de valeurs humanistes, le monde est déchiré par la montée des particularismes, l'exaspération des antagonismes et l'explosion des nationalismes. Loin de conduire à un apaisement des conflits, la fin de la confrontation Est-Ouest se traduit par une multiplication des situations de violence : l'Empire soviétique se décompose dans une surenchère de revendications autonomistes, de déclarations sécessionnistes et d'affirmations nationalistes, et partout les États vacillent dans un désordre d'antagonismes ethniques, de luttes claniques, de clivages religieux et d'agissements mafieux. L'usure du cadre

étatique a des effets pervers aujourd'hui bien visibles : elle dévoile l'État oppresseur, mais affaiblit l'État régulateur, et partout où l'État s'est effondré, ce ne fut pas au profit de la justice mais au bénéfice de la guerre. Sans doute la lecture identitaire, aujourd'hui fort prisée et qui a remplacé la lecture idéologique des conflits, renforce-t-elle l'impression de désordre : sous l'apparente dichotomie de la guerre froide, les conflits « périphériques » d'antan renvoyaient, pour l'essentiel, aux mêmes déterminants locaux que les luttes « ethniques » d'aujourd'hui, et l'oppression totalitaire, pour être moins visible, n'en était pas moins violente que les ravages de la guerre. Reste que, du Libéria à la Somalie, en passant par le Soudan, l'Afghanistan, le Tadjikistan, le Caucase ou le Mozambique, on assiste à un affaïssement des cadres institutionnels, à un éclatement des structures politiques et à un morcellement des mouvements armés.

Cette tendance à la fragmentation a été encore accentuée par la perte des ressources financières généreusement attribuées, tout au long de la guerre froide, par les deux grands à leurs clients. Privés de leurs parrains, qui se détournent de conflits désormais sans enjeux, les États et les mouvements de guérilla sont plus que jamais livrés à eux-mêmes et tendent à s'entre-déchirer dans une âpre compétition pour des ressources rares. Forcés de compter sur leurs propres forces, ils doivent vivre sur le pays et trouver de nouveaux moyens de se procurer des armes et de renforcer leur pouvoir. C'est ainsi que l'on est passé d'une économie de guerre basée sur les soutiens extérieurs à une économie de prédation fondée sur le recyclage de l'aide humanitaire et le bradage des ressources locales, comme en témoignent les évolutions récentes du Cambodge, de la Birmanie, de l'Angola, du Libéria, du Soudan ou de la Somalie. Les conflits, en se perpétuant, sont devenus un mode de fonctionnement et trouvent en eux-mêmes les aliments de leur reproduction. Sur les ruines de l'État et en l'absence d'arbitre, ils se privatisent, se criminalisent et se restructurent en permanence autour d'une logique de pillage, de racket et de trafics en tout genre. Cette autonomisation des conflits est une dimension essentielle des crises actuelles : la fin de la guerre froide, en faisant disparaître l'antagonisme planétaire qui nourrissait nombre de conflits, a sans doute multiplié les opportunités de règlement négocié, mais elle a, en même temps, affaibli les moyens de pression des grandes puissances sur les

belligérants. Et c'est paradoxalement au moment où les États s'affaiblissent que l'on prétend instaurer un nouvel ordre international fondé sur le droit et au moment où les droits de l'Homme sont piétinés par la violence que l'on célèbre les avancées du droit humanitaire. Le contraste est frappant entre le nouvel activisme juridique et l'éclatement des cadres de référence : le droit international, aussi sophistiqué soit-il, nécessite, pour être respecté, des interlocuteurs représentatifs et responsables et une ferme volonté de le faire appliquer. Le droit sans la force débouche, le plus souvent, sur la force sans le droit.

### ***La question de l'intervention***

La communauté internationale ne peut rester indifférente à la multiplication des crises. Il est clair, en effet, que les conflits internes du monde contemporain sont devenus internationaux, ne serait-ce que par les migrations qu'ils provoquent, les trafics qu'ils suscitent et les réseaux qu'ils mobilisent. Il est clair également qu'ils appellent des réponses collectives et que l'implication de la communauté internationale est un élément essentiel de la régulation de situations de violence qui se développent aujourd'hui. Mais cette implication a d'autant plus de chance d'avoir un impact qu'elle intervient rapidement, avant que les crises deviennent immaîtrisables. À cet égard, les évolutions de ces dernières années révèlent de graves lacunes dans la capacité de la communauté internationale à enrayer la spirale de la violence qui fait basculer des sociétés tout entières dans la guerre et la destruction. Ainsi, au Libéria, en l'absence de réaction internationale, le conflit s'est développé pendant plus de six mois dans une débauche de violence et de massacres, avant que n'intervienne une force d'interposition régionale. De même, en Somalie, la communauté internationale a mis près de deux ans à réagir, après avoir abandonné le pays à lui-même et à la loi des armes, jusqu'à ce que les combats et les pillages le fassent basculer dans une terrible famine. Enfin, dans l'ex-Yougoslavie, la Communauté européenne, à force d'hésitations, a laissé le champ libre à l'agression et a permis la réapparition d'une politique de terreur et de « purification ethnique », en plein cœur de l'Europe. Du Caucase au Tadjikistan et du Zaïre au Rwanda, les politiques préventives, aujourd'hui fort discutées, sont en fait essentiellement réactives et, le plus souvent, tardives. La tragédie yougoslave jette une lumière particulièrement crue sur l'incapacité des pays occidentaux à définir une politique face à une crise pourtant essentielle pour

le devenir de l'Europe. Incapables de choisir, au début du conflit, entre le maintien de la Yougoslavie et la reconnaissance des nouveaux États, ils se sont ensuite décrédibilisés à force d'inertie et d'indécision, tandis que les difficultés et les risques d'une intervention augmentaient au fil des mois et des occasions manquées.

En l'absence de politiques préventives, la question centrale est celle de l'intervention, et plus particulièrement de l'intervention militaire. À l'heure où les interventions dans les crises ouvertes, sans l'accord des belligérants, tendent à se multiplier, les Nations unies doivent s'adapter à de nouvelles règles du jeu pour lesquelles elles sont encore mal préparées. Les opérations lancées depuis quelques années montrent, en effet, de graves déficiences en matière de définition des mandats et de coordination entre les différents contingents qui affaiblissent la crédibilité et la capacité de dissuasion des forces engagées sur le terrain. De même, les organismes d'aide doivent renforcer leur efficacité opérationnelle : malgré des velléités de réforme, le fonctionnement des agences des Nations unies continue d'être grevé par l'inertie, l'irresponsabilité, l'incompétence parfois, qui minent leurs capacités de réaction, notamment dans les situations d'urgence. Enfin, la coordination entre les différentes composantes du système doit être améliorée. Cette question n'est malheureusement pas nouvelle dans une organisation composée d'un grand nombre d'agences spécialisées jouissant d'une très large autonomie et fonctionnant souvent comme de véritables baronnies, mais elle se pose de façon particulièrement aiguë dans des opérations de plus en plus larges et complexes, associant maintien de la paix, secours d'urgence et programmes de réhabilitation à long terme. Au-delà de ces déficiences, cependant, les capacités d'intervention des Nations unies dépendent, en dernier ressort, des moyens politiques et financiers qui lui sont donnés par les États dont elles ne sont que l'émanation. Indépendamment des limites d'une organisation dont le secrétaire général n'a pas tort de dire qu'on en attend sans doute trop, la question centrale est celle de la volonté des États et, particulièrement, celle des pays occidentaux qui sont les principaux contributeurs du système des Nations unies.

Dans le monde de l'après-guerre froide, les pays occidentaux, au premier rang desquels les États-Unis, se retrouvent, par défaut, en position de garants de l'ordre mondial, mais répugnent à jouer le rôle de gendarmes de la planète en s'impliquant dans des crises internes. Ainsi, dans le Golfe, les

Nations unies déclenchèrent la plus grosse opération jamais réalisée depuis l'intervention en Corée, pour rétablir le Koweït dans ses frontières internationales, mais les forces de la coalition restèrent l'arme au pied pendant la répression sanglante du soulèvement des Chi'ites et des Kurdes et il fallut le débordement de tout un peuple sur les écrans de télévision et les frontières des pays voisins pour provoquer une intervention internationale. Cette intervention ne se décida pas aisément : plus qu'un engagement spontané, ce fut un service après-vente rendu *in extremis* pour sauvegarder l'image de la « juste guerre », répondre à l'émotion de l'opinion et écarter la menace que représentait cet afflux massif de réfugiés aux frontières de la Turquie. L'exemple de l'Irak, pays pourtant vaincu et placé sous surveillance internationale, illustre les réticences de la communauté internationale à s'engager dans des crises internes et des problèmes de minorités. La fin de la guerre froide a ré-ouvert la question des rapports entre politique « intérieure » et politique « étrangère ». Et les États se perdent entre l'envers et l'endroit, butant sur des frontières qu'ils souhaiteraient à la fois transgresser et, surtout, préserver. De la Somalie au Soudan, de l'Irak à la Birmanie et de la Bosnie au Caucase, les pays démocratiques sont partagés entre la défense des droits de l'Homme et le souci de tranquillité, le soutien aux minorités et la crainte de la déstabilisation, la solidarité envers les opprimés et la peur de l'intervention. Le fait n'est pas nouveau : depuis toujours, la vie démocratique est habitée par cette tension entre morale et politique. Ce qui est nouveau, en revanche, c'est la tentation de la politique de se draper dans la toge de la morale, pour masquer son désarroi dans une mise en scène permanente de ses bonnes intentions. Le Conseil de Sécurité reflète ces contradictions et multiplie les résolutions, sans toujours se donner les moyens de les faire respecter. À l'instar des pays occidentaux, il est riche en déclarations d'intention et pauvre en détermination. Le jeu démocratique et l'influence des médias poussent les gouvernements à rompre avec le cynisme traditionnel de la diplomatie mais, hors quelques mouvements de solidarité passagers, sous le coup d'émotions télévisées, ils répugnent à s'engager et craignent de s'enliser dans des pays divisés.

Il est clair que la communauté internationale n'est pas prête à intervenir dans toutes les crises qui déchirent la planète. Le temps n'est plus où l'intervention en faveur des Kurdes était célébrée comme la promesse d'une nouvelle ère des relations internationales où les exactions massives à



l'ombre des frontières ne seraient plus tolérées. Les évolutions des deux dernières années ont détruit les illusions de ceux qui voyaient dans l'opération *Provide Comfort* l'ébauche d'un nouveau dispositif de protection internationale. Il serait faux en théorie et imprudent en pratique d'imaginer que la communauté internationale et les États qui la composent puissent protéger toutes les populations en danger. Faux en théorie, parce que l'intervention des États ne découle pas d'un mouvement de solidarité universelle, elle procède du sens de leurs intérêts particuliers. Imprudent en pratique, car toute protection internationale suppose, pour être crédible, une volonté politique improbable, hors circonstances exceptionnelles. À l'heure où se multiplient les appels d'opprimés ou de minorités demandant une protection, les pays occidentaux n'ont ni les ressources financières ni les moyens militaires ni, surtout, la volonté d'imposer un nouvel ordre international fondé sur le respect des droits de l'Homme. La demande de protection excède, de beaucoup, l'offre d'intervention et, en dépit de l'universalité des valeurs dont elle se réclame, la mobilisation internationale reste sélective, en fonction de l'intérêt politique, de la visibilité médiatique et de la pression de l'opinion.

C'est ainsi que se dessine une nouvelle géographie de l'intervention internationale, allant de l'abstention à l'égard de tragédies oubliées aux interventions militaires qualifiées d'« humanitaires », en passant par les interventions d'organisations ou de puissances régionales et par des opérations de rétablissement de la paix dans des conflits nés à l'ombre de la guerre froide.

### ***La non-intervention***

Depuis plus d'un an, l'actualité, dominée par la Bosnie, la Somalie ou le Cambodge, accrédite l'idée d'une présence internationale sur tous les terrains de crise. Mais l'arbre ne doit pas cacher la forêt : sous ces interventions hautement médiatisées, de nombreux pays sont abandonnés à des conflits meurtriers et leurs populations sont victimes d'exactions massives dans l'indifférence générale. Pour autant, ces pays ne sont pas totalement oubliés : des organisations humanitaires et des agences des Nations unies tentent de s'y maintenir et de porter secours aux populations menacées. Mais l'acheminement de l'aide est souvent entravé par le climat d'insécurité et parfois bloqué par une volonté politique délibérée. Dans ces

tragédies oubliées, l'intervention internationale se limite, le plus souvent, à de timides démarches diplomatiques ou, éventuellement ; à des pressions économiques qui restent insuffisantes pour obtenir un réel accès aux victimes et faire cesser les violations des droits de l'Homme. Ainsi, en Afghanistan, la communauté internationale s'est détournée d'un conflit, autrefois central, dans le contexte de la guerre froide, et désormais sans enjeu. Étant donné l'indifférence des pays occidentaux et l'incapacité des Nations unies à s'adapter à un contexte extrêmement fluide et fragmenté, les Afghans sont abandonnés à leur sort dans un pays en proie à l'insécurité et dans une capitale dévastée par un conflit sans issue. De même, au Soudan, l'espace humanitaire se rétrécit comme peau de chagrin face à la détermination d'un gouvernement décidé à empêcher toute aide aux populations du Sud, suspectes de sympathie pour les rebelles et, de surcroît, piégées par les combats entre les diverses factions de la guérilla. Faute d'une réelle volonté politique, la communauté internationale n'a jamais réussi, depuis le début du conflit, à obtenir un acheminement régulier des secours aux populations menacées. L'indifférence de la communauté internationale à la tragédie du Sud-Soudan est sans doute l'illustration la plus dramatique de la non-assistance à populations en danger.

### ***Les interventions régionales***

Face aux multiples sollicitations dont les Nations unies sont l'objet depuis quelques années, le secrétaire général cherche à promouvoir un rôle accru des organisations régionales dans la gestion des crises. Le chapitre VIII de la Charte prévoit, en effet, la possibilité d'une intervention des organisations régionales pour mettre en œuvre les décisions du Conseil de Sécurité. Reste qu'en général, les Nations unies n'ont pas pu trouver de partenaires crédibles avec lesquels coordonner leurs efforts : beaucoup d'organisations régionales n'ont ni les ressources ni la capacité ni la cohésion politique pour s'engager dans des opérations de maintien de la paix, comme en témoigne l'impuissance de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) face à la tragédie somalienne et aux crises récurrentes qui ravagent le continent. Les crises d'Haïti et de l'ex-Yougoslavie ont toutefois marqué, malgré de médiocres résultats, une première tentative de coopération avec l'Organisation des États américains (OEA) et la Communauté économique européenne (CEE). Ces relais régionaux regroupent des États plus directement concernés et plus susceptibles

d'intervenir, mais cette implication n'est pas toujours désintéressée : les puissances régionales n'ont pas attendu les sollicitations des Nations unies pour s'immiscer dans les problèmes de leurs voisins. C'est ainsi que la Syrie est intervenue au Liban, en 1976, sous couvert de la « Force arabe de dissuasion » et, par un jeu subtil de pompier pyromane, a peu à peu renforcé son emprise sur le pays, jusqu'à ce que son rôle tutélaire soit légitimé par les accords de Taëf. De même, en 1971, l'Inde a tiré parti des exactions massives au Pakistan oriental et de l'arrivée de millions de réfugiés sur son territoire pour intervenir et accélérer la partition de son rival pakistanais. Profitant d'une suprématie régionale désormais incontestée, elle intervint à nouveau au Sri Lanka, en 1987, sous couvert d'une aide humanitaire aux Tamouls, et devint partie prenante du conflit jusqu'à son retrait en 1990. Enfin, l'intervention du Vietnam au Cambodge en 1979, si elle eut pour effet de mettre fin à la campagne d'extermination menée par les Khmers rouges, répondait essentiellement à la volonté de Hanoï d'imposer sa domination sur la péninsule indochinoise.

Ces ambiguïtés se retrouvent dans les interventions régionales lancées au cours des dernières années. Ainsi, au Tadjikistan, la Russie, qui contrôle les seules forces armées organisées présentes sur le territoire tadjik et qui a joué un rôle déterminant dans la reprise du pouvoir par les communistes, peut difficilement prétendre au statut de garant du retour à la paix qui lui est pourtant consenti par une communauté internationale peu soucieuse de s'impliquer dans ce conflit oublié. De même, le déploiement de « forces mixtes d'interposition » en Ossétie et en Abkhazie masque mal le rôle central de la Russie, en même temps juge et partie des conflits du Caucase, qui cherche à maintenir son influence dans la région, si possible avec la caution de la communauté internationale. Enfin, l'intervention de la force d'interposition ouest-africaine au Libéria illustre le rôle clé du Nigéria qui, avec la bénédiction des Nations unies, devient partie prenante du conflit et pousse jusqu'à l'extrême la logique des rapports de force en faisant obstacle à l'aide humanitaire, accusée de retarder une solution militaire.

### ***Les opérations de rétablissement de la paix***

La fin de la guerre froide a ouvert la possibilité d'un règlement des conflits nés à l'ombre de la rivalité des superpuissances, à la fin des années 70. Mais le nouveau climat international ne suffit pas à rétablir la paix : au-delà des antagonismes politiques et idéologiques, ces conflits ont de

profondes racines locales et se sont restructurés autour d'économies de guerre qui ont tendance à perdurer. Après avoir longtemps attisé les conflits « périphériques », les grandes puissances cherchent à présent à les résoudre en encourageant la recherche de solutions politiques. En Amérique centrale, en Afrique australe et en Asie du SudEst, elles se sont impliquées dans la négociation d'accords de paix avec l'aide des Nations unies, qui sont notamment chargées d'en superviser l'application sur le terrain. C'est ainsi qu'au Salvador, en Angola, au Cambodge et, plus récemment, au Mozambique, l'organisation internationale est intervenue pour garantir le cessez-le-feu, contrôler le désarmement, rapatrier les réfugiés, organiser les élections, reconstruire les infrastructures... La réussite de ces opérations de grande ampleur suppose un soutien sans faille des États-membres, à l'heure où les Nations unies sont en proie à de graves difficultés financières. Elle nécessite également une bonne coordination entre les différents volets, étroitement interdépendants, d'opérations de plus en plus larges et complexes. Mais le principal problème tient à la difficulté de transformer un accord diplomatique en processus politique sur le terrain. Au Salvador, le succès de l'intervention des Nations unies est essentiellement lié à la volonté affirmée des deux belligérants de circonscrire leurs rivalités dans un cadre politique et de rechercher une issue négociée. Dans ce contexte favorable, l'organisation internationale, impliquée dans le processus dès le stade des négociations, a pu jouer un rôle crucial d'arbitre et de garant et a contribué à restaurer un climat de confiance entre les deux parties. En Angola et au Cambodge, en revanche, l'absence de volonté des belligérants de rechercher une solution politique est à l'origine de graves difficultés. En Angola, les Nations unies ont dû entériner des accords de paix négociés sous l'égide des grandes puissances et se sont contentées de cautionner un processus biaisé qu'elles n'avaient pas les moyens de faire appliquer. Au Cambodge, elles se sont enfermées dans une conception restrictive de leur mandat et sont restées sans réaction face aux violations flagrantes des accords de paix par les Khmers rouges. Dans ces deux pays, l'organisation internationale a agi comme si son seul objectif était d'organiser des élections à la date prévue. L'exemple angolais a malheureusement montré que la seule tenue d'élections n'est en soi ni un signe de démocratisation, ni un gage de réconciliation, ni une preuve de succès pour une opération de rétablissement de la paix. En Angola, l'incapacité de la communauté internationale de s'assurer du désarmement effectif des deux belligérants a

permis la contestation violente des résultats du scrutin et la reprise de la guerre. Au Cambodge, le succès inespéré du processus électoral masque mal les incertitudes qui continuent de peser sur le devenir du pays, en l'absence de désarmement des Khmers rouges.

### ***Les interventions « humanitaires »***

Depuis quelques années, les Nations unies ne se contentent plus d'intervenir avec l'accord des belligérants pour garantir un cessez-le-feu ou superviser l'application d'un accord de paix ; elles s'impliquent également dans des crises ouvertes et sont autorisées à faire usage de la force pour porter secours aux populations menacées. L'Irak, la Bosnie et la Somalie témoignent de l'apparition d'un nouveau type d'opérations internationales : les interventions militaires qualifiées d'« humanitaires ». Dans ces trois pays, en effet, des préoccupations humanitaires ont été mises en avant pour justifier une intervention armée face à un régime répressif (Irak), dans un pays agressé (Bosnie) ou sur un État effondré (Somalie). À première vue, on ne peut que se réjouir de cette nouvelle volonté de la communauté internationale d'intervenir dans des crises internes pour protéger les opérations de secours. Mais la mise en œuvre de ces bonnes intentions ne va pas de soi : intervenant dans des conflits internes, sans l'accord des belligérants, les forces internationales peuvent soit privilégier la négociation, au risque de devenir les otages des parties en conflit, soit faire usage de leurs armes, au risque de devenir parties prenantes du conflit.

Les opérations lancées en 1992 témoignent de la difficulté de ces interventions, marquées par l'impuissance en Bosnie, où l'aide humanitaire a plus accompagné qu'enrayé le processus de « purification ethnique », et par l'agressivité en Somalie où elle a rapidement été étouffée par la logique des armes. La Bosnie et la Somalie sont de bonnes illustrations de la difficile articulation entre la démarche humanitaire et la logique militaire. Dans les deux cas, le problème a été exacerbé par l'absence de politique claire.

En Bosnie, l'humanitaire a d'abord servi d'alibi pour masquer la démission occidentale face à l'agression, avant de devenir un argument supplémentaire contre une intervention militaire susceptible de mettre en danger les casques bleus déployés sur le terrain... En Somalie, la polarisation sur le court terme et l'utilisation de la force sans référence à des objectifs politiques définis a entraîné une dérive militaire lourde de

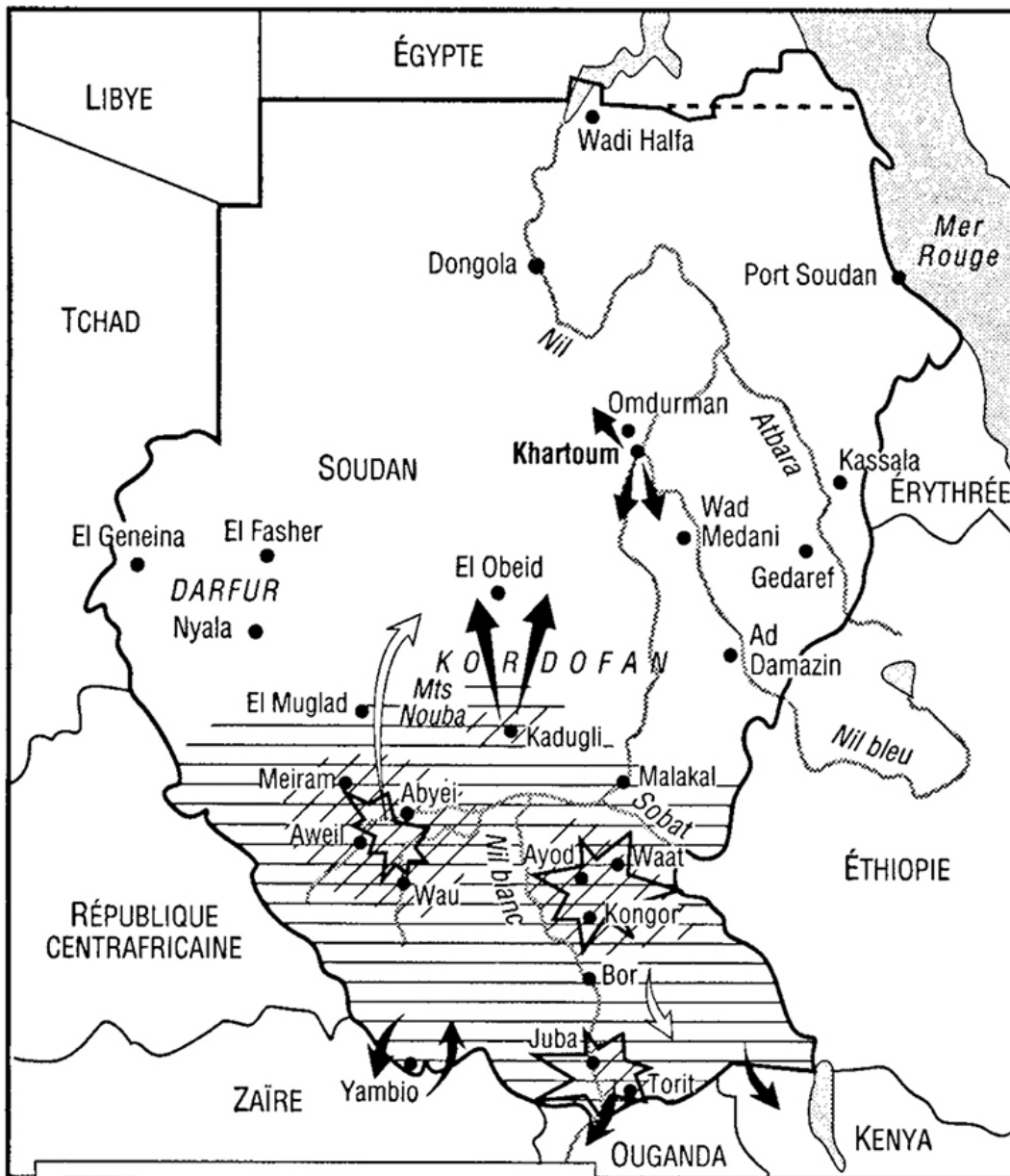
conséquences pour la poursuite des opérations de secours. L'attitude des forces internationales est rapidement entrée en contradiction avec les impératifs humanitaires : en s'enfermant dans une logique de guerre, les casques bleus sont devenus l'un des protagonistes du conflit et ont jeté une ombre sur les principes d'impartialité et d'indépendance, essentiels pour établir un climat de confiance et préserver l'accès aux victimes. Alors que l'objectif de l'intervention était d'instaurer des conditions de sécurité pour les opérations de secours, l'aggravation des tensions et la confusion entre l'humanitaire et le militaire ont aggravé l'insécurité et réduit l'espace humanitaire dans la capitale somalienne. Bien plus, les forces des Nations unies, censées respecter et faire respecter les principes essentiels des conventions de Genève, les ont ouvertement bafoués en attaquant des hôpitaux et des organisations de secours.

La première opération de police humanitaire lancée par les Nations unies jette une lumière particulièrement crue sur les contradictions entre le rétablissement de la paix qui passe par la définition d'objectifs politiques clairs et l'aide humanitaire qui suppose une attitude de stricte impartialité.

Les difficultés rencontrées en Bosnie et en Somalie révèlent les paradoxes et les ambiguïtés des réactions de la communauté internationale face aux crises qui déchirent la planète. Elles soulignent également l'urgence d'une réflexion sur les principes et les règles de ce nouveau type d'intervention internationale. Notre souhait le plus ardent est que ce livre contribue à stimuler et à éclairer cette réflexion.

François JEAN

**DE L'ABSTENTION  
À L'INTERVENTION**





# SOUDAN, AFGHANISTAN : LA NON-INTERVENTION

## SOUDAN

Le Soudan traverse, depuis dix ans, une crise d'une gravité extrême qui laisse les commentateurs en mal d'adjectifs pour décrire les calamités qui se sont abattues sur le pays. Jadis grenier du monde arabe, le Soudan a basculé dans une série de famines qui ont profondément destructuré la société rurale. Autrefois considéré comme l'un des pays les plus démocratiques d'Afrique et du Moyen-Orient, il est désormais sous la coupe d'une dictature impitoyable qui viole systématiquement les droits de l'Homme. Depuis 1983, le sud du pays est ravagé par la guerre et son cortège de dévastations : massacres, famines, épidémies, déplacements et déportations de populations... La situation est d'autant plus grave que la tragédie soudanaise se déroule dans l'indifférence de la communauté internationale et que les populations civiles menacées restent, pour la plupart, hors d'atteinte de l'aide humanitaire.

### *La paralysie des Nations unies*

La guerre qui déchire le sud du Soudan découle du profond clivage ethnique, religieux et linguistique qui divise le pays. Depuis dix ans, les populations civiles sont les principales victimes du conflit qui oppose les forces gouvernementales à l'Armée populaire de libération du Soudan (SPLA). Au fil des ans, le conflit, loin de s'apaiser, n'a fait que s'exacerber : aux ravages de la guerre et aux exactions de l'armée et des milices gouvernementales sont venues s'ajouter, depuis 1991, les conséquences meurtrières des combats fratricides entre les différentes

factions du SPLA. Ce conflit interminable a des conséquences dramatiques : les combats et les massacres ont fait des dizaines de milliers de victimes ; les famines successives, liées à la guerre et à l'insécurité, ont fauché des centaines de milliers d'affamés et provoqué la fuite de millions de personnes qui se sont réfugiées aux abords des villes pour tenter d'y trouver des moyens de subsistance et un peu de sécurité. Cette profonde crise sociale a encore été aggravée par un programme de déplacement forcé de populations qui, par son ampleur et sa brutalité, n'a rien à envier aux politiques mises en œuvre en Éthiopie lors de la famine de 1984-85, ou dans l'Afrique du Sud de l'apartheid.

Face à ce conflit d'une incroyable brutalité, les organisations humanitaires ont bien du mal à secourir et à protéger les populations menacées. L'un des aspects les plus tragiques du conflit soudanais est que, depuis dix ans, les organisations de secours sont toujours confrontées aux mêmes obstacles et aux mêmes dilemmes et n'ont pas su tirer les leçons de leurs rares succès et de leurs nombreux échecs. Khartoum et le SPLA ont, par contre, tiré le meilleur parti des déficiences et des limites des agences des Nations unies. Malgré sa dépendance économique et son isolement politique, le régime soudanais a réussi à manipuler très habilement les pays donateurs pour accroître son contrôle sur les programmes d'aide et les utiliser pour ses propres objectifs. Tout au long des années 80, en effet, les États-Unis, la Communauté européenne et les Nations unies ont rivalisé d'influence et multiplié les compromis pour décrocher les programmes d'aide les plus importants.

Ces compromis sont à l'origine de l'échec de la lutte contre la famine. En 1986, un groupe d'organisations non gouvernementales (ONG) fit pression sur la communauté des donateurs pour obtenir une augmentation de l'aide au sud du pays, une distribution sans discrimination aux populations civiles des deux côtés et un meilleur contrôle afin de réduire les détournements. Le responsable du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) à Khartoum, M. Winston Prattley, soutint ces propositions et lança l'opération *Rainbow* en faveur des populations menacées du sud du pays. Le gouvernement y mit aussitôt son veto, accusa M. Prattley « d'ingérence politique » et l'obligea à quitter le pays. Loin de s'opposer à cette expulsion sans précédent, qui frappait le plus haut responsable des Nations unies dans le pays, le secrétariat général de l'ONU, les États-Unis et la CEE se contentèrent d'une protestation de principe, signifiant ainsi clairement que

l'ONU n'apporterait aucun soutien à ceux de ses fonctionnaires qui entreraient en conflit avec les autorités pour porter secours aux populations. Au cours des deux années suivantes, il n'y eut pratiquement aucune distribution de vivres dans le sud du pays. Le Soudan bénéficia, certes, d'une aide alimentaire considérable, mais le gouvernement fit en sorte qu'elle ne parvienne pas aux populations du Sud, suspectées de sympathies envers le SPLA. Au Soudan comme ailleurs, l'aide alimentaire est un enjeu essentiel des conflits internes ; au Soudan plus qu'ailleurs, elle est utilisée comme une arme par le gouvernement, pour affaiblir les régions contrôlées par la guérilla. À la fin des années 80, les entraves à l'acheminement des secours dans les zones menacées provoquèrent une terrible famine. Lorsqu'à l'été 1988, la famine atteignit son point culminant et qu'une personne sur deux cents mourait de faim chaque jour dans les camps de déplacés du Sud-Kordofan, l'aide alimentaire fournie par la CEE dormait depuis deux ans dans des wagons de chemin de fer, à quelque distance de ces camps-mouroirs... Malgré la situation dramatique qui prévalait dans le Sud durant toute cette période, les principaux donateurs ne firent parvenir aucune aide dans les zones contrôlées par le SPLA. Le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) démarra un modeste programme d'assistance aux organisations humanitaires opérant dans ces régions à partir du Kenya mais, dès que le gouvernement marqua son opposition, les Nations unies mirent obligeamment fin à ce projet controversé.

### ***L'opération Lifeline***

Au début de 1989, pourtant, l'ouverture de négociations entre le gouvernement de Sadiq el Mahdi et le SPLA ainsi qu'une nouvelle politique de fermeté des États-Unis à l'égard du Soudan permirent enfin aux Nations unies de sortir de l'impasse dans laquelle les avait conduites leur respect immodéré des autorités du pays. Un vaste programme d'aide – *Operation Lifeline Sudan* – fut mis en place, avec l'objectif d'apporter une aide aux populations civiles du Sud dans les zones contrôlées par le SPLA, comme dans les villes tenues par le gouvernement. Cet accord, signé en avril 1989, fut salué comme une percée sans précédent des principes humanitaires : pour la première fois, en effet, un gouvernement souverain acceptait formellement une opération d'assistance en territoire rebelle. Cette opération n'était en réalité que la reprise et la mise en œuvre de l'opération *Rainbow*, trois années et quelque 250 000 morts plus tard.

Malheureusement, l'opération *Lifeline* ne tint pas longtemps ses promesses et ne survécut pas à la remise en cause du processus de paix.

En juin 1989, en effet, le gouvernement de Sadiq el Mahdi était renversé par un coup d'État militaire dirigé par le général Omar el Béchir. Avec l'arrivée au pouvoir des islamistes du Front national islamique (FNI), l'opération *Lifeline* se poursuivit mais fut vidée de ses principes fondateurs et redevint une arme de guerre aux mains d'un régime décidé à reconquérir le Sud par la force et à transformer le Nord en État islamique. Le gouvernement reprit peu à peu le contrôle de l'opération, en exigeant d'approuver tous les plans de vol, y compris ceux destinés aux zones tenues par le SPLA. Sa tâche fut d'ailleurs facilitée par le fait qu'il n'avait pas à traiter avec une myriade d'ONG plus ou moins contrôlables, mais avec un interlocuteur unique et plutôt accommodant, les Nations unies. Au début de l'opération *Lifeline*, l'ONU n'était qu'une organisation de secours parmi d'autres, mais elle finit par jouer un rôle plus formel de coordination. C'est ainsi que, depuis trois ans, les Nations unies négocient tous les mois les programmes de distribution et les lieux de destination avec un gouvernement qui tergiverse en permanence, prend des engagements sans suite, menace à tout moment d'interrompre les opérations pour obtenir satisfaction et impose de desservir en priorité les villes de garnison.

### **Operation Lifeline Sudan**

L'opération *Lifeline* est souvent citée comme un modèle d'assistance en zone de conflit. Le principe de l'opération est d'acheminer l'aide humanitaire des régions sous contrôle gouvernemental aux territoires rebelles et réciproquement, via des « corridors de paix » où toute activité militaire est, en principe, proscrite.

Bien que les Nations unies aient formellement été en charge de l'opération, l'aide fut en grande partie distribuée par des organisations de secours, pour la plupart non gouvernementales, coopérant étroitement mais de façon informelle. Dans sa première phase, *Lifeline* avait pour objectif d'acheminer, en six mois, 100 000 tonnes de nourriture dans le sud du Soudan. L'objectif fut atteint et, à la fin de 1989, la famine était jugulée. Ce succès s'explique principalement par deux éléments clés.

Tout d'abord, *Lifeline* fut lancée dans le contexte de négociations de paix entre le gouvernement et le SPLA. À cette époque, les pourparlers semblaient pouvoir aboutir et aucune des parties ne cherchait à manipuler le programme à des fins militaires, comme il est malheureusement fréquent dans des situations de conflit.

Ensuite, le processus de paix permit rapidement la conclusion d'un cessez-le-feu sur tout le territoire. Pour la première fois depuis le début de la guerre, les paysans purent retourner à leurs terres, les pasteurs à leurs troupeaux et les marchands à leur commerce. Plus que l'aide alimentaire, c'est cette reprise de l'économie rurale durant le cessez-le-feu qui contribua à la survie de la population.

En revanche, la poursuite de l'opération de 1990 à 1993, dans un contexte marqué par une reprise des combats, s'est soldée par un échec. L'acheminement de grandes quantités de nourriture n'a pas empêché le retour de la famine. La leçon de *Lifeline* est que l'aide matérielle ne peut résoudre à elle seule les problèmes humanitaires d'une zone de guerre. L'aide alimentaire ne remplacera jamais un cessez-le-feu, qui seul permet le retour à une activité normale.

Le gouvernement est passé maître dans l'art de la manipulation de l'aide internationale, mais le SPLA n'est pas en reste, qui utilise également l'aide pour ses propres objectifs politiques. Pendant de nombreuses années, il a nourri ses troupes grâce à l'aide alimentaire distribuée, sans réel contrôle,

dans les camps de réfugiés de l'ouest de l'Éthiopie. La situation s'est encore dégradée après la scission du SPLA en août 1991 : privé de ses sanctuaires éthiopiens après la chute du régime du colonel Mengistu, le SPLA a éclaté en factions rivales qui se disputent l'aide alimentaire pour accroître leur emprise sur les populations, attirer les civils dans les zones sous leur contrôle et affaiblir leurs rivaux. Le triomphe de la logique militaire sur le souci du sort des populations apparut clairement en septembre 1992, lorsque des combattants du SPLA tuèrent trois membres de l'UNICEF lors d'un incident pour lequel les Nations unies n'ont toujours pas obtenu d'explications de la guérilla.

En juillet 1992, un autre événement mit en évidence l'utilisation des moyens de secours pour des objectifs militaires et le manque de réactivité des Nations unies face à des dérapages susceptibles de mettre en danger la poursuite des opérations de secours humanitaires. À cette époque, en effet, des avions utilisés pour le transport de l'aide, et qui portaient toujours sur leur carlingue le sigle du Programme alimentaire mondial (PAM), furent affrétés par l'armée pour transporter des armes. Au lieu de réagir immédiatement en protestant publiquement contre cette manipulation ou en enlevant le sigle du PAM des avions, les Nations unies laissèrent les vols se poursuivre pendant dix jours, au risque de prêter le flanc à de graves accusations de transport d'armes pour le compte du gouvernement et de provoquer une réaction du SPLA qui avait déjà abattu des avions pour des motifs moins importants. À peu près au même moment, deux employés de l'ONU furent exécutés à Juba par les services de sécurité du régime, après que le SPLA avait tenté de s'emparer de la ville. Là encore, les Nations unies, malgré la gravité des faits, ne jugèrent pas utile de condamner publiquement ces assassinats.

En revanche, une réaction vigoureuse de la part des États-Unis a porté ses fruits. À la suite de la mort de deux employés de l'Agence pour le développement international (USAID), tués à Juba dans des circonstances similaires à celles de l'exécution des membres de l'ONU, le gouvernement américain émit d'énergiques protestations. Peu après, le Congrès votait une résolution condamnant le Soudan. Après l'intervention de l'armée américaine en Somalie, le régime de Khartoum prit la menace au sérieux. C'est alors que les Nations unies durcirent enfin le ton. Ce changement d'attitude n'émanait ni du Département des affaires humanitaires (DHA) ni du secrétariat général, mais d'enceintes plus inattendues comme

l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'Homme. Le 2 décembre 1992, l'Assemblée générale condamna, à une écrasante majorité, les violations des droits de l'Homme au Soudan et nomma un rapporteur spécial, M. Gustav Biro, qui prit sa tâche au sérieux et dressa un rapport accablant sur la situation dans le pays. Face à ces pressions croissantes, le gouvernement soudanais se montra plus accommodant. C'est ainsi que se présenta une ouverture similaire à celle du printemps 1989, lors du lancement de l'opération *Lifeline* : Khartoum donna son accord à une proposition des Nations unies relative à un vaste projet de distribution d'aide alimentaire dans le sud du pays et engagea des négociations sur la possibilité de créer des zones démilitarisées dans les régions les plus touchées par la famine. Ce projet capota pour deux raisons. La première tient aux graves dissensions internes au sein du SPLA dont les différentes factions n'ont pu se mettre d'accord ni sur les propositions portant sur les zones démilitarisées ni sur le libre acheminement des secours. Le second facteur d'échec est lié aux réticences des donateurs à s'engager dans un vaste programme d'assistance en l'absence d'une stratégie globale de rétablissement de la paix.

### ***Les déplacements forcés de populations***

La guerre et les exactions ne sont pas circonscrites au sud du pays. Depuis le début du conflit, des millions de « sudistes » ont fui vers le Nord et nombre d'entre eux ont gagné les faubourgs de Khartoum où ils vivent dans des conditions effroyables, certains survivant littéralement sur des tas d'ordures. Craignant que ces personnes déplacées ne forment une « cinquième colonne » du SPLA dans la capitale, le gouvernement mit en œuvre, en 1991, un programme de déplacements forcés qui toucha également les habitants des zones rurales du Nord victimes de la sécheresse. À la mi-92, les foyers de plus de 700 000 personnes avaient été détruits au bulldozer et leurs habitants réinstallés dans ce que le gouvernement appelle sans ironie des « villages de la paix », situés à bonne distance de la ville, sur des sites où rien n'avait été prévu pour les recevoir. Pendant la majeure partie de l'opération, l'accès aux sites de regroupement fut interdit aux organismes internationaux. Face à cette violation massive des droits de l'Homme, l'ONU est restée silencieuse, comme murée dans une impuissance qu'elle s'était elle-même imposée. Bien que les Nations unies n'aient jamais exprimé leur soutien aux démolitions, elles ne les ont pas non

plus condamnées. Au départ, elles ont même accepté de participer à un « comité des déplacements » créé par le gouvernement. Contre l'avis de ses propres experts, l'ONU a sans cesse négocié des modifications mineures du programme comme s'il s'agissait de légères améliorations de l'accès des organisations humanitaires ou de brèves suspensions des démolitions. Bien que le gouvernement ait fait de nombreuses promesses sans jamais en tenir aucune, les Nations unies persistèrent dans la voie du dialogue et allèrent jusqu'à proposer de financer un projet pilote. Pendant ce temps, les déplacements forcés se poursuivaient sans la moindre opposition, et lorsque les Nations unies réalisèrent enfin qu'elles avaient été dupées, les démolitions étaient terminées.

À la fin des années 80, la guerre s'est étendue aux monts Nouba, dans le nord du Soudan. Peuple minoritaire non arabe, pratiquant le christianisme, l'islam ou l'animisme, les Noubas sont traditionnellement victimes de discriminations. En 1987, le SPLA commença à s'infiltrer dans cette région et n'eut aucun mal à y faire de nouvelles recrues. En réaction, Khartoum arma des milices locales, les « Baggaras », qui ravagèrent les monts Nouba, sans toutefois parvenir à mater la rébellion. Le pouvoir s'en prit alors aux chefs traditionnels et aux élites éduquées qui commencèrent à « disparaître » entre les mains des forces de sécurité. En 1992, l'armée gouvernementale décréta la Jihad et lança une série d'opérations d'une brutalité sans précédent dont le couronnement fut la déportation de milliers de personnes de leurs villages vers des camps situés au nord des monts Nouba. Depuis cette opération de nettoyage, les terres des Noubas sont livrées à l'agriculture mécanisée, tandis que plus de 100 000 personnes, décimées par la faim et la maladie, sont parquées dans une centaine de camps étroitement surveillés par l'armée. La campagne d'extermination dont sont victimes les Noubas est une tragédie oubliée qui se déroule dans des régions interdites aux journalistes et inaccessibles aux organismes internationaux, mais les informations qui filtrent et parviennent aux organisations de défense des droits de l'Homme suffisent à attester de la gravité de la situation et de l'ampleur des exactions. Cette situation dramatique, qui peut à juste titre être qualifiée de « purification ethnique », représentait un défi majeur pour les Nations unies : les monts Nouba ne faisant pas partie du sud du pays et n'entrant donc pas dans le cadre de l'opération *Lifeline*, une initiative créative et énergique s'imposait pour mettre un terme aux massacres et protéger les populations. Mais, à



l'exception des déclarations très fermes du rapporteur spécial, Gustav Biro, l'ONU n'a pas réagi et, surtout, n'a jamais dénoncé les exactions. Lors de sa visite au Soudan, en septembre 1992, Jan Eliasson, le directeur du Département des affaires humanitaires, s'est refusé à faire le moindre qu'ornementèrent public sur cette tragédie, en déclarant que les droits de l'Homme ne faisaient pas partie de son mandat...

Contestés pour leur incapacité à secourir et protéger les Noubas et les autres populations en danger au Soudan, les responsables des Nations unies ont beau jeu de répondre qu'ils respectent les règles en vigueur. Ces règles prévoient notamment un respect absolu de la souveraineté nationale et des décisions du gouvernement du pays. Ceux qui cherchent à défendre les principes humanitaires en savent quelque chose et ont souvent payé de leur poste ou de leur carrière cette transgression du sacro-saint principe de non-ingérence. Face à une situation extraordinaire, marquée par des violations massives des droits de l'Homme et une volonté délibérée d'entraver la distribution de l'aide aux populations les plus menacées, les Nations unies s'en sont tenues, au Soudan, à des procédures de fonctionnement ordinaires. À force de pusillanimité, elles ont sans doute contribué à la perpétuation d'une tragédie sans précédent.

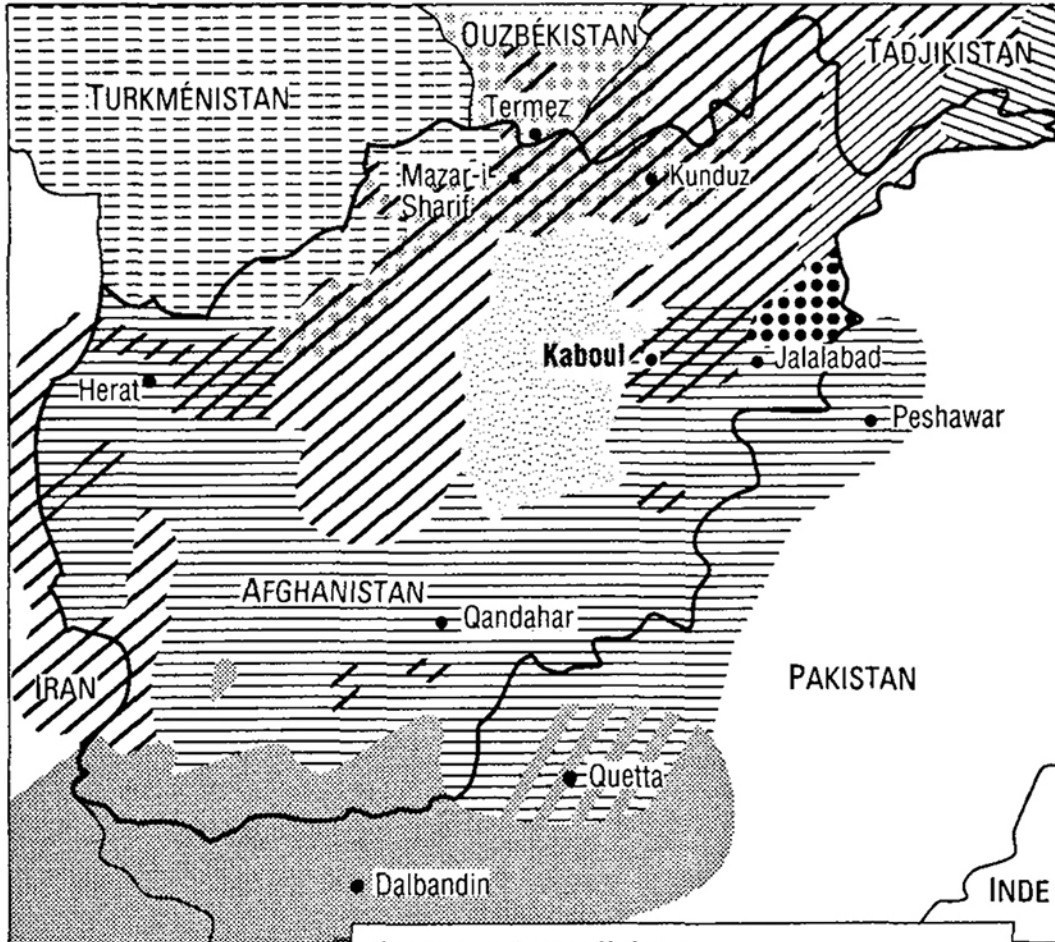
### **L'Organisation mondiale de la santé et le Kala-Azar au Sud-Soudan**

L'épidémie de Kala-Azar, qui fait des ravages parmi les populations déplacées par la guerre au sud du Soudan, illustre, depuis plus de deux ans, l'incapacité de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à faire passer les préoccupations humanitaires avant ses bonnes relations avec le gouvernement.










En décembre 1991, des chercheurs soudanais effectuent à Bentiu, une ville-garnison du Sud, une mission d'évaluation sur le Kala-Azar. Leurs conclusions sont alarmantes : une épidémie menace plus de 18 000 personnes dans le grand Bentiu. La proposition d'y installer un centre de traitement est tout d'abord bien accueillie par le représentant local de l'OMS. Mais celui-ci fait bientôt machine arrière face à l'opposition du gouvernement soudanais qui, malgré les protestations incrédules des autorités locales, nie l'existence d'une quelconque épidémie dans le sud du pays.

Au siège de l'OMS à Genève, des spécialistes du Kala-Azar ont connaissance de l'épidémie, mais les rapports alarmants qui leur parviennent de l'ouest de la province du Haut-Nil restent lettre morte aussi longtemps que la représentation de Khartoum choisit de ne rien faire. Il faut attendre 1993, et un communiqué de presse de l'UNICEF-Nairobi, pour que les Nations unies parlent enfin du Kala-Azar comme d'une grave menace à la santé publique au Sud-Soudan, mais le bureau de l'UNICEF à Khartoum s'empresse de contredire les déclarations du bureau de Nairobi.

L'OMS apparaît ici comme doublement inefficace. D'une part, le représentant local jouissant d'une grande autonomie, le siège ne peut intervenir localement, même dans le cas d'une crise majeure. D'autre part, le problème du Kala-Azar au Sud-Soudan illustre la tendance des Nations unies à ne jamais s'opposer à un gouvernement, même lorsque cela va à l'encontre des besoins vitaux des populations. À l'heure où le respect aveugle du principe de souveraineté tend à s'effacer devant l'exigence de l'aide aux victimes et de la défense des droits de l'Homme, de telles attitudes doivent évoluer.



**Groupes ethno-religieux :**

- |  |   |
|--|---|
|  Baloutches         |  Ouzbeks                                |
|  Hazaras (chi'ites) |  Nouristanis                            |
|  Pachtounes         |  Tadjiks<br>(persanophones<br>sunnites) |
|  Turkmènes          |  Kirghizes                              |
|  Ismaéliens         |   |

## AFGHANISTAN

Depuis plus de quinze ans, l'Afghanistan est dévasté par la guerre. Le conflit fut un tournant de la guerre froide : l'invasion soviétique, en décembre 1979, marqua la fin de la détente et l'apogée de la menace soviétique, tandis que le retrait du corps expéditionnaire, en février 1989, annonçait la fin de la confrontation Est-Ouest et l'effondrement de l'Empire soviétique. Le départ de l'armée rouge n'a toutefois pas suffi à rétablir la paix : depuis 1989, les combats n'ont pas cessé et restent particulièrement meurtriers, mais l'Afghanistan a disparu de la scène de l'actualité. L'Afghanistan est une triste illustration de ces conflits, nés à l'ombre de la guerre froide, qui se perpétuent et prennent leur autonomie dans l'indifférence générale.

### *De la Jihad aux luttes ethniques*

La guerre d'Afghanistan commença en 1978, lorsque le Parti démocratique du peuple afghan (communiste), arrivé au pouvoir par un coup d'État le 27 avril, lança une série de réformes radicales couplée avec une violente répression des élites traditionnelles. Cette politique jeta dans l'opposition armée une population majoritairement rurale, traditionnellement méfiante à l'égard du pouvoir central et très attachée à l'islam : en quelques mois, la révolte gagna les deux tiers du pays. La répression fut sanglante mais sans effet, et le régime était sur le point de s'effondrer lorsque les Soviétiques décidèrent d'intervenir.

L'invasion du pays, le 27 décembre 1979, par un corps expéditionnaire de plus de 100 000 hommes, appuyé par d'importants moyens aériens, fit basculer l'Afghanistan dans une guerre totale. Les résultats militaires furent aléatoires face à un ennemi insaisissable et à une société profondément

hostile. Mais les opérations de nettoyage provoquèrent des déplacements massifs de populations et la fuite de millions de réfugiés au Pakistan et en Iran. L'intensification des combats, à partir de 1984, accéléra l'exode des populations : des centaines de villages furent bombardés, les réseaux d'irrigation détruits, la vallée du Panjshir vidée de la quasi-totalité de sa population, les faubourgs de Hérat rasés... Mais, malgré tous leurs efforts, les Soviétiques ne réussirent pas à couper les voies d'approvisionnement des moudjahiddines et à briser la résistance de la société. En février 1988, Mikhael Gorbatchev annonça le retrait du corps expéditionnaire et, en février 1989, les dernières unités soviétiques quittaient l'Afghanistan. À la surprise générale, le régime de Nadjiboullah ne s'effondra pas aussitôt : sa politique, fondée sur la manipulation des clivages ethniques et tribaux, connut un succès relatif qui lui permit de se maintenir au pouvoir jusqu'à l'effondrement de l'URSS, à l'automne 1991. Au printemps 1992, le général Dostom, chef des milices ouzbeks procommunistes, changea de camp et fit alliance avec Massoud, l'un des plus brillants commandants de la résistance, et Kaboul tomba aux mains des moudjahiddines. Depuis la chute de Nadjiboullah, les combats se sont déplacés vers la capitale, opposant les « nordistes » (Tadjiks et Ouzbeks) aux troupes de Goulbouddin Hekmatiar, essentiellement pachtounes, tandis que les Hazaras chi'ites se battaient pour leur propre compte. La Jihad contre les soviétiques et les communistes a laissé place à une guerre civile opposant les différents segments ethniques et religieux de la société afghane.

### ***Une société déstructurée***

Cette guerre de quinze ans a fait plus d'un million de victimes et a profondément déstructuré la société. Plus du tiers de la population afghane, estimée à 15 millions de personnes avant la guerre, s'est réfugié à l'étranger, essentiellement au Pakistan, mais aussi en Iran, et des centaines de milliers de personnes ont dû fuir leur village pour se réfugier aux abords des villes. C'est à présent au tour des habitants de Kaboul, relativement épargnés pendant la présence soviétique, de chercher refuge en dehors de la capitale transformée en champ clos où les groupes de moudjahiddines se disputent les dépouilles d'un État depuis longtemps effondré.

Ce formidable bouleversement a modifié en profondeur la sociologie et les équilibres du pays. Toute une génération de jeunes Afghans est née en exil, dans les camps de réfugiés, ou a grandi dans les montagnes, dans les

bases de moudjahiddines, et ne sait plus cultiver la terre. Les notables traditionnels (mollahs, propriétaires fonciers, aristocratie tribale), d'abord décimés par le régime communiste, ont été supplantés par de jeunes chefs de guerre, parfois éduqués, mais qui ne doivent leur pouvoir qu'au poids des armes ou à leur capacité à se brancher sur un réseau international de circulation de « biens » (armes, commerce, drogues, mais aussi aide humanitaire). Les procédures traditionnelles d'arbitrage des conflits (par l'intermédiaire des anciens ou « barbes blanches ») sont en crise, d'autant que le surarmement du pays transforme le moindre différend en boucherie. L'appareil d'État s'est décomposé, le système scolaire s'est effondré, les rares structures de santé existant dans le pays ont été détruites...

Alors que la société rurale a été profondément bouleversée par la guerre contre les Soviétiques, c'est aujourd'hui la population urbaine qui est la principale victime de la guerre civile entre moudjahiddines : la capitale, divisée en « quartiers ethniques », est déchirée par d'innombrables règlements de comptes, sur fond de banditisme permanent. Les tentatives du Hizb-i Islami pour chasser Massoud de Kaboul se sont traduites par de très lourdes pertes du fait du pilonnage intensif de la capitale au lance-roquettes multiples. En août 1992, un déluge de roquettes s'abat sur la ville qui, en quinze jours, fera 1 000 morts et provoquera la fuite de plus de 300 000 personnes. Après le cessez-le-feu précaire signé en septembre, les combats reprennent avec une intensité inégalée en janvier 1993 ; ils feront environ 2 000 morts et plus de 1 000 blessés qui seront difficilement soignés dans les rares hôpitaux épargnés par la guerre. Entre deux bombardements, les habitants tentent de survivre dans une ville étranglée par un blocus qui, durant l'hiver 1992-93, a entraîné une grave pénurie de vivres et de combustible. Des centaines de milliers de personnes ont fui la ville ou errent de quartier en quartier pour échapper aux combats ou aux bombardements. Depuis que Goulbouddin Hekmatiar est devenu Premier ministre, en mars 1993, les combats n'ont pas cessé et transforment peu à peu la capitale en champ de ruines livré au pillage, aux tirs indiscriminés et aux épidémies provoquées par le manque d'eau potable et la destruction des structures sanitaires.

### ***Les contraintes de la guerre froide***

Des origines au retrait soviétique, la guerre d'Afghanistan s'est inscrite dans le contexte de la guerre froide et des conflits dits « périphériques » où

les grandes puissances s'affrontaient par acteurs régionaux interposés. L'implication de l'armée rouge interdisait une intervention ouverte des États-Unis, sauf à risquer une confrontation directe aux conséquences incalculables. Aussi les Américains agirent-ils essentiellement en apportant une aide clandestine aux moudjahiddines, par l'intermédiaire de l'armée et des services secrets pakistanais.

Dans cet environnement marqué par l'implication directe de l'un des membres permanents du Conseil de Sécurité, l'action des Nations unies fut étroitement limitée par la rivalité des deux superpuissances. Elle se traduisit principalement par l'organisation à Genève, sous l'égide du secrétaire général, de négociations indirectes entre Kaboul et Islamabad dont les moudjahiddines furent exclus. Ces négociations achoppèrent d'emblée sur la question du calendrier du retrait de l'armée rouge et n'aboutirent qu'après le changement d'attitude de l'URSS, avec la signature, en avril 1988 à Genève, d'un accord sur le retrait des forces soviétiques. Dans le domaine humanitaire, l'action des Nations unies fut également limitée par l'obligation où elles se trouvaient de traiter avec un gouvernement hostile à toute opération de secours dans les « zones rebelles », pourtant totalement démunies et dévastées par la guerre. En définitive, l'essentiel de l'aide des Nations unies fut dirigé vers les camps de réfugiés où le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) fut très actif, avec le soutien des pays occidentaux.

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui s'interdisait également d'intervenir dans les régions contrôlées par les moudjahiddines sans l'accord du gouvernement, vit son action confinée à Kaboul et au Pakistan où il mit en place des hôpitaux pour traiter les victimes de guerre, tout en poursuivant, sans beaucoup de succès, ses efforts pour obtenir la libération des prisonniers de guerre.

De 1979 à 1989, l'essentiel de l'action humanitaire en faveur des populations afghanes fut assumé par des organisations non gouvernementales qui jouèrent un rôle prépondérant, dans un cadre ignoré par le droit international. La plupart des organisations humanitaires se concentrèrent sur les camps de réfugiés, mais quelques-unes d'entre elles opérèrent clandestinement à l'intérieur du pays auprès des populations les plus menacées. Outre leur aide matérielle, ces organisations jouèrent un rôle primordial dans la couverture médiatique du conflit, en témoignant du sort des populations piégées par les combats et en facilitant l'accès des journalistes à l'intérieur du pays. À partir de 1984, on observa l'arrivée de

nouvelles organisations islamistes, le plus souvent financées par l'Arabie Saoudite, ayant explicitement pour but de contrer l'influence culturelle de leurs consœurs occidentales.

### ***L'abandon de la communauté internationale***

Le retrait des troupes soviétiques, effectif le 15 février 1989, a profondément modifié la donne. Les pays occidentaux, essentiellement motivés par la lutte contre l'URSS, se retirent progressivement en confiant aux Nations unies la gestion de l'après-retrait, tant sur le plan politique que dans le domaine humanitaire. L'Afghanistan retombe progressivement dans l'oubli : des centaines de journalistes accoururent à Kaboul, en février 1989, pour assister à la chute annoncée du régime de Nadjiboullah, d'autres revinrent, en plus petit nombre, lorsqu'elle se produisit finalement, en avril 1992, mais, depuis, les médias se sont détournés de ce conflit sans enjeu et l'opinion internationale, désorientée par une guerre civile interminable, se désintéresse de la question afghane. La Russie récuse la continuité avec l'URSS et nie toute responsabilité quant aux destructions entraînées par la guerre. Les États-Unis, après une tentative avortée de récupérer les armes les plus sophistiquées, comme les missiles Stinger, se retirent du jeu.

L'ONU, sur laquelle les grandes puissances se sont défaussées, s'est montrée incapable de mettre sur pied un gouvernement de coalition pendant la période allant du retrait soviétique à la prise de Kaboul par les moudjahiddines. Attachée à l'idée d'une solution négociée, l'organisation internationale cherchait à établir un gouvernement de coalition incluant de larges secteurs du régime communiste, lorsqu'elle a été surprise par la chute de la capitale aux mains des moudjahiddines de l'intérieur qu'elle avait systématiquement ignorés au profit du régime de Kaboul et des partis de Peshawar. Cet échec s'explique notamment par la tendance des représentants de l'ONU à ne traiter qu'avec des interlocuteurs étatiques, au risque de négocier avec des acteurs non représentatifs et de perdre le contact avec la réalité. Tout au long de la crise afghane, les Nations unies ont surestimé leur influence : d'abord bridées par l'implication des superpuissances, elles ont ensuite eu le plus grand mal à s'adapter à un contexte extrêmement fluide et fragmenté et seront constamment dépassées par les événements. Sur le plan humanitaire, par contre, l'ONU a innové en créant une structure légère, l'opération *Salam*, dont l'objectif était d'aider à la reconstruction du pays en travaillant dans les régions stables, en



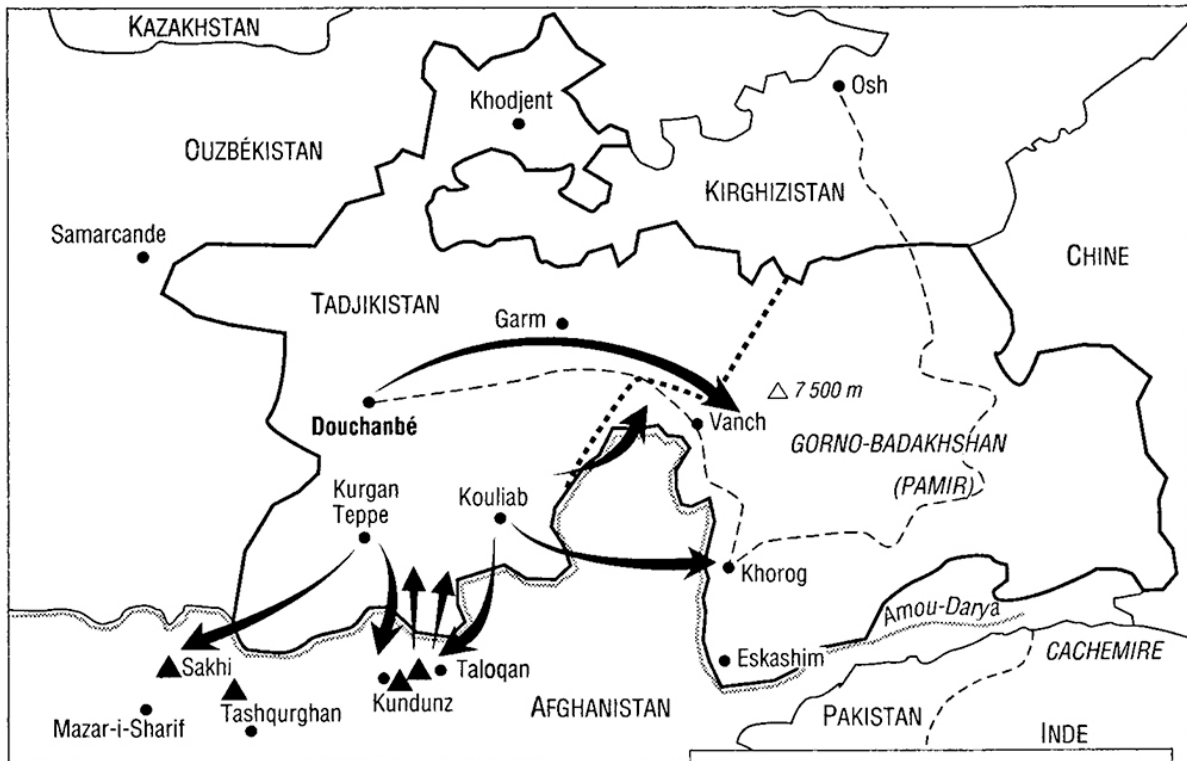
collaboration avec les ONG, sans attendre une solution politique globale. Mais, jusqu'à sa conclusion en décembre 1991, cette initiative a pâti du manque de confiance des commandants moudjahiddines qui l'accusaient de soutenir le régime de Kaboul et comprenaient mal la dissociation entre les volets politiques et humanitaires. En août 1992, les violents combats qui ravagent Kaboul ont entraîné la fermeture des dernières ambassades occidentales et le départ des représentants des Nations unies. Kaboul présente aujourd'hui le même aspect que Mogadiscio au début de 1991 : seule une poignée d'organisations humanitaires porte encore témoignage du drame de la capitale afghane et tente de secourir la population piégée par les combats.

Les seuls acteurs étrangers encore présents en Afghanistan sont donc les puissances régionales, le Pakistan, l'Iran et l'Ouzbékistan, avec, en arrière-plan, l'Arabie Saoudite. Or les trois premiers, frontaliers de l'Afghanistan, ne sont guère soucieux d'y voir émerger un gouvernement nationaliste fort qui pourrait contrecarrer leurs ambitions régionales. Une sorte de consensus s'est établi, où chaque État riverain garde un pied en Afghanistan par l'intermédiaire d'un groupe ethnique ou religieux (les Hazaras chi'ites pour Téhéran, les Ouzbeks pour Tachkent, une partie des Pachtounes pour Islamabad), étant entendu que le Pakistan joue un rôle déterminant dans les combinaisons politiques à Kaboul, l'Iran et l'Ouzbékistan se contentant de contrôler indirectement leurs zones frontières et de soutenir leurs protégés à Kaboul. Ce jeu des puissances régionales est compliqué par la présence active de militants islamistes, arabes et pakistanais, qui s'efforcent de promouvoir les radicaux islamistes à Kaboul et d'encadrer dans le nord du pays, à Kunduz, les réfugiés qui ont fui la reconquête communiste au Tadjikistan ex-soviétique. Cette influence islamiste se fait par l'intermédiaire de groupes armés composés de volontaires arabes, mais aussi par des ONG islamistes qui jouent un rôle politique direct.

Le HCR, le CICR et quelques organisations humanitaires occidentales continuent sur leur lancée, mais se heurtent à l'hostilité ouverte des groupes islamistes étrangers et aux difficultés liées au climat d'insécurité qui prévaut dans de nombreuses régions du pays. C'est ainsi qu'après l'assassinat de quatre membres du HCR en février 1993, dans la région de Jalalabad, les Nations unies ont décidé de retirer temporairement leur personnel de l'est et du sud du pays. Cependant, il existe en Afghanistan des pouvoirs régionaux à peu près stables, comme celui d'Ismail Khan à

Hérat, où une action humanitaire occidentale peut se maintenir. Au-delà des problèmes de sécurité, l'action des Nations unies est entravée par de graves difficultés financières liées au manque de soutien des pays occidentaux. Ces problèmes sont particulièrement aigus en matière de rapatriement : un an après la chute de Kaboul, près d'un million de réfugiés sont rentrés du Pakistan et quelques centaines de milliers d'Iran, mais le HCR manque de moyens pour faciliter leur réintégration dans leurs régions d'origine qui sont souvent dévastées par la guerre et infestées de mines.

La situation actuelle en Afghanistan, loin d'être un retour à on ne sait quelle tradition d'anarchie et de guerre civile (l'Afghanistan a connu un État faible mais stable de 1880 à 1978, avec une parenthèse en 1928-1930), est bien le résultat de dix années de guerre marquées par la polarisation ethnique, le surarmement, la professionnalisation de moudjahiddines incapables de se reconvertir, les trafics (drogues, armes), sans parler de l'intervention directe des puissances régionales. La paix en Afghanistan dépend non d'une plus grande intervention internationale, mais, au contraire, d'un retrait des puissances régionales.



- Route
- ..... « Ligne de front »
- Populations fuyant la répression
- ▲ Camps de réfugiés
- ➡ Incursions de groupes armés

# TADJIKISTAN, CAUCASE, LIBÉRIA : LES INTERVENTIONS RÉGIONALES

## TADJIKISTAN

Devenue indépendante en octobre 1991, la république du Tadjikistan a presque aussitôt basculé dans une grave crise interne. Le renversement, en mai 1992, du parti communiste au pouvoir par une coalition de démocrates et d'islamistes a été suivi d'une violente guerre civile qui a fait des dizaines de milliers de victimes et provoqué la fuite de centaines de milliers de réfugiés et de personnes déplacées. La reprise du pouvoir par les tenants de l'ancien régime, en décembre 1992, s'est traduite par une sanglante répression dans une totale indifférence de la communauté internationale. Depuis, les combats n'ont pas cessé entre les opposants, réfugiés en Afghanistan ou dans les montagnes du Pamir, et les autorités du pays, soutenues par le puissant voisin ouzbek et la Russie qui contrôle les seules troupes régulières présentes sur le territoire tadjik et se trouve à nouveau confrontée à la question afghane.

### *Une république introuvable*

Le Tadjikistan est la plus pauvre des républiques issues de l'ex-URSS et comprend officiellement 60 % de Tadjiks, 20 % d'Ouzbeks et 20 % de Russes, dont une grande partie a quitté le pays depuis le recensement de 1989, surtout depuis le début de la crise qui a provoqué un exode massif de la population européenne. Parmi les Tadjiks, le recensement officiel inclut une population de plusieurs centaines de milliers d'Ismaéliens, qui, quoique recensés comme Tadjiks, parlent leurs propres langues et constituent la

majorité de la population de la région autonome du Gorno-Badakhshan, dans les montagnes du Pamir.

Comme beaucoup d'ex-républiques soviétiques, le Tadjikistan est une création artificielle de l'époque stalinienne, ce qui explique en grande partie les problèmes actuels. En effet, il n'y a pas à proprement parler d'ethnie tadjike ; le critère qui distingue les Tadjiks des autres populations de la région est avant tout linguistique : ce sont en fait les persanophones sunnites de l'Asie centrale. Ils n'ont jamais habité un territoire homogène, puisque le persan était la langue de la vieille population urbaine et des habitants des piémonts ; les plaines et les oasis s'étant, en revanche, « ouzbékisés » au cours des siècles. Ils n'ont jamais eu d'État national, quoique le persan fût langue officielle dans la plupart des émirats ouzbeks qui dominaient la région entre le xv<sup>e</sup> et le xix<sup>e</sup> siècle. La création de la république du Tadjikistan consista donc à inventer une continuité territoriale et une identité ethnico-nationale autour d'une langue, le tadjik, semblable au persan parlé en Iran et dans une partie de l'Afghanistan, qui fut érigée en langue nationale et dotée d'un alphabet cyrillique. En 1925, le Tadjikistan fut créé comme république autonome dans le territoire de l'Ouzbékistan et ne devint une république soviétique à part entière qu'en 1929. Mais les frontières de la république du Tadjikistan n'incluent pas les grandes villes de civilisation « tadjike » que sont Samarcande et Boukhara, situées en Ouzbékistan.

Coupée de ses racines persanes et de son élite culturelle, la population du Tadjikistan soviétique s'est repliée sur les identités locales, de vallées et de districts. La clé du jeu politique réside dans le « localisme », c'est-à-dire dans la loyauté envers son district, au-delà des allégeances idéologiques : les apparatchiks du parti communiste avaient coutume de promouvoir les gens de leur village ou de leur région. Les bénéficiaires du soviétisme furent avant tout les gens du district de Khodjent (ex-Léninabad), au nord de la république : tous les premiers secrétaires du parti communiste tadjik étaient originaires de cette région. Dans les années 70, les Khodjentis firent alliance avec les Kouliabis, originaires du Sud, près de la frontière afghane. Lors de l'invasion soviétique en Afghanistan, Moscou, craignant que les Tadjiks puissent avoir des sympathies avec leurs frères afghans, promut des Ismaéliens dans les organes de sécurité (police, KGB). Quant aux autres districts, exclus du pouvoir, ils devinrent la base de l'opposition islamiste.

Si les cadres communistes étaient d'une loyauté sans faille à Moscou, le Tadjikistan fut certainement l'une des régions de l'URSS où l'islam ne cessa jamais d'être profondément enraciné. Alors qu'officiellement les mosquées de village étaient fermées, tout un réseau de « mollahs parallèles » maintint vivace un islam très conservateur. Cet islam n'était pas clandestin : même les membres du parti faisaient venir le mollah pour effectuer les rites de passage (circoncisions, enterrements). L'originalité du Tadjikistan par rapport aux autres républiques musulmanes a été l'importance de la politisation de l'islam, dans la foulée de l'effondrement de l'URSS. Le premier facteur fut paradoxalement le « localisme », alors que l'islam veut justement dépasser toutes les particularités : les districts exclus du pouvoir (Kurgan Teppe, la vallée de Garm) se mobilisèrent autour de l'islam contre le régime du président Nabiev, resté tout à fait soviétique, même après l'accession du pays à l'indépendance. Le deuxième facteur, qui fait du Tadjikistan un cas exceptionnel, est que le chef du clergé officiel, mis en place par le régime soviétique, le grand Qazi Akbar Turajanzade, proche des Frères musulmans, prit la tête de l'opposition islamiste. En URSS, les sympathisants des Frères musulmans ont créé en 1991 le Parti de la renaissance islamique (PRI), dont la branche tadjike fut l'une des plus actives. Enfin, dernier facteur, l'opposition nationaliste et démocratique, confinée à la petite intelligentsia urbaine, ainsi que la communauté ismaélienne, firent alliance avec le PRI contre le régime communiste. La minorité ouzbek, par contre, rejoignit les Kouliabis et les Khodjentis.

### ***La guerre civile***

Le Tadjikistan fut le seul pays d'Asie centrale où une coalition d'opposition parvint provisoirement à renverser le pouvoir des anciens apparatchiks communistes. L'épreuve de force se déclencha en avril 1992 : les « islamo-démocrates » manifestèrent à Douchanbé, place des Martyrs, pour exiger la démission du président de l'Assemblée nationale ; dans le même temps, les Kouliabis manifestaient à quelques centaines de mètres, place de la Liberté, en faveur du régime. Au début du mois de mai, les Kouliabis furent contraints d'évacuer la ville et un gouvernement islamodémocrate fut mis en place. Mais le nouveau régime ne disposait pas de troupes, à l'exception de quelques milices ismaéliennes. La garnison russe (la 201<sup>e</sup> division motorisée) resta neutre au début de la crise, mais certaines unités apportèrent leur soutien aux Kouliabis lorsque les combats

débutèrent dans le Sud du pays, dans la région de Kurgan Teppe. La guerre s'intensifia en septembre, lorsque le président Nabiev, toujours en poste, fut contraint à la démission. Les Kouliabis entreprirent alors de nettoyer le sud de leurs adversaires « islamo-démocrates » et amorcèrent une lente marche armée vers la capitale, tandis que la 201<sup>e</sup> division glissait de plus en plus ouvertement du côté des communistes. En novembre 1992, un Parlement réuni à Khodjent porta à sa tête Emomali Rakhmonov, un communiste qui fait désormais fonction de chef de l'État, et en décembre, les milices de Kouliab, soutenues par l'Ouzbékistan, s'emparèrent de Douchanbé. La répression fut féroce, s'abattant indistinctement sur toute personne originaire de Kurgan Teppe, de la vallée de Garm ou des montagnes du Pamir, fiefs traditionnels des « islamo-démocrates ». Les dirigeants démocrates durent s'enfuir ou furent arrêtés, les combattants islamistes trouvèrent refuge en Afghanistan auprès de groupes de moudjahiddines, tandis que les Ismaéliens se retranchaient dans leur bastion du Pamir.

La guerre civile qui a déchiré le pays pendant six mois fut extrêmement violente : les combats et les massacres firent près de 50 000 morts et plus de 500 000 personnes – soit un dixième de la population tadjike – furent déracinées et contraintes à l'exode. Le conflit fut d'autant plus sanglant qu'il reposait sur d'innombrables règlements de comptes, fondés sur l'ethnicité et le localisme : les Ismaéliens de Douchanbé furent massacrés par les Kouliabis qui se livrèrent à une véritable chasse à l'homme dans les quartiers de la capitale, sur fond d'arrestations arbitraires et d'exécutions sommaires. Au sud, la reconquête du district de Kurgan Teppe fut d'une sauvagerie extrême : des villages entiers furent détruits et leur population massacrée, des dizaines de milliers de civils furent jetés sur les routes et harcelés sans relâche par des bandes armées avides de revanche, qui les considéraient comme des « ennemis à éradiquer ». C'est ainsi qu'en décembre, près de 60 000 personnes, chassées de leurs villages, se retrouvèrent acculées à la frontière afghane et durent traverser en plein hiver les eaux glacées de l'Amou-Darya pour échapper à leurs poursuivants et se réfugier en Afghanistan. Pendant cette sombre période, les organisations humanitaires n'eurent jamais accès aux populations menacées ; faute de pouvoir les protéger, elles ne purent que leur porter secours après leur fuite en Afghanistan. Les gardes-frontières russes ont souvent fait le coup de feu contre les réfugiés et se sont retrouvés en première ligne lorsqu'une partie des réfugiés, entraînée et armée par des

groupes islamistes dans une douzaine de camps au nord-est de l'Afghanistan, est passée à la contre-attaque au printemps 1993. La destruction, en juillet, d'un poste frontière et la mort de 25 gardes-frontières ont provoqué une vigoureuse réaction à Moscou : Boris Eltsine a réaffirmé que la frontière tadjiko-afghane était « la frontière de la Russie » et envoyé des renforts pour prévenir de nouvelles incursions. Mais, en l'absence de volontaires pour mourir dans une nouvelle « guerre d'Afghanistan », l'armée russe intervient essentiellement en bombardant les villages du nord de l'Afghanistan.

Les affrontements se poursuivent aussi à l'intérieur du Tadjikistan entre les forces gouvernementales, armées et encadrées par les Russes et les Ouzbeks, et les groupes de l'opposition, retranchés dans les vallées difficiles d'accès à l'est de Douchanbé et barrant l'unique route reliant Douchanbé au Pamir. Les 170 000 habitants du Pamir et les 60 000 personnes qui s'y sont réfugiées depuis les massacres de Douchanbé sont dans une situation difficile : ce « toit du monde » totalement dépendant des approvisionnements extérieurs ne reçoit plus aucune aide depuis le début de la guerre civile et n'est plus ravitaillé que par l'aide humanitaire envoyée depuis le Kirghizistan, par la route longeant la frontière chinoise. Le blocus imposé par Douchanbé et la pression militaire des forces gouvernementales risquent de pousser ces Pamiris, de tradition laïque, dans les bras des combattants islamistes dirigés par le Conseil du Jihad tadjik créé en mars à Taloqan, en Afghanistan.

### ***L'implication des Russes et des Ouzbeks***

Les racines du conflit sont tadjikes, mais s'inscrivent dans un contexte régional en pleine évolution. L'Ouzbékistan, très inquiet de la menace islamiste, joua un rôle essentiel dans la reconquête communiste au Tadjikistan en fournissant des armes, un appui aérien et même des soldats aux adversaires des « islamo-démocrates », et il n'est pas exagéré de dire qu'aujourd'hui le Tadjikistan est devenu un quasi-protectorat ouzbek. L'Ouzbékistan, qui compte une forte minorité tadjike, se présente comme la grande puissance régionale, gage de stabilité, aussi bien en Asie centrale qu'en Afghanistan. Il ne cherche pas à modifier les frontières, mais à influencer ses petits voisins et à éviter la contagion démocratique et islamiste.



### **Les réfugiés tadjiks en Afghanistan**

Chassés en décembre 1992 par kolkhozes entiers vers l'Afghanistan, les réfugiés du Tadjikistan se sont retrouvés dans une région également peuplée de Tadjiks, parlant la même langue et ayant potentiellement les mêmes ennemis : les « communistes » soutenus par les Russes. Mais, dans ce pays en guerre, les réfugiés tadjiks sont très rapidement devenus les alliés et les otages des différents groupes de moudjahiddines.

Sur les 60 000 réfugiés dénombrés par le HCR, 25 000 ont été regroupés dans le camp de Sakhi installé près de Mazar-iSharif, dans la zone contrôlée par le général Dostom, un Ouzbek, ancien allié de Moscou reconverti dans le nationalisme afghan, mais resté très hostile aux islamistes. Les autres ont été répartis dans des camps du nord-est, dans des régions contrôlées par des commandants largement indépendants mais affiliés à différents partis islamistes. Les organisations humanitaires, qui avaient tenté d'y intervenir, en furent rapidement chassées, au profit d'organisations islamistes, dotées d'un financement essentiellement saoudien. Les réfugiés sont encadrés et entraînés pour la Jihad par ces groupes qui rêvent de transformer la ville de Kunduz en un nouveau Peshawar et d'en faire la base arrière de la reconquête de l'Asie centrale.

Le HCR se retrouve confronté à un dilemme : garder les réfugiés tadjiks en Afghanistan, au risque de les exposer à l'embrigadement de l'opposition tadjike en exil, dominée par les islamistes, ou les pousser à rentrer au Tadjikistan, au risque de les abandonner aux exactions des Kouliabis dont les bandes sévissent toujours dans le sud du pays. Entre mai et juillet 1993, quelques milliers de réfugiés, surtout des femmes et des enfants, sont retournés dans leur pays, préférant les incertitudes du retour à la précarité des camps. Le mouvement s'est tari avec la recrudescence des combats dans la zone frontalière. Devenus un enjeu politique, les réfugiés tadjiks sont plus que jamais piégés entre les rêves de revanche du gouvernement islamiste en exil et la politique répressive des autorités de Douchanbé.

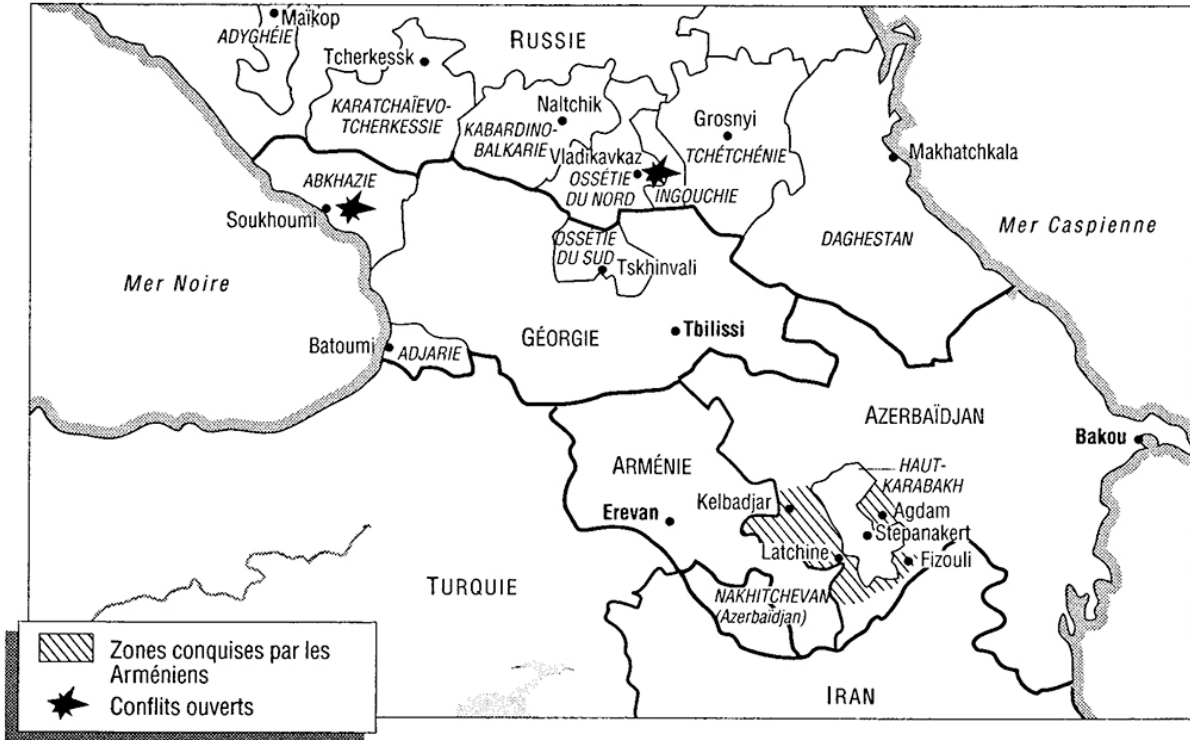
La Russie, après avoir hésité, décida en novembre 1992 de soutenir les régimes néo-communistes d'Asie centrale : la 201<sup>e</sup> division de Douchanbé n'avait d'ailleurs pas attendu les ordres de Moscou pour appuyer les communistes tadjiks en leur livrant des armes et du matériel... Mais les

Russes n'ont pas de stratégie de reconquête en Asie centrale, ils se contentent de prêter leurs troupes aux régimes conservateurs pour préserver la stabilité de la région, d'autant qu'une forte population russe se maintient encore en Asie centrale. À la crainte d'une déstabilisation et à la hantise de l'islamisme est toutefois venue s'ajouter la peur d'être entraîné dans une nouvelle guerre afghane. L'intransigeance des autorités de Douchanbé qui, depuis leur retour au pouvoir, semblent décidées à éliminer toute opposition, présage mal, en effet, des possibilités de trouver une solution politique au conflit. Cette politique répressive, en provoquant la fuite de dizaines de milliers de réfugiés en Afghanistan, a donné une nouvelle dimension à la crise et contraint Moscou à s'impliquer toujours davantage à la frontière de l'Afghanistan. Pour préserver la stabilité, les Russes comptent sur le relais ouzbek et cherchent à obtenir une plus grande implication des pays d'Asie centrale dans la protection de la frontière. Parallèlement, ils recherchent la bénédiction de la communauté internationale et demandent aux Nations unies d'envoyer des observateurs.

La crise tadjike pose un problème à la communauté internationale : quelle instance internationale doit être en charge du problème ? Sur le plan humanitaire, les choses sont claires : le HCR et quelques organisations occidentales apportent, lorsqu'ils n'en sont pas empêchés par les islamistes, une aide humanitaire aux camps de réfugiés en Afghanistan et une poignée d'organisations humanitaires s'efforcent de maintenir une présence auprès des populations civiles dans le sud du pays et dans le Pamir, où elles tentent de remédier à une pénurie généralisée. Sur le plan politique, la question qui se pose aujourd'hui est celle du statut international du Tadjikistan. Officiellement, il s'agit d'un État indépendant, membre de la Communauté des États indépendants (CEI) et de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Mais où se trouve le Tadjikistan : en CEI, en Europe ou au Moyen-orient ? La CEI est un mythe et, à part l'Ouzbékistan et la Russie, aucun pays ne souhaite réellement envoyer des troupes au Tadjikistan. La CSCE, pour sa part, n'a guère envie d'hériter des républiques d'Asie centrale. Quant à l'ONU, débordée par le problème afghan et en manque de fonds, elle a décidé, au printemps 1993, d'installer une mission à Douchanbé qui n'assure guère plus qu'une présence symbolique. Après avoir fait preuve d'une totale indifférence à l'égard de la crise tadjike, malgré ses conséquences humaines dramatiques, la communauté internationale semble être arrivée à la conclusion qu'elle ne

peut qu'acquiescer aux interventions de la Russie dont l'implication, aux côtés de régimes autoritaires, inquiète moins que le « danger islamiste ».

Le problème est d'autant plus difficile à résoudre que derrière les conflits idéologiques se cachent en fait des microconflits : lutte pour la terre et le pouvoir entre districts, factions, clans et ethnies. Pourtant, il serait faux de voir dans la guerre civile du Tadjikistan un conflit ethnique : les chefs des différentes factions sont tous tadjiks, et si les Ouzbeks du Tadjikistan ont pris parti pour le camp communiste, ils ne procèdent pas à une épuration ethnique. Bien plus, beaucoup de Tadjiks vivant en Ouzbékistan n'ont pas emboîté le pas à la coalition islamo-démocrate. Ce qui est en crise, c'est bien l'identité tadjike, la simple possibilité d'un nationalisme tadjik, c'est-à-dire, en fin de compte, le maintien d'un Tadjikistan indépendant. Mais ce qui guette alors, c'est l'implosion du pays et non l'exportation d'une révolution islamique devenue aujourd'hui bien mythique.



## CAUCASE

Depuis près de deux ans, l'attention du monde, polarisée par la tragédie bosniaque, s'est détournée des premiers conflits interethniques du postcommunisme qui ravagent le Caucase depuis 1988. C'est pourtant à ce même moment que ces conflits dégénéraient en guerres ouvertes, alimentées par le dépeçage de l'ex-armée soviétique et la distribution de ses armements aux nouveaux États indépendants de l'ex-URSS. Le conflit du Haut-Karabakh a fait, depuis 1992, plus de victimes – près de 10 000 morts – qu'au cours des quatre années précédentes. En août 1992, alors que le conflit de l'Ossétie du Sud était – provisoirement – gelé, de nouvelles guerres éclataient entre Abkhazes et Géorgiens, puis, dans le Caucase du Nord sous administration russe, entre Ossètes et Ingouches. Dans ces trois crises, le rôle de Moscou fut à la fois déterminant et, le plus souvent, partial. L'ex-puissance coloniale s'en défend et demande aux Nations unies de reconnaître à ses troupes un statut de « forces de maintien de la paix ». Malgré bien des réticences, l'ONU et la CSCE ont cependant fini par cautionner la *pax russica*.

### ***Le Haut-Karabakh***

Les centaines de milliers d'Arméniens qui manifestaient, en 1988, pour la « réunification » de l'Arménie et du Haut-Karabakh ont aujourd'hui atteint leurs objectifs : l'Arménie a *de facto* arraché l'enclave à l'Azerbaïdjan et l'a rattachée à son territoire. Le prix de cette victoire est accablant : la guerre a été ponctuée de pogroms et de massacres, de viols et de tortures, de flux croisés de réfugiés au rythme des offensives militaires et des villages tour à tour perdus et reconquis... Jusqu'à ce qu'apparaisse une ligne de front d'un seul tenant, gommant les enclaves, avec la prise, en mai 1992, du corridor

de Latchine. Ce fut le point final de la « purification ethnique », les Arméniens et les Azéris se retrouvant, chacun de leur côté, dans un territoire homogène. Mais la guerre ne s'est pas arrêtée pour autant : les Arméniens ont élargi le corridor en avril 1993 sur toute la hauteur de l'ancienne enclave, en s'emparant de la région de Kelbadjar, puis ont poursuivi leurs offensives pour créer un glacis autour du Karabakh. Ils ont notamment occupé, pillé et à moitié détruit la plaine d'Agdam à l'est, et « nettoyé » la région de Fizouli au Sud, provoquant la fuite de centaines de milliers de personnes qui ont rejoint les cohortes de réfugiés chassés de leurs villages depuis le début du conflit : les Arméniens déclarent avoir accueilli 350 000 personnes déplacées, et les Azerbaïdjanais 850 000, soit plus de 10 % de la population de chacun des deux États. Quelle que soit la fiabilité de ces chiffres, il reste que des centaines de milliers de réfugiés et de personnes déplacées ont payé le prix d'une guerre lancée au nom des quelque 140 000 Arméniens vivant dans une enclave grande comme un département français. Sans parler des milliers de morts et de blessés, des centaines de personnes prises en otages dans les deux camps... Les vieilles haines, quelque peu assoupies sous le soviétisme et dont les origines remontent aux rivalités entre l'Empire russe, « protecteur » des Arméniens, et les Ottomans et les Perses dans les marches caucasiennes, se réveillent aujourd'hui.

### **Dealers d'otages au Karabakh**

Vieille spécialité des guerres du Caucase, la prise d'otages redevient d'actualité. Dans le conflit du Haut-Karabakh, le phénomène s'est développé après que les pogroms, viols et exactions diverses ont achevé de « purifier » les territoires arméniens et azerbaïdjanais de l'ethnie adverse.

De part et d'autre de la ligne de front, on négocie ponctuellement, à la faveur de cessez-le-feu éphémères, des otages pris dans les combats parmi les civils. Comme ce fut le cas, en juillet 1993, lorsque les Arméniens prirent en otage des familles de Bakou lors d'un mariage dans un village près de Fizouli. Mais les enlèvements peuvent avoir lieu plus loin du front, comme celui d'une vingtaine d'Arméniens de Géorgie, arrêtés dans le train Bakou-Tbilissi.

Les ravisseurs ne sont pas seulement des groupes armés ou de simples familles cherchant à libérer l'un des leurs. Des « dealers » professionnels se chargent, de plus en plus, de faciliter les échanges : il peut s'agir de chefs de bandes possédant des « prisons privées » ou de commandants de l'armée ou de la police utilisant leurs casernes. À l'heure du « business » sans entrave, on peut ainsi faire du troc : un otage contre plusieurs cadavres, de l'essence, des têtes de bétail ou de l'argent, de préférence en devises. Avec, bien sûr, des tarifs variables selon l'importance de l'otage.

Les conventions de Genève demandent la libération inconditionnelle des civils et l'internement sous contrôle des combattants, mais Bakou et Erevan n'ont pas signé ces conventions, ce qui complique considérablement la tâche du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) présent sur place. Les deux pays ont certes accepté de créer des « commissions gouvernementales » sur les otages, avec lesquelles le CICR essaie de négocier, mais l'impasse reste entière. Les Azerbaïdjanais refusent en effet de traiter directement avec la commission relevant des autorités de la « République » auto-proclamée du Haut-Karabakh. En attendant la solution hypothétique de ce problème politique, les enlèvements se poursuivent.

L'Occident, figé dans sa vision des Arméniens « éternelles victimes des Turcs », ne s'est guère interrogé sur leurs soudaines victoires. Une des raisons en est, certes, la motivation plus forte et la meilleure organisation des Arméniens du Haut-Karabakh, approvisionnés et équipés par Erevan.

Mais l'élément déterminant fut l'appui de Moscou, de ses services secrets et de sa logistique. Cet appui reste, comme il le fut toujours dans l'histoire, largement conjoncturel. Durant la période de « stabilité » communiste, c'est plutôt l'Azerbaïdjan, riche de son pétrole, qui fut favorisé. Mais en 1992, après la victoire de Boris Eltsine, Moscou s'est mis à soutenir les Arméniens, devenus les plus chauds partisans d'une alliance militaire avec la Russie, qui, comme au Tadjikistan, maintient dans le pays une division de l'armée et une unité de gardes-frontières face à la Turquie. À l'inverse, l'Azerbaïdjan, dirigé entre mai 1992 et juin 1993 par le Front populaire, nationaliste et anti-russe, exigea le départ des troupes russes. Il en paya le prix, sur le front du Karabakh comme à l'intérieur : une rébellion, armée par les dernières unités russes présentes dans le pays, provoqua, en juin 1993, le retour au pouvoir de Geidar Aliev, qui dirigeait le pays à l'époque de Brejnev. Comme son alter ego géorgien Chevamadze, il était devenu, à la faveur de l'incurie des nationalistes, l'ultime recours et l'homme le plus populaire du pays.

L'influence russe est également à l'origine de la période sombre vécue par l'Arménie entre juin et décembre 1992. À cette époque, en effet, Moscou avait décidé de remettre aux armées en formation des trois républiques de Transcaucasie une égale quantité d'armement prélevée sur les forces ex-soviétiques stationnées sur place, au risque d'alimenter une intensification des combats. Mais cette distribution de moyens, parfois sophistiqués comme des avions, des hélicoptères ou des chars, officialisait surtout un état de fait, ces armements étant déjà pillés par les groupes armés locaux, et, surtout, vendus par les officiers des unités présentes dans la région. Cela permit aussi la seule offensive réussie des Azerbaïdjanais, qui reçurent, pour des raisons inexplicables, leurs chars un peu avant les Arméniens et s'emparèrent alors du nord du Haut-Karabakh, provoquant la fuite de dizaines de milliers d'habitants vers Stepanakert.



### **La communauté internationale et le Karabakh**

Lors de leur admission à l'ONU, en mars 1992, l'Arménie et l'Azerbaïdjan demandent le déploiement de casques bleus pour stopper les combats dans le Haut-Karabakh. Mais le Conseil de Sécurité renonce à toute intervention et laisse à une organisation régionale, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), le soin de tenter une médiation.

Le Haut-Karabakh a valeur de test pour la CSCE : c'est la première fois qu'elle entreprend une médiation dans un conflit régional. Pour parvenir à une solution négociée, elle organise le « processus de Minsk » qui doit, de Rome à Prague en passant par Genève, conduire à la tenue d'une conférence internationale de paix. Les partenaires de la CSCE étudient notamment la possibilité d'envoyer des observateurs pour surveiller l'application d'un éventuel cessez-le-feu. Dans les faits, alors que les combats se poursuivent, l'impact des initiatives diplomatiques semble se résumer aux visites des envoyés de la CSCE et de l'ONU. Ce médiocre résultat illustre le peu de cas accordé aux conflits sans intérêt stratégique, tant qu'ils ne remettent pas en cause des frontières internationales.

L'extension du conflit au-delà des limites du Haut-Karabakh fait d'ailleurs sursauter la communauté internationale. Mais si l'ONU condamne la prise de Latchine, elle ne s'implique pas davantage et réaffirme « le caractère irremplaçable du processus de la CSCE ». Or, comment la CSCE, qui regroupe des pays politiquement très différents, peut-elle avoir un impact quand son mode de fonctionnement lui impose de prendre des décisions à l'unanimité ? Tandis que la guerre de positions fait dix mille victimes supplémentaires, l'interminable « processus de Minsk » se poursuit, sans résultat. La conquête de Kelbadjar et de 10 % du territoire azéri, en avril 1993, par les forces arméniennes suscite de nouvelles réactions internationales : le Conseil de Sécurité adopte la résolution 822, qui appelle à un cessez-le-feu inconditionnel et exige le retrait des « expansionnistes » des territoires conquis. Mais, en l'absence de force d'interposition, cette nouvelle résolution reste un vœu pieux et les combats continuent.

Cette dépendance vis-à-vis des Russes explique aussi le peu de succès des efforts de médiation de la CSCE, que Moscou ne souhaitait pas voir réussir avant d'avoir pu mettre en place sa propre stratégie dans la région.

La CSCE, en effet, s'en tenait au principe d'intangibilité des frontières, défendu par l'Azerbaïdjan, tandis que Moscou, pour maintenir son influence dans l'ex-empire, s'attachait à défendre, dans les « républiques rebelles », les minorités ethniques cherchant le soutien de la Russie contre leurs nouveaux « oppresseurs ». C'est ainsi que les Arméniens du Haut-Karabakh, forts de l'appui de Moscou face à un Azerbaïdjan en grave crise interne et abandonné par les Turcs, refusèrent les solutions de la CSCE, en insistant sur la reconnaissance préalable de leur indépendance. Mais la mise à genoux de l'Azerbaïdjan est lourde de conséquences pour l'Arménie menacée par un troisième hiver sans carburant ni électricité, du fait du blocus – arme suprême des vaincus – imposé par Bakou et par la Turquie. Un blocus encore aggravé par la guerre en Abkhazie, qui a coupé les dernières voies terrestres reliant l'Arménie à la Russie, à travers la Géorgie.

### ***L'Abkhazie***

*« Pourquoi la Géorgie aurait-elle le droit de s'émanciper de la Russie et nous, nous n'aurions pas celui de nous affranchir de la Géorgie ? »*

La logique des Abkhazes est la même que celle de la plupart des petits peuples de l'ex-URSS, vivant dans les républiques non russes devenues indépendantes. Ils cherchent naturellement protection auprès de Moscou, contre le nationalisme souvent sourcilleux et jacobin de ces républiques en pleine effervescence nationale.

Pour les Abkhazes, en tout cas, quitter le giron géorgien pour rejoindre celui des Russes est une revendication ancienne. Et les Géorgiens, qui représentent 60 % de la population de cette république intégrée à la Géorgie, ne l'ont pas supporté, d'autant plus qu'ils venaient de perdre le contrôle d'une autre de leurs républiques autonomes, celle de l'Ossétie du Sud. D'où leur réaction, en août 1992, lorsqu'ils envoyèrent leurs chars dans Soukhoumi, la capitale de la république autonome d'Abkhazie qui venait de proclamer sa souveraineté. Une proclamation qui pouvait paraître vouée à l'échec, car les Abkhazes – dont la plupart ont été chassés vers la Turquie au siècle dernier – ne forment plus que 17 % de la population de cette république autonome. Ils avaient certes su s'allier aux autres minorités locales (Arméniens, Grecs et Russes), mais leur prétention à imposer leur loi aux Géorgiens, majoritaires, semblait irréaliste.

Un an plus tard, pourtant, les Abkhazes avaient réussi à reprendre le contrôle de presque toute leur région. Au prix de 2 000 morts des deux côtés, de près de 150 000 réfugiés et de la destruction d'une partie de la capitale, Soukhoumi, soumise à des bombardements incessants. Là encore, et de façon plus éclatante qu'en Azerbaïdjan, le soutien russe aux Abkhazes a été décisif. Un soutien d'abord fourni par les nationalistes et les communistes russes, qui ont fait du sort des minorités et des russophones de l'ex-URSS leur cheval de bataille. Mais Moscou endossa rapidement cette politique, qu'il formula en des termes plus élégants : défendre le droit des minorités à l'autonomie dans des républiques elles-mêmes assurées de leur intégrité territoriale. Sans compter qu'après la perte de la Crimée et d'Odessa devenues ukrainiennes, les militaires russes attachent une grande importance à l'alliance d'une Abkhazie autonome pour élargir leur accès à la mer Noire. L'implication russe dans les combats contraignit la Géorgie exsangue à signer un cessez-le-feu en juillet 1993. Les Géorgiens durent alors accepter de retirer leurs troupes d'Abkhazie et accorder à cette région une autonomie, garantie par des forces en grande partie russes – et non pas internationales, comme le souhaitait Tbilissi –, l'ONU se contentant d'envoyer 50 observateurs pour contrôler le cessez-le-feu, aux conditions posées par Moscou. Cette solution est d'ailleurs calquée sur celle déjà appliquée par Moscou dans le conflit opposant les Ossètes du Sud aux Géorgiens qui, comme celui de la Moldavie, fut gelé en 1992, grâce à l'intervention de forces russes, habillées en « forces mixtes d'interposition » par l'adjonction de quelques Ossètes et Géorgiens puis d'observateurs militaires de la CSCE. Mais cet accord fut aussitôt violé par les Abkhazes qui s'emparent de Soukhoumi en septembre 1993, au grand dam des Géorgiens, plus que jamais divisés et hantés par l'idée de disparaître en tant que nation.

### ***Le Caucase du Nord***

Sur le versant nord de la chaîne du Caucase, sur le territoire de la Fédération de Russie, une douzaine de petits peuples, généralement musulmans, vivent également dans l'espoir d'acquiescer un jour leur indépendance. Descendants des montagnards qui avaient livré de longues « guerres saintes » contre les armées du tsar au XIX<sup>e</sup> siècle, certains de ces peuples ont été déportés en Asie centrale en 1944 – solution stalinienne, sous prétexte de collaboration avec les nazis, à leur insoumission chronique.

Les survivants ont pu revenir sur leurs terres à l'époque de Khrouchtchev, mais l'un de ces « peuples punis », les Ingouches, a trouvé une partie de son ancien territoire occupé par les Ossètes du Nord – frères de ceux du Sud – traditionnellement fidèles à Moscou.

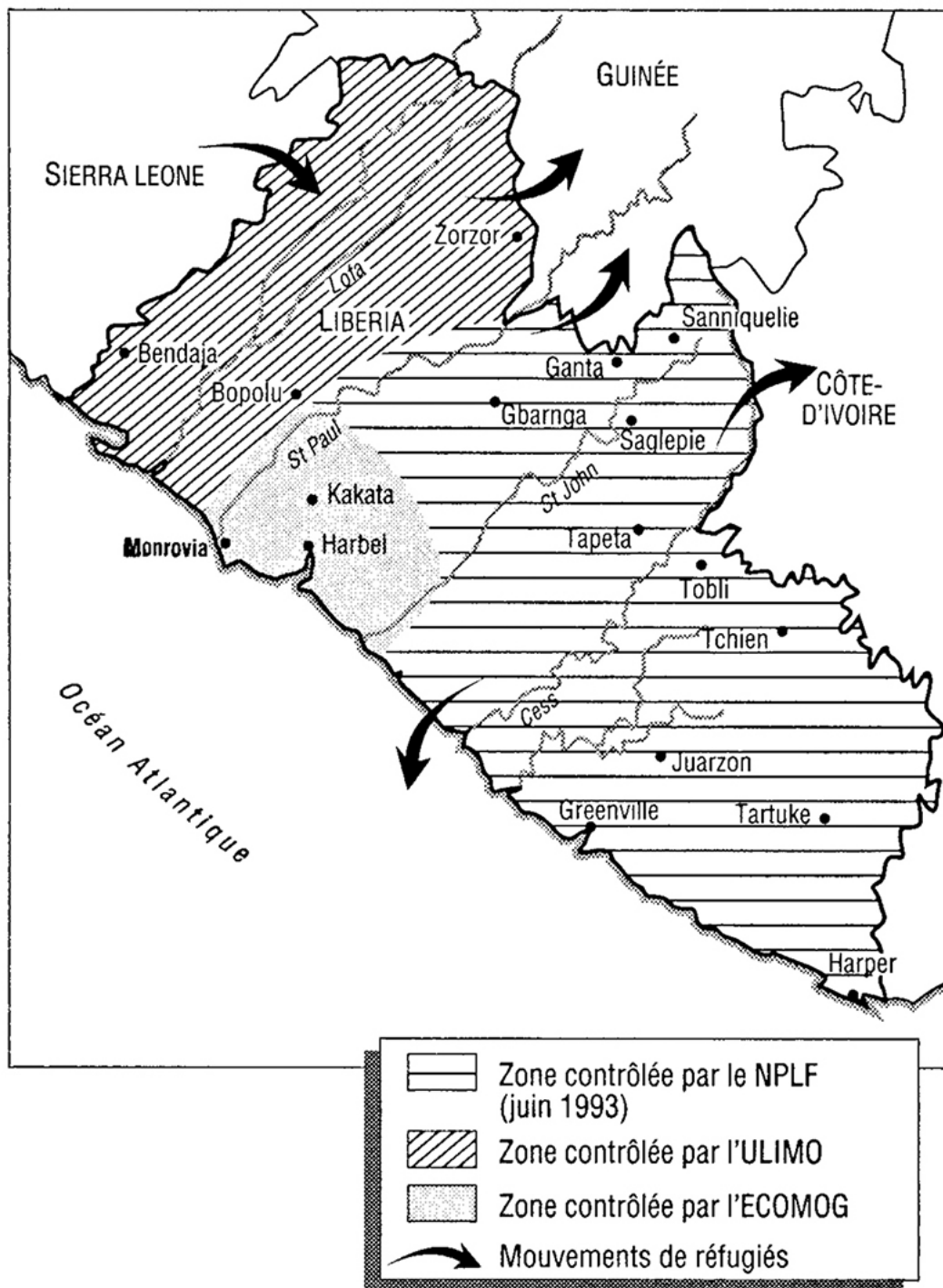
La vive tension entre Ingouches et Ossètes a dégénéré, en novembre 1992, en affrontements très violents à l'est de Vladikavkaz où quelque 60 000 Ingouches avaient réussi à se réinstaller sur leurs anciennes terres, au milieu d'Ossètes et de Cosaques. Les troupes russes sont intervenues, sous prétexte d'interposition, et, prenant ouvertement et brutalement parti pour les Ossètes, ont tiré sur les villages ingouches au canon de char, faisant des centaines de morts. Les survivants furent expulsés vers leur république-croupion accolée à celle de leurs cousins Tchétchènes – la seule à avoir imposé, en expulsant les troupes russes, une indépendance que Moscou n'a aucune intention de reconnaître. Et les Ingouches, appuyés par les Tchétchènes, réclament toujours leurs terres : les affrontements sont constants dans cette région hautement instable des confins sud de la Russie où Moscou maintient un état d'urgence à grand renfort de troupes.

### ***Le projet russe***

Le regain d'activisme de Moscou en Transcaucasie s'explique en partie par sa volonté de garder le contrôle d'une région qui borde, au Sud, le « maillon faible » de la Fédération de Russie et dont la population musulmane intéresse également la Turquie, voire l'Iran. Pour ce faire, la Russie bénéficie d'une situation favorable liée à la présence de minorités anxieuses d'obtenir son soutien. L'objectif proclamé étant de transformer la Géorgie et l'Azerbaïdjan – qui, en l'occurrence, sont les seuls à ne pas faire partie de la CEI – en fédérations, à l'image de la Russie.

Les États-Unis, la CEE ou l'OTAN, se sont bornés à observer les interventions russes dans ces conflits trop compliqués et trop éloignés de leurs champs d'intérêt directs pour qu'ils puissent espérer y avoir une influence réelle – à supposer que tel fût leur objectif après leurs tergiversations en ex-Yougoslavie... Lorsque Boris Eltsine lança, au début de l'année 1993, un appel à la communauté internationale pour supporter les frais des interventions russes dans les conflits de l'ex-URSS, l'accueil fut réservé. Au vu du sort fait à la minorité ingouche au sein de la Fédération de Russie, il était difficile, pour Moscou, de faire admettre que ses interventions dans les autres républiques ne visaient qu'à défendre les

droits des minorités... Pourtant, l'incapacité des Nations unies à s'impliquer dans ces conflits les a conduits à cautionner *a posteriori* les plans élaborés par Moscou.



## LIBÉRIA

Premier pays africain victime d'un « suicide national », bien avant la Somalie, le Libéria est ravagé, depuis décembre 1989, par un conflit d'une cruauté extrême qui, dans sa phase initiale, a provoqué l'exode de près de 700 000 réfugiés. Mais la multiplication des massacres et des atrocités n'a pas suffi à secouer l'indifférence de la communauté internationale ou à provoquer de réaction significative des États-Unis, pourtant très impliqués dans ce pays depuis sa création. En l'absence d'intervention des Nations unies, les États d'Afrique de l'Ouest tentent, depuis l'été 1990, de gérer cet abcès de fixation avec le soutien politique et financier de la communauté internationale. Cette première force régionale de maintien de la paix dans un pays africain a certes mis un terme aux massacres interethniques dans la capitale mais elle s'est compromise avec des groupes armés responsables d'exactions et a fini par apparaître comme partie prenante du conflit.

### *La guerre civile libérienne*

Le conflit libérien a commencé le 24 décembre 1989, par l'incursion armée d'une cinquantaine de rebelles du Front national patriotique du Libéria dirigé par Charles Taylor (NPLF), à partir de la Côte-d'Ivoire. Les premiers combats furent suivis de représailles sanglantes des troupes du régime de Samuel Doe qui provoquèrent un exode massif de populations. En quelques mois, des centaines de milliers de personnes trouvèrent refuge en Guinée et en Côte-d'Ivoire, dans des camps qui devinrent rapidement des bases arrière et des réservoirs de combattants pour le NPLF. Au même moment, à l'intérieur du pays, les rebelles progressaient vers Monrovia et encerclaient la ville en juillet 1990. Malgré la violence des combats et l'ampleur des exactions, le conflit ne provoqua aucune réaction de la

communauté internationale : les États-Unis se contentèrent d'envoyer des navires au large de la capitale, de protéger leur ambassade et d'évacuer leurs ressortissants. Quant aux Nations unies, soucieuses de ne pas s'impliquer directement, elles cherchèrent un relais régional et encouragèrent les initiatives de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). En août 1990, celle-ci déployait une force d'interposition à Monrovia, l'ECOMOG (Economie Community Ceasefire Monitoring Group) dont la mission était de garantir le cessez-le-feu et d'installer un gouvernement intérimaire. Débarquant dans une capitale dévastée, abandonnée par toutes les représentations diplomatiques, et où seules quelques organisations humanitaires avaient tenté de se maintenir dans des conditions épouvantables, les « casques blancs » stoppèrent l'avance des rebelles, les privant *in extremis* de leur victoire finale. Dans Monrovia assiégée, saturée de réfugiés affluant de toutes parts et redoutant l'ultime règlement de comptes tribal, le soulagement fut général. Cependant, faute d'un mandat d'intervention suffisamment clair, la force de paix régionale n'a pu apporter de solution ni aux causes politiques ni aux conséquences humanitaires – désastreuses – du conflit.

En novembre 1990, au terme de trois mois d'escarmouches entre les soldats de la force ouest-africaine et les combattants du NPLF, une trêve précaire était instaurée, de part et d'autre du « front », un *no man's land* imprécis entourant la capitale. Cette trêve, malgré de nombreux incidents, a tenu pendant près de deux ans, jusqu'en octobre 1992. Pendant toute cette période, la force d'interposition régionale occupait la capitale où, avec son appui, s'était installé un « gouvernement intérimaire d'union nationale », présidé par le professeur Amos Sawyer. Quant au NPLF de Charles Taylor, il pouvait revendiquer le contrôle de 90 % du territoire. Au terme de laborieuses négociations entre les différentes factions libériennes, de plus en plus nombreuses, et de délicates tractations entre les États membres de la CEDEAO, de plus en plus divisés quant aux objectifs de leur intervention, l'accord de Yamoussoukro IV fut signé en octobre 1991 dans la capitale politique ivoirienne. Il prévoyait le déploiement de l'ECOMOG dans l'ensemble du pays, le cantonnement des hommes en armes et, après une phase transitoire d'un an, la tenue d'élections pluralistes.

Mais les espoirs de retour à la paix, dès le départ très fragiles, furent définitivement enterrés avec l'incursion, depuis la Sierra Leone voisine, d'une nouvelle faction armée, le Mouvement de libération uni pour la



démocratie au Libéria (ULIMO), composé d'anciens soldats de Samuel Doe et d'exilés farouchement hostiles à une prise de pouvoir par Charles Taylor. Délogeant le NPLF de l'ouest du pays, l'ULIMO a déclenché, en réaction, une attaque massive du NPLF sur Monrovia, en octobre 1992. Charles Taylor a ainsi mis fin au processus de normalisation, en dénonçant l'ULIMO comme l'« escadron de la mort de l'ECOMOG ». Confrontée à la reprise des combats, l'ECOMOG adopte une attitude offensive, marquée par le pilonnage de villes côtières par des navires de guerre et de nombreuses attaques aériennes contre le territoire contrôlé par le NPLF, par ailleurs soumis à un blocus économique. La poursuite des combats accentue la destruction d'une société déjà très éprouvée par les premiers mois du conflit : près du quart de la population du pays est condamné à poursuivre un exil misérable dans les pays voisins. À l'intérieur du pays, les pénuries liées au blocus, les déplacements incessants de la ligne de front et les raids aériens jettent sur les routes des dizaines de milliers de personnes, provoquant famines et épidémies.

Cette troisième phase du conflit, amorcée avec l'entrée en scène de l'ULIMO et achevée à l'été 1993 dans l'épuisement général, semble avoir convaincu tous les belligérants de l'impossibilité d'une « victoire finale » et donne une nouvelle chance à la négociation. En juillet 1993, un nouveau cessez-le-feu et un échéancier précis de transition sont acceptés par toutes les factions. Pour la première fois, les Nations unies s'engagent politiquement, en déployant des observateurs sur le terrain pour superviser le cessez-le-feu. Les chefs de factions entérinent le principe du désarmement de leurs forces et de leur cantonnement, mais l'incertitude subsiste quant à la fiabilité de leur engagement : au lendemain de l'accord de Yamoussoukro, Charles Taylor avait déjà pris ce type d'engagement mais s'était bientôt dédit en prétendant qu'on lui avait « forcé la main »... L'avenir dira si cette nouvelle pause marque la première étape d'une sortie de crise ou un répit momentané avant la reprise des combats.

Le fait est que Charles Taylor a besoin de répit. En déclenchant, en octobre 1992, après une accalmie de deux ans, l'offensive générale sur la capitale Monrovia, le NPLF a jeté toutes ses forces dans la bataille pour l'emporter. Au cours de cette opération *Octopus*, aux allures parfois suicidaires, les partisans de Charles Taylor, se battant féroce-ment aux abords et jusque dans les faubourgs de Monrovia, ont fait fuir vers le centre-ville plus de 200 000 personnes. Dans ces combats de rue, la « *Small Boys*

*Unit* » du NPLF, une unité spéciale composée de jeunes orphelins totalement conditionnés par la guerre, s'est particulièrement distinguée par sa bravoure sacrificielle. Comme au tout début du conflit, lors de leur marche victorieuse sur la capitale, les combattants de Charles Taylor ont à nouveau transformé la « guerre de libération » en « carnaval de sang ». Constamment ivres d'alcool ou de chanvre indien, affublés de perruques, de robes de mariée ou de lunettes de soudeur, ils ont extériorisé la profonde « féture » identitaire d'hommes égarés dans un monde incompris qui le leur rend bien... Ce comportement « déviant », qui se manifeste à des degrés divers dans toutes les factions, renvoie à des schémas d'explication autrement plus complexes que la « guerre tribale » constamment invoquée. Se réunissant une dernière fois à Monrovia avant leur évacuation, les ambassadeurs des cinq pays européens avaient, eux, qualifié le chaos naissant de « suicide national », renvoyant ainsi à l'histoire récente du Libéria. Mais quelles que soient les explications avancées, le conflit libérien porte la marque d'une grande cruauté qui renvoie à l'histoire sanglante du Libéria.

### ***La féture libérienne***

Bien avant le début de la guerre actuelle, qui n'est civile que par ses victimes, l'histoire du Libéria est ponctuée de bains de sang. Les massacres commencent en 1980, avec la prise de pouvoir de Samuel Doe qui met fin à cent trente-trois ans d'hégémonie « afro-américaine » dans ce pays fondé en 1847 par d'anciens esclaves américains. Les *natives* révoltés se reconnaissent dans le putsch des « petits sergents » qui prennent leur revanche sur l'oppression coloniale, exercée par des Noirs sur des Noirs, en assassinant le président William Tolbert puis en exécutant l'élite dirigeante sur la plage de Monrovia. Mais les excès de cette « décolonisation » sanglante deviennent bientôt pratiques courantes et, en 1983, puis en 1985, le chef d'état-major de l'armée, le général Thomas Quiwonkpa, tente vainement d'empêcher la dérive « rédemptrice » du nouveau régime. Après l'échec de sa deuxième tentative de coup d'État, l'armée lance une expédition punitive dans le fief tribal des rebelles : chez les Gio et Mano du nord-est du pays. Une répression aveugle s'abat sur la région, qui nourrit une haine inextinguible envers le régime. Aussi, en décembre 1989, a-t-il suffi à quelques dizaines d'hommes entraînés de franchir la frontière avec la Côte-d'Ivoire voisine pour provoquer, immédiatement, une insurrection.

D'autant que les Forces armées libériennes (AFL), dont l'état-major était pour l'essentiel composé de Krahn, l'ethnie du président Samuel Doe, se sont lancées dans de nouvelles représailles tribales, sans discrimination. Les rebelles arrivés aux portes de la capitale, l'armée gouvernementale aux abois pourchasse impitoyablement les Gio et les Mano présents à Monrovia. Dans la nuit du 29 au 30 juillet 1990, quelque 600 civils, dont beaucoup de femmes et d'enfants, qui s'étaient réfugiés dans l'église Saint-Pierre sous le drapeau protecteur de la Croix-Rouge, sont froidement massacrés. Le NPLF n'est pas en reste, qui se livre à des tueries et des exécutions arbitraires de Krahn, mais aussi de Mandingo, commerçants musulmans accusés de « collusion » avec le régime de Samuel Doe. Frustrés de leur victoire aux portes de Monrovia, les rebelles pillent et terrorisent le territoire sous leur contrôle. Des chamiers, contenant parfois des centaines de cadavres, ont été découverts tout autour de la capitale libérienne après le retrait du NPLF.

Aucune des factions libériennes n'a échappé à ce cycle de terreur qui emportera des milliers de personnes dans une spirale vertigineuse de violences et d'atrocités. Aucune n'a tenté de limiter et, *a fortiori*, de sanctionner les pillages et les massacres perpétrés par les « combattants ». Jusqu'à sa dissolution formelle, fin 1992, le Front national patriotique indépendant (INPLF) de Prince Johnson a sévi avec la même cruauté que le mouvement rebelle originel. Puis l'ULIMO, recrutant parmi les anciens soldats de l'AFL, a hérité des méthodes de l'ancienne armée « nationale ». Même le gouvernement intérimaire du professeur Amos Sawyer est éclaboussé de sang, quoique dans une moindre proportion : ses « bérets noirs », milice forte de quelque 500 hommes, sont *de facto* partie intégrante de ce qui reste de l'armée de l'ancien régime... Se battant souvent aux côtés de l'ECOMOG, qui se défend d'avoir une unité de commandement, mais coordonne ses actions sur le terrain avec ces « supplétifs », l'APL et l'ULIMO ont commis nombre d'atrocités et de violations des droits de l'Homme. Enfin, l'ECOMOG est également comptable d'abus, voire de crimes de guerre, notamment depuis que son mandat est interprété dans le sens d'une imposition de la paix par un engagement militaire direct contre les troupes de Charles Taylor. Outre des actes de pillage et de nombreuses arrestations arbitraires suivies d'interrogatoires violents, la force ouest-africaine doit répondre d'attaques aériennes meurtrières qui ont fait de nombreuses victimes civiles. Cherchant à obtenir une victoire militaire par le blocus et les bombardements, l'ECOMOG entre en conflit avec les

organisations humanitaires qui, dans leur souci de porter assistance aux populations menacées, sans aucune discrimination, deviennent suspectes et sont accusées de prolonger le conflit en apportant des secours aux zones rebelles. Des installations hospitalières sont bombardées à plusieurs reprises et des convois humanitaires, clairement identifiés comme tels, sont attaqués par l'aviation nigériane qui cherche à fermer tous les accès au territoire contrôlé par le NPLF. Les Nations unies cautionnent cette position par la voix du représentant spécial du secrétaire général, au grand dam des agences de l'ONU qui plaident pour la poursuite des opérations de secours. Il faudra de vigoureuses protestations des organisations humanitaires pour que le principe du libre accès aux victimes soit réaffirmé lors de l'accord de juillet 1993.

Le conflit libérien pose de façon aiguë le problème des causes profondes d'une brutalité qui semble à la fois la condition et la conséquence de l'émergence d'un nouveau type d'entrepreneurs politiques, lesquels plongent tout un pays dans la « criminalisation », son fonctionnement, sur le mode guerrier, ne relevant plus que d'une logique de prédation. Dans ce contexte, l'aide humanitaire est tantôt impossible, en raison d'une insécurité littéralement « folle », tantôt manipulée ou pillée par les factions armées, tantôt entravée par ceux-là mêmes qui devraient la protéger... Elle est en tout cas toujours difficile, du fait de l'absence d'interlocuteurs fiables et de la violation systématique des règles les plus élémentaires de la dignité humaine. Le conflit libérien pose également le problème de l'intervention régionale comme ersatz ou alternative à l'engagement international. Outre la marginalisation géopolitique du continent africain et le désintérêt des pays occidentaux pour ce conflit, il est à craindre que des considérations matérielles n'expliquent en partie ce choix d'une « sous-traitance » régionale : en trente mois, le déploiement de l'ECOMOG a coûté trois fois moins cher que l'intervention des Nations unies en Somalie, telle que budgétisée sur les huit derniers mois de 1993. À l'heure où la multiplication des opérations de maintien de la paix nécessite un soutien financier toujours croissant de pays de plus en plus réticents, on comprend mieux les arguments développés par le représentant américain auprès des Nations unies, l'ambassadeur Edward Perkins, qui déclarait, le 18 novembre 1992, devant le Conseil de Sécurité, pour justifier son soutien à une solution régionale : « Si l'effort concerté de la CEDEAO échoue au Libéria, cette organisation ne s'engagera probablement plus dans le domaine du maintien

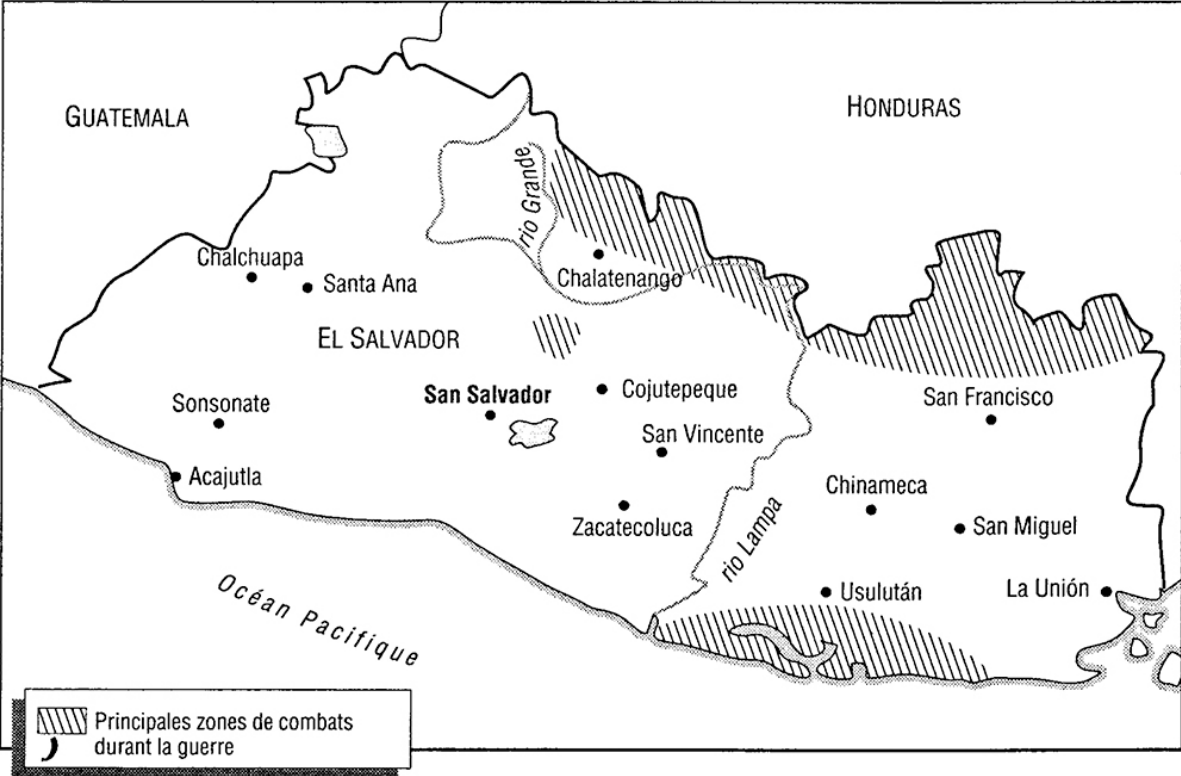
de la paix et de la résolution des conflits régionaux, ce qui augmentera d'autant la pression sur l'ONU et les États-Unis pour intervenir directement. » Il n'en reste pas moins que ces interventions régionales, aujourd'hui si recherchées par la communauté internationale, ne vont pas sans poser de problèmes : s'il est indéniable que la force ouest-africaine a « contenu » le drame libérien, il est clair que les mobiles politiques n'étaient pas absents dans la décision du Nigéria de prendre la tête de cette force d'interposition qui est rapidement devenue l'un des protagonistes du conflit. Soucieuse d'éviter toute implication, la communauté internationale a soutenu, politiquement et financièrement, l'intervention de l'ECOMOG, au risque d'entériner et de cautionner des orientations discutables et des pratiques condamnables.

### **Aide humanitaire et logique de guerre**

Saniquele, nord du Libéria, le 18 avril 1993 : deux Alpha Jets de l'ECOMOG attaquent un convoi se dirigeant vers Ganta. L'aviation de la force de paix mène depuis plusieurs semaines des raids sur le territoire contrôlé par le NPLF. La cible n'a cependant rien d'un objectif militaire : les camions sont clairement identifiés du sigle d'une organisation humanitaire. Celle-ci n'est pourtant pas en situation illégale ; comme le stipulent les textes de la CEDEAO et la résolution 813 du Conseil de Sécurité, l'embargo imposé depuis plusieurs mois au territoire du NPLF ne concerne pas l'aide humanitaire ; au contraire, les « casques blancs » ont aussi pour mission d'assurer sa protection...

Une plainte est adressée à la présidence de la CEDEAO et des demandes de soutien sont envoyées à l'ONU et à la CEE : les vraies réponses viendront quelques jours après des lettres de soutien poli.

La CEDEAO annonce unilatéralement la fermeture de la frontière avec la Côte-d'Ivoire et l'ouverture d'un nouveau couloir baptisé « corridor de tranquillité » – bel euphémisme, quand on sait qu'il traverse la ligne de front et qu'il est tout à fait impraticable. Le territoire du NPLF est bouclé et le huis clos imposé. Faute d'avoir pu rétablir la paix, l'ECOMOG est décidée à l'imposer par tous les moyens. N'est-ce pas le prix à payer pour une solution rapide ? Car la fin est proche ; c'est une question de jours... les diplomates acquiescent, les politiques opinent. Le borbier libérien mérite la grande lessive. Le représentant spécial du secrétaire général des Nations unies le signifie clairement : « Certaines organisations ont pour mandat de porter assistance aux populations dans le besoin. Nous avons un mandat plus important : apporter la paix. Si l'assistance entrave le processus de pacification, il n'y aura pas d'assistance. » Carte blanche ? Place, en tout cas, à la logique de guerre : la solution ne peut venir que de la disparition d'un des belligérants. Et tant mieux si cela permet aux Nations unies d'éviter l'engrenage libérien. Quoi de plus adapté, d'ailleurs, qu'une force régionale, pour régler des conflits régionaux...



# EL SALVADOR, ANGOLA, CAMBODGE :

## LE RÉTABLISSEMENT DE LA PAIX

### EL SALVADOR

Le 1<sup>er</sup> février 1992, les armes se sont tues au Salvador, après douze ans d'une guerre civile qui a fait 80 000 morts, dont une majorité de civils victimes de la répression. Les accords de paix de Chapultepec ont mis fin au conflit qui opposait le gouvernement, soutenu par les États-Unis, et la guérilla marxiste du front Farabundo Marti de libération nationale (FMLN). Cet affrontement, qui trouve ses racines dans l'injustice sociale et l'absence de démocratie, a été attisé par la confrontation Est-Ouest et la fin de la guerre froide a favorisé une issue négociée. Impliquées dans le processus dès le début des négociations, les Nations unies ont joué un rôle d'arbitre et de garant qui, au-delà du simple maintien de la paix, a contribué à rétablir la confiance et a favorisé la recherche d'une solution politique.

#### ***Douze ans de guerre***

Le conflit salvadorien éclate dans la foulée d'un coup d'État : en octobre 1979, de jeunes officiers réformistes renversent le général Humberto Romero, dernier représentant d'une longue liste de prétoriens qui, depuis l'écrasement d'une révolte paysanne en 1932, ont dirigé le Salvador d'une main de fer, pour le compte des grands propriétaires terriens. Le « golpe » et la guerre qui s'ensuit ont pour origine l'ébullition politique et sociale de la décennie précédente. La tension a monté tout au long des années 70 : le retour de 100 000 paysans salvadoriens, expulsés du Honduras après un conflit entre les deux pays, exacerbe la demande de terres. Le Salvador, dominé par la culture du café et surpeuplé (212 habitants au km<sup>2</sup>, soit six



fois la moyenne régionale), souffre historiquement d'une forte concentration des meilleurs sols entre les mains des grands propriétaires (0,5 % des propriétaires possèdent 40 % des terres cultivables).

Des groupes de guérilla font leur apparition, un puissant mouvement social s'organise et revendique le changement dans la rue. Le pouvoir répond par la répression et bloque toute possibilité d'ouverture politique en imposant, trois fois en dix ans, ses candidats galonnés dans des élections truquées. Les putschistes de 1979, qui appellent des civils au gouvernement, suscitent un nouvel espoir, mais leur volonté de réforme fait long feu. Encouragé par l'oligarchie, le secteur dur de l'armée maintient une politique répressive et bloque les initiatives de la junte, notamment en matière de réforme agraire, ce qui provoque la démission des civils modérés.

La guerre qui va opposer le régime, soutenu par les États-Unis, à la guérilla, appuyée par les pays communistes (URSS, RDA, Nicaragua, Cuba), a connu plusieurs phases. Au niveau politique, le démocrate-chrétien Napoléon Duarte gouverne presque sans interruption de 1984 à 1989. Il préside à une démocratisation qui exclut la gauche, et ses velléités de dialogue avec le FMLN sont battues en brèche par les ultras des deux camps. Mais la victoire du candidat de l'Alliance républicaine nationaliste (ARENA) aux présidentielles de 1989 va, paradoxalement, favoriser la négociation. Car le chef d'entreprise Alfredo Cristiani incarne la tendance pragmatique qui émerge au sein de l'ARENA, un parti qui se situe, à l'origine, à l'extrême droite du spectre politique et qui fut longtemps dominé par le major d'Aubuisson, accusé d'être l'instigateur de l'assassinat de l'archevêque de San Salvador, monseigneur Romero, en 1980.

Sur le plan militaire, la guérilla, après l'échec d'une « offensive générale » en 1981, a été refoulée dans les campagnes. Mais, malgré les offensives incessantes d'une armée équipée et conseillée par les États-Unis, elle reste invaincue dans les campagnes et opère à nouveau dans les villes, à partir de 1986. Elle fait même trembler le régime sur ses bases, à la fin de 1989, en lançant une attaque d'envergure sur la capitale.

Pour la population civile, le bilan du conflit est particulièrement lourd : plus de 80 000 morts, des dizaines de milliers d'invalides, de veufs ou d'orphelins, et plus d'un million de réfugiés et de personnes déplacées. Les trois premières années de guerre sont marquées par le règne de la terreur : les forces de sécurité et les « escadrons de la mort » (militaires ou

paramilitaires en civil) enlèvent, torturent et tuent toute personne suspecte de sympathie pour les « subversifs » (13 000 civils assassinés en 1980, autant en 1981) et, dans les campagnes, l'armée se livre à des massacres de plusieurs centaines de paysans. La répression devient ensuite plus sélective, prenant pour cibles les militants politiques, les syndicalistes, les étudiants ou les défenseurs des droits de l'Homme. Dotée d'une puissante force aérienne par l'aide américaine, l'armée bombarde massivement les zones où opère la guérilla, pour en chasser la population rurale. Mais l'armée n'a pas le monopole des exactions : le FMLN a également exécuté des fonctionnaires locaux, des soldats prisonniers, des personnalités de l'ARENA, des « informateurs » de l'adversaire et s'est livrée à de sanglants règlements de comptes en son sein. Le recrutement forcé et l'usage indiscriminé de mines antipersonnel ont été des pratiques répandues durant toute la durée du conflit. La présence permanente des médias internationaux, le rôle joué par l'opinion publique américaine et le fait que le gouvernement se réclame des valeurs démocratiques ont cependant entraîné une modération du conflit après les années noires de 1979 à 1982 et facilité l'acheminement de l'aide aux populations démunies. Malgré la violence, les organisations humanitaires ont toujours pu opérer dans les zones de combat, avec l'accord du gouvernement et du FMLN, et les populations victimes du conflit ont pu recevoir une assistance. Même si les deux belligérants ont parfois cherché à entraver les opérations de secours, du moins ne les ont-ils pas prises pour cibles.

### ***Le processus de paix***

Le processus de paix a débuté dans les mois qui ont suivi l'offensive du FMLN sur San Salvador qui a balayé les derniers espoirs d'une victoire militaire alors que, dans le même temps, la débâcle du camp socialiste et la défaite électorale du régime sandiniste au Nicaragua privaient les guérilleros de leurs soutiens extérieurs. La fin de la guerre froide amène également le gouvernement et le patronat salvadoriens à composer : ils savent ne plus pouvoir compter sur le maintien d'une aide américaine massive (20 milliards de francs pendant les années 80) et réalisent l'impossibilité d'une solution militaire. Parallèlement, les États-Unis, moins sensibles, dans le nouveau contexte international, à la « menace communiste » en Amérique centrale, incitent les militaires à s'asseoir à la table des négociations.

Ce nouveau climat, qui porte les belligérants à s'engager dans la recherche d'une solution politique, permet aux Nations unies de s'impliquer dans le processus de résolution du conflit, d'abord comme simples observateurs, puis comme médiateurs actifs, au point de rédiger en partie le traité final, et, enfin, comme garants de son application sur le terrain. Cette participation de la communauté internationale fut, sans conteste, un facteur de succès : les négociations – de Genève (avril 1990) à la signature des accords de Chapultepec (Mexico, janvier 1992) – auraient sans doute capoté sans l'engagement du secrétaire général de l'ONU, Javier Perez de Cuellar, les pressions de Washington et les bons offices de l'Espagne, du Costa Rica, du Venezuela et de la Colombie. L'Église, qui a toujours cherché à renouer les fils du dialogue, a également été étroitement associée au processus.

Dès juillet 1990, le gouvernement et le FMLN signaient un accord sur le respect des droits de l'Homme (accord de San José), pour mettre fin aux exactions qui avaient caractérisé une décennie de conflit. Les deux parties chargeaient alors l'ONU de « prendre toute mesure appropriée pour promouvoir et défendre les droits de l'Homme ». L'organisation internationale se voyait accorder la possibilité d'entendre qui elle voulait, de se rendre où elle le souhaitait sur le territoire national et, surtout, de visiter librement « n'importe quel lieu ou établissement » sans notification préalable, notamment les casernes et les prisons. Cet accord avait le mérite de placer d'emblée la problématique des droits de l'Homme, qui avait été partiellement à l'origine du conflit, au centre du processus de paix. Le fait qu'un gouvernement ait accepté de s'en remettre aussi complètement et dans un domaine aussi sensible aux Nations unies, pour assurer la surveillance des droits de l'Homme et l'investigation des violations, constitue indéniablement une première dans l'histoire des États modernes. Le déploiement des casques bleus de l'Opération des Nations unies au Salvador (ONUSAL) dans les campagnes et les zones de guerre, dès juillet 1991, avant la fin des négociations, permet de limiter les combats et la violence contre les civils.

Mais la population attendra l'entrée en vigueur du cessez-le-feu, le 1<sup>er</sup> février 1992, pour fêter le résultat inespéré des négociations. La guérilla a accepté de démobiliser ses combattants, de détruire ses armes et de se convertir, en neuf mois, en parti légal. Elle a renoncé à intégrer ses hommes à l'armée, mais celle-ci doit réduire ses effectifs de moitié, dissoudre ses unités d'élite et écarter les officiers qui ont violé les droits de l'Homme. Les

corps répressifs doivent également disparaître, le maintien de l'ordre incombant dorénavant à une nouvelle police civile, à laquelle doivent être intégrés des militaires et d'anciens guérilleros. Le gouvernement s'est aussi engagé à légaliser les parcelles occupées sans titres par des paysans de zones d'influence de la guérilla et à attribuer des lopins de terre aux anciens combattants du FMLN. Enfin, des réformes électorale et judiciaire, négociées en 1991, ont été entérinées par l'Assemblée nationale.

Suite à la signature des accords, un élargissement du mandat initial de l'ONUSAL est approuvé par le Conseil de Sécurité : les Nations unies superviseront le respect du cessez-le-feu et la séparation des belligérants ainsi que le maintien de l'ordre jusqu'au déploiement de la police civile. La centaine de membres de la division des droits de l'Homme (observateurs, éducateurs, juristes, militaires et policiers), sont donc rejoints par une division militaire (360 hommes) et une division de police (230 hommes). Par ailleurs, deux autres instances sont créées par le traité : une « Commission ad hoc », composée de trois personnalités salvadoriennes indépendantes, doit identifier les militaires corrompus, incompetents ou responsables d'atteintes aux droits de l'Homme et une « Commission de la vérité », composée de trois personnalités étrangères choisies par le secrétaire général des Nations unies, doit départager les responsabilités concernant les principaux crimes commis pendant la guerre.

La fin officielle de la guerre sera décrétée avec deux mois et demi de retard sur le calendrier prévu, en décembre 1992, lorsque la guérilla démobilise les derniers de ses 8 000 combattants. Mais, pour arriver à ce résultat, les responsables de l'ONUSAL ont dû aller au-delà de leur mandat initial, en interprétant des accords parfois flous ou incomplets, en arbitrant les différends et en exigeant, parfois, des engagements et des concessions des deux parties. Cette extension du mandat va cependant amener les responsables des Nations unies à se pencher sur des dossiers complexes pour lesquels ils ne s'étaient pas préparés, comme le problème crucial de l'attribution des terres et la réinsertion des combattants ou des handicapés.

Pour relancer la dynamique, bloquée en avril 1992, l'ONUSAL va jusqu'à faire une évaluation publique de l'attitude de chaque camp. L'essentiel du blâme va au gouvernement qui a intégré les corps répressifs à l'armée, au lieu de les dissoudre, et qui a pris du retard dans la distribution de terres ; la guérilla, quant à elle, a encouragé ses sympathisants à occuper illégalement des propriétés et est soupçonnée d'avoir caché une partie de

ses armes aux inspecteurs des Nations unies, comme la preuve en sera apportée un an plus tard.

Une deuxième crise grave va éclater, au début de 1993, qui nécessite l'intervention du nouveau secrétaire général des Nations unies : le 7 janvier, monsieur Boutros Boutros-Ghali demande au président Cristiani de se mettre « en conformité avec les accords de paix, en écartant sans tarder certains officiers ». Il faut dire que la « Commission ad hoc » a créé la surprise en recommandant le limogeage de presque tout le haut commandement de l'armée. La pression internationale l'emportera finalement sur les menaces des chefs militaires et, le 30 juin, le ministre de la Défense fait partie des quinze derniers hauts gradés mis à la retraite par le président. Entre-temps, la « Commission de la vérité » les avait désignés comme les principaux responsables des crimes de la décennie précédente.

Malgré ces succès, l'opération des Nations unies a rencontré des obstacles qu'elle tentait de surmonter à la mi-1993. Faute de soutien officiel, la nouvelle police et le bureau du « procureur des droits de l'Homme » n'étaient entrés en fonction qu'après un report de plusieurs mois. Ces deux institutions, capitales pour la sécurité des ex-guérilleros, car l'armée, même réduite et épurée, continue d'être dirigée par des officiers formés à l'école de la guerre civile, faisaient leurs premiers pas dans des conditions difficiles et grâce à la seule aide étrangère. D'autre part, le système judiciaire, qui avait couvert les pires atrocités pendant le conflit, restait en l'état et la très conservatrice hiérarchie judiciaire, non remise en cause par les accords de paix, était toujours réticente à collaborer avec les juristes de l'ONUSAL.

### ***Une intervention réussie***

Même si l'action des Nations unies a été favorisée par le nouveau climat international et la volonté du président Cristiani et des responsables du FMLN de s'engager dans la recherche d'une solution politique, leur intervention a été déterminante : elle a permis de garantir le cessez-le-feu, de contrôler le désarmement et d'accélérer l'épuration des forces armées. Dans cette période cruciale où, malgré une commune volonté de trouver une issue politique, le fossé creusé par douze années de guerre était loin d'être comblé, le rôle d'arbitre et de garant tenu par les Nations unies a sans doute permis de rétablir une confiance minimale entre les belligérants et de marginaliser les jusqu'au-boutistes. Malgré ce succès, les incertitudes

subsistent et les mois à venir diront si les avancées démocratiques promises par le traité, et que l'ONUSAL a tenté de traduire dans les faits avec volontarisme, survivront au départ du contingent onusien. Les élections générales, prévues en mars 1994, avec la participation de l'ancienne guérilla, convertie à la social-démocratie, permettront de dresser un premier bilan : une campagne électorale ouverte et des élections transparentes constitueraient le meilleur signe d'une vraie démocratisation de la société salvadorienne et de l'influence bénéfique de la communauté internationale. Au-delà de cette échéance électorale, le futur fonctionnement de la police civile, du bureau des droits de l'Homme et de la justice, seront également déterminants. Car les inégalités sociales n'ont pas disparu, la réforme agraire demeure inachevée et 220 000 paysans n'ont toujours pas de terres. De nouvelles tensions ne manqueront donc pas d'apparaître qui mettront la société salvadorienne à l'épreuve. On saura alors si l'ONUSAL a favorisé l'émergence d'une nouvelle culture politique ou si elle n'aura offert qu'une parenthèse dans une histoire marquée par l'injustice et la violence.

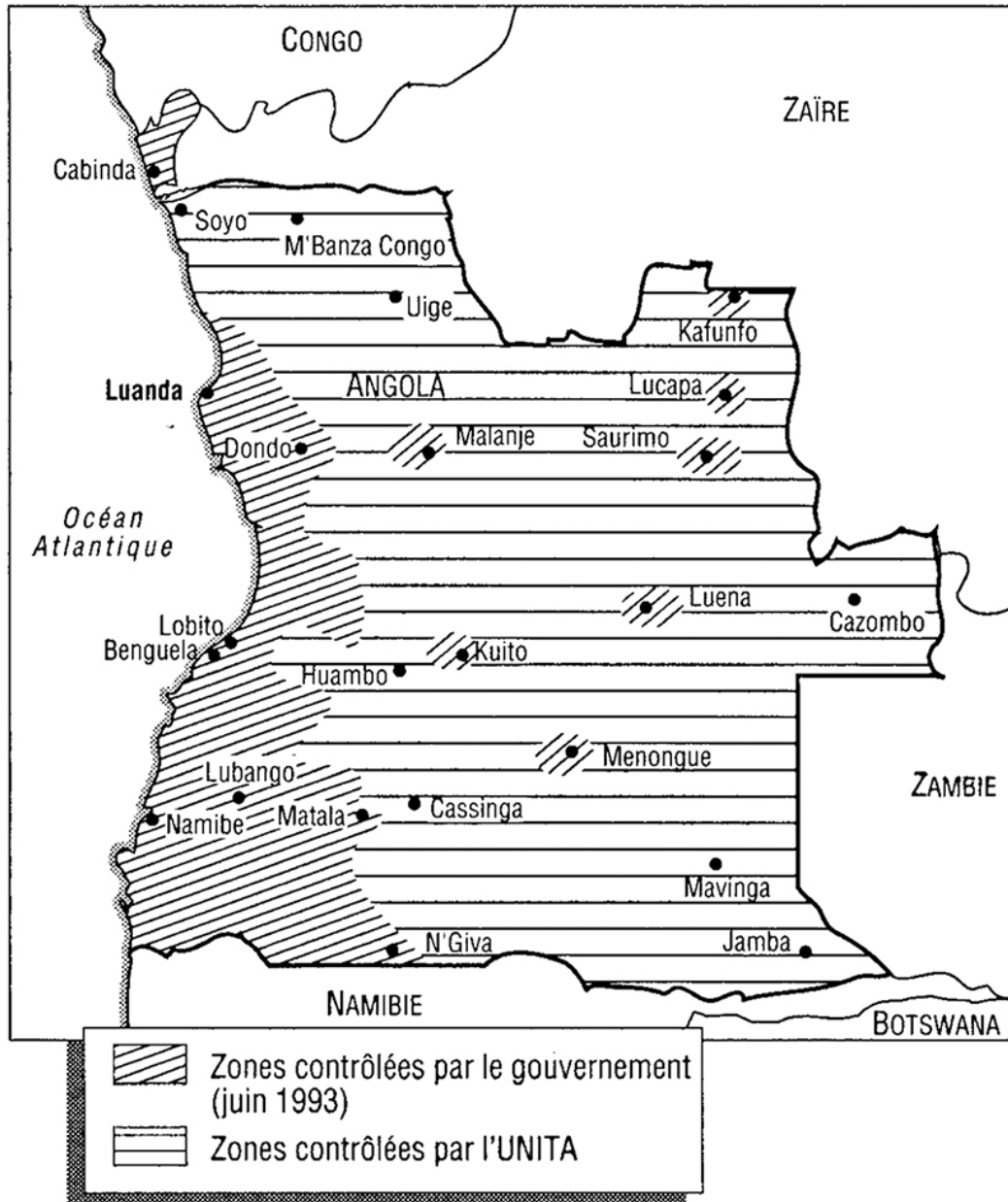
## **Les violations des droits de l'Homme**

Le rapport de la « Commission de la vérité » sur les violations des droits de l'Homme, publié le 15 mars 1993 sous les auspices des Nations unies, a représenté un des tournants du processus de paix. Ses trois membres ont tiré des conclusions particulièrement accablantes pour les chefs militaires salvadoriens alors en fonction.

L'équipe de juristes internationaux a entendu 2 000 témoins et reçu des informations concernant 20 000 actes de violence. Le rapport rend les forces de sécurité directement responsables d'au moins 6 200 cas de violation des droits de l'Homme, et la guérilla de 800. Il recommande la destitution de 40 officiers, dont le ministre de la Défense et son adjoint, ainsi que celle des 14 juges de la Cour suprême, accusés d'avoir couvert les atrocités. Il demande aussi l'interdiction d'exercer un mandat public pour une quinzaine de cadres du FMLN, dont l'un de ses cinq dirigeants.

Parmi les crimes les plus graves, le rapport cite : l'assassinat de l'archevêque Oscar Romero par un « escadron de la mort » (1980) ; le meurtre de quatre religieuses américaines par la garde nationale (1980) ; des massacres de plusieurs centaines de paysans, dont ceux de la rivière Sumpul (1980) et du hameau d'El Mozote (1981) par des bataillons d'élite de l'armée ; l'assassinat de six prêtres jésuites, de leur employée et de sa fille (1989), ordonné par des membres du haut commandement. Le rapport met également en cause une faction du FMLN pour des meurtres de civils : les exécutions de 11 maires entre 1985 et 1988 ; la tuerie de la Zona Rosa, où moururent quatre soldats américains et neuf civils à la terrasse d'un restaurant.

Cinq jours après la publication du rapport, l'Assemblée nationale, dominée par l'ARENA, approuvait une amnistie générale sur la proposition du président Cristiani. Une décision très sévèrement critiquée tant au Salvador qu'à l'étranger, les États-Unis suspendant leur aide militaire. Si aucun responsable militaire, membre d'un « escadron de la mort » ou guérillero ne risque donc d'être jugé, l'état-major, dans sa quasi-totalité, a été cependant limogé.





## ANGOLA

Après un court répit, l'Angola est plus que jamais déchiré par la guerre. Le conflit qui oppose l'UNITA (Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola) au gouvernement du MPLA (Mouvement populaire de libération de l'Angola) depuis l'indépendance du pays avait pourtant pris fin en mai 1991, avec la signature d'un accord de paix. Mais l'accalmie fut de courte durée : le « processus de paix et de démocratisation », garanti par la communauté internationale, n'a pas résisté au refus de l'UNITA de reconnaître les résultats des élections de septembre 1992, pourtant déclarées « libres et régulières » par les Nations unies. Après un intermède d'un an et demi, la guerre a repris, plus violente et plus meurtrière encore, marquant un échec cuisant pour la communauté internationale.

### *Guerre froide et conflit interne*

Le conflit entre l'UNITA et le MPLA est antérieur à l'indépendance et plonge ses racines dans les divisions du mouvement nationaliste en organisations concurrentes. Lors de l'accession du pays à l'indépendance, en 1975, ces oppositions dégénèrent en une sanglante guerre civile marquée par l'intervention des troupes cubaines, soutenues par l'URSS, aux côtés du MPLA et de l'armée sud-africaine, soutenue par les États-Unis, aux côtés de l'UNITA. Après la victoire du MPLA, l'Angola reste un enjeu central de la guerre froide, et il faudra attendre la fin de l'antagonisme Est-Ouest pour que soient signés, en décembre 1988 à New York, des accords permettant, avec le retrait des troupes cubaines et l'indépendance de la Namibie, la fin de l'engagement sud-africain aux côtés de l'UNITA. Mais la guerre continue, avec le soutien des États-Unis et d'une URSS déclinante, jusqu'à

ce que le MPLA soit contraint d'engager des négociations qui conduisent, en mai 1991, à la signature des accords de Bicesse.

Cette guerre de seize ans, menée de chaque côté avec d'importants soutiens et de puissants moyens, a fait des centaines de milliers de morts, des dizaines de milliers de mutilés et provoqué des déplacements massifs de populations : plus de 350 000 Angolais se sont réfugiés dans les pays voisins et des millions de personnes ont fui vers les villes où elles tentent de survivre dans des conditions d'extrême précarité et d'échapper à la conscription. Les combats ont entraîné la quasi-paralysie de l'activité productive, à l'exception de l'extraction pétrolière, et ruiné la production agricole dans des campagnes truffées de mines, dévastées par la guerre et, pour l'essentiel, hors d'atteinte de l'aide internationale.

Les belligérants ont également été profondément marqués par la guerre : sous le discours marxiste-léniniste et l'arbitraire du parti unique, le MPLA s'est transformé, grâce aux revenus du pétrole, en une nomenclature corrompue et éloignée des besoins de la population. Quant à l'UNITA, elle s'est de plus en plus militarisée et s'est constituée en appareil guerrier intolérant à toute opposition, régnant en maître sur les populations et ne croyant qu'à la force des armes.

### ***Les accords de paix***

Ce n'est pas pour répondre au désir de paix et de réconciliation de la population que les deux camps signent les accords : le MPLA signe parce qu'il n'a pas le choix et l'UNITA parce qu'elle est convaincue que sa victoire électorale est déjà acquise, compte tenu du discrédit du MPLA et des règles fixées par les accords. Les accords de Bicesse sont négociés sous la médiation d'une « troïka » composée de l'ancienne puissance coloniale, le Portugal, et des deux « parrains » du conflit, les États-Unis et l'URSS. Bien qu'ils se donnent pour objectif la tenue d'élections pluralistes, ces accords excluent toute réelle possibilité de démocratisation : ils privent les « Angolais non armés » de toute influence sur la période de transition, renforcent la bipolarisation et confisquent la démocratie au seul bénéfice des deux belligérants. Jusqu'aux élections, le pouvoir est partagé entre le MPLA et l'UNITA qui n'ont de compte à rendre qu'à eux-mêmes et sont ainsi dispensés de composer avec la société.

Parallèlement à cette absence de contrôle par le bas, le processus de transition ne prévoit pas, malgré l'implication de la troïka, de véritable contrôle international sur l'application des accords, notamment de la part des Nations unies. Appelée à la dernière heure des négociations pour entériner les accords et contribuer à leur exécution, l'ONU doit accomplir sa mission en position subalterne et avec des moyens dérisoires. Son action est dépendante des décisions de la Commission conjointe politico-militaire (CCPM) où elle n'a qu'une place d'« invité possible », et son mandat est, en outre, étroitement limité : elle ne peut pas contrôler mais seulement observer les élections, qui restent du ressort du gouvernement, et, même pour ce qu'elle est censée contrôler, dans des domaines aussi cruciaux que la neutralité de la police, le respect du cessez-le-feu, le cantonnement, la démobilisation et le désarmement des deux armées, elle n'intervient, en réalité, qu'en deuxième instance, les structures de contrôle direct étant formées paritairement entre l'UNITA et le MPLA. De plus, les moyens humains et financiers dérisoires qui sont les siens rendent d'emblée ce contrôle, aussi limité soit-il, impraticable : alors qu'en Namibie, pour une population cinq fois moins nombreuse et un problème militaire infiniment moins aigu, elle avait investi 350 millions de dollars et déployé près de 7 000 hommes dans le cadre de l'UNTAG, l'ONU ne dispose, en Angola, que d'un budget de 130 millions de dollars et les effectifs de l'UNAVEM n'atteindront pas 1 000 hommes au plus fort de son intervention – soit 350 observateurs militaires, 90 policiers et 100 civils, chiffre qui sera porté à 400 lors des élections. En l'absence de moyens de contrôle, le processus de paix n'a pour seules garanties que la bonne volonté et la bonne foi des deux parties.

### **L'intervention des Nations unies en Namibie**

L'application de la résolution 435 sur la Namibie, de 1988 à 1990, fournit un utile contrepoint au scénario angolais de 1992. Ce fut, pour les Nations unies, un exercice complexe, conjuguant maintien de la paix et aide à la décolonisation, indépendance namibienne et retrait des soldats cubains d'Angola. Forte de près de 7 000 soldats, policiers et cadres civils, l'UNTAG avait une tâche immense : entre le 1<sup>er</sup> avril 1989, début du cessez-le-feu entre l'armée sud-africaine et le PLAN, la branche armée du mouvement de libération de la Namibie (SWAPO), et le 7 novembre, premier jour des élections pour une Assemblée constituante namibienne, il s'agissait avant tout d'arriver à une « méfiance minimale » entre les belligérants.

Dès le début du processus, l'UNTAG ne put s'opposer à des représailles sud-africaines disproportionnées, notamment à la suite d'une incursion du PLAN en Namibie. Cet aspect du mandat ainsi que le cantonnement et la réduction des effectifs militaires et policiers sud-africains ont été les plus ardues pour l'ONU, impuissante face au maintien de milices non prévues par la résolution 435. Mais les camps d'accueil des anciens soldats du PLAN furent efficacement gardés par l'UNTAG et la paix put être préservée. Le rapatriement de 41 000 exilés de la SWAPO, principalement par air (452 avions), a cependant corrigé aux yeux des Namibiens l'image d'une UNTAG trop coopérative avec Pretoria. Les élections furent encadrées par un personnel considérable et facilitées par une logistique à toute épreuve : le verdict sur les élections, seule prérogative que l'ONU possédait réellement, avait un autre poids que celui de l'UNAVEM en 1992.

Reste que l'essentiel était, bien sûr, ailleurs : après avoir réussi à geler, pendant dix ans, l'application de la résolution 435, l'Afrique du Sud a gardé la maîtrise du processus jusqu'à l'indépendance et obtenu le départ des Cubains d'Angola. Du moins, le succès de l'ONU est d'avoir suggéré à Pretoria d'autres moyens que la force pour préserver sa prééminence régionale : prélude à un règlement en Afrique du Sud...

### ***L'application des accords : un exercice de fiction***

Les accords ne seront que partiellement ou formellement appliqués. Tandis que les tensions s'aggravaient au fil des violations, la communauté internationale n'a pas jugé nécessaire de contrôler la démobilisation et le

désarmement des deux belligérants, se contentant d'enregistrer les hommes et les armements entrant dans les cantonnements, sans jamais enquêter sur les arsenaux clandestins ou les unités déployées hors des zones de regroupement. La troïka et, en position seconde, les Nations unies se sont ainsi portées garantes d'une « application » des accords qui s'est transformée en pur exercice de fiction pour une marche forcée vers les élections, quelles qu'en soient les conditions. Alors que l'UNITA maintenait ses troupes sur le pied de guerre, que le MPLA créait une police « anti-émeutes » et que l'armée unique, censée être formée à partir des forces des deux parties, ne comptait pas le dixième des effectifs prévus, la troïka et les Nations unies déclarèrent solennellement les deux armées « dissoutes », l'armée unique « constituée » et décidèrent d'organiser les élections comme si l'unique objectif était de les tenir à la date prévue. C'est ainsi que les élections eurent lieu, dans un climat de polarisation extrême, entre un parti-État disposant de toutes les ressources de l'administration et un parti-armée piaffant aux portes du pouvoir. Aucune des conditions nécessaires pour la tenue d'élections libres et régulières n'était réunie mais tous les facteurs existaient pour qu'une crise éclate, chacune des parties disposant des moyens de contester les résultats du vote par la violence. Et ces élections, qui devaient couronner le processus de paix, donnèrent le coup d'envoi d'une nouvelle guerre.

### ***L'engrenage de la violence***

Les élections ont donc eu lieu, et tous les observateurs ont salué l'enthousiasme et le civisme des Angolais qui ont surtout exprimé leurs peurs mais aussi leur espoir que la paix ne soit pas remise en cause et que la force laisse place à la loi. Mais, dès qu'il apparut que les résultats lui étaient défavorables, l'UNITA dénonça « une fraude massive et généralisée », remit sa machine de guerre en ordre de bataille et prit le vote en otage, en exigeant son annulation. Face à ce coup de force, la communauté internationale, qui avait pourtant déclaré les « élections libres et régulières », fut incapable de faire respecter les résultats du vote et ne put qu'assister, impuissante, aux massacres du week-end de la Toussaint, lorsque le MPLA lança à Luanda et dans plusieurs villes une « opération de nettoyage » qui, en trois jours, fit des milliers de morts et entraîna à nouveau le pays dans la guerre. Ce massacre inaugural et ceux commis en représailles marquèrent l'entrée massive des civils dans la guerre, comme

acteurs et comme victimes, et le renforcement de la polarisation ethnique du conflit. Le désir de paix des Angolais, qui était le sentiment majoritaire lors de la signature des accords et qui s'était encore exprimé au moment des élections, se mua en désespoir et en terreur, avec le passage au premier plan des haines politiques et des peurs identitaires.

Avec la multiplication des affrontements et l'intensification des combats, les possibilités d'un règlement politique n'ont cessé de s'amenuiser et toutes les tentatives de reprise des négociations ont jusqu'à présent échoué. Si la communauté internationale est aujourd'hui prête, ne serait-ce que pour préserver son image et sa crédibilité dans d'autres opérations, à envisager un renforcement de ses moyens d'intervention, il est très tard pour l'Angola. Il est très tard, surtout, pour les Angolais qui sont confrontés à une guerre plus dévastatrice, plus violente, plus cruelle encore que celle qu'ils avaient connue jusqu'alors : en un an, ce nouveau conflit a fait des dizaines de milliers de morts, du fait des combats, et des centaines de milliers d'autres sont morts de faim, de maladie ou d'épuisement dans un gigantesque exode : deux millions de personnes environ, soit un cinquième de la population, ont été jetées sur les routes par la guerre et vivent dans des conditions sanitaires et alimentaires catastrophiques, tandis que la situation des populations des zones de combats se réduit à une lutte pour la survie. Or la guerre s'est rallumée partout, seules la capitale et quelques régions côtières sont encore préservées. Les villes qui avaient pu, pendant la « dernière guerre », constituer un refuge, aussi précaire fût-il, pour les populations, sont désormais au cœur des affrontements. Certaines sont assiégées depuis des mois, coupées du monde, pilonnées par l'aviation et l'artillerie lourde ; leur population est privée d'eau, de médicaments et de nourriture, sans même la possibilité de cultiver aux alentours, du fait des mines et de l'insécurité. L'aide humanitaire n'est acheminée que de manière sporadique et ne couvre qu'une infime partie des besoins : paralysée par les combats, elle est également victime de l'enjeu politique qu'elle représente, pour le gouvernement comme pour l'UNITA, qui tous deux ont besoin de l'aide pour « leurs » populations mais acceptent mal qu'elle soit acheminée de l'« autre côté », au risque d'approvisionner l'armée ennemie. Les demandes d'autorisation de vol des organisations humanitaires restent en souffrance, les corridors humanitaires ne parviennent pas à se mettre en place, faute de garanties de sécurité données par les deux parties, et, même lorsqu'un accord est conclu, il n'est pas toujours respecté : plusieurs avions

de secours ont été atteints par des tirs de l'UNITA. Les organisations humanitaires sont, elles aussi, prises en otages par ce conflit.

### **Le SRPA**

En 1990, l'ONU crée un programme spécial d'aide d'urgence pour l'Angola : le SRPA. Son objectif est d'apporter une aide à près de 2 millions de personnes victimes de la guerre civile. Il doit permettre, par la mise en place de « corridors de paix », un accès régulier à des zones inaccessibles du fait des combats. Pour sa mise en œuvre, le SRPA prévoit une coordination renforcée entre les ONG, le gouvernement et les agences des Nations unies.

Dans la pratique, l'amélioration de la coordination entre les agences de l'ONU se limite à la création d'un organe supplémentaire doté de 200 fonctionnaires. Quant aux ONG, elles sont à peine consultées, malgré leur longue pratique de l'aide humanitaire dans la guerre angolaise, et sont considérées comme de simples exécutantes.

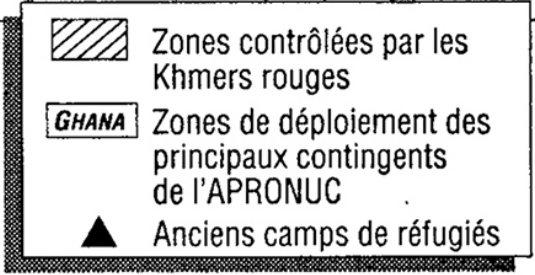
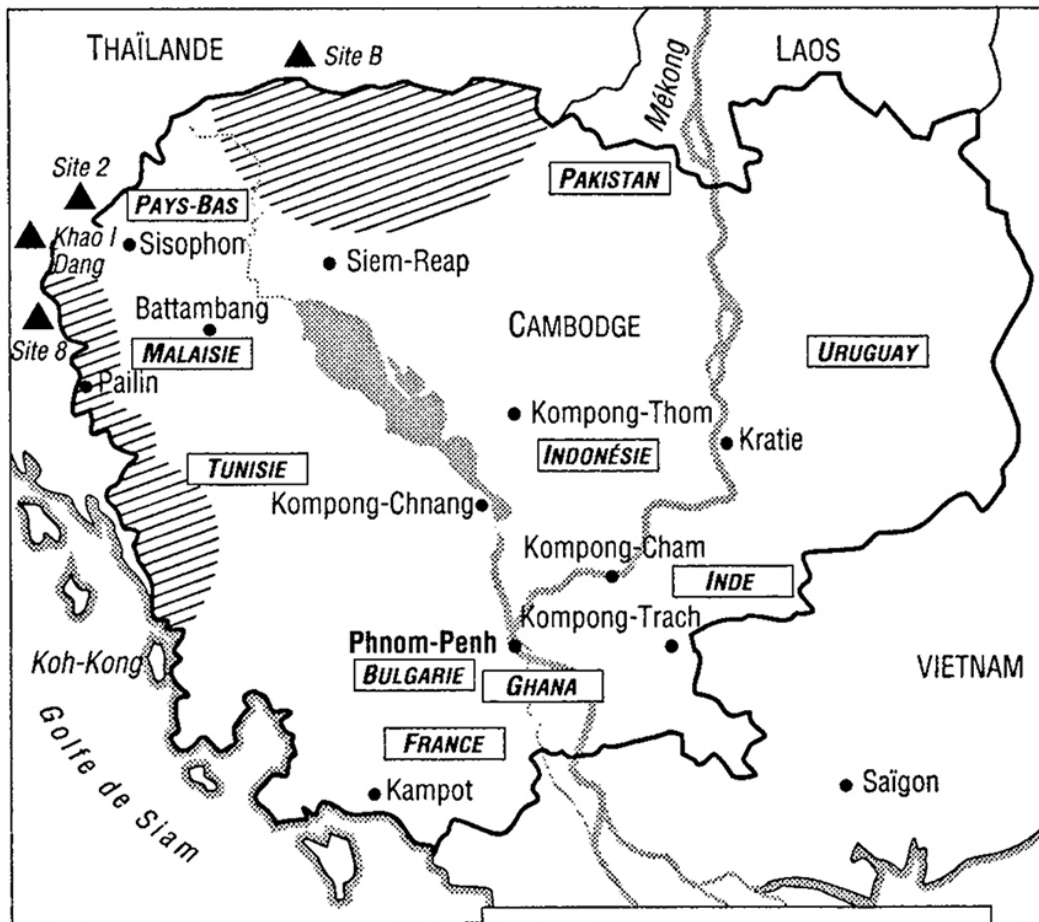
Ce programme, calqué sur l'expérience soudanaise de *Lifeline*, inaugure le préfabriqué humanitaire. Ignorant les spécificités angolaises, il bute sur de nombreux obstacles. Le manque de souplesse des Nations unies et leur obligation de travailler en étroite collaboration avec les autorités les empêchent de s'adapter rapidement à une situation en constante évolution. Mais la principale entrave est qu'il ne peut fonctionner qu'avec l'accord des deux parties. Initié en mars 1990, il ne débute réellement qu'en décembre. Presque aussitôt interrompu, il ne reprend qu'en mars 1991, pour ne distribuer finalement que 10 % de l'aide prévue. L'aide alimentaire est un enjeu central que les parties au conflit utilisent comme une arme, ce qui transforme l'idée d'aide régulière en saupoudrage échappant au contrôle des agences de l'ONU. Même munis de toutes les autorisations, certains convois sont annulés, retardés par la présence de mines ou même attaqués.

En définitive, les corridors ne fonctionnent normalement qu'entre les accords de paix, en mai 1991, et les élections de septembre 1992. Dès la reprise des hostilités, ils ne toucheront à nouveau qu'une infime partie des zones de conflit. L'Angola est malheureusement une nouvelle illustration de l'échec des corridors humanitaires dans les conflits ouverts.

## ***La responsabilité internationale***

La communauté internationale a, dans le dérapage du processus de paix, qu'elle a initié et accompagné pas à pas, une terrible responsabilité. Son influence, en effet, a été décisive tant dans la phase de négociation que dans le contenu des accords et dans la façon dont ils ont été appliqués. La responsabilité majeure va aux pays de la troïka, et notamment aux États-Unis qui, dans cette affaire, ont été loin d'incarner l'idéal du médiateur impartial et ont poussé à des décisions irréalistes. L'intervention internationale s'est faite au nom de la démocratie, alors même que la démocratie était réduite à la tenue d'élections, et que celles-ci étaient d'abord conçues comme la dernière bataille de la guerre angolaise. En violation flagrante des accords dont elle était garante, la communauté internationale ne s'est pas même donné le minimum de moyens d'accomplir ce qui était sa tâche essentielle : démobiliser et désarmer les belligérants. L'ONU est responsable de la part qu'elle a accepté de jouer dans ce processus et de l'aval qu'elle lui a donné à chaque étape, s'enfermant ainsi dans l'impuissance et le discrédit. Peut-être les leçons de cet échec seront-elles tirées au Mozambique, dont les accords de paix suivent le modèle angolais. Mais, en Angola, les vices fonciers du processus de paix et l'impuissance de la communauté internationale à les corriger l'ont enfermée dans une impasse. Cette opération de rétablissement de la paix a déjà, au mieux, coûté aux Angolais la tragédie de cette nouvelle guerre et les plaies, difficilement cicatrisables, qu'elle laissera. Au pire, la communauté internationale se verra « contrainte » soit de se retirer du « borbier » angolais, soit d'intervenir massivement pour faire prévaloir le droit et les accords de Bicesse, ce qui paraît fort peu probable.





## CAMBODGE

Après deux années de négociations difficiles, conclues par la signature des accords de Paris, le 23 octobre 1991, une guerre de plus de vingt ans s'achevait au Cambodge, avec le déploiement de l'une des plus grosses opérations lancées par les Nations unies depuis leur création. L'ampleur des espoirs suscités par les accords de Paris et par cet engagement exceptionnel de la communauté internationale était à la mesure de la tragédie subie par le peuple cambodgien. Mais un accord de paix, même paraphé par les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations unies et treize autres nations, n'est pas la paix : deux ans après la conférence de Paris, des hommes et des femmes continuent de mourir, sur les rives du Mékong, et les violations des droits de l'Homme n'ont pas cessé. La démocratie et la légalité ont certes gagné du terrain : lors des élections organisées du 23 au 28 mai 1993, les Cambodgiens ont massivement tourné le dos à la violence. Mais le danger de nouvelles convulsions sanglantes, voire d'une véritable guerre civile, n'est pas écarté : malgré l'ampleur des moyens déployés sur le terrain, l'ONU n'est pas parvenue à désarmer les différentes factions et à résoudre le problème posé par les Khmers rouges.

### *Les trois guerres du Cambodge*

En réalité, ce n'est pas une guerre, mais trois guerres successives que le Cambodge a affrontées, depuis un quart de siècle. La première a commencé à la fin des années 60, quand les maquis communistes ont apporté leur soutien aux paysans en révolte contre le régime de Norodom Sihanouk. Elle a connu un tournant spectaculaire en juin 1970, lorsque, trois mois après le renversement de Sihanouk et son remplacement par le général Lon Nol, les États-Unis, embourbés au Vietnam, décidèrent d'étendre la guerre au

Cambodge et entreprirent des bombardements massifs qui firent des dizaines de milliers de victimes et détruisirent une bonne partie de l'infrastructure du pays. Cette première guerre s'est achevée le 17 avril 1975, avec l'entrée victorieuse des Khmers rouges dans Phnom Penh. La deuxième guerre a commencé quelques heures plus tard, lorsque les nouveaux maîtres du Cambodge ont ordonné l'évacuation immédiate de toute la population urbaine. Cet exode a été le point de départ d'une campagne d'extermination entreprise par le pouvoir khmer rouge, d'abord contre les intellectuels, les citadins et tous ceux qui avaient été « pervertis » par les cultures étrangères, puis contre quiconque déplaisait à l'Angkar, « l'organisation », invisible et toute-puissante. Cet « auto-génocide » a provoqué près d'un million de morts. Il a pris fin le 7 janvier 1979, après des mois d'escarmouches frontalières entre Khmers rouges et soldats vietnamiens, avec la prise de Phnom Penh par 1 armée vietnamienne et le remplacement du Kampuchéa démocratique des Khmers rouges par une République populaire du Kampuchéa, sous la tutelle de Hanoï.

L'exode de centaines de milliers de Cambodgiens, fuyant les combats, vers la frontière thaïlandaise où s'ouvraient, dans une précipitation dramatique, les premiers camps de réfugiés, a été le prélude de la troisième guerre. Elle a opposé, pendant plus de dix ans, l'armée de Phnom Penh et ses protecteurs vietnamiens à une coalition, soutenue par la Chine, les pays de l'Association des nations du Sud-Est asiatique (ASEAN), les États-Unis et plusieurs pays européens, et rassemblant trois organisations politico-militaires : les Khmers rouges, le Front national de libération du peuple khmer (FNLPK) de l'ancien Premier ministre Son Sann et le Front uni national pour un Cambodge indépendant, neutre, pacifique et coopératif (FUNCINPEC) de Sihanouk.

### ***ONU : de l'indifférence à l'intervention***

Amorcé dans un contexte d'affrontement Est-Ouest, sur fond de rivalité sino-vietnamienne et de polarisation de l'Asie du Sud-Est en deux blocs hostiles, l'ASEAN, d'une part, et les trois pays d'Indochine (Vietnam, Laos, Cambodge), de l'autre, le conflit cambodgien semble d'abord laisser indifférente la communauté internationale – incarnée par les Nations unies. Et il faudra attendre janvier 1979 et le renversement du régime de Pol Pot par le Vietnam pour que les Nations unies, jusqu'alors indifférentes à la tragédie du Cambodge des Khmers rouges, s'émeuvent de la transgression

de l'ordre international provoquée par l'invasion vietnamienne. Le Conseil de Sécurité se penche enfin sur la question cambodgienne mais les Khmers rouges continueront, en dépit de leurs crimes, de représenter le Cambodge aux Nations unies pendant plus de dix ans. C'est seulement avec la « perestroïka », puis l'effondrement de l'URSS, qui prive le Vietnam de son principal soutien, et la fin de la guerre froide que les Nations unies retrouveront une capacité d'initiative et pourront déployer leurs « bons offices ». Après le retrait, en 1986, des premières troupes vietnamiennes, il faudra cinq ans de négociations chaotiques, sous la houlette des deux « co-présidents » de la Conférence de paix, la France et l'Indonésie, pour aboutir aux accords de Paris qui définissent toute une stratégie de transition vers la paix. Le Conseil national suprême (CNS), composé de représentants des quatre parties et présidé par Norodom Sihanouk, devient « l'organe légitime unique et source de l'autorité au Cambodge » où « il incarne, pendant la période de transition, la souveraineté, l'indépendance et l'unité du Cambodge ». Le pouvoir est confié, pendant une période de transition de vingt et un mois, à une Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC), dotée d'un budget de près de 3 milliards de dollars, et plus de 15 000 casques bleus, 3 600 policiers, près de 5 000 fonctionnaires et contractuels civils originaires de trente-deux pays commencent à se déployer à partir de novembre 1991. Cinq missions sont assignées à l'APRONUC : 1) la démobilisation, le désarmement et le cantonnement de 70 % des forces militaires de chacune des parties ; 2) la création d'un « environnement politique neutre » permettant l'élection « libre et équitable » d'une Assemblée constituante ; 3) le relèvement et la reconstruction du Cambodge ; 4) le rapatriement et la réinstallation des 350 000 réfugiés des camps de Thaïlande ; 5) la protection de la souveraineté et de l'intégrité du Cambodge.

### ***L'obstacle khmer rouge***

Le moins que l'on puisse dire est que ces objectifs n'ont été que très partiellement atteints. Les attentes, très fortes, des Cambodgiens à l'égard des Nations unies après plus de quinze ans d'isolement international furent bientôt déçues par l'arrivée tardive, insuffisamment planifiée et mal coordonnée, de contingents de qualité très inégale, ignorants des réalités cambodgiennes et souvent peu respectueux des coutumes locales. Les retards du déploiement et l'incapacité des Nations unies à assurer un réel

contrôle de l'administration affectèrent rapidement la crédibilité de l'APRONUC. D'emblée, les casques bleus ne purent obtenir, malgré les engagements pris lors de la signature des accords de Paris, le libre accès aux zones contrôlées par les Khmers rouges, qui représentent près de 15 % du territoire cambodgien. De même, les dirigeants khmers rouges, prétextant le maintien au Cambodge d'unités vietnamiennes, refusèrent le désarmement et le cantonnement de leurs combattants sous le contrôle de l'ONU. La seule réaction des Nations unies face à cette violation flagrante des accords de Paris fut une série d'ultimatums en forme de reculades qui achevèrent de ruiner leur crédibilité et ouvrirent la voie à toute une série de pressions et d'humiliations des casques bleus. Le refus des Khmers rouges entraîna, par contrecoup, l'interruption du désarmement des trois autres factions, et notamment de l'armée de Phnom Penh.

La conséquence majeure de cette impuissance militaire – et politique – des casques bleus a été la partition de fait du Cambodge en deux zones : l'une, sous contrôle de l'APRONUC, où les opérations d'enregistrement des électeurs puis les élections ont pu se dérouler dans des conditions acceptables, en dépit d'incidents qui ont fait plusieurs dizaines de morts ; et l'autre, sous contrôle khmer rouge, où la population a été privée de toute possibilité de s'exprimer. En outre, la passivité de l'APRONUC a permis aux Khmers rouges de poursuivre, avec la complicité active de la Thaïlande, le pillage des richesses naturelles (bois, rubis...) du pays. Pillage imité, d'ailleurs, via le Laos et le Vietnam, par les trois autres parties. En d'autres termes, la « protection de l'intégrité du pays » a été un échec cuisant, tout comme la « création d'un environnement politique neutre » qui s'est heurtée au refus des Khmers rouges et à la mauvaise volonté du régime de Phnom Penh. Les structures administratives de l'État du Cambodge, restées toutes-puissantes faute d'une réelle-supervision des Nations unies, se sont transformées en appareil de propagande électorale – voire d'intimidation – pour le Parti du peuple cambodgien du Premier ministre Hun Sen. En revanche, le rapatriement des réfugiés sous l'égide du Haut Commissariat aux réfugiés (HCR) a été, en dépit d'une planification peu réaliste, l'un des rares succès de l'ONU. Mais la réintégration des rapatriés a buté sur des obstacles majeurs, liés principalement à de graves lacunes en matière de déminage et à l'insécurité persistante dans les campagnes. Au Cambodge, comme dans beaucoup d'autres pays, les Nations unies n'ont pas réussi à résoudre le problème des mines qui reste

l'un des principaux obstacles à la pacification et perpétue les ravages de la guerre bien au-delà des accords de paix.

### ***Le Cambodge face à ses démons***

Faute d'une réelle détermination de l'APRONUC et d'un soutien suffisant des principaux pays donateurs, le « relèvement » du pays, première phase de la reconstruction, est à peine entamé. La contribution de la communauté internationale à la relance de l'économie se limite principalement à la pluie de dollars déversée sur le Cambodge par les 22 000 membres de l'APRONUC. Cette perfusion provisoire, génératrice de corruption, de spéculation et d'inflation, a encore accentué les inégalités entre les villes et les campagnes et a essentiellement profité aux commerçants thaïlandais ou chinois. Mis à part une poignée de spéculateurs, de politiciens et de fonctionnaires corrompus, l'économie locale n'a reçu qu'une part très modeste du pactole, alors que la société cambodgienne a supporté le choc brutal d'une invasion multinationale, certes pacifique, mais pas toujours respectueuse de ses traditions et de sa culture. Chargée, notamment, d'assurer le respect des droits de l'Homme, l'APRONUC n'a pas réussi à débarrasser le Cambodge de l'arbitraire et de la violence politiques. Plusieurs organisations de défense des droits de l'Homme sont nées, au cours des deux dernières années, mais l'ONU s'est montrée incapable de mettre sur pied l'embryon d'un système judiciaire indépendant comme de s'opposer à la propagande raciste des Khmers rouges et au massacre de civils vietnamiens. Par ailleurs, le comportement des membres de l'APRONUC n'a pas toujours été un modèle de respect des droits de l'Homme : les accusations de brutalités ou de viols portées contre certains soldats des Nations unies n'ont été punies que de sanctions disciplinaires légères par les responsables des contingents incriminés. L'hétérogénéité de la composante militaire et du corps de police civil s'est révélée particulièrement pesante au Cambodge où certains contingents, indisciplinés et mal entraînés, ont purement et simplement refusé d'exécuter leur mission. La coexistence, au sein du corps de police, d'éléments originaires de pays démocratiques, habitués à respecter les règles juridiques et les droits de l'Homme, et de policiers envoyés par des régimes autoritaires a été un autre facteur négatif, souvent aggravé par de réels problèmes de communication : en février 1993, vingt langues sont parlées parmi les 3 600 policiers civils de l'ONU !

### **La reconstruction oubliée ?**

Alors que l'ONU a dépensé près de 3 milliards de dollars pour l'opération de maintien de la paix au Cambodge, les programmes de réhabilitation et de reconstruction n'ont reçu que la portion congrue. Les besoins, pourtant, sont immenses dans ce pays dévasté : les infrastructures sont quasiment inexistantes, le réseau routier est dans un état déplorable et le système sanitaire est porté à bout de bras par près d'une centaine d'ONG, les pays donateurs ayant préféré, dans l'attente des élections, utiliser ce canal plutôt que celui d'un gouvernement non reconnu.

La conférence de Tokyo, en juin 1992, avait suscité bien des espoirs : les pays donateurs avaient adopté les recommandations du secrétaire général et s'étaient engagés, à hauteur de 810 millions de dollars, à financer « les besoins immédiats » du Cambodge. Un an plus tard, l'heure est au désenchantement : les déboursements s'avèrent dérisoires et très loin des promesses : 2,3 % seulement des sommes destinées à améliorer les infrastructures, 13 % dans la santé, par exemple. Les partis d'opposition au sein du CNS ont multiplié les efforts pour empêcher tout versement à un gouvernement que la communauté internationale craignait de renforcer par son aide financière.

Le « département de la réhabilitation » de l'APRONUC n'a jamais vraiment fonctionné et n'a jamais pu trouver sa place dans la galaxie des agences onusiennes installées au Cambodge et qui visent toutes la même manne financière. Quant aux forces de l'APRONUC, elles ne se sont que tardivement engagées dans de très symboliques et peu coûteuses formes « d'action civique ».

Le paradoxe de la plus onéreuse des missions jamais entreprises par les Nations unies est qu'elle laisse, au bout de deux ans, le pays dans l'état catastrophique où elle l'a trouvé. Pour la majorité de la population, la seule conséquence économique de l'intervention internationale aura été l'augmentation considérable du coût de la vie et un accroissement spectaculaire de la corruption et de la spéculation. À la veille du retrait des forces des Nations unies, le Cambodge reste à reconstruire.

Les Nations unies ont agi au Cambodge comme si leur unique objectif était d'organiser les élections à la date prévue. Comme si la restauration de

l'intégrité territoriale et de la souveraineté nationale, la reconstruction du pays, le rétablissement d'un État de droit, la démobilisation et le désarmement des factions pouvaient être reportés à plus tard. Les élections eurent lieu à la date fixée. Contre toute attente, elles se déroulèrent dans le calme et donnèrent une courte majorité aux partisans de Sihanouk sur le parti au pouvoir. Ce résultat inespéré constitue la plus grande victoire des Nations unies, mais les incertitudes subsistent, sur fond de combats dans les provinces, d'insécurité persistante, de violations des droits de l'Homme et de pillage du Cambodge par ses voisins. Permettre aux Cambodgiens, qui n'ont jamais bénéficié des droits politiques en usage dans les démocraties, de désigner leurs représentants était certes l'une des principales missions de l'APRONUC ; ce n'était pas la seule. Faute d'une stratégie clairement dessinée et d'un engagement déterminé de la communauté internationale, l'ONU, prisonnière de ses pesanteurs bureaucratiques et de sa « diplomatie de la patience », a oublié en chemin le mandat qui était le sien et n'a accompli, au Cambodge, qu'une faible partie de la tâche qui lui était assignée par les accords de Paris. En prenant le risque de mettre un terme à sa présence sans avoir obtenu le désarmement des Khmers rouges et une réelle stabilisation politique, elle laisse le Cambodge en proie à ses démons.

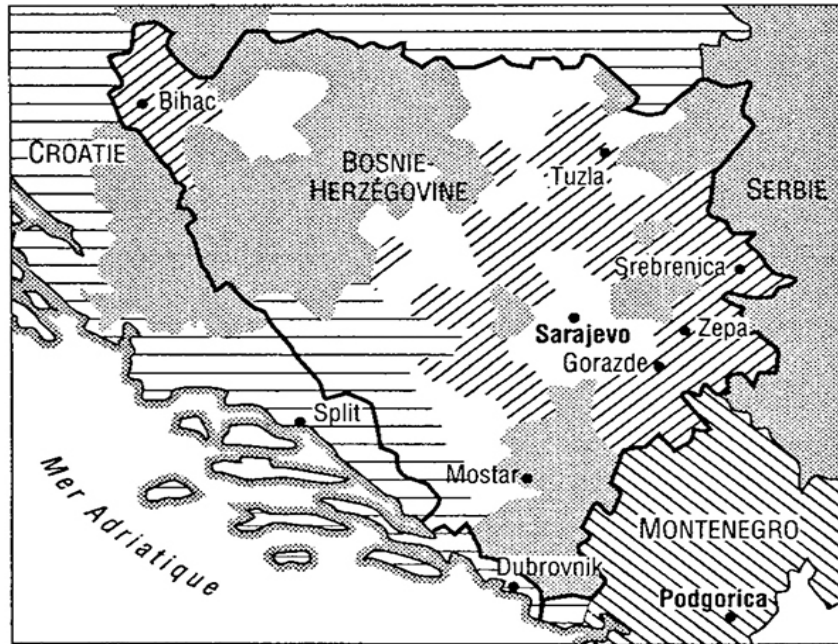


### **Les violations des droits de l'Homme**

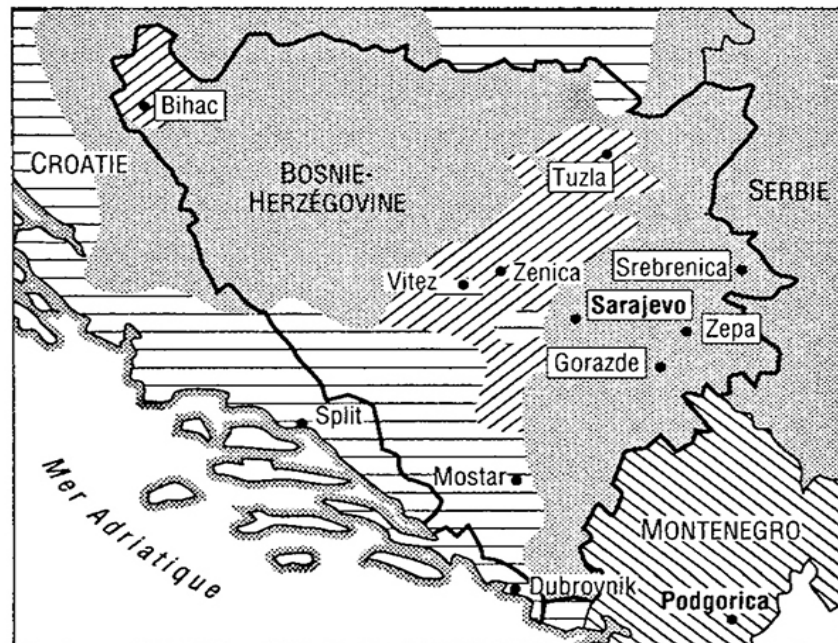
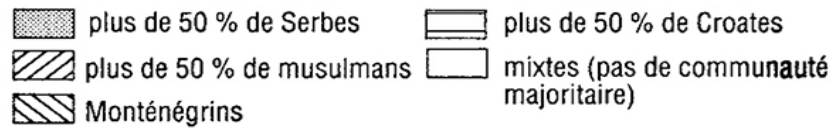
Entre novembre 1992 et mars 1993, le département des droits de l'Homme de l'APRONUC a recensé plus d'une centaine de graves violations. Ce bilan est manifestement très inférieur à la réalité : nombre d'incidents, surtout lorsqu'ils impliquent des membres de l'administration de Phnom Penh, ne sont pas déclarés, et la majorité des violations commises dans les zones sous contrôle khmer rouge échappent à l'enregistrement.

En matière de violations des droits de l'Homme, aucune des quatre parties en conflit avant les accords de Paris – État du Cambodge (au pouvoir à Phnom Penh), FUNCINPEC, FNLPK, Khmers rouges – n'est à l'abri de la critique. Mais les principaux responsables sont les Khmers rouges, qui n'ont jamais renoncé aux pratiques du passé dans les zones qu'ils contrôlent et portent la responsabilité d'une série d'attaques racistes contre des villages habités par des Vietnamiens, qui ont fait plusieurs dizaines de morts. L'État du Cambodge, de son côté, a renoncé en 1991 au marxisme-léninisme, mais ses institutions et ses mœurs sont restées celles d'un État totalitaire.

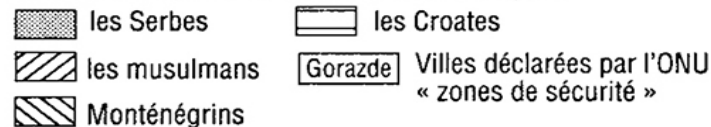
La priorité accordée par les Nations unies aux droits de l'Homme a finalement été très faible, comme en témoignent les fonds et le personnel attribués à la division droits de l'Homme. L'APRONUC a certes persuadé le Conseil national suprême de ratifier plusieurs traités internationaux, a obtenu la libération de centaines de prisonniers politiques, a soutenu les premières associations cambodgiennes indépendantes de défense des droits de l'Homme et a entrepris un vaste programme éducatif dans ce domaine. Mais elle s'est montrée incapable d'enquêter sur les violations et de poursuivre leurs auteurs, même lorsqu'ils étaient connus. Pendant toute la période de transition, les abus se sont poursuivis en toute impunité, l'APRONUC ne souhaitant offenser aucune des parties afin de sauvegarder le processus de paix. Sous-estimant gravement l'héritage de violence et d'arbitraire, les Nations unies n'ont pas vraiment cherché à jeter les premières bases d'un État de droit.



**La Bosnie avant la guerre (recensement de 1981) ; régions comprenant :**



**La Bosnie en juin 1993 ; zones contrôlées par :**





# BOSNIE, SOMALIE :

## LES INTERVENTIONS « HUMANITAIRES »

### BOSNIE

En avril 1992, alors que la guerre éclate en Bosnie-Herzégovine, les puissances occidentales arrêtent une politique qui revient, dans les faits, à accepter la disparition d'un État qu'elles viennent pourtant de reconnaître en droit. À l'improviste et sans débat public préalable, elles décident de ne pas recourir à la force et de traiter la situation en Bosnie comme une crise de nature humanitaire. Dès lors, le Conseil de Sécurité devient une tribune où les dirigeants occidentaux élaborent une série de mesures peu convaincantes d'assistance aux victimes et de punition des agresseurs. Un an et demi plus tard, les résultats désastreux de cette politique apparaissent au grand jour. À force d'hésitations, la communauté internationale a laissé le champ libre à l'agression, se contentant d'en suivre la progression avec des convois humanitaires dont le passage a continuellement été laissé à la discrétion des assaillants. Plus de 200 000 Bosniaques, pour la plupart musulmans, sont morts et 2 300 000 personnes ont été jetées sur les routes par une politique de terreur menée en toute impunité face à une communauté internationale réduite à l'impuissance.

#### ***Croatie, le gendarme désarmé***

L'échec de la communauté internationale tient essentiellement à l'incapacité de l'Europe et des États-Unis à s'entendre sur la définition de l'ordre mondial de l'après-guerre froide. Préoccupées par le démembrement de l'Union soviétique et espérant empêcher la dissolution de la Yougoslavie, les grandes puissances occidentales étaient opposées à toute

intervention extérieure, quand, après la déclaration d'indépendance de la Croatie et de la Slovénie, l'armée yougoslave commença à bombarder la Croatie. Belgrade interpréta cette attitude comme un feu vert à l'emploi de la force et, dès la fin de l'année 1991, les milices serbes, appuyées par l'Armée nationale yougoslave contrôlée par Belgrade, avaient conquis un quart du territoire croate. En janvier 1992, le cessez-le-feu négocié par Cyrus Vance, envoyé spécial du secrétaire général des Nations unies, marquait le début d'un lent processus d'engagement sur le terrain des Nations unies en ex-Yougoslavie, avec le déploiement d'une Force de protection (FORPRONU) destinée à faire respecter les dispositions du « plan Vance » en Croatie. Cette force de 14 000 hommes devait démobiliser et désarmer les milices, superviser le retrait de l'Armée nationale yougoslave et faciliter le retour des 500 000 personnes déplacées dans des zones de protection. Par ailleurs, 600 policiers de l'ONU avaient pour tâche de veiller au respect des droits de l'Homme et étaient théoriquement mandatés pour recevoir les plaintes et enquêter sur les violations.

Mais les effets pervers de cette mission classique de maintien de la paix apparaissent très rapidement : destinée à assurer une autorité intérimaire, en l'attente d'une solution politique, elle ne dispose d'aucun moyen de remplir son mandat, en l'absence d'une réelle volonté politique des pays occidentaux. Si elle empêche effectivement la reprise des combats entre Serbes et Croates en Krajina, la présence de la FORPRONU a pour effet de maintenir le *statu quo* et de figer la situation militaire au profit des milices serbes, qui instaurent une autorité politique *de facto*. De plus, la lenteur du déploiement des casques bleus permet aux milices de parachever la « purification ethnique » : les Nations unies, une fois installées, peuvent se réjouir de l'arrêt du « nettoyage », mais tous les non-Serbes ont, entre-temps, été tués ou chassés, et la nouvelle police n'est que l'ancienne milice habillée de nouveaux uniformes. Le désarmement et la démobilisation sont très vite oubliés et aucun des 500 000 réfugiés ne peut regagner son foyer. La sécurité des contingents prend rapidement le pas sur la protection des populations et le déploiement des troupes de la FORPRONU semble devenir une fin en soi.

### ***La tragédie bosniaque***

Les leçons du déploiement des Nations unies en Croatie ne seront pas oubliées : la capacité de dissuasion des forces des Nations unies, pourtant présentes en Bosnie avant le déclenchement des combats, est d'emblée réduite à néant par leur perte de crédibilité en Croatie et par l'absence de volonté politique des pays occidentaux. Tout au long de la tragédie bosniaque, les responsables de cette guerre sauront exploiter à leur profit les tergiversations et les divisions de la communauté internationale. L'assaut lancé, le 6 avril 1992, par les nationalistes serbes contre le nouvel État bosniaque, dans l'espoir de construire une grande Serbie sur les ruines de la Yougoslavie multinationale, a précédé de peu sa reconnaissance internationale en mai 1992. Mais, reconnaissance ne signifiant pas soutien, les puissances occidentales rejettent les demandes d'aide du gouvernement bosniaque, écartent l'éventualité d'une intervention militaire et maintiennent un embargo sur les armes qui ne pénalise que les Bosniaques, les assaillants étant, pour leur part, bien dotés en armement. La force d'agression formée, dans une large mesure, de Serbes de Bosnie est, en effet, équipée, entraînée et soutenue par l'armée à dominante serbe de ce qui reste de l'État yougoslave dirigé par Slobodan Milosevic. Toutes les initiatives de la communauté internationale témoignent de l'inertie, de l'indécision et du décalage entre les résolutions et les moyens mis en œuvre : il en est ainsi des sanctions économiques contre la nouvelle Yougoslavie, décidées le 27 avril 1992, et qui ne connaîtront un début d'application que onze mois plus tard ; de même, l'interdiction de survol de l'espace aérien bosniaque, votée le 9 octobre par le Conseil de Sécurité, ne sera mise en application que six mois plus tard, le 31 mars 1993.

Pendant ce temps, en Bosnie, la stratégie de « purification ethnique », mise en œuvre contre les musulmans et les Croates, se poursuit sous la forme d'une accumulation de massacres et d'atrocités. Bombardements de civils, blocus de la faim, destructions sélectives de villages et de quartiers, détentions arbitraires, tortures et viols systématiques, exécutions sommaires, transferts forcés de centaines de milliers de personnes : tels sont les principaux ingrédients d'une politique de terreur visant à faire fuir les populations et à contrôler les territoires conquis par des méthodes qui ressemblent, en partie, à celles du III<sup>e</sup> Reich. Mais les dirigeants occidentaux restent muets, jusqu'à ce qu'un tollé général, soulevé en août 1992 par la publication d'informations sur les camps de concentration, ne les contraigne à réagir avant de minimiser la portée de ces allégations. Le

Conseil de Sécurité des Nations unies reconnaît cependant, neuf mois plus tard, la gravité des atrocités présumées en mettant en place, par sa résolution 827 du 25 mai 1993, le premier tribunal international pour crimes de guerre depuis Nuremberg. Mais rien n'est fait pour mettre un terme aux exactions et l'absence de moyens humains et matériels laisse penser qu'il s'agit d'une mesure largement cosmétique.

### ***La diplomatie de l'impuissance***

L'initiative diplomatique commune CEE-ONU, dirigée par MM. Cyrus Vance et David Owen, est une illustration supplémentaire de la pusillanimité de l'Occident devant l'agression militaire. Entre août et septembre 1992, MM. Vance et Owen élaborent un plan de paix complexe, qui prévoit la division de la Bosnie en dix provinces et prive le gouvernement central de toute autorité, mais qui dresse un obstacle entre les Serbes et leur principal objectif dans cette guerre, la création d'un corridor entre la Serbie et les enclaves serbes en Croatie et en Bosnie. Mais les Serbes de Bosnie, dirigés par Radovan Karadzic, font échouer ce plan : avec environ un tiers de la population de Bosnie, ils ont pris le contrôle de plus de 70 % du territoire et ne voient aucune raison de consentir à réduire cette part à 43 %, ainsi que le proposent les deux négociateurs. L'abandon, à l'été 1993, de ce découpage et la reprise d'un plan de cantonisation ethnique de la Bosnie marquent le retour au point de départ. D'un renoncement à l'autre, les solutions inacceptables de la veille deviennent les propositions du lendemain : la communauté internationale accepte d'être défaite sur le terrain des principes auxquels elle prétendait être le plus fermement attachée, notamment le principe de non-modification des frontières par la force. Cette « solution » diplomatique entérine les conquêtes des Serbes et le partage de la Bosnie sur des bases ethniques, consacre dans les faits la disparition de l'État bosniaque, qui se trouve réduit à un simple ornement et ouvre la voie au démantèlement du pays par le rattachement, ouvert ou dissimulé, des cantons serbe et croate aux nations mères voisines. Qu'en sera-t-il alors des musulmans, devenus réfugiés sur leur propre terre ?

### **Résolutions et inaction**

713, 721, 743, 752, 770, 776, 781, 798, 807, 836, 837... La liste de la trentaine de résolutions adoptées par le Conseil de Sécurité de l'ONU sur l'ex-Yougoslavie n'a rien d'un catalogue à la Prévert. Mais ce n'est pas tant son manque de poésie qui rend sa lecture insupportable, que le fossé qui sépare les mots de la réalité, s'agissant de la plus haute instance de décision de l'organisation mondiale. Comme si l'adoption d'une résolution constituait une fin en soi...

L'exercice serait dérisoire dans un autre contexte. Ici, il ne fait qu'illustrer le manque de volonté politique des États, alors qu'ils prennent la peine de fixer par écrit le fruit de leur consensus. Comment expliquer autrement qu'il faille s'y reprendre à trois fois, dans le meilleur des cas, pour faire appliquer un embargo, une zone d'exclusion aérienne, une zone de sécurité ?

La résolution 781, qui interdit le survol de la Bosnie, restera un cas d'école. Il faudra attendre six mois et 500 violations de l'espace aérien bosniaque pour que le Conseil de Sécurité décide... d'appliquer sa décision antérieure. La résolution 816 autorise enfin l'envoi des avions de l'OTAN pour faire respecter la zone d'exclusion.

Du moins une seconde résolution est-elle venue compléter la première. La résolution 770, votée le 13 août 1992 par le Conseil de Sécurité, n'aura pas cette chance. Elle porte pourtant sur les camps de détention serbes, dont l'existence a tant choqué à travers le monde, et évoque le recours à « toutes les mesures nécessaires » pour les fermer. Plusieurs mois plus tard, ces camps sont toujours en place, au point que la France menace, début 1993, d'aller les libérer toute seule... pour finalement ne pas bouger.

La résolution 836 du 4 juin 1993, instituant des « zones de sécurité » protégées par la Communauté internationale dans les dernières poches de peuplement musulman, n'a pas connu plus de succès. Semaine après semaine, les habitants de ces zones ont vainement attendu les casques bleus censés les protéger. Les avait-on prévenus que les résolutions du Conseil de Sécurité manquent à ce point de poésie ?

### ***Le trompe-l'œil humanitaire***

Incapable de dissuader l'agression, impuissante à défendre un État reconnu, et à faire progresser les possibilités de règlement politique, la



communauté internationale ne parvient pas non plus à remplir le mandat humanitaire qu'elle s'est assigné. Même limitées à ce cadre, en effet, ses initiatives sont bien souvent marquées par l'incapacité à dépasser le stade des velléités ou des effets d'annonce, une carence que dissimule, aux yeux de l'opinion publique, le spectaculaire ravitaillement de Sarajevo par le pont aérien du HCR. Chargé par les Nations unies d'assurer la mise en œuvre des secours humanitaires en Bosnie, le HCR s'acquitte de sa mission au mieux de ses possibilités, que limitent les effets conjugués de la détermination des belligérants et de la mollesse des grandes puissances. Le déploiement des casques bleus chargés de protéger les convois humanitaires (FORPRONU 2) impressionnera surtout par sa lenteur : quatre mois après le début du conflit, il n'y a encore que 1 700 hommes sur le terrain. Le 13 août, le Conseil de Sécurité vote l'envoi d'un nouveau contingent de 6 000 hommes pour protéger la distribution des secours, mais celui-ci n'arrive que fin octobre et son mandat exclut la protection des populations civiles. Comme si les innombrables difficultés de l'action sur le terrain et des négociations avec les belligérants n'étaient pas suffisantes, l'action des Nations unies est perpétuellement entravée par des conflits entre les États membres et par des divergences entre le secrétariat général et les responsables de terrain sur la définition du mandat. La résolution 770 du Conseil de Sécurité permettait aux casques bleus de prendre « toutes les mesures nécessaires » pour garantir l'acheminement de l'aide humanitaire, mais les Nations unies ont toujours fait prévaloir une interprétation étroite de leur mandat : placées devant l'alternative du recours à la force ou de la négociation pour obtenir l'accès aux victimes, elles ont choisi la seconde solution, l'absence de volonté politique et de moyens ne leur laissant d'ailleurs aucun choix. En conséquence, les casques bleus se retrouvent soumis au bon vouloir des miliciens et deviennent les otages des parties au conflit. Les forces des Nations unies, envoyées pour protéger la distribution de l'aide humanitaire, sont prisonnières d'une conception restrictive de leur mandat qui les empêche même de protéger les organismes d'assistance, voire souvent leurs propres troupes. Sur le terrain, la situation des équipes humanitaires n'est qu'une caricature grotesque de ce qu'est un comportement tolérable, même dans des conditions de guerre, compte tenu du déploiement des forces. Les convois des organisations humanitaires passant par des postes de contrôle pour acheminer des secours aux populations menacées sont fréquemment harcelés, menacés ou pillés par les

miliciens, même en présence des soldats de la FORPRONU, qui se contentent d'observer passivement la situation depuis leurs véhicules blindés. L'ONU n'a pas trouvé les moyens de mettre en place des convois routiers réguliers vers les villes assiégées ou les zones menacées, qui doivent se contenter des largages de vivres par les avions américains. Chargé par la communauté internationale de coordonner les opérations de secours sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, le HCR a toutefois essayé de défendre le respect de certains principes fondamentaux. Mais, lorsqu'en février 1993, il décide de suspendre ses opérations pour souligner le caractère inadmissible des entraves à l'action humanitaire, il est désavoué par le secrétariat général et l'accès aux victimes reste plus que jamais problématique. Cantonnée à des opérations d'approvisionnement dont le volume et la fréquence sont dictés par les assaillants, cette « diplomatie humanitaire » réduit l'humanitaire à un objet de marchandage tactique, et la diplomatie à un simulacre de dialogue, l'un et l'autre renonçant à leurs principes au profit de bénéfices fugitifs et d'accords sans lendemain.

Au printemps 1993, l'État bosniaque est réduit à quelques enclaves isolées telles Sarajevo, Gorazde, Srebrenica... et la question qui se pose alors est celle de leur survie. Les Croates de Bosnie qui contrôlent les voies terrestres vers le monde extérieur rompent leur alliance avec les musulmans et commencent à bloquer les convois, avec l'objectif de s'approprier, par la force, le territoire que le plan Vance-Owen leur attribuait. Les musulmans lancent alors une contre-attaque, rendant cette guerre encore plus complexe. Face à cette situation, les États-Unis, la Grande-Bretagne, la France et d'autres puissances adoptent une proposition de mise en place de « zones de sécurité » protégées par les Nations unies dans une douzaine de villes et de régions encerclées par les forces serbes mais, une fois de plus, sans se donner les moyens de faire appliquer leurs décisions.

L'expérience de Srebrenica est à cet égard révélatrice : il a, en effet, fallu des mois et la détermination du général Morillon pour que les forces des Nations unies aient accès à cette ville assiégée. Les Serbes n'ayant accepté de cesser de bombarder les 40 000 civils qu'à la condition que tous soient désarmés, les forces canadiennes de l'ONU ont donc procédé à une démilitarisation unilatérale des assiégés. Mais, malgré la présence de 150 soldats canadiens, Srebrenica reste en état de siège, prête à être étouffée à tout moment par les assaillants, et dépend totalement de leur bon vouloir pour son approvisionnement et sa sécurité. L'évacuation de quelques

milliers de personnes, essentiellement des réfugiés ayant déjà fui les autres enclaves de Bosnie orientale, fut considérée par les autorités bosniaques comme un « nettoyage ethnique » doux. Les soldats de la FORPRONU n'ont en fait qu'un rôle d'observateurs : ils observent qu'il y a des blessés, que les Serbes ont fait sauter la station d'eau en dehors de la ville, que l'hiver va être rude, mais ils se montrent incapables de prendre les mesures permettant d'aller au-delà de ce constat. Dans la ville assiégée, les conditions de vie restent extrêmement précaires : quinze à vingt personnes s'entassent dans des espaces de cinq mètres carrés et les habitants ne survivent que grâce à l'aide internationale. Le ciment et le combustible, déclarés armes de guerre » par les Serbes, ne peuvent pénétrer dans la ville, toute velléité de reconstruction étant ainsi sapée. Le message adressé par les assiégeants à la population est clair : la protection de ces « zones de sécurité » n'est qu'un trompe-l'œil, la situation réelle des habitants est celle de condamnés en sursis, que les organisations humanitaires aident à survivre dans leur prison.

### ***Le cimetière des principes***

Comme en tant d'autres occasions dans ce pays déchiré, la « force de la diplomatie » a été mise au service de la communication, d'un décor propice aux déclarations de bonnes intentions, tandis que la véritable pièce se joue en coulisses. En attendant une éventuelle intervention qui « sauverait » Srebrenica, Sarajevo, Tuzla, Gorazde et les autres enclaves, le prix des occasions manquées va être élevé. Faute d'un règlement juste de la situation, la guerre risque de traîner en longueur en Bosnie-Herzégovine, des années durant, sous une forme ou sous une autre, avec le risque de se propager bien au-delà de l'ex-Yougoslavie. La création de camps de « personnes déplacées », chassées de leurs terres par la terreur sous le regard d'une Europe plus disposée à trouver des mots d'apaisement qu'à faire régner le droit, augure de temps difficiles. Non contents de rester passifs face à une politique de terreur marquée par la violation systématique des droits les plus élémentaires de la personne humaine, la plupart des pays européens tentent, de surcroît, de dissuader les populations menacées de chercher refuge sur leur territoire. Le désastre de Bosnie a gravement atteint la crédibilité des Nations unies et de ses instruments d'ordre et de sécurité ; il a sérieusement érodé les principes des conventions de Genève sur le droit de la guerre, les valeurs des droits de l'Homme et de la Convention sur le

génocide et a bafoué tous les idéaux sur lesquels s'étaient construites les démocraties européennes au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Tant qu'une décision n'aura pas été prise, les citoyens de l'Europe prospère devront se contenter d'observer en spectateurs, dans l'angoisse, la poursuite des exactions, tandis que des hommes en armes transforment cette partie de la civilisation européenne en cimetière.

### **Srebrenica, le malentendu**

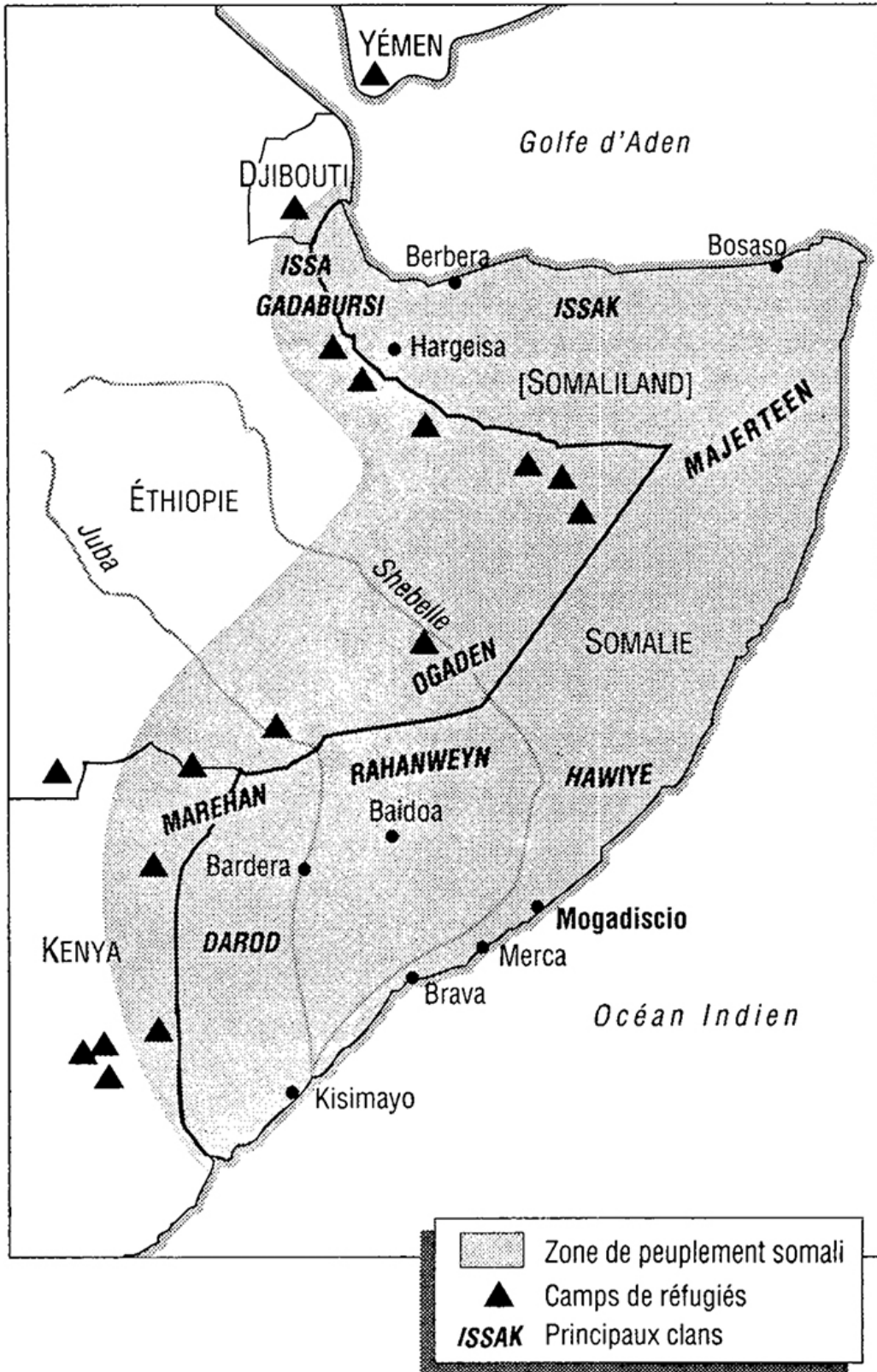
Les souffrances endurées par la population de Srebrenica, cette enclave musulmane de Bosnie assiégée et bombardée pendant plus d'un an, illustrent les limites et les ambiguïtés de l'action « humanitaire » de l'ONU dans l'ex-Yougoslavie.

Alors que la résolution 770, prévoit la mise en œuvre de « toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'acheminement de l'assistance humanitaire », l'accès aux victimes reste, dans les faits, suspendu au bon vouloir des parties. Le passage des convois d'aide est ainsi soumis à l'autorisation préalable des Serbes qui contrôlent le territoire et les chefs locaux qui tiennent le pont de Zvornik, passage obligé vers Srebrenica, bloquent le ravitaillement de la ville. Au début de 1993, la FORPRONU est mise en échec pendant des semaines, tandis que la situation s'aggrave dans l'enclave surpeuplée : les vivres manquent pour les 9 000 habitants et les quelques 30 000 musulmans venus s'y réfugier.

Lorsque les organisations humanitaires finissent par pénétrer dans Srebrenica, à la fin du mois de mars, elles se retrouvent face à un terrible dilemme. Les camions, une fois déchargés, sont pris d'assaut par la population qui veut fuir. Doivent-elles secourir des civils en les évacuant, au risque de participer indirectement au processus de nettoyage ethnique ? Face à la détresse de la population, le HCR décide de procéder à des évacuations, sous le regard ironique des Serbes qui n'en espéraient pas tant.

Quand, en avril, Srebrenica est déclarée « zone protégée », elle découvre le fossé qui existe entre les discours et la réalité. Alors que les résolutions 819, 824 et 836 « décident de promouvoir le retrait des unités militaires autres que celles du gouvernement de la république de Bosnie-Herzégovine », les casques bleus n'ont accès à l'enclave qu'après avoir signé avec les Serbes un accord de démilitarisation unilatérale des musulmans. Progressivement, les assiégeants étranglent la ville, laissant l'aide humanitaire passer au compte-gouttes, et refusent ce qui pourrait contribuer à améliorer à plus long terme les conditions de vie dans ce qui est devenu une ville-prison.





## SOMALIE

Depuis trois ans, la Somalie s'est enfoncée dans une crise sans précédent, marquée par l'éclatement du pays, l'effondrement de l'État et la décomposition de la société. Après vingt ans de dictature sanglante, le pays a sombré, en janvier 1991, dans une guerre sans merci qui l'a fait basculer dans une terrible famine, et il fallut attendre des mois pour que la communauté internationale se décide enfin à réagir. Mais l'indifférence laisse bientôt place à l'interventionnisme. Après l'échec d'un premier déploiement de casques bleus, à l'automne 1992, un corps expéditionnaire impressionnant débarque à Mogadiscio, en décembre. Cinq mois plus tard, les Nations unies prennent le relais mais s'enferment rapidement dans une logique militaire qui risque d'étouffer les préoccupations humanitaires qui avaient pourtant motivé l'intervention internationale.

### *Une crise sans précédent*

Le 27 janvier 1991, Syad Barré vaincu fuyait Mogadiscio au terme de violents combats, laissant dans son sillage une capitale ruinée, un pays exsangue et une société déstructurée. La chute du dictateur ne suffit pourtant pas à rétablir la paix : le combat contre le régime de Syad Barré laisse bientôt place à une lutte de clans qui entraîne le pays dans une spirale de violences et de dévastations. De novembre 1991 à mars 1992, la « guerre de Mogadiscio » achève de réduire la capitale en champ de ruines livré au pillage et aux tirs indiscriminés. Le pays tout entier est parcouru de populations déracinées qui fuient les combats ou cherchent refuge dans les pays voisins pour tenter d'y trouver des moyens de subsistance et un peu de sécurité. Plus de 500 000 réfugiés gagnent le Kenya, l'Éthiopie ou même le Yémen et, dans le sud du pays, des centaines de milliers de déplacés tentent



désespérément d'échapper à un va-et-vient de *pick-up* hérissés de mitrailleuses qui, peu à peu, tissent la toile d'une effroyable famine. Combats et massacres répétés, pillages et destructions systématiques, flux et reflux de populations terrorisées transforment les pénuries en disettes et les disettes en famine. La situation bascule dès le début de 1992 et, en quelques mois, des centaines de milliers de personnes mourront de faim dans un pays abandonné à lui-même et à la loi des armes.

### ***La paralysie onusienne***

Durant les premiers mois de la crise somalienne, la communauté internationale a surtout brillé par son absence : les combats qui précèdent la chute de Syad Barré entraînent l'évacuation des ambassades et des représentations des Nations unies et, pendant près d'un an et demi, seule une poignée d'organisations humanitaires tentera de porter secours aux populations menacées. Jusqu'au printemps 1992, date de l'arrivée d'un représentant permanent du secrétaire général dans la capitale somalienne, les agences des Nations unies se contenteront de timides missions d'évaluation, à partir de leurs bureaux de Nairobi, et il faudra attendre le mois de juin pour que l'UNICEF installe une équipe permanente à Mogadiscio. Dans un environnement marqué par une insécurité chronique et des évolutions chaotiques, les Nations unies auront le plus grand mal à devenir opérationnelles : alors que les besoins d'aide alimentaire sont, dès le printemps 1992, évalués à plus de 50 000 tonnes par mois, le CICR assume pratiquement seul les distributions de vivres jusqu'à l'automne, sans toutefois parvenir à répondre à des besoins d'une telle ampleur. Les agences des Nations unies, habituées à traiter avec des États, auront le plus grand mal à s'adapter à l'absence d'interlocuteurs officiels et seront d'emblée paralysées par des problèmes de coordination : le PNUD, pivot traditionnel du système onusien, réclame la coordination qui lui revient de droit, l'UNICEF, première agence sur le terrain, se réclame de l'antériorité et le Département des affaires humanitaires (DHA), créé récemment pour assumer un rôle de coordination dans les situations d'urgence, cherche à s'imposer aux différents acteurs. En définitive, chacun décide de se coordonner... et c'est en ordre dispersé que les agences se lancent dans des programmes d'assistance, le plus souvent inadaptés. En conséquence, les organisations humanitaires privées continuent de pallier ces carences en poursuivant des programmes d'assistance disproportionnés au regard de

leurs moyens, et les États-Unis mettent en place, en juillet 1992, un pont aérien à partir du Kenya, pour tenter d'enrayer la famine qui fait rage depuis près de six mois et atteint une ampleur sans précédent. Un premier plan d'assistance, élaboré par les Nations unies à l'été 1992, n'a pratiquement aucun impact et un nouveau « plan de 100 jours », lancé en octobre, n'aura guère plus de succès.

Après la conclusion, en mars 1992, d'un cessez-le-feu entre les protagonistes des combats de Mogadiscio, le Conseil de Sécurité des Nations unies décide, le 24 avril, de déployer 50 observateurs et une force de sécurité de 500 casques bleus dans la capitale somalienne (ONUSOM 1). Mais l'essentiel des observateurs n'arrivera qu'en juillet et le représentant du secrétaire général, Mohamed Sahnoun, qui avait les plus grandes difficultés à négocier le déploiement de 500 casques bleus avec les chefs de faction, apprend par la BBC l'arrivée de 2 500 hommes supplémentaires. Après une longue absence, les Nations unies perdent patience et semblent décidées à se passer de l'accord des belligérants. De fait, la démission-renvoi de Mohamed Sahnoun, en novembre 1992, pour avoir publiquement critiqué l'inaction des agences de l'ONU, met fin à la stratégie de dialogue et de négociation menée avec talent par le représentant du Secrétaire général au cours des mois précédents. Dès lors, la situation se dégrade rapidement : les bateaux de secours sont bombardés ou empêchés d'accoster, les attaques de pillards se multiplient, l'insécurité s'accroît, les casques bleus sont réduits à l'impuissance, les chefs de faction se livrent à une surenchère terroriste et les Nations unies, qui placent leurs derniers espoirs dans une intervention internationale, ne craignent pas de déclarer, au risque d'exagérer, que 80 % de l'aide est détournée. Face à l'émotion d'une opinion publique profondément touchée par le drame somalien depuis la découverte tardive de la famine par les caméras de télévision, en juillet 1992, les États-Unis décident d'envoyer une force d'intervention en Somalie.

### ***L'intervention américaine***

Le 3 décembre 1992, la résolution 794 du Conseil de Sécurité des Nations unies autorise « le secrétaire général, et les États membres qui coopèrent, à employer tous les moyens nécessaires pour instaurer aussitôt que possible des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires en Somalie ». Cette résolution donne le signal de la première

grande opération de police humanitaire de l'après-guerre froide et autorise le recours à la force. Plus de 30 000 soldats sont prévus dans le cadre de l'opération *Restore Hope*, sous commandement américain (UNITAF) et, le 9 décembre, les premiers Marines débarquent à Mogadiscio sous les sunlights de toutes les télévisions de la planète.

« Les troupes sous mandat de l'ONU n'auront pas de mal à se faire respecter des gamins armés de kalachnikovs qui font régner la terreur en Somalie », entend-on. L'optimisme ambiant, nourri d'une méconnaissance profonde des enjeux et des mécanismes de la crise somalienne, s'essouffle vite dans les premiers incidents violents et dans une controverse sur l'interprétation du mandat. Alors que l'ONU insiste sur le désarmement des combattants, « condition indispensable pour assurer la sécurité », le commandement américain définit sa mission en termes strictement humanitaires. Cette interprétation, qui laisse de côté le problème crucial du règlement politique, est en effet plus compatible avec un calendrier ambitieux prévoyant le retrait des premières troupes américaines dès janvier 1993 et avec l'objectif « zéro mort » découlant des fragiles motivations d'une intervention principalement initiée sous la pression médiatique.

Au début de l'intervention, la logistique militaire prend le pas sur toute autre considération : le débarquement du matériel de guerre embouteille le port et les convois de vivres vers l'intérieur du pays se font attendre alors que l'assistance alimentaire souffre de ruptures de stocks. Néanmoins, au bout de quelques semaines, les opérations portuaires seront accélérées, les routes principales déminées, les convois de vivres protégés et les distributions de nourriture multipliées. La famine ayant connu son paroxysme durant l'été 1992 et ayant déjà emporté les plus vulnérables, il est certain que *Restore Hope* n'a pas été le seul facteur de normalisation, mais, en levant la plupart des obstacles qui entravaient l'acheminement régulier des secours, elle a permis d'accélérer la reprise.

Mais si l'intervention internationale a permis un développement spectaculaire des opérations de secours, elle n'a pas atteint son objectif en matière de sécurité. Sous une apparence de normalisation, l'insécurité reste la règle et demeure la principale préoccupation des organisations humanitaires. La lenteur du déploiement et l'absence d'une politique cohérente de désarmement ont permis aux milices de se cacher en toute impunité, et la stratégie de concentration des troupes pour assurer leur protection a créé des îlots de sécurité rejetant sur leurs marges les bandes

armées et les pillards. Ilots de sécurité tous relatifs, d'ailleurs, puisque les pillages se multiplient à Mogadiscio et dans de nombreuses villes, au cœur même d'un déploiement spectaculaire de matériel militaire... Malgré tous leurs moyens, les forces internationales ne parviennent pas à instaurer un environnement de sécurité stable, durable et non limité dans l'espace. Ce médiocre résultat s'explique avant tout par une profonde ignorance de la société somalienne, souvent perçue comme une espèce de terrain vague sillonné de voyous armés, par une totale incompréhension de l'économie de la guerre et, surtout, par une focalisation sur des solutions à court terme, au détriment d'une réelle stratégie de désarmement et de recherche d'une solution politique.

Ces déficiences sont d'autant plus préoccupantes, qu'au-delà de la poursuite de la violence et du pillage, les combats continuent, jusque dans les régions en principe contrôlées par les forces internationales. C'est ainsi qu'en février 1993, les hommes du général Morgan pénètrent dans Kisimayo et en chassent, en quelques semaines, les partisans du colonel Jess, préalablement désarmés par les forces internationales. Ce coup de force, au nez et à la barbe des parachutistes belges et du contingent américain déployés dans la ville, porte un rude coup à la crédibilité des forces internationales qui perdent, pour la première fois, leur apparence de neutralité et fragilise, par contrecoup, les organisations humanitaires de plus en plus associées, dans l'esprit des Somaliens, à la force militaire, qualifiée d'humanitaire mais dorénavant perçue comme partie prenante du conflit.

### ***Le retour des Nations unies***

En mars 1993, le Conseil de Sécurité vote la résolution 814 qui prévoit le déploiement de 28 000 casques bleus, pour prendre la relève des forces de l'UNITAF. Les forces des Nations unies sont dotées d'un mandat élargi, notamment en matière de désarmement, s'inscrivant dans le cadre de chapitre VII de la Charte : pour la première fois, l'ONU s'engage, au-delà du maintien de la paix, dans une intervention pouvant la conduire à imposer la paix. Pour la première fois, les États-Unis engagent des troupes sous le drapeau des Nations unies, mais gardent le contrôle du processus, notamment à travers la nomination de l'amiral Howe à la tête du dispositif. Le mandat d'ONUSOM 2 s'étend à toute la Somalie et couvre, non seulement l'aide humanitaire, mais aussi le rapatriement des réfugiés, la réintégration des populations déplacées, l'établissement d'une force de

police, le déminage, le désarmement des factions, le processus de réconciliation politique, la reconstruction du pays et le rétablissement des institutions.

### **Les paradoxes de la protection**

Aux termes de la résolution 794 du Conseil de Sécurité, le principal objectif des forces internationales est « d'instaurer des conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires en Somalie ».

Depuis la chute de Syad Barré, le climat d'insécurité est, en effet, le principal obstacle à l'aide humanitaire en Somalie : il empêche d'atteindre les populations piégées par les combats et met les organisations de secours à la merci des pillards. Les organisations humanitaires qui arrivèrent en Somalie, en 1991, durent recruter des gardes armés pour se protéger et pouvoir travailler. Conscientes de faire une entorse à leurs principes et d'alimenter l'économie de la guerre, elles se résolurent à payer une force dissuasive pour tenter de porter secours aux populations les plus menacées.

L'intervention internationale bouleversa cet équilibre précaire des sécurités négociées pour le remplacer par une protection militaire encombrante. Les organisations humanitaires furent les premières touchées par des mesures de désarmement incomplètes et par ailleurs sans effet sur les bandes armées qui poursuivirent leurs activités au cœur même de Mogadiscio et multiplièrent les embuscades sur les routes du pays. Cette vulnérabilité accrue, alors même que les agences d'aide restaient, par les ressources qu'elles mobilisent, la principale cible du banditisme, s'est traduite par la mort de plusieurs membres d'organisations humanitaires.

Cette insécurité accrue rend les organisations humanitaires de plus en plus dépendantes de la protection des forces étrangères, sans pour autant leur permettre de se passer des arrangements de sécurité somaliens et de sortir du cycle du racket. Par ailleurs, l'association forcée avec les militaires crée un amalgame préjudiciable à la poursuite d'une action indépendante et impartiale. La confusion entre le militaire et l'humanitaire se renforce aux yeux des Somaliens et risque de devenir fatale. À l'heure où les forces de l'ONU sont devenues parties prenantes du conflit, les conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaires en Somalie sont plus précaires que jamais.

Le passage de l'intervention internationale, sous commandement américain, à la nouvelle opération des Nations unies, en gestation depuis janvier et décidé en mars, ne se concrétise qu'au début du mois de mai. La transition s'avère difficile : les casques bleus doivent en même temps assumer l'héritage de *Restore Hope* et regagner la crédibilité perdue par les Nations unies au cours des deux années précédentes marquées d'abord par l'abandon, au plus fort des combats de 1991, puis par l'inaction, au plus fort de la famine de 1992, et enfin par l'attitude des 500 premiers casques bleus qui, loin de protéger l'aide humanitaire, durent se faire protéger par des gardes armés somaliens... Les États-Unis sont pressés de retirer leurs troupes, mais le déploiement des nouvelles forces fait l'objet de longues négociations, encore ralenties par la lourdeur de la bureaucratie, les problèmes de définition de la chaîne de commandement et la question du soutien politique à une intervention d'imposition de la paix.

La famine endiguée, les principaux enjeux de l'aide sont désormais le sort de plus d'un million et demi de déplacés et de réfugiés encore totalement dépendants de l'assistance internationale, la reconstruction des infrastructures et la relance de l'économie. Mais les agences des Nations unies, pourtant les plus à même de définir un plan national de reconstruction, sont une nouvelle fois limitées par des problèmes de fonctionnement et de recrutement. Malgré l'absence d'interlocuteurs étatiques et la fluidité de la situation, elles concentrent l'essentiel de leur personnel dans les bureaux de la capitale, sans arriver à déployer suffisamment de responsables expérimentés dans les provinces. Cette logique bureaucratique se traduit, jusqu'en mai 1993, par le lancement de programmes en forme de catalogues de projets d'urgence, avant que n'apparaisse une véritable stratégie adaptée aux besoins du pays.

L'absence d'orientations à long terme est particulièrement préoccupante dans le domaine politique. Depuis décembre 1992, l'intervention de la communauté internationale est marquée par l'absence d'horizon politique. Pensée d'abord comme une opération éclair, elle s'inscrit, depuis mars 1992, sur une échéance plus longue, mais les objectifs politiques restent flous et le processus de réconciliation nationale n'avance guère. Il est vrai que la crise somalienne est d'une complexité extrême, que l'État s'est effondré et qu'on peut douter de la capacité des intervenants extérieurs de proposer des solutions dans un pays où l'État n'a jamais été qu'une superstructure plaquée sur la société... Il reste que les pratiques de la

communauté internationale laissent perplexe : après avoir légitimé les chefs de faction en en faisant des interlocuteurs privilégiés (tout en tenant un discours sur la nécessaire émergence d'un nouveau leadership), voilà qu'on les exclut brutalement du processus politique.

### ***La logique de guerre***

Les errances et les échecs du processus politique ont mené à un divorce entre l'ONUSOM et le général Aïdeed qui, en réaction, a radicalisé ses positions et incité ses supporters à la violence. Le massacre de 24 casques bleus pakistanais, le 5 juin, provoque une réponse très ferme du Conseil de Sécurité et se traduit par des attaques de l'ONUSOM contre les positions du général Aïdeed qui font de nombreuses victimes civiles. Le 12 juillet, un nouveau raid des Nations unies tourne au massacre, mais le discours de l'ONUSOM reste d'une fermeté inébranlable et exclut toute procédure négociée.

Dans cet engrenage de violence, les organisations humanitaires, qui avaient pu, au prix de quelques compromis, assurer leur sécurité pendant les deux ans de guerre à Mogadiscio, doivent réduire leurs activités dans la capitale, en raison d'une insécurité grandissante et de l'amalgame entre le militaire et l'humanitaire. Les incidents se multiplient, les armes reprennent le chemin de la rue et la xénophobie s'accroît. Les agences des Nations unies, otages de l'opération militaire, sont incapables de remettre en route leurs projets à Mogadiscio : leur personnel ne cesse d'être évacué sur Nairobi ou se trouve piégé dans le quartier général des Nations unies, cible des tirs des partisans du général Aïdeed.

Bien que ce blocage ne soit limité qu'à la capitale et ne remette pas en cause l'activité de l'ONU dans les autres régions du pays, il jette une ombre sur le devenir de l'intervention internationale en Somalie.

Sous son habillage humanitaire, l'intervention internationale en Somalie prend de plus en plus une allure militaire et devient partie prenante du conflit à Mogadiscio. Cette dérive était en quelque sorte contenue dans la focalisation sur le court terme et l'absence de projet politique, perceptible dès le début de l'intervention. En l'absence de stratégie visant à renouer les fils du dialogue et à chercher une solution politique à la crise, le militaire suit sa propre logique et semble devenir une fin en soi. Cette logique des armes s'impose d'autant plus facilement que le volet militaire représente la

principale composante de l'opération, avec un budget dix fois supérieur à celui des agences humanitaires, résultat paradoxal d'une opération qui avait précisément pour prétexte le détournement de 80 % de l'aide par les milices somaliennes... Le problème est d'autant plus grave que le militaire en arrive à étouffer l'humanitaire. L'accroissement des tensions à Mogadiscio et la confusion croissante entre le militaire et l'humanitaire accentuent l'insécurité et réduisent les possibilités d'action des organisations humanitaires dans la capitale somalienne. Le problème est d'autant plus grave que les forces des Nations unies semblent jouir d'une totale impunité et vont jusqu'à prendre pour cible les hôpitaux et les organisations de secours. Les principes essentiels du droit humanitaire sont bafoués par une utilisation immodérée de la force qui, depuis le début du conflit, a fait des centaines de victimes civiles. Les forces des Nations unies, *a priori* chargées de « respecter et de faire respecter » les conventions de Genève, les piétinent allégrement, et l'aide humanitaire, qui au départ avait motivé l'intervention, est aujourd'hui paralysée par l'escalade militaire. La Somalie jette une lumière particulièrement crue sur les contradictions entre la logique militaire et la démarche humanitaire. Elle incite à repenser, au-delà des intentions affichées, l'articulation ambiguë entre le rétablissement de la paix et l'assistance aux victimes.



### **L'impunité du recours à la force**

Le 27 juillet 1993, la résolution 814 du Conseil de Sécurité des Nations unies autorisait l'usage de la force en Somalie pour le rétablissement de la paix, transformant ce pays en un véritable champ d'expérimentation.

Pour la première fois, l'ONU s'autorisait à utiliser la force, non pas de façon dissuasive ou en cas de légitime défense, mais de manière offensive. Inachevé, le dispositif onusien d'emploi de la force n'a pourtant jamais fonctionné. Certaines instances prévues par la Charte, comme le Comité d'état-major, n'ont jamais été créées. Ce sont ces carences que l'on observe aujourd'hui. En Somalie, l'ONU n'est pas au-dessus des lois : elle n'a pas de loi. Habitée à s'interposer, elle ne s'est dotée d'aucun moyen pour fixer les limites de l'emploi de la force.

De libérateurs, les casques bleus sont devenus une faction supplémentaire en Somalie et se trouvent aujourd'hui accusés de violer le droit humanitaire et le droit de la guerre.

En attaquant les installations des organisations humanitaires, en bloquant l'accès aux hôpitaux ou en réprimant des manifestations de civils, l'ONU se place au-dessus des lois de la guerre et affirme son immunité dans l'emploi de la force.

Les ordres sont donnés par l'ONU et exécutés par des contingents nationaux : en Somalie, la hiérarchie militaire est décapitée et la chaîne de responsabilité est rompue. Privée d'un organe capable d'enquêter, de juger et de punir ses propres abus de pouvoir, l'ONU avoue son irresponsabilité juridique et opérationnelle.

Un recours déposé par des ONG auprès du Conseil de Sécurité et des commandants des contingents présents en Somalie, ainsi qu'un rapport du Département de la justice américain, dénoncent formellement cette situation. Ces démarches visent à rappeler que l'ONU est tenue au respect du droit de la guerre et des règles énoncées par les conventions de Genève. Il est essentiel que l'ONU établisse les organes et les rouages permettant d'affirmer le respect de ce droit, de le diffuser et de le faire respecter par ses propres troupes.

**LES RÉACTIONS INTERNATIONALES :  
PARADOXES ET AMBIGUÏTÉS**

# LES PARADOXES DE LA PROTECTION

Depuis trois ans, les interventions armées destinées à protéger les opérations humanitaires se sont multipliées. Est-ce à dire, comme n'ont pas tardé à le proclamer certains politiques, que les conflits sont désormais hors de portée des moyens de secours classiques – et privés ? Vit-on désormais au temps de la charité armée ? Ou bien n'est-ce que le prétexte utilisé par les grandes puissances pour avancer une fois de plus masquées et pratiquer une nouvelle politique des mandats, prélude à une recolonisation du Sud ? Ces diverses interprétations sont en réalité fragmentaires et largement inexactes. Il n'est pas inutile, pour s'y retrouver dans cette délicate question, de revenir au simple point de vue des organisations non gouvernementales et de reconsidérer les problèmes et les paradoxes de la protection de leurs volontaires.

## *Un nouvel environnement conflictuel*

Pendant plus de vingt ans, en allant soigner les civils ou les combattants dans des endroits lointains et supposés dangereux, les ONG ont affirmé l'audacieux principe : aller là où les autres ne vont plus. Consciemment ou non, elles ont accrédité l'idée, non seulement qu'elles prenaient des risques, mais qu'elles prenaient les plus grands risques. En rejetant toute dépendance des États, en franchissant illégalement des frontières, elles avaient fini par se convaincre qu'elles étaient les explorateurs de zones de non-droit, situées hors d'atteinte des autorités légales. De là à en déduire que ces zones étaient hors de toute autorité et que les ONG étaient seules comptables, de haute lutte, de leur propre sécurité, il n'y avait qu'un pas, allégrement franchi dans les médias et souvent avec notre complicité. Il fallait que les héros fatigués, de retour d'Afghanistan ou d'Angola, eussent bravé le danger : ils l'ont bien modestement avoué et d'autres en ont conclu

que les ONG étaient en mesure de braver tous les dangers, sur tous les terrains.

Voilà qu'aujourd'hui, il faut faire tomber le masque. Non, les terrains de la décennie 80 n'étaient pas aussi dangereux que beaucoup l'ont supposé. Dans ces années 80, la protection était accordée *de facto* par les mouvements de guérilla, et ceci pour trois raisons principales :

- Ces mouvements étaient, pour un conflit donné, en nombre restreint. Les humanitaires avaient comme interlocuteurs des organisations politico-militaires structurées et puissantes, contrôlant souvent des territoires vastes et homogènes (Angola, Érythrée, El Salvador).

- Dans le contexte de guerre froide, chacun des belligérants faisait, plus ou moins ouvertement, allégeance à un camp. Le respect des droits de l'Homme et des principes humanitaires était un moyen d'obtenir une respectabilité internationale sur laquelle ces mouvements comptaient beaucoup.

- La logistique de ces guérillas était bien organisée. Elle dépendait en général d'une sorte de poumon économique : le sanctuaire constitué, le long d'une frontière, par des camps de réfugiés contrôlés par un front et ravitaillés par la communauté internationale. Ces sanctuaires humanitaires permettaient aux fronts de disposer d'économies de guerre bien ordonnées, dans lesquelles les civils étaient tenus à l'abri, de l'autre côté d'une frontière. Une grande partie des opérations humanitaires se faisait dans ces camps, donc hors des zones de combats et dans des régions que tous (les pays d'accueil, les mouvements de guérilla et les grandes puissances par l'intermédiaire des Nations unies) s'entendaient à protéger.

Tout cela a rapidement changé ces dernières années :

- Beaucoup de mouvements de guérilla sont désormais privés de leurs soutiens extérieurs (souvent soviétiques) et ont tendance à subir une rapide dislocation. Là où existaient un ou deux interlocuteurs, il s'en trouve désormais des dizaines. La fragmentation peut aller jusqu'à la constitution de petites bandes armées incontrôlables.

- Les jeux de puissance au niveau mondial ne passent plus guère par le soutien des mouvements de guérilla lointains du Sud. Ces conflits obéissent de plus en plus à une logique locale (ou régionale). Le respect des droits de l'Homme et des principes humanitaires n'y est plus de mode. Certaines forces (Sentier lumineux, PKK, Khmers rouges) se sont même fait un

principe de les bafouer pour rompre radicalement avec ces valeurs « du Nord ». Quant aux bandes armées ou aux petites factions, elles espèrent asseoir leur notoriété en menaçant les humanitaires plutôt qu'en les protégeant.

- Surtout, les économies de guerre ont rapidement changé. Les sanctuaires humanitaires ont disparu en de nombreux endroits (par le biais d'un rapatriement des réfugiés, comme au Cambodge, ou d'un changement d'attitude du pays d'accueil, comme en Éthiopie). La guerre quitte les zones frontalières pour se réinstaller au cœur des États. La distinction entre base arrière, territoire libéré et zone de combat a disparu. On trouve aux mêmes endroits des civils en situation d'errance et des militaires en opération. Le Sud-Soudan, l'Afghanistan ou l'Angola sont des terrains sur lesquels s'est nettement manifestée récemment cette déstructuration.

Il en résulte une inéluctable fragilisation des conditions d'action des humanitaires. Contraints, pour atteindre les civils, de plonger au cœur des zones troublées et non de rester sur leurs lisières, ils ne peuvent plus bénéficier de la protection des mouvements armés qui sont eux-mêmes difficilement en mesure de préserver leur propre unité. Bien plus, ces mouvements, qui ne disposent plus de leurs bases arrière le long des frontières, sont tentés de rechercher leur subsistance dans le pays lui-même, par une prédation de la population. Ils lui disputent donc l'aide humanitaire, non comme jadis, en la détournant à sa source, mais en l'ôtant *in extremis* de la bouche de ses destinataires par les pillages de convois, les prédatons des chefs de guerre, les rackets dans les villages, etc.

Il n'y a pas, contrairement à une impression trop souvent formulée, changement de nature des conflits qui, de politico-idéologiques dans les années 70-80, seraient devenus purement économiques. Il y a seulement désorganisation brutale des économies de guerre, qui étaient jusqu'ici centralisées et sanctuarisées pour le plus grand profit des mouvements de guérilla qui avaient dès lors intérêt à en protéger les opérateurs.

Dans ce nouveau contexte, la question de la protection devient centrale pour les ONG. C'est sur ce point qu'achoppe le mythe tenace de leur complète indépendance. Car, incapables par essence de manier elles-mêmes les armes, elles doivent nécessairement s'en remettre, pour assurer leur protection, à des forces dans la dépendance desquelles elles se placent. La question n'est pas nouvelle et bien des ambiguïtés soulevées à l'époque de la guerre froide par la collaboration avec les mouvements de guérilla

constituaient déjà des paradoxes de la protection. Néanmoins, les choses étaient plus simples et les compromis moins apparents. Si les ONG étaient parfois accusées de financer indirectement la guerre, c'était, à l'évidence, contre leur gré. Aujourd'hui, les liens entre l'aide et les armes sont plus violents et plus visibles, qu'il s'agisse de la prédation directement exercée sur les convois, des salaires versés à des gardes armés ou de la cohabitation forcée des humanitaires avec des corps expéditionnaires internationaux.

### ***La protection interne***

Pour assurer leur protection dans le nouveau contexte des conflits, les ONG disposent de deux options principales. La première est l'option interne. Elle consiste à tenter de trouver, sans aucune interférence étrangère, un protecteur à l'intérieur même de la zone de conflit. C'est la méthode qui a été employée pendant toute la période de guerre froide. Notons d'abord que cette configuration stable n'a pas encore disparu partout. Beaucoup de conflits restent de structure homogène ; il est possible d'y approcher les deux ou trois parties en conflit et d'y pratiquer une neutralité visible. Les conflits graves, dépassés, anarchiques, ne doivent pas être, pour le moment, considérés comme la règle. Il reste possible, de la Birmanie à Bougainville, du Tadjikistan à la Mauritanie, du Sri Lanka au Haut-Karabakh, de pratiquer une action humanitaire équilibrée, répartie entre un nombre restreint de parties en conflit qui continuent à jouer le jeu de la protection de manière satisfaisante.

Reste, évidemment, le petit nombre de cas dramatiques où cet équilibre est rompu. En Somalie, au Libéria ou en Afghanistan, il est clair que la structure du conflit a changé : elle n'oppose plus un gouvernement central stable à des groupes rebelles. Elle est une guerre de tous contre tous, où l'ennemi est tout autant le frère et le voisin. Les humanitaires rencontrent là leur premier paradoxe : si, pour se protéger, ils se placent dans la mouvance d'une faction (à supposer qu'ils en trouvent une qui soit suffisamment puissante pour garantir leur sécurité), ils deviennent, de ce fait, l'ennemi de toutes les autres, et ce qui devrait permettre de les sauver est en réalité ce qui les perd. Il est presque impossible d'échapper à ce piège puisque la seule localisation géographique d'une mission, dans telle zone tenue par tel front, suffit à la faire percevoir comme un soutien apporté à un groupe politique bien déterminé.

Le problème des gardes armés est à envisager dans ce contexte. Les ONG n'ont pas les moyens de constituer de véritables armées autour d'elles. Les gardes dont elles ont pu disposer en Somalie n'étaient que la matérialisation de la protection armée d'une des factions. L'effet dissuasif de ces gardes venait moins du fait qu'ils étaient armés que de leur appartenance à un clan puissant. L'autorité naturelle qui s'en dégageait, et dont les armes n'étaient que le symbole, les dispensait d'en faire usage. Cette protection armée est la manifestation visible de la prédation exercée par les factions sur l'aide humanitaire. La subtile ponction opérée autrefois dans les camps de réfugiés (du temps des sanctuaires humanitaires) est remplacée par un tribut payé moins discrètement : le paiement des gardes ou les prélèvements sur l'aide assurent à la faction dominante qui garantit la protection la rétribution de ce service. Les autres, les petits, en sont réduits à pratiquer une prédation à la marge, en grappillant sur les convois, en attaquant les plus faibles.

Cette protection interne est efficace, n'en doutons pas. En Somalie, avant l'intervention internationale, l'action restait possible et à un coût humain relativement faible. Là où elle devient dangereuse, c'est lorsque, saisis d'une horreur sacrée et soudaine devant les détournements qu'ils constatent, les humanitaires ne veulent plus « payer », c'est-à-dire n'acceptent plus un certain taux – négocié – de détournement. Dans ce cas, la puissance protectrice est mise en danger, car elle continue d'être l'objet d'attaques de la part des autres, mais pour un profit qui n'en est plus un. L'économie de guerre est déstabilisée.

Il ne faut pas juger, dans ces conflits internes confus et morcelés, de l'importance du détournement dans l'absolu. Il faudrait le comparer à ce qu'il est – ou était – dans les guerres ordonnées pourvues d'un sanctuaire humanitaire. On verrait sans doute qu'il ne s'en distingue pas fondamentalement. Intervenir dans ces guerres de misère, c'est, si l'on se donne pour objectif d'atteindre les victimes, accepter un degré incompressible de diffusion de l'aide aux combattants. Vieux paradoxe, plus visible aujourd'hui, et qui, indiscutablement, charge l'action humanitaire d'une part de responsabilité dans la perpétuation de ces guerres. Mais que veut-on ? Secourir des civils malgré tout, ou assécher les conflits en asphyxiant les combattants et donc en condamnant d'abord tous ceux qui sont en position de victime désarmée. Ceux qui se déclarent partisans du « zéro détournement », qui, pour tarir le conflit, sont prêts à laisser sans secours la population civile – au motif que les factions se

nourrissent de ce qui lui est apporté –, ne font qu'ajouter une variante à la longue série des méthodes antiguérillas. Déportation de populations, hameaux stratégiques, contre-terreur sur les civils n'ont pas d'autre justification que cet éternel fantasme des pouvoirs en place : vider l'eau pour que le combattant, qui s'y déplace, censément comme un poisson, soit asphyxié. Il est clair que cette voie n'est pas compatible avec la démarche humanitaire, et que l'on ne peut confondre dans l'action deux objectifs : celui de secourir les populations et celui de mettre un terme à la guerre. Il faut accepter une certaine antinomie entre les deux.

### ***La protection étrangère***

Le deuxième contexte que nous devons envisager est le cas où des forces extérieures (d'intervention ou d'interposition) entreprennent d'assurer la protection des secours. Ici encore, distinguons soigneusement deux cas. Tout d'abord, existent dans certains pays – en général d'anciens foyers de guerre froide – des opérations de maintien de la paix fondées sur un accord entre les parties. Tel est le cas, par exemple, au Cambodge après les accords de Paris, au Salvador ou au Mozambique. Ces opérations fixent aux forces des Nations unies un mandat politique global généralement clair : désarmer les factions, organiser le retour des réfugiés, remettre en route l'État, assurer la tenue d'élections libres. Le volet humanitaire de ces opérations pose peu de problèmes. Il est distinct du mandat politique. Il faut seulement prendre garde, dans ces contextes, aux incertitudes de l'avenir. Ces interventions peuvent mal tourner : un exemple en a été donné en Angola. En cas de reprise de la guerre civile, il importe que les organisations humanitaires ne se soient pas trop marquées dans un camp, et qu'elles puissent continuer à jouir d'une relative neutralité. Ces opérations doivent comporter des limites quant à la coordination humanitaro-politique : s'il est nécessaire que la coordination entre agences d'aide soit techniquement effective, il n'est pas souhaitable que s'établisse une véritable collusion humanitaro-politique. À cette réserve près, ces opérations de maintien de la paix posent relativement peu de problèmes aux humanitaires.

Il en est tout autrement du second type d'interventions : celles qui, sans accord entre les parties, consistent pour la communauté internationale à s'arroger la responsabilité de protéger, non pas les populations, mais ceux qui les secourent, c'est-à-dire qui se donnent pour mission de rendre



possible l'action humanitaire. En Somalie, l'appel à la force lancé par le secrétaire général des Nations unies a été justifié par l'ampleur des détournements et le blocage supposé de la situation. Ces arguments semblent étranges après un an de présence internationale dans le pays : les sommes dépensées pour l'intervention alliée sont de loin supérieures à tous les gaspillages et détournements qui ont pu se produire avant l'arrivée des forces internationales. Si vraiment l'objectif était de faire des économies, avouons qu'il n'est pas atteint. Quant à l'argument fonctionnel, le blocage des opérations, force est de reconnaître qu'il a surtout concerné les Nations unies. Du printemps à l'automne 1992, alors que la famine était à son apogée, les ONG et le CICR ont sauvé des milliers de vies et l'opération armée, très tardive, a été créditée d'un succès largement dû à ce que la famine, comme un feu de forêt, était arrivée à son terme, faute de combustible.

Voilà encore un paradoxe de la protection : c'est en ayant recours à cette idée de protection que l'on a justifié une opération dont les véritables racines étaient tout autres. La protection des humanitaires est un prétexte fourni aux gouvernements et aux instances internationales pour dissimuler leurs propres objectifs politiques. Dans le cas de la Somalie, quels furent-ils ? L'appétit médiatique d'un président des États-Unis soucieux de sortir par la grande porte et de gagner le paradis de l'histoire ? Sans doute. Des intérêts stratégiques régionaux dans un pays que l'on prétend décisif pour clore l'anneau protecteur qui entoure l'axe Jérusalem-Riyad ? Cette interprétation n'est guère crédible. Le désir du secrétaire général des Nations unies de ne pas étaler les travers bureaucratiques de son organisation, travers qui s'étaient manifestés politiquement (par la démission forcée de M. Sahnoun, seul à même de relancer la recherche de solutions politiques dans le respect de l'intégrité et de la complexité somaliennes) et qui n'allaient pas tarder à se manifester techniquement (par la faillite du deuxième plan de 100 jours, largement imputable à l'irréductibilité des grands barons onusiens, viscéralement incapables de travailler ensemble) ? Il y a sans doute là l'une des raisons principales. L'ONU a déclaré la protection impossible et en a appelé à l'aide militaire extérieure dans le but évident de sortir de la crise « par le haut », sans étaler crûment ses propres insuffisances politique et technique.

On ne peut nier qu'il y ait eu des difficultés avant l'intervention, et que le problème de la protection se posait. Mais à voir avec quelle acuité il s'est

encore posé après elle, à prendre en compte le coût de cette opération, on ne peut s'empêcher de penser que la protection des humanitaires est un objectif largement usurpé pour une intervention dictée par de tout autres motifs. Si l'on compare cette situation avec celle de l'ex-Yougoslavie, ce paradoxe devient éclatant. En nul autre endroit, l'objectif de protéger les humanitaires n'a été plus clairement utilisé aux fins de dissimuler d'autres préoccupations, et d'abord celle de ne pas véritablement protéger les populations. En choisissant d'assurer la sécurité des convois de nourriture, les gouvernements occidentaux et les Nations unies ont pu donner l'impression d'une imposante mobilisation de forces, tout en évitant soigneusement que cette force accomplît son ouvrage naturel, c'est-à-dire s'opposât fermement à d'autres forces, celles mêmes qui étaient responsables de l'agression.

Ce premier paradoxe de la protection externe, celle opérée par des corps expéditionnaires, est donc, si l'on peut dire, congénital. La prétendue dimension morale des gouvernements, que ce siècle aurait sur sa fin laborieusement atteinte, dissimule mal un très vieux penchant des politiques : celui de masquer leurs intérêts sous le couvert d'objectifs moralisants. Ce piège me semble autrement plus important que cet autre, souvent mis en avant et qui me paraît sans fondement : la protection des humanitaires serait le prétexte pour les États d'une nouvelle démarche coloniale. De même que les Anglais ou les Français prenaient ombrage des assassinats de missionnaires pour pacifier et conquérir leurs futures colonies, les armées volant au secours des humanitaires viendraient étendre leur domination sur des pays qui tendaient à leur échapper. Cet argument méconnaît le contexte historique. Nous n'en sommes plus aujourd'hui à une phase d'expansion et l'espace n'est plus le critère déterminant de la puissance. La demande de Sud a baissé, les terres « historiques » se rétractent et les grandes puissances abandonnent des positions fermement tenues. Ce n'est pas pour en conquérir d'autres que ruinent l'anarchie et la guerre. Non, la protection des humanitaires est plus généralement le moyen de faire peu, de calmer l'émotion de l'opinion, de déguiser des abandons plutôt que le masque d'une nouvelle poussée hégémonique.

Mais pour juger de ces interventions, il ne suffit pas de considérer leurs fondements : encore faut-il voir à quoi elles aboutissent. Les humanitaires pourraient se consoler d'être protégés pour de mauvaises raisons si toutefois ils l'étaient de bonne manière.

## ***Logique politico-militaire contre logique humanitaire***

Ce n'est pas le cas. Tout au contraire, l'intervention armée complique la situation et, après une phase de première et relative accalmie, elle accroît l'insécurité plus qu'elle ne la réduit. Ce mécanisme a été observé dans les trois grandes opérations militaires à but humanitaire lancées en deux ans : au Kurdistan, en ex-Yougoslavie et en Somalie. Sur ces terrains, on peut distinguer deux cas de figure. Dans le premier cas, les armées « humanitaires » sont elles-mêmes belligérantes, c'est-à-dire directement impliquées dans le conflit. Ce fut le cas au Kurdistan. Leur harcèlement et celui des humanitaires civils avec lesquels elles sont immédiatement confondues n'est que la poursuite logique de la guerre. Lorsque les Irakiens – selon toute vraisemblance – téléguident des attentats contre les agences des Nations unies présentes dans les zones kurdes, ils ne font que prolonger leur volonté de mettre les Américains en échec et de libérer leur territoire. Tout naturellement, puisque les armées alliées se sont déplacées sur le terrain humanitaire, leurs adversaires irakiens le font aussi et n'hésitent pas à prendre pour cible des volontaires en mission, comme ce fut le cas lors de l'assassinat d'un membre d'Handicap International au printemps 1993.

L'autre cas est celui où les forces militaro-humanitaires ne sont pas *a priori* partie au conflit. Dans l'ex-Yougoslavie ou en Somalie, les casques bleus sont l'émanation d'une communauté internationale par ailleurs absente – ô combien – de la scène politique locale. Toute l'ambiguïté de ce type d'opérations est là : ce sont des actions pour l'action, à motivation souvent exclusivement médiatique ; il s'agit de calmer l'opinion publique en « faisant quelque chose ». Mais le choix de se porter sur le terrain humanitaire est la conséquence d'un manque cruel de perspective politique. Protéger les humanitaires devient un but en soi et remplace cette exigence connue de toute éternité par les militaires quand ils font usage de leurs armes : soumettre l'action guerrière à une fin politique. Ce nouveau paradoxe de la protection est en somme celui-ci : l'humanitaire permet de faire intervenir des armées sans leur conférer de programme politique précis.

Mais on n'échappe pas si aisément à Clausewitz, et ces corps expéditionnaires « neutres » sont immédiatement conduits à affronter les conditions réelles du conflit et à y changer de nature. Dès leur arrivée dans le pays, les soldats humanitaires font l'amère constatation que s'ils n'ont,

pour leur part, pas d'opinion sur le conflit, les belligérants ont, en revanche, leur idée sur ce qu'ils espèrent ou redoutent des forces internationales. En Somalie, les premiers casques bleus ont fait l'expérience de la grande réticence à leur égard du groupe dominant (celui du général Aïdeed), en passe – croyait-il – de s'emparer seul du pouvoir. Quant au président par intérim Ali Mahdi, il était, au contraire, très demandeur d'une interposition internationale. Si le général Aïdeed a finalement fait bon accueil aux troupes américaines, c'est en vertu de ce principe machiavélien : ce qu'on ne peut empêcher, mieux vaut le vouloir. Mais avant même d'œuvrer sur le terrain somalien, les forces internationales avaient déjà en face d'elles un réseau complexe de sympathie et d'hostilité.

Dans l'ex-Yougoslavie, tandis que de jeunes casques bleus, pleins d'idéal humanitaire, continuent d'arriver de France ou du Royaume-Uni en sauveurs, ceux qui les y ont précédés ont eu rapidement la désagréable surprise de voir que chacun avait sur eux sa petite idée, fort peu humanitaire. Les Serbes, dès le début du conflit, les ont vus comme une gêne pour leurs conquêtes à venir ; les Croates les ont d'emblée accusés de geler les acquis territoriaux de leurs ennemis. Les musulmans, quant à eux, criaient leur déception de ne leur voir attribuer qu'un mandat humanitaire.

Le paravent humanitaire tout de suite mis à mal sur le terrain, les forces des Nations unies sont prises dans un engrenage défensif où, faute d'un objectif politique d'ensemble, elles agissent au coup par coup. Rapidement, elles troquent l'humanitaire contre un autre paravent qui est celui de l'action militaire tout court. Après être venues défendre les humanitaires, les armées alliées prennent pour objectif de se défendre elles-mêmes.

En Somalie, cette évolution est particulièrement nette. Un ennemi est officiellement identifié, qui représente le Mal. Défaire le général Aïdeed semblait, à l'été 1993, être devenu le nouveau but de la guerre. Après avoir sacrifié, au départ, à la fiction du tout-humanitaire – au point de négliger ces actions essentielles qu'auraient été le désarmement et la neutralisation des factions – voilà que la force internationale s'engouffre dans l'option du tout-militaire – au point de ne pas hésiter, en cas de besoin, à tirer des missiles sur les maisons des ONG. Revirement à 180° ? Au contraire. Entre ces deux phases existe une grande continuité : celle de l'absence de projet politique pour la Somalie. Que veut-on faire de ce pays, pourquoi y est-on intervenu ? Faute de réponse de fond, l'opération est placée à la remorque

d'objectifs fragmentaires et provisoires : humanitaire d'abord, militaire ensuite, selon une logique implacable.

Cette évolution observée en Somalie se retrouve, bien qu'avec des traits différents, dans l'ex-Yougoslavie. Si, dans le premier cas, le choix politique a consisté à identifier à toute force un ennemi là où il ne s'en distinguait pas, dans le second, en Bosnie, il a consisté, à l'inverse, à ne surtout jamais désigner un ennemi qui pourtant n'était guère difficile à localiser. Œcuménique par vocation, l'intervention internationale en Bosnie avait pour but essentiel de ne pas être une véritable intervention. Le fait de rester humanitaire, à toute force, n'était pas la manifestation d'une pureté originelle préservée envers et contre tout, mais la matérialisation d'un choix politique cynique, effectué dès le départ : laisser gagner les Serbes. Cette impuissance, cultivée avec passion, s'est trouvée placée dans un cercle vertueux. Lorsqu'on ne veut pas désigner d'agresseur, les circonstances s'entendent toujours pour vous donner raison. La passivité des forces de l'ONU signifiant, de fait, une résignation à l'écrasement des Bosniaques, finit par entraîner ceux-ci à des provocations contre les casques bleus, dans le but de les faire réagir (ou plutôt, simplement, agir). Attaqués par ceux-là mêmes qu'ils avaient pour mission de défendre, les forces des Nations unies eurent alors beau jeu de constater, navrées, que les torts étaient vraiment partagés et l'impuissance légitime.

Les paradoxes de la protection, s'emboîtant comme des poupées russes, ont fait du conflit yougoslave une série de démissions, justifiées d'abord par le désir de protéger les populations, puis par celui de protéger les protecteurs jusqu'à ce qu'enfin, le paradoxe atteignant son comble, les gouvernements finissent par mettre en avant, comme motif de leur passivité, la crainte de compromettre la sécurité... des contingents qu'ils avaient engagés. Lorsque l'on se résout au sacrifice de la victime pour ne pas mettre en péril la vie de celui qui a pour mission de la protéger, on se dit que l'alliance humanitaire-politique est décidément pleine d'aspects inattendus.

### ***Une échelle de clarté politique***

La cohabitation militaire-humanitaire prend, on l'a vu, des aspects variés. On peut, pour résumer, dire qu'elle se répartit sur une sorte d'échelle de clarté politique. Tout en haut de cette échelle viendraient les opérations de maintien de la paix issues d'accords internationaux telles celles du

Salvador, de l'Angola ou du Cambodge. Dans ce cas, l'objectif politique est clair : désarmer les factions, préparer le pays à des élections libres. Le volet humanitaire pose, nous l'avons vu, peu de problèmes (à condition que l'on n'impose pas une trop étroite et dangereuse coordination humanitairopolitique).

En dessous, viennent des opérations où les forces internationales poursuivent des buts de guerre clairs pour elles, mais peu avouables, ou que, pour diverses raisons, elles souhaitent habiller de sollicitude. Tel est le cas au Kurdistan. Dans ces cas, l'entrée en scène de l'humanitaire traduit malgré tout un certain flottement politique (par exemple, lorsque les Alliés ont décidé, en mars 1991, de ne plus chercher à déstabiliser Saddam Hussein et de ne secourir les Kurdes que de façon humanitaire). Plus que jamais, dans ces circonstances, l'action humanitaire requiert indépendance et neutralité, et les ONG doivent se tenir prudemment à l'écart de toute collaboration – *a fortiori*, de toute intégration dans le dispositif politico-militaire.

Plus bas encore dans l'échelle de la clarté politique, viennent des interventions telles que celle de l'ex-Yougoslavie, dans lesquelles les grandes puissances n'ont pas de but de guerre très clair, mais où, en cherchant bien, on pourrait trouver à cette passivité de troubles raisons politiques : celles de « laisser faire dans les Balkans », et d'accepter que s'y installe, par la force, un ordre stable.

Enfin, tout en bas, on trouve les interventions de type somalien, où la rationalité politique fait radicalement défaut et où la communauté internationale s'abrite derrière des faux-semblants (humanitaire hier, militaire aujourd'hui) pour éviter d'avoir à répondre à cette question simple : que fait-on en Somalie ?

Cette échelle a pour mérite de montrer que l'action humanitaire n'a pas *a priori* pour ennemi l'action politique, voire politico-militaire des États. Lorsque cette action politique est claire, il est facile aux humanitaires de se situer par rapport à elle en toute indépendance, d'y collaborer ou de s'y opposer, de s'y joindre ou de s'en démarquer. Le véritable ennemi des humanitaires, c'est le flou des objectifs politiques. Le danger vient de ces opérations sans véritable but, dans lesquelles l'ambition de protéger les humanitaires (qui n'en demandent pas tant...) se substitue à une véritable réflexion sur les buts de l'intervention armée. Tout le monde a beaucoup à perdre dans cette confusion. Les politiques et les militaires d'abord, car la

phase humanitaire passée – et souvent vite passée –, ils se retrouvent dans la pire situation qui soit, à Sarajevo, à Mogadiscio ou ailleurs : quel usage faire de la force, lorsqu'on ne sait pas ce que l'on veut ? Mais les humanitaires ont aussi tout à craindre de cette protection forcée qui les entraîne dans le vaisseau sans pilote de ces armées dites de la paix.

Le malheur est que l'effondrement de l'humanitaire, dans l'attelage militaire-humanitaire, ne concerne pas seulement l'humanitaire d'État, celui des armées ou des agences internationales. C'est l'ensemble du champ humanitaire qui disparaît sur ces terrains. La traditionnelle délimitation d'un espace neutre par Henri Dunant, d'où les belligérants sont absents, vole en éclats au cours de telles opérations. C'est à une invasion du domaine humanitaire que l'on assiste de tous côtés. Les armées internationales s'en rendent les premières coupables, en mélangeant abondamment, dans les objectifs mêmes de leurs interventions, considérations politiques et considérations humanitaires. Leurs ennemis, sur le terrain, répondent à cette transgression en la commettant à leur tour : les Irakiens s'en prennent directement aux humanitaires, confondus avec les Alliés ; les Somaliens, lorsqu'ils tirent sur des casques bleus, prennent également pour cible les agences d'aide ; dans l'ex-Yougoslavie, les croix rouges ont depuis longtemps été transformées en mires pour les fusils.

Jamais, en trois ans, autant de membres d'organisations humanitaires, sur ces terrains marqués par les interventions militaires, n'ont payé de leur vie leur engagement. Ces victimes jettent un démenti sanglant à la face des petits marquis de la générosité démagogique qui répètent complaisamment que plus on est d'humanitaires, plus on rit, et que le militaire, les États, les institutions politiques internationales sont les bienvenus sur ce chantier de jeunesse. Rappelons ce principe élémentaire, celui du droit international humanitaire : l'intervention humanitaire, sur ces terrains difficiles et dangereux, qui n'ont rien à voir avec le secours aux blessés sur l'autoroute du Soleil, impose l'impartialité et l'indépendance politique, toutes qualités que les armées et les gouvernements ne sauraient, par essence, jamais posséder.

Le nouveau contexte des conflits pose aux ONG des questions qui ne sont pas insurmontables. On a d'abord cru, dans un premier temps, que face à la complexité des situations somalienne ou yougoslave, le temps des ONG était révolu et que, protection oblige, les armées allaient entrer en force sur

la scène humanitaire. Il faut déchanter. La militarisation de la protection des opérations de secours par des forces extérieures est un piège mortel qui risque de faire sombrer toute action humanitaire dans une logique politico-militaire qui, précisément, la condamne.

*A contrario*, les ONG ont fait montre, sur ces terrains, de souplesse et de lucidité qui leur ont permis, en Somalie par exemple, d'être présentes pendant toute la crise, à un coût humain faible, et d'y assurer l'essentiel des secours. Ceci au prix de détournements certes importants mais n'excédant pas par leur ampleur les trafics connus jadis dans les sanctuaires humanitaires des guérillas de frontières ni, *a fortiori*, les énormes dépenses militaires « de protection » liées au déploiement du corps expéditionnaire américain en Somalie. Que les grandes puissances veuillent intervenir sur les terrains de guerre, c'est leur affaire. Ne leur donnons pas le merveilleux prétexte de venir protéger les humanitaires. S'il est difficile aujourd'hui pour les humanitaires de se protéger seuls, il leur est encore bien plus difficile de le faire quand s'exerce, théoriquement à leur profit et pratiquement à leur détriment, la sollicitude armée des politiques en mal de politique.

Jean-Christophe RUFIN



## COMMENT LES MÉDIAS VIENNENT AUX CRISES

Pourquoi le tremblement de terre d'Arménie de décembre 1988 a-t-il provoqué une mobilisation médiatique et publique d'une telle ampleur tandis que, la même année, plus de 250 000 personnes avaient péri de mort lente, par la faim et par la guerre, au Soudan ? Comment l'extraordinaire imposture de la « révolution roumaine » a-t-elle été possible, avec ses faux chamiers, ses fausses milices libyennes, son faux génocide, sa grande parade humanitaire, ses faux démocrates, le tout produit en direct sous nos yeux ? Pourquoi le premier film montrant la famine de 1984 en Éthiopie n'a-t-il entraîné qu'un vague frémissement au Royaume-Uni, tandis que le deuxième, diffusé trois mois plus tard, provoquait un électrochoc dans tout l'Occident ? Par quel mystérieux phénomène le Libéria se retrouve-t-il sous les spotlights pendant plusieurs semaines en 1990, pour ne plus jamais apparaître par la suite, malgré la poursuite de la guerre et la présence d'une force d'interposition ? Pourquoi les guerres qui ensanglantent le Caucase, en Géorgie et dans le Haut-Karabakh, et l'Asie centrale, au Tadjikistan et en Afghanistan, sont-elles si rapidement évoquées tandis que nos aventures militarohumanitaires en Bosnie et en Somalie sont inlassablement reprises sur les écrans ? Pourquoi, enfin, la Somalie a-t-elle si peu intéressé les médias jusqu'en juillet 1992, pour devenir brutalement, à l'instar de l'Éthiopie sept ans auparavant, la « coqueluche » humanitaire de l'Occident et le laboratoire d'un nouveau type d'intervention militaire ?

Influencés comme leurs contemporains par les humeurs changeantes et les vents dominants de leurs sociétés, les membres des organisations humanitaires sont, par la nature même de leur action, confrontés en permanence à ces questions. Non seulement parce que le soutien matériel et moral de l'opinion publique leur est indispensable pour agir librement et efficacement, mais aussi parce que les réactions des gouvernements et des

Nations unies face aux crises majeures sont étroitement tributaires de l'état de l'opinion, qu'ils la suivent pour être en phase avec elle, ou qu'ils la façonnent pour s'assurer de son soutien. On verra qu'en pratique ces deux processus sont souvent à l'œuvre simultanément, la mise en phase passant par un travail de façonnage. Enfin, parce qu'au-delà même d'éventuelles réactions internationales, le silence est toujours complice des oppressions et que, si la connaissance d'un drame n'allège pas nécessairement la détresse, elle est tenue pour un acte de justice minimal : à défaut de voir les éventuels coupables punis, l'idéal de justice exige que les victimes soient au moins reconnues.

Aucune loi générale ne peut cependant rendre compte du processus par lequel un bouleversement interne devient un événement international puis, éventuellement, une crise devant laquelle la communauté internationale est mise en demeure de réagir. Il suffit, pour s'en convaincre, de comprendre que sont mis en jeu pour cela des phénomènes et des interactions aussi complexes que les représentations et l'imaginaire collectifs, la disponibilité d'une société vis-à-vis de sollicitations étrangères à ses préoccupations immédiates, l'impact des médias, les processus de décision politique... et cette liste n'est pas exhaustive.

### ***Conditions requises pour fabriquer un événement international***

Ce ne sont donc pas des réponses, mais des éléments de réflexion critique que nous proposons ici. En commençant par avancer quelques-unes des conditions que l'expérience nous a amenés à repérer, conditions nécessaires, mais non suffisantes, pour transformer un bouleversement en un événement international :

- Ce sont les images et non plus seulement les mots qui font aujourd'hui l'événement, à condition d'être disponibles sous forme d'un flux continu, le « robinet » devant être utilisable quotidiennement pour obtenir un effet cumulatif. C'est à ce prix que la lutte contre la noyade par le flot des autres informations peut être victorieuse. Ici, et seulement ici, interviennent les moyens financiers et les choix rédactionnels d'un journal.

- Le bouleversement doit être isolé, sous peine de subir un irrémédiable effet d'éviction par un bouleversement concurrent : un journal télévisé ne peut traiter deux famines sur le même plan. Sans doute en raison de sa situation géographique et de ses implications politiques, le conflit de l'ex-

Yougoslavie, couvert en même temps que la Somalie, représente une notable exception à cette « règle ».

- La présence d'un acteur-médiateur – personnalité ou volontaire d'organisation humanitaire – est requise, pour « authentifier » la victime, permettre la canalisation de l'émotion suscitée, instaurer tout à la fois la distance et le lien entre spectateur et victime.

- Au-delà cependant de l'habillage scénique, la victime doit être elle-même spontanément acceptable : les chi'ites irakiens n'ont ainsi aucune chance de passer ce filtre invisible, pas plus que les Palestiniens du Koweït ou les Iraniens, quelles que soient les exactions qu'ils subissent.

Ce n'est pas du processus de prise de conscience à l'œuvre dans une société, mais de la « fabrication » de l'actualité que veut rendre compte cet ensemble de règles, qui n'est cohérent qu'à la condition de se défaire de cette conscience télévisuelle du monde qui se donne volontiers pour connaissance. L'image électronique et la rapidité de transmission de l'information ont réduit, dit-on en effet, le monde aux dimensions d'un village où chacun voisine avec tous. Dans les pays industrialisés, nul ne peut aujourd'hui être tenu dans l'ignorance de ce qui se passe autour de lui puisque chaque maison, chaque rue du « village planétaire » est balayée en permanence par les faisceaux électroniques qui retransmettent instantanément l'événement en cours. « Donnez-nous 18 minutes et nous vous donnerons l'univers », proclamait *Satellite News Channel*, au lendemain de la mort de Leonid Brejnev. Les Américains – et tous ceux qui s'abreuvent à une source d'informations libre – avaient effectivement appris la mort du Premier Secrétaire du Parti avant les Soviétiques. Les satellites, les progrès incessants dans la précision et la miniaturisation des moyens de transmission et de réception ont, entre-temps, multiplié le rendement de la performance technologique dont *Satellite News Channel* était si fier : aucun pouvoir d'État ne peut désormais prétendre au monopole de l'information et les sujets d'un dictateur apprendraient aujourd'hui la mort de leur tyran au même moment que le reste du monde.

Le soulèvement des étudiants de Pékin, le siège de Sarajevo, le débarquement des Marines en Somalie, les émeutes de Los Angeles nous sont quotidiennement servis à l'heure du repas, accréditant l'idée d'une universelle téléprésence où s'abolissent le temps et la distance. Cette parfaite ubiquité, attribut du divin, fait de la « galaxie McLuhan » une sorte d'Olympe électronique. De cette régie planétaire, les nouveaux dieux que

nous sommes contemplerait un monde dont chaque soubresaut serait scruté en temps réel, dont les bouleversements s'afficheraient instantanément sur nos écrans, produisant *ipso facto* une conscience mondiale. De fait, chacun peut disposer aujourd'hui d'une somme inédite de renseignements sur les chaos de la marche du monde, tout événement important est au moins signalé, même s'il est immédiatement englouti dans la masse des informations que nous recevons en permanence. De fait, aucune famine, aucune guerre, aucune oppression n'est restée durablement et totalement ignorée, ce qui a pu faire dire que l'horreur était désormais impossible, l'image étant la pire ennemie de l'indifférence et de l'arbitraire et le véritable support d'une conscience mondiale.

Cet optimisme technologique, qui fait marcher d'un même pas la connaissance et la conscience, repose en réalité sur le « coup de force symbolique » (Bourdieu) que constitue la formule même de « village planétaire ». Avancée par Marshall McLuhan, cette parabole, remontant à la première tentative de réflexion sur la télévision, s'est rapidement imposée comme une évidence, à partir de laquelle s'élaborent des questions qui tiennent pour acquis cet universel voisinage. Rien n'est moins évident, pourtant, que cette notion, qui doit assurément son succès à la charge d'espoir et à la force d'évocation en raccourci qu'elle contient, version électronique du royaume d'Utopie. Ainsi, pour expliquer que l'information n'existe qu'en rupture des habitudes, cite-t-on fréquemment l'exemple du chien et de l'archevêque : un chien qui mord un archevêque ne nous donne pas une nouvelle ; tandis qu'un archevêque qui mord un chien, voilà une information digne d'être diffusée. Cet exemple classique et démonstratif nous fait toucher du doigt la raison pour laquelle « les trains qui arrivent à l'heure » sont hors actualité par définition, appartenant en fait aux registres de la publicité ou de la propagande. Mais il est incomplet et trompeur en ce qui concerne l'actualité internationale. Dans une collectivité, en effet, chacun intègre le langage nécessairement elliptique de l'information dans un ensemble de sentiments, de représentations, de connaissances, qui forment son contexte spécifique : l'idée que l'on a, en l'occurrence, du comportement habituel des archevêques et des animaux domestiques, la fréquence, somme toute modeste, des voies de fait perpétrées par les premiers sur les derniers. Nous disposons, autrement dit, d'une syntaxe, au sens d'un ensemble de règles présidant au regroupement des mots ou des significations, qui fournit leurs niveaux de sens et une signification

commune aux messages qui nous parviennent en provenance de cercles relativement proches.

L'image d'un enfant somalien décharné, les paupières couvertes de mouches, mordillant une racine sur fond de pillage de convois alimentaires, scène mille fois représentée, délivre un message dont le sens immédiat, la détresse d'un enfant, est clair. Les significations secondaires, elles, ne sont bridées par aucune syntaxe. Ou plutôt, elles s'inscrivent dans une syntaxe « par défaut », bâtie à partir d'images antérieures : terres craquelées, roitelets criminels, guerres tribales, démographie galopante, masses grouillantes d'analphabètes, épidémies meurtrières, bref une imagerie évocatrice d'un Moyen Âge fantasmatique marqué au sceau du malheur. Point de place, dans cette fresque, pour la réalité d'une vie en société, ses diverses structures sociales, ses réseaux de pouvoir et ses rapports de force, ses représentations et sa culture. Dès lors, le seul repère familier, la seule passerelle avec un monde aussi impitoyable et anachronique, est l'image de la victime, point de passage obligé sur lequel nous reviendrons.

La guerre du Vietnam avait révélé le pouvoir de l'image, sa capacité à mobiliser les réserves d'indignation du public, à une époque où l'espoir en politique n'était pas encore discrédité. L'étendard de la liberté, dont le général Westmoreland voulait recouvrir les villages napalmés par ses soins, a été effectivement mis en pièces par les films et les photos des journalistes. Mais ce qu'attendaient les opposants à cette guerre impériale n'était, bien entendu, pas une information sur les conditions dans lesquelles étaient conduites les opérations militaires américaines. Ils attendaient une confirmation de la justesse de leurs positions que résumait, aujourd'hui encore, les photographies emblématiques de ce conflit : la terreur d'une petite fille nue, fuyant un village en feu, et un officier sud-vietnamien abattant de sang-froid un combattant vietcong. Avant d'être le révélateur d'une vérité cachée, l'image ratifiait un discours préexistant.

### ***Marée haute de l'humanitaire et basses eaux idéologiques***

Depuis, les secousses médiatiques dans les pays riches n'ont plus jamais provoqué de manifestations et de mouvements d'opinion perceptibles. Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, c'est exclusivement sur le terrain humanitaire que nos sociétés se sont exprimées. De l'Ouganda à la Bosnie,

de l'Éthiopie à l'Arménie, du Cambodge à l'Afghanistan, la morale humanitaire règne désormais sans partage, pour le meilleur et pour le pire. Par ailleurs, la puissance de la télévision s'est accrue dans des proportions telles, que c'est le centre de gravité même de l'information qui a basculé de son côté. Les titres de la presse écrite s'alignent dans une large mesure, depuis le début des années 80, sur ceux des journaux télévisés qui détiennent désormais le lourd privilège de tirer l'actualité et de « faire » l'événement.

La coïncidence de ces deux phénomènes totalement indépendants est d'une grande importance pour la suite. C'est en effet au cours de cette période que l'humanitaire prend son essor, apparaissant comme la seule forme encore défendable d'engagement collectif, se déployant sur le terrain laissé vacant par le radicalisme idéologique et se nourrissant du déclin de celui-ci. Avec l'exode des réfugiés d'Asie du Sud-Est, et tout particulièrement celui des *boat people* en 1979, puis avec la famine de 1980 du Karamoja (Ouganda) apparaissent les premières grandes campagnes humanitaires télévisuelles débouchant, plus ou moins rapidement, sur les premières opérations militaro-humanitaires avec engagement de troupes et de moyens logistiques sur le terrain. Moribond dans les esprits, le communisme était encore bien vivant comme système politique, et la tension Est-Ouest réduisait à quelques territoires marginaux ce type d'engagement. Reste que c'est le moment où le destin des hommes dans le monde a commencé à se mêler à la vie quotidienne des Occidentaux, sous les auspices de l'assistance humanitaire, l'épopée des *french doctors* supplantant rapidement celle des héros à la Che Guevara, romantiques certes, mais disqualifiés pour cause d'abus de goulag. Le volontaire humanitaire, nouveau personnage de l'actualité, ni chef d'État ni guérillero, mi-artiste, mi-expert, se laisse voir autour des brasiers qu'allume l'Histoire en marche. Simultanément acteur et narrateur, il a pris le relais de la politique et assure désormais la médiation, avec une réalité qu'il sait ramener à une composante centrale – la victime et les soins qu'il va lui prodiguer –, allant spontanément au-devant d'une représentation sociale exprimée dans les mêmes termes.

Si cette nouvelle forme d'action humanitaire, faite de coups de gueule, de médecine d'urgence et d'engagement physique, semble faite pour le journal télévisé, c'est que l'une et l'autre fonctionnent avant tout sur le registre de l'émotion. Rapide, simple, concrète, du moins en comparaison avec le

traitement politique de problèmes exotiques, l'action humanitaire excelle à se présenter sous une forme aisément accessible et immédiatement valorisante : le tandem victime-secouriste est ainsi devenu l'un des emblèmes de cette fin de siècle. « Les hommes ne se posent que les problèmes qu'ils peuvent résoudre », disait Marx. Le journal télévisé, pourrions-nous dire en le paraphrasant, ne nous apporte que les émotions que nous pouvons apaiser. Ce qui se traduit, en pratique, par une sélection automatique de sujets, effectuée à deux niveaux : le niveau physique de « l'entonnoir » d'une part, le journal télévisé étant soumis à des contraintes de durée et de rythme qui interdisent le traitement de plus de deux crises internationales par édition. Le niveau symbolique du « statut de la victime » d'autre part, celle-ci ne prenant véritablement corps qu'à la condition de pouvoir être vue comme une effigie de la souffrance injuste, de l'innocence meurtrie. Victime d'une nature cruelle, d'une guerre absurde – les guerres des autres sont toujours absurdes –, de bandes armées impitoyables, ou d'un dictateur sanguinaire, mais victime pure, non participante. Au point que l'on est presque amené à s'excuser, à se justifier, lorsque l'on est pris en « flagrant délit » de soins octroyés, conformément aux principes humanitaires, à des combattants. Une illustration paroxystique de cette exigence de pureté victimaire nous a été donnée par deux des plus grands communicateurs des années 80, Reagan et Gorbatchev, lors de l'organisation du sauvetage de deux baleines prisonnières des glaces au large du Canada, en octobre 1988. La signification du succès de cette farce a été peu soulignée, alors qu'elle annonçait, à sa manière, d'autres épisodes baroques et démontrait les possibilités inattendues de sidération collective de l'esprit critique par une mise en scène jouant sur des éléments à forte charge symbolique : milieu hostile (la banquise), innocence blessée (les baleines), secours spectaculaire (les hélicoptères géants), légitimation institutionnelle (couple Reagan-Gorbatchev). À la même période, alors que toute la presse faisait sa « une » sur le sauvetage du siècle, une famine organisée tuait des dizaines de milliers de Dinkas au Sud-Soudan, dans l'indifférence générale.

Relevons au passage que les victimes d'un dictateur ne deviennent telles que lorsque le dictateur est perçu et désigné comme tel par les gouvernements occidentaux : Saddam Hussein n'est devenu producteur patenté de victimes qu'une fois passé de l'autre côté de la ligne qui sépare les amis politiques des ennemis. Le massacre de 5 000 Kurdes, victimes de

bombardements chimiques à Halabjah en 1988, et la répression qu'ils subissent depuis des années ne sont pour rien dans ce passage. Les Arméniens suscitent la compassion du monde lors du tremblement de terre de 1988, mais si la guerre du Karabakh à laquelle ils sont partie prenante ne semble pas produire de victimes dignes d'intérêt, c'est que le statut de celles-ci est brouillé par leur responsabilité dans le conflit. Reagan et Gorbatchev auraient-ils eu l'idée saugrenue de voler au secours d'un banc de requins ou d'une horde de chacals ?

La force de l'image perçue comme vérité, la valorisation de l'émotion comme mode de connaissance furent admirablement utilisés lors de la crise du Golfe. Avant le vote du Congrès américain, en effet, un témoignage télévisé bouleversa l'Amérique : une jeune fille, dont l'identité ne pouvait être révélée par crainte de représailles, y racontait en sanglotant les atrocités commises par les soldats irakiens lors de l'invasion de Koweït City et décrivait la mise à sac des services de pédiatrie, la destruction des couveuses, les nourrissons qui agonisaient à même le sol. 319 prématurés avaient ainsi péri, apprenait-on. Ce témoignage fit le tour du monde, enflamma l'opinion contre le monstre irakien tueur de bébés. Le massacre des innocents ne devait pas rester impuni puisque le Congrès, très partagé sur « Tempête du désert », approuvait finalement l'opération par cinq voix de majorité. On connaît la suite.

Mais où est donc le problème ? Dans le fait qu'il s'agit simplement d'un faux, où le témoin n'était autre que la fille de l'ambassadeur du Koweït aux États-Unis jouant avec talent un rôle de composition. Une des toutes premières agences de communication américaines, elle-même financée par le Koweït, est à l'origine de cette manipulation, moins célèbre mais autrement plus élaborée que celle de Timisoara. Pour dessiner avec précision les contours d'une victime, il fallait d'abord tracer ceux de son bourreau, ce qui fut fait par ses anciens protecteurs sous la forme, mythique à souhait, de l'ogre dévoreur d'enfants. Si la mission accomplie par Médecins Sans Frontières, deux ans auparavant, dans les villages kurdes gazés sur ordre de Saddam Hussein n'a eu que peu d'échos, bien que des images en aient été rapportées, c'est qu'il était, à l'époque, l'« ami » de l'Occident, la digue protectrice contenant l'islamisme iranien. Le mythe, sous forme d'un « témoignage » habilement monté dans un contexte devenu favorable, a surclassé la réalité des massacres et des exactions antérieurs,



immédiatement passés, à l'époque, dans la catégorie des faits divers internationaux.

### ***Le bourreau, sa victime et le bon samaritain***

La guerre civile et la famine en Somalie ont longtemps appartenu à cette catégorie de faits divers fugitivement évoqués entre la naissance de quintuplés en Australie et un accident de train en Inde. Le drame humain provoqué par ce bouleversement politique n'est devenu réellement visible que lorsque des personnalités politiques sont intervenues. Il aura fallu les déclarations du secrétaire général des Nations unies, le voyage de Nancy Kasselbaum, sénateur américain, et celui de Bernard Kouchner, alors ministre de l'Action humanitaire, pour que cette tragédie devienne un événement, alors que la famine avait déjà atteint son paroxysme, après de longs mois de développement. Alors, sous la forme d'enfants agonisants et de bandits armés dispersés dans un terrain vague, la Somalie a fait irruption dans la conscience de l'Occident. Une fois authentifiées par des médiateurs reconnus, les victimes pouvaient devenir l'objet de notre compassion et les bourreaux celui de notre opprobre. En ce mois de juillet 1992, le décor et la scène étaient plantés, les quatre conditions énoncées plus haut étaient réunies, le premier acte de la représentation pouvait commencer, avec le lent et difficile déploiement humanitaire des Nations unies. L'intensité dramatique de l'événement, deuxième acte, a brutalement grimpé avec la démission, fin octobre, de l'envoyé spécial de M. Boutros-Ghali, puis lorsque, fin novembre, a été mis en circulation le chiffre de 80 % de détournements de l'aide alimentaire, repris par le secrétaire général des Nations unies lui-même, sur des bases restées à ce jour totalement obscures. Alors que quinze jours plus tôt, tous les intervenants estimaient les pertes entre 30 et 40 %. Accueillie comme une vérité d'évidence par tous, sauf par les ONG présentes sur le terrain, cette « information » faisait passer l'événement au rang de crise, ouvrant la possibilité d'une militarisation de l'aide humanitaire. Le rideau pouvait alors se lever sur l'acte trois : à un diplomate, l'ambassadeur Sahnoun, tentant de renouer les fils d'un dialogue politique, avait été substitué un état-major chargé de « neutraliser » les bandes armées et les seigneurs de la guerre responsables de la famine. Le spectacle allait culminer le 9 décembre 1992, avec le débarquement des US Marines sur la plage de Mogadiscio. Pour les équipes humanitaires, qui ne

se reconnaissaient pas dans l'euphorie du moment, cet épisode portait en germe des débordements que, malheureusement, la suite allait confirmer.

Sans doute la confusion, née des suites de la guerre du Golfe, et l'impuissance de la communauté internationale à mettre un terme à la guerre de purification ethnique en Bosnie ont-elles contribué à cette escalade, aux côtés d'autres enjeux politiques. Sans doute, la disparition totale de l'État et le degré de violence auquel on assistait alors appelaient-ils une réaction appropriée. Reste que les errements auxquels nous assistons dans ce pays résultent d'une représentation constituée sous le signe du bébé phoque massacré par des chasseurs sans scrupules, sur une banquise désertique. Et que les malheurs de cette intervention sont largement dus au retour d'une réalité politique que cette imagerie simpliste et rassurante ne pouvait évacuer.

« Les hommes jugent avec leurs yeux », disait Machiavel. Mais qu'advient-il de ce jugement lorsque l'œil est remplacé par un télé-objectif, lorsque, au regard, se substitue la prise de vues ? La Somalie nous fournit la réponse : la carte est alors prise pour le territoire, l'image pour la réalité. Et il peut même arriver que le son soit pris pour l'image : les déclarations martiales du général Morillon, chef de la FORPRONU en Bosnie, sur la création de « zones de sécurité » ont eu pour principal effet de populariser l'expression « zones de sécurité » et, par un léger glissement, de faire croire qu'elles existaient, donc que les Bosniaques étaient protégés. Une action d'éclat à Srebrenica et un gros plan sur quelques casques bleus ont fait le reste : sous la « loupe » électronique, Srebrenica devient la Bosnie, l'instant de victoire efface la chronique des démissions.

### ***L'humanitaire entre information et communication***

« Gouverner, c'est faire croire », disait déjà Hobbes au XVII<sup>e</sup> siècle. Notre temps de foi cathodique, le premier de l'Histoire où « les hommes en croient leurs yeux » (Régis Debray), a renforcé encore la pertinence de cette maxime. Le fait, récent et majeur, que les entreprises commerciales de divertissement et de communication que sont les chaînes de télévision détiennent désormais une position hégémonique dans l'information y est naturellement pour beaucoup. Mais il serait absurde de tenir les journalistes ou les organes de presse pour seuls comptables de ces excès de simplifications, ou d'un traitement abusivement émotionnel de situations complexes : la mise en forme, la sélection, la subjectivité sont inhérentes au

travail d'information, qui ne peut être ramené à un simple enregistrement de la réalité, l'austérité ne fournit aucun gage de vérité et le rêve de transparence du monde n'est qu'un cauchemar totalitaire. Ce qui est ici en cause est avant tout un problème de société, où la compassion, autre nom de la solidarité, tend à se dégrader en apitoiement plutôt qu'à se faire exigence de justice. Où l'information, souvent dérangeante, est sournoisement remplacée par la communication, toujours consensuelle. Où l'« indice de satisfaction » et le « press book » valent appréciation de résultats, tandis que l'affichage de vertueuses intentions et la rhétorique humanitaire tiennent lieu de politique.

Par-delà ce contexte, qui n'est peut-être que transitoire, il reste difficile d'imaginer que l'Occident cesse de sélectionner ses victimes au gré de ses humeurs et de ses intérêts. Et s'il revient aux journalistes de réfléchir aux enjeux de leur pratique professionnelle, les organisations humanitaires se trouvent confrontées, quant à elles, à deux obligations d'égale importance : continuer, d'une part, à utiliser au mieux de l'intérêt immédiat des victimes le potentiel de moyens que recèlent ces mobilisations ; d'autre part, réfléchir, elles aussi, sur leur pratique et montrer que leur action repose sur des principes plus solides, donc plus exigeants, que les émotions fugitives dont elles sont tentées de faire commerce. C'est à ce prix que la morale dont elles sont porteuses se différenciera de l'éthique indolore qui commence à les marquer. C'est à ce prix, surtout, que l'aide humanitaire restera respectueuse de la dignité de ceux qu'elle veut secourir. C'est à ce prix, enfin, qu'elles pourront se maintenir dans le tourbillon médiatique sans renoncement ni démagogie.

Rony BRAUMAN

# LES ÉTATS SOUVERAINS

## AU DÉFI DES DROITS DE L'HOMME

Le principe de la souveraineté absolue et de l'égalité abstraite des États constitue la règle d'or des relations internationales depuis le traité de Westphalie, en 1648. Et, comme si la valeur plus éminente des droits de l'Homme ne s'était pas imposée entre-temps, la Charte des Nations unies de 1945 a confirmé l'intangibilité de ce principe du chacun chez soi, quoi qu'il arrive. Si l'on savait, depuis des siècles, que le dogme de la souveraineté se révélait, dans la pratique, plus édifiant que réellement appliqué, ce n'est que tout récemment, plus précisément à partir de la guerre de 1991 contre l'Irak – la guerre du Golfe –, qu'on a pris conscience clairement de sa remise en cause, voire de sa désuétude totale, lorsqu'il cessait de valoir pour des pays mis au ban de la communauté internationale, à l'instigation des grandes puissances.

Pour être juste, cette érosion de la souveraineté semble affecter tant les États du Nord que ceux du Sud. Mais, dans le cas des premiers, elle ne se traduit en fait que par des concessions volontaires – « souveraines » –, consenties dans le cadre de dynamiques d'intégration régionale, ou bien par les effets de cette sorte de « souveraineté privée » qu'exercent, par exemple, les cambistes de Wall Street ou de Londres lorsqu'ils malmènent les monnaies occidentales. En revanche, l'effacement de la souveraineté des pays du Sud et maintenant de l'Est s'avère non consenti et également assez étranger aux mécanismes du marché ou d'une interdépendance suffisamment équilibrée. En ce qui les concerne, en réalité, le déni de souveraineté devient de plus en plus le fait d'autres États – occidentaux – qui, en général sous le couvert des Nations unies, mais pas toujours, s'arrogent, comme on dit désormais, un « droit d'ingérence » après avoir décidé soit que l'État en question n'existait plus et avait par conséquent perdu sa souveraineté (la Somalie), soit qu'il l'exerçait de façon en somme

criminelle (l'Irak). Qui plus est, pour rendre la procédure imparable, ce droit d'ingérence se pare désormais presque constamment du motif de la défense des droits de l'Homme.

### ***De la souveraineté auto-limitée à sa limitation forcée***

Si la générosité des intentions évoquées ne prête pas au doute, c'est ce mode d'application qui fait problème au regard de l'histoire du cheminement des droits de l'Homme et, d'abord, du droit élémentaire à la vie. Dans sa version moderne, cette histoire débute avec la Révolution française qui, paradoxalement, inaugure, d'un côté, les droits du citoyen abstrait et, de l'autre, la conscription forcée des hommes en chair et en os. C'est alors que la vie du conscrit, presque indéfiniment renouvelable, apparaissant beaucoup moins coûteuse que celle du mercenaire de l'Ancien Régime, les guerres sont devenues infiniment plus meurtrières qu'elles ne l'étaient quand elles se limitaient pour l'essentiel au siège des villes. Peu après ces hécatombes révolutionnaires ou nationalistes, qui ont marqué l'apogée du principe de la souveraineté des États, le scandale est devenu tel qu'il a fait germer dans l'esprit de Henri Dunant, au soir de la bataille de Solferino en 1859, l'idée de conventions humanitaires que les puissances souscriraient volontairement afin de « reciviliser » leurs conflits armés. On passera sur les détails ultérieurs : la création du Comité international de la Croix-Rouge, la première convention de Genève de 1864, le « droit de La Haye » (1899 et 1907), ainsi que les quatre conventions de Genève de 1949 et leurs deux protocoles additionnels de 1977. Ce qui importe dans ce dispositif tient, d'abord, à ce qu'il respecte scrupuleusement la souveraineté des États, dans la mesure où il ne s'impose juridiquement à eux que s'ils l'ont accepté et signé (les États non signataires demeurant en dehors du champ des conventions de Genève ; ainsi l'Union soviétique pendant la dernière guerre mondiale). Par ailleurs, l'humanitaire « genevois » présente aussi la caractéristique capitale de ne se référer, dans sa première phase, qu'aux soldats blessés ou faits prisonniers, puis de ne s'étendre, après 1949, qu'aux victimes civiles ou aux combattants sans uniforme des conflits internes (guerres civiles, guérillas, mouvements de résistance). Aussi appréciable soit-elle, cette extension de la protection a continué ainsi de se limiter aux faits de guerre extérieurs ou intérieurs, en somme aux effets de la belligérance, dans un esprit de réciprocité des parties en conflit. En revanche, elle n'a pas touché le cœur de la souveraineté de chaque État,

c'est-à-dire la manière dont il l'exerçait en respectant ou non les droits universels dont auraient dû jouir toutes les personnes soumises à son autorité. Les gouvernants et même les tyrans sanguinaires sont demeurés maîtres chez eux.

Tout autre est la présente logique de limitation non consentie de la souveraineté étatique, imposée au nom des valeurs universelles de respect de la personne humaine (comme aussi, désormais, de la nature ou de l'environnement). Dès 1945, cette logique s'esquisse de façon platonique dans le chapitre VII de la Charte de l'ONU, qui donne théoriquement pouvoir aux Nations unies d'user de la coercition vis-à-vis de pays qui menaceraient la paix et la sécurité internationales. Toutefois, l'intervention américaine en Corée obéira en réalité à l'unique déterminant des conflits de puissances, tandis que l'intervention, en 1960, des casques bleus au Katanga ne visera guère qu'à sauver des vies européennes menacées. De plus, sous la pression des pays décolonisés aussi bien que des États communistes constamment opposés à toute ingérence dans leurs affaires intérieures, même motivée par la défense des droits de l'Homme, deux résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies, adoptées en 1970 et en 1981, vont confirmer, dans la pratique, le caractère intangible du principe de souveraineté.

Il faudra attendre le début du dégel Est-Ouest pour que se dessine, à l'initiative de la France, le principe inverse mais encore timide, d'ingérence, contenu dans les deux résolutions des 8 décembre 1988 et 14 décembre 1990 : l'une se réfère à l'assistance humanitaire apportée – de manière seulement subsidiaire, en cas d'incapacité de l'État affecté – en cas de catastrophe naturelle ou de désastre similaire, et l'autre prévoit l'ouverture de corridors humanitaires dans les situations de guerre. C'est cette dernière résolution qui sera appliquée pour secourir la cité croate de Dubrovnik, à la fin de 1991 (il n'en fut pas de même pour Vukovar...). Mais dès avant cela, il était clair que la résolution 688 du Conseil de Sécurité, en date du 5 avril 1991, avait marqué un tournant vers une ingérence à une tout autre échelle, en sommant le gouvernement de l'Irak de donner libre accès à l'aide internationale destinée aux populations kurdes en proie à la répression.

### ***L'ingérence comme commodité facultative ?***

La première partie de ce livre a montré que, de manière plus générale, les interventions humanitaires de toute espèce se sont décidées récemment en

fonction d'enjeux ou de circonstances qui avaient en définitive peu à voir avec l'intensité de la détresse humaine. Autrement dit, si la défense des droits de l'Homme ou bien la préoccupation la plus élémentaire de survie de certaines populations ont bien apporté la justification de ces actions, elles se sont mariées à d'autres motifs de nature politique. À la limite, il conviendrait même de se demander si les pays industrialisés qui les ont menées se sont autant souciés de leur efficacité humanitaire que du brevet de vertu qu'elles leur procuraient sur la scène mondiale ou vis-à-vis de leur propre opinion publique.

Il a existé et il existe toujours des drames humains qui n'ont suscité nulle intervention officielle des Nations unies ou des puissances : ceux du Biafra et, aujourd'hui, de l'Afghanistan et du Sud-Soudan. Il en est d'autres, tout aussi effroyables, pour lesquels il a semblé suffisant de déléguer cette intervention à une organisation régionale, en particulier au Libéria, sous le couvert de la force d'interposition ouest-africaine ; ou d'autres, encore, où une grande puissance, il est vrai assez essoufflée – la Russie –, est laissée libre d'agir à sa guise à sa périphérie, spécialement dans le Caucase ou au Tadjikistan. Simultanément se manifestent les cas où l'intervention se traduit par des opérations « onusiennes », plus ou moins militarisées, qui ne visent en réalité qu'à liquider les dernières séquelles de l'antagonisme Est-Ouest : ainsi, en Angola et au Cambodge depuis 1991, au Nicaragua en 1989-1990, voire à El Salvador en 1991-1992. Enfin, le répertoire se clôt, pour l'instant, avec les interventions armées d'urgence, qualifiées d'« humanitaires ». Au premier chef, avec l'opération de Somalie légitimée par la résolution 794 du Conseil de Sécurité en date du 3 décembre 1992 ; également sous la forme des deux dispositifs distincts des casques bleus positionnés en Croatie et en Bosnie, ou, de façon moins ouverte, avec les zones d'interdiction de vol qui ont été imposées à l'aviation irakienne sur son territoire national.

Pourquoi ces interventions ont-elles ou n'ont-elles pas eu lieu, et pourquoi ont-elles revêtu telle ou telle forme ? Tout crûment et en raccourci, il semble que leur déclenchement initial ait essentiellement dépendu du vide créé par l'implosion du système mondial, rigidifié jusqu'alors par la confrontation Est-Ouest, et, secondairement, d'une sorte de mutation de l'esprit du temps dans les sociétés riches. Puis, s'agissant de la suite du processus et non plus de son origine des années 1988-1991, il

apparaît maintenant que les ingérences d'État à État, ou d'État à État déclaré inexistant, obéissent au fond à un calcul coût/bénéfice politique interne ou externe, ainsi qu'à diverses préoccupations issues de la concurrence de pays avancés soucieux d'affirmer leur présence sur les terrains humanitaro-militaires, aussi bien que de leur besoin nouveau de justifier élégamment l'utilité de leurs forces armées après la disparition du risque majeur d'une confrontation Est-Ouest.

Certes, les négociations d'Helsinki aidant, les diplomates occidentaux n'ont cessé de parler des droits de l'Homme, du début des années 70 jusqu'à l'effondrement du mur de Berlin. Mais la troisième corbeille des accords d'Helsinki – celle des droits de l'Homme – n'était agitée par eux que pour gêner l'Union soviétique. C'est ainsi que les fournitures d'armes aux rebelles afghans auraient eu quelque peine à s'en réclamer, de même que le soutien de la CIA aux résistants anti-sandinistes du Nicaragua ou, encore, l'intervention militaire américaine de 1983 dans l'île de la Grenade (ceci sans parler de la collusion de la France avec les despotes africains). Surtout, l'abomination cambodgienne a démontré, avec une évidence aveuglante, cette indifférence aux droits de l'Homme, quand les Occidentaux défendaient la souveraineté « légitime » des Khmers rouges, à seule fin de contrer le fidèle allié de l'URSS qu'était le Vietnam.

Tout n'a donc changé qu'en 1989-1990, quand ce discours purement platonique sur les droits de l'Homme – en Europe de l'Est – a perdu sa portée stratégique et son marché doublement captif avec l'écroulement des systèmes communistes. Mais, en même temps, il importait également aux grandes démocraties de continuer à affirmer leur supériorité sur le plan des valeurs, tout au moins vis-à-vis des pays du Sud puisque ceux de l'Est avaient plus besoin d'argent que de conseils. Ils ont, par conséquent, appuyé sur la touche de la démocratisation. Malheureusement, comme les processus démocratiques, tant postcommunistes qu'africains ou même latino-américains, avaient parfois tendance à s'enliser, il leur a fallu revenir non moins vite au thème des droits de l'Homme, mais en l'inscrivant cette fois dans une conception minimaliste du secours d'urgence assorti d'une obligation maximaliste d'ingérence à cette fin. Par surcroît, il est apparu que cette réorientation coïncidait idéalement avec celle de l'esprit du temps dans les sociétés riches. Dans les pays occidentaux, les militants avaient, en effet, abandonné leur mystique du développement, cessant de croire à la possibilité d'aider le Tiers-Monde à sortir de sa misère, désormais associée



à une sorte de fatalité culturelle. Qui plus est, l'opinion publique, au demeurant ravie de cette aubaine « néo-réaliste », y subissait les blessures du désenchantement de la citoyenneté démocratique et les affres de l'intolérance aux immigrés, décidément trop exotiques. C'est dans ces conditions que la pratique de l'ingérence pour la défense des valeurs devenues introuvables à domicile est arrivée à point nommé.

Reste, encore une fois, qu'il ne s'agit là que du mécanisme fondateur du retournement, et qu'il faut aujourd'hui considérer plutôt ceux de l'ingérence humanitaire tels qu'ils s'observent au jour le jour. Sur ce plan, un calcul, évidemment non dit, de coût et de bénéfice escompté paraît donc sous-jacent aux motivations généreuses qui sont affichées. Mais l'ennui, pour qui voudrait le mettre en évidence, est que ce calcul est brouillé par la disparition des enjeux stratégiques dans la plupart des cas, à l'exception de ceux de l'Irak comme site d'intervention et de l'ONU comme acteur international. Point de doute possible pour l'Irak, puisque nul n'ignore plus que l'opération *Provide Comfort* au Kurdistan a servi à enjoliver l'échec partiel d'une guerre du Golfe incapable de venir à bout de Saddam Hussein pour des raisons d'équilibre régional. Et pas davantage d'hésitation pour les Nations unies, dont le prestige s'est trouvé provisoirement établi par celui de ses casques bleus. Mais qu'en est-il des raisons des autres interventions dont les enjeux demeurent difficilement discernables, voire de celles qui n'ont pas eu lieu ? Peut-être faudrait-il évoquer à ce propos la fable de Mandeville.

### ***La fable de Mandeville***

La fable de Mandeville suggère, en substance, qu'il n'est pas exclu que des résultats heureux surgissent d'actions discutables dans leurs motivations profondes. Tel fut, comme on sait, le cas de l'opération humanitaire *Provide Comfort* en Irak, bien qu'elle n'ait constitué que l'élément subsidiaire d'une action militaire dont elle tendait à masquer l'inachèvement. Tel fut, plus encore, le cas de l'opération militaro-humanitaire *Restore Hope*, lancée en Somalie à l'instigation du président Bush en fin de mandat, en décembre 1992, qui était grosse de risques, depuis vérifiés, de mise en péril de l'action humanitaire. Or George Bush était peut-être averti de ces risques et, Bill Clinton étant déjà élu, il n'avait même plus l'excuse d'un geste martial pour faciliter sa réélection. De plus, la Somalie ne représentait même pas – comme l'Irak – un enjeu stratégique pour les États-Unis, mais seulement un

terrain d'exercice susceptible de flatter la veine patriotique des Américains qui est, depuis toujours, des plus humanitaire et universaliste. Il n'en reste pas moins que si cette opération « pour la galerie » a gêné les agences humanitaires privées et fait des victimes innocentes que les médecins venus d'Europe devaient soigner, elle a aussi permis, dans un premier temps, d'acheminer des milliers de tonnes de vivres qui ont sauvé un très grand nombre de vies. Par conséquent, mais *a contrario*, le problème ne surgirait-il pas plutôt des interventions qui ne se produisent pas, comme au Sud-Soudan, faute, sans doute, de raisons d'État tout aussi impures que celles qui viennent d'être évoquées ? Ou, encore, des opérations qui, comme en Bosnie, utilisent le geste humanitaire comme alibi d'une inaction militaire justifiée explicitement par le coût trop élevé de la mise en œuvre d'actions armées décisives ? Il convient donc que le théâtre d'action choisi se prête à des interventions spectaculaires, immédiatement efficaces à court terme, ou qu'il soit porteur d'un réel enjeu, justiciable de coûts élevés, comme dans le Golfe arabo-persique. Or, l'ex-Yougoslavie s'est transformée en un tel imbroglio de facteurs incontrôlables et d'occasions manquées qu'elle ne représente plus maintenant un enjeu réellement concevable pour les gouvernements.

Que conclure ? D'abord que la défense des droits de l'Homme s'est tellement transformée, depuis la guerre du Golfe, en label obligé de toute action, tant diplomatique que militaire, des États occidentaux, qu'elle tend à occulter, pour un temps indéterminé, d'autres motivations.

Ensuite, dans la plupart des autres cas, c'est l'effritement de la souveraineté d'un nombre croissant d'États du Sud aussi bien que de l'Est qui a suscité, ou plutôt aspiré, les nouvelles pratiques d'ingérence dite « humanitaire », spécialement en Somalie, au Libéria, dans l'ex-Yougoslavie ou à la périphérie méridionale de la Russie.

En troisième lieu, il apparaît déjà que ces vides de pouvoir stimulent la rivalité des pays avancés avides de s'y engouffrer et d'y placer leurs casques bleus, ainsi que l'atteste, par exemple, le récent différend franco-australien sur la formation des forces armées cambodgiennes. Au-delà, l'humanitarisme en armes prend figure d'issue inespérée aux yeux des responsables militaires, devenus tout à coup les fers de lance de la philanthropie universelle. Enfin, l'hypothèse la plus optimiste est que ces interventions, trop angéliquement dédiées aux droits de l'Homme,

apparaîtront peut-être, avec le recul du temps, bénéfiques. Après tout, lorsque la Grande-Bretagne s'est arrogé la faculté exorbitante d'arraisonner les navires étrangers sous le prétexte de lutter contre l'esclavage, elle avait essentiellement pour objectif d'affirmer sa suprématie mondiale. Pourtant, en définitive, ces arraisonnements ont sonné le glas de la traite des Noirs et de l'esclavage. Il se peut donc que, malgré leurs ambiguïtés et leurs contradictions, les ingérences justifiées par la défense des droits de l'Homme débouchent, contre toute attente, sur un progrès de la dignité humaine, assorti d'un assouplissement de l'enfermement de chaque État dans la forteresse de sa souveraineté.

Guy HERMET

# MAINTIEN DE LA PAIX ET DROIT HUMANITAIRE : LA CONTRADICTION

Depuis l'intervention de 1991 au Kurdistan, le débat est ouvert sur la pertinence d'actions conjointes entre l'humanitaire et le militaire. Deux ans plus tard, ce « mariage » a incontestablement permis de multiplier les interventions des Nations unies (Libéria, Bosnie, Somalie). Pourtant, l'efficacité humanitaire et les performances militaires de ces interventions restent controversées.

À l'heure où l'on reparle de modifier la Charte des Nations unies, il faut rappeler qu'elle n'a pas encore été vraiment appliquée. Le maintien de la paix et les casques bleus ne sont pas des inventions récentes, mais un compromis issu de la guerre froide, visant à pallier l'impossibilité d'utiliser la force conformément au chapitre VII de la Charte. Couronnées par un prix Nobel, ces techniques sont appliquées à grande échelle dans de nombreux conflits. Sur le terrain, elles restent marquées par un défaut de naissance dont les conséquences sont de plus en plus lourdes : l'ambiguïté et le compromis. L'ambiguïté des opérations de maintien de la paix en temps de guerre a progressivement généré des actions humanitaires qui violent le droit humanitaire et des actions militaires qui violent le droit de la guerre.

## ***Le paradoxe de l'ONU : comment maintenir la paix en temps de guerre ?***

La Charte des Nations unies affirme un idéal : préserver les générations à venir du fléau de la guerre. Dans son chapitre VI, elle prévoit des moyens pratiques d'atteindre ce but par la coopération et diverses techniques de règlement pacifique des différends. Elle transforme cet idéal en ambition dans son chapitre VII. En cas de menace ou d'atteinte à la paix et à la

sécurité internationales, les Nations unies peuvent utiliser la force pour rétablir la paix.

Pendant quarante ans, le veto a bloqué cette possibilité. L'activité des Nations unies s'est cependant déployée dans un cadre modifié, inspiré du chapitre VI de la Charte. Les opérations de maintien de la paix supposaient alors :

- un cessez-le-feu signé par les belligérants ;
- un accord entre eux pour que l'ONU garantisse ce cessez-le-feu ;
- un déploiement de forces armées sous le drapeau de l'ONU, avec un armement léger et la possibilité d'utiliser la force en cas de légitime défense.

Il ne s'agit pas, dans ce cas, d'utilisation de la force, mais de son déploiement dissuasif avec l'accord des belligérants. Il garantit la bonne volonté réciproque des parties et devrait permettre, en faisant taire les combats, de relancer la négociation. Ce mécanisme n'est parvenu qu'à geler et à limiter l'extension des conflits. L'existence d'un nouveau consensus au sein du Conseil de Sécurité a permis de s'affranchir éventuellement de l'accord des pays concernés pour déployer des troupes.

L'hiver 1991 a véritablement constitué un tournant. L'intervention militaire internationale, pendant et après la guerre du Golfe, était légitimée autrement que par l'accord des deux parties au conflit. Deux justifications sont alors apparues : la menace contre la paix et la sécurité internationales et l'action humanitaire.

- Dans le cas de menaces contre la paix, l'utilisation de la force a été effective mais sans véritable contrôle des Nations unies. Le chapitre VII a été invoqué pour le déclenchement de la guerre du Golfe, mais il n'a pu servir de cadre opérationnel (les États-Unis ont alors refusé la création du Comité d'état-major qui aurait dû diriger l'opération. L'ONU a justifié mais n'a pas contrôlé cette guerre).

- Dans le cas de l'action humanitaire, la force a été utilisée de façon dissuasive. Il s'agit d'une interdiction partielle de survol aérien, accompagnée du déploiement terrestre de gardes civils des Nations unies. On ne peut pas parler de protection militaire sur le terrain, mais d'une utilisation nouvelle et décentralisée de la protection diplomatique. Cette protection, qui ne couvrait réellement que les gardes des Nations unies, s'étendait très symboliquement, par contiguïté, aux populations. Par contre,

cette protection a permis aux agences humanitaires de la famille des Nations unies de faire une entrée décisive dans les situations de guerre. En effet, ne bénéficiant pas de l'immunité reconnue par le droit aux ONG, elles ont pu lui substituer cette forme élargie de la protection diplomatique. Créées pour incarner la coopération entre États souverains, ces organisations n'étaient ni destinées ni préparées à intervenir dans les conflits. Leur présence dans ces situations a permis d'inscrire l'action humanitaire au premier plan de l'agenda diplomatique international. Elle a, en retour, soumis l'action humanitaire à tous les compromis politiques et détruit un ressort essentiel du droit humanitaire.

Le droit humanitaire cherche à minimiser l'enjeu stratégique que représentent l'aide et les secours aux victimes, pour que la présence des secouristes soit tolérée au cœur du conflit. Il cherche à faire échapper à la logique du conflit, de la souffrance et de la destruction, le maximum de personnes possible. C'est un droit qui procède par contagion et non par imposition. De son côté, le maintien de la paix, et plus encore son rétablissement, suppose une utilisation permanente du compromis et un dosage subtil du dialogue et de la force dissuasive ou offensive. L'intervention des Nations unies s'est donc développée dans le cadre de concepts nouveaux comme les zones de tranquillité et les corridors et cessez-le-feu humanitaires. Ces « bulles de paix » créées artificiellement au cœur des conflits ne parviennent pas à endiguer la guerre et oublient la protection des victimes. Les nouvelles actions humanitaires ne se réfèrent plus qu'à la protection des secouristes et des convois. Les « bulles de paix » ne sont plus alors que l'œil du cyclone, et la protection diplomatique entre en conflit avec l'immunité humanitaire.

Cette dérive s'est révélée dans toute son absurdité dans l'ex-Yougoslavie. En déployant des troupes sur ce territoire, l'ONU, après la CEE, a entériné ces interventions hybrides. Il ne s'agit plus de maintien de la paix puisque les belligérants ne s'accordent pas sur le contenu de la paix. L'autorité de cette intervention internationale se fonde, non sur l'emploi de la force, mais sur l'excellence des intentions humanitaires. Les Nations unies affirmaient déjà, en mai 1992, qu'il n'était pas possible d'entreprendre de telles opérations en Bosnie-Herzégovine. La force internationale se donnait donc un objectif plus limité : inciter à la conclusion de cessez-le-feu, en observer les violations quotidiennes (résolution 749, 1992) et assurer la protection des convois humanitaires (résolution 776, 1992). Entre-temps, la résolution

771 condamnait le non-respect des obligations humanitaires découlant des conventions de Genève. Mais, à aucun moment, les moyens nécessaires pour faire cesser ces violations n'ont été adoptés. Le déploiement de soldats de l'ONU n'a donc pas eu l'effet dissuasif escompté. La force des Nations unies n'a pu qu'enregistrer les violations de ces principes et interdictions.

L'emploi de la force n'étant pas autorisé aux militaires des Nations unies, il est toujours difficile de dire qui, du militaire ou de l'humanitaire, protège l'autre. On sait, en revanche, que tous deux sont devenus des cibles, à force de se cacher l'un derrière l'autre. On sait que les convois ne passent pas, que les camps de détention restent inaccessibles, que le moindre accord se négocie au prix de la corruption, de la compromission et de l'impunité pour les criminels de guerre. On sait aussi que, depuis que les troupes des Nations unies sont déployées sur le territoire de l'ex-Yougoslavie, toutes les décisions sont soigneusement pesées en fonction des risques qu'elles font courir aux militaires internationaux. Le vieux schéma du maintien de la paix, supposant une stratégie d'interposition, a placé les troupes internationales dans une position intenable d'otages. Les troupes volontairement désarmées se trouvent, en outre, encerclées. À ce stade, la seule monnaie d'échange non violente reste l'action humanitaire. Dans ce marchandage militaro-politico-humanitaire, l'action entreprise par les Nations unies remet gravement en question les piliers du droit humanitaire. Les actions de maintien de la paix n'en demeurent pas moins essentielles et suscitent de nombreux espoirs. Il est donc important de leur restituer une plus grande rigueur.

### ***La perversité de l'ONU : des actions humanitaires qui violent le droit humanitaire***

Les conventions de Genève et leurs protocoles additionnels ont bâti un ensemble complet et pragmatique, équilibrant en permanence les besoins militaires et la possibilité de limiter les souffrances et destructions inutiles. Sous couvert de nouvel idéalisme ou d'« humanitaromanie », les actions entreprises dans le cadre de l'ONU font table rase de ce cadre rigoureux de l'action humanitaire.

- La principale conquête du droit humanitaire réside dans la protection accordée aux non-combattants : les biens et les objectifs civils ne peuvent faire l'objet d'une attaque. Les résolutions adoptées par les Nations unies

dans le cadre de l'exode des Kurdes et des conflits yougoslave et somalien font toutes référence à la protection des convois humanitaires (nouveau dogme de l'action humanitaire), mais aucune ne parle de protection des victimes. Les populations civiles n'apparaissent plus que comme les destinataires d'une aide prodiguée avec bonne volonté, même si elle ne leur parvient jamais. Le règne de la logistique défie le sens humain. On fait semblant de croire que le savon ou le lait en poudre pourraient éviter que les bombes tombent sur les hôpitaux, que la générosité pourrait protéger du meurtre et de la déportation.

- Les conventions de Genève prévoient des rôles différents pour les États et pour les ONG. Les États doivent respecter et faire respecter le droit humanitaire. Ils ont le devoir de faire cesser, par tous les moyens possibles, les violations graves du droit humanitaire. Les ONG doivent offrir des secours indépendants et inconditionnels aux victimes, avec le soutien des États.

Aujourd'hui, l'ONU, avec ses différentes institutions, est à l'avant-garde de l'action de secours. Cette action est menée en parallèle à un processus de négociation politico-militaire. Mais comment l'exigence de justice pourrait-elle survivre aux contraintes de la paix ? La négociation avec des criminels suppose toujours l'impunité. Quand les rapports de la commission des droits de l'Homme de l'ONU désignent les coupables dans le conflit yougoslave, le Conseil de Sécurité s'empresse d'établir un nouvel organe chargé de déterminer si l'on peut établir l'existence de ces crimes. Où trouver cet espace humanitaire, allégé de tout enjeu stratégique, dans lequel les ONG pourraient étendre leur activité ?

- Concernant les prisonniers, les conventions de Genève affirment le principe de la libération unilatérale et inconditionnelle. Mais il se trouve toujours un interlocuteur, parmi les représentants de la communauté internationale, pour échanger un groupe de prisonniers de guerre contre un nombre équivalent de civils pris en otages. Pendant près d'un an, il n'y a pas eu, en ex-Yougoslavie, de libérations de prisonniers sous l'égide du CICR, car il se trouvait toujours un intervenant « humanitaire » pour faire une « offre » plus avantageuse.

- Enfin, le droit humanitaire, au sens large, pose le principe de non-refoulement comme pilier de la protection des individus en temps de crise. En ex-Yougoslavie, la FORPRONU a été accusée de s'opposer au retour des réfugiés sur les zones dites de « sécurité » qu'elle contrôlait. Cela



répondait, bien sûr, à un engagement politique vis-à-vis des belligérants et que les Nations unies devaient respecter. Mais il est grave que cet engagement ait conduit à refouler des personnes cherchant refuge. Cette attitude témoigne d'une profonde méconnaissance du droit et des devoirs humanitaires. Les « zones de sécurité » se sont ainsi substituées aux zones neutralisées prévues par le droit humanitaire, sans pour autant remplir leur fonction de protection des populations civiles.

- En respectant les termes de son mandat, la FORPRONU a fait primer une obligation politique sur un devoir juridique impérieux. En effet, le devoir humanitaire a la force obligatoire des conventions internationales. Il prévaut toujours sur les obligations contenues dans les résolutions de l'ONU. Cette absence de hiérarchie entre le respect du droit humanitaire et l'exécution des mandats de maintien (ou de rétablissement) de la paix au sein des Nations unies a de graves conséquences.

Au Libéria, la force régionale de maintien de la paix est allée au bout de ces paradoxes en détruisant à deux reprises des convois d'aide humanitaire. Quels que soient les arguments invoqués officiellement, c'est surtout l'antagonisme entre les opérations de maintien de la paix et les secours humanitaires qui apparaît au grand jour : selon les responsables de la force d'interposition ouest-africaine, les opérations humanitaires ralentissaient la « victoire finale » des forces de maintien de la paix. La guerre juste serait donc le meilleur moyen de mettre un terme aux souffrances de la guerre injuste ? Si cette logique l'emportait, c'est tout l'espace humanitaire qui serait alors à reconquérir : l'action humanitaire ne cherche ni à faire la paix ni à gagner la guerre, mais à apporter un peu d'humanité au cœur de la violence.

### ***L'impunité de l'ONU : des actions militaires qui violent le droit de la guerre***

Le développement d'actions militaires internationales a pris les Nations unies en défaut sur deux points essentiels : l'organisation opérationnelle et la légalité stratégique. Le Comité d'état-major prévu par la Charte n'ayant pas été créé, le commandement des opérations de l'ONU sur le terrain est toujours un compromis entre des commandements nationaux plus ou moins unifiés. Les conséquences s'observent à plusieurs niveaux. L'interprétation du mandat est différente selon chaque contingent national. Il est donc

toujours difficile d'apprécier et de critiquer en bloc les opérations. Le pouvoir militaire des Nations unies se dissout dans l'irresponsabilité collective. Il n'existe pas, au sein de l'ONU, de code de discipline militaire commun, pas de police militaire chargée d'enquêter sur les abus de pouvoir commis par les militaires, pas d'instance habilitée à sanctionner les coupables et à indemniser les victimes. L'autocritique se limite à déplorer les abus auxquels certains contingents moins bien organisés se livrent. Mais l'autorité et la discipline ne s'exercent que de façon très partielle au sein des contingents nationaux, puisque les ordres viennent de toute façon de l'ONU.

L'ONU utilise aujourd'hui la force de façon offensive, sans pour autant assumer son statut de combattant et se soumettre aux obligations du droit de la guerre. Serait-elle au-dessus des lois ? Tous les coups sont-ils permis quand on est investi de la mission de rétablir la paix, de renverser des tyrans et d'épargner le contribuable international ? Le droit de la guerre pose des limitations précises à l'utilisation de la force, quelle que soit la cause, quel que soit l'adversaire. Au Libéria, c'est une force régionale, agissant sous l'égide du Conseil de Sécurité des Nations unies, qui bombarde les convois d'aide humanitaire. En Somalie, les dissensions de plus en plus apparentes entre les contingents nationaux confirment les accusations lancées par les ONG sur les violations du droit humanitaire par les casques bleus. Les attaques de l'ONU ne sont pas entourées des précautions obligatoires pour protéger les civils. Des quartiers d'habitation sont visés sans sommation et sans évacuation préalable. Les hôpitaux ne sont pas épargnés, l'accès aux soins est entravé, la mission médicale est empêchée.

Les opérations de police internationale sont aujourd'hui en pleine évolution. Leur légalité doit être renforcée et s'ancrer dans un droit qui s'impose à tous et qu'elles sont censées défendre : le droit humanitaire.

Cette évolution n'a pas encore permis de définir la notion de menace à la paix et à la sécurité internationales justifiant une intervention armée. L'exemple yougoslave montre, pour l'instant, que les violations flagrantes et massives du droit humanitaire ne menacent que la paix et la sécurité des victimes.

Françoise BOUCHET-SAULNIER

## LA RELANCE DES SYSTÈMES DE SANTÉ

Dans les pays dits « en reconstruction », la santé est l'un des terrains privilégiés de l'aide internationale. Les enjeux éthiques ou humains y sont tellement indiscutables qu'aucun État en difficulté ne renoncerait à une offre de relance de son système de santé. De même, aucun pays donateur ne mettrait en doute la pertinence et l'intérêt de développer de telles actions. Tout gouvernement se doit d'agir dans ce domaine, ne serait-ce que pour gagner en popularité auprès de ses administrés et en respectabilité vis-à-vis des pays donateurs. Montrer de l'intérêt pour les problèmes de santé est une bonne façon de se concilier les pays donateurs pour lesquels les « indicateurs de santé » sont autant de critères permettant de juger de la capacité d'un État à mériter le label d'État responsable, *a fortiori* lorsqu'il s'agit de régimes jeunes et fragiles, issus de crises sur lesquelles s'est focalisée l'actualité internationale.

La reconstruction des systèmes de santé offre donc, d'un point de vue politique, une grande légitimité pour les acteurs concernés. Très cyniquement, on peut affirmer que c'est là un beau créneau de marketing politique, quel que soit le niveau d'indigence du système à reconstruire.

Si l'objectif de reconstruction des systèmes de santé est donc indiscutable, la question se pose des moyens que la communauté internationale met en œuvre pour parvenir à ses fins. Les lacunes constatées trahissent parfois le manque d'engagement réel, au-delà des effets d'annonce et des bonnes intentions. S'ajoute, à ce premier constat, la responsabilité des acteurs internationaux en matière de résultat, ce que les Anglo-Saxons traduisent par le terme *accountability*. Autrement dit, quel savoir-faire et quelles compétences sont réellement utilisés pour ces opérations de réhabilitation.

Lorsque, à la mi-1992, peu après son arrivée au Cambodge, l'Autorité provisoire des Nations unies au Cambodge (APRONUC) nomma un directeur de la réhabilitation, cela suscita une vague d'espoir parmi tous les intervenants œuvrant dans le domaine de la santé. Chacun s'attendait à ce que la plus importante opération jamais réalisée par les Nations unies mette en œuvre d'énormes moyens pour lancer, à grande échelle, une opération de reconstruction du système de santé.

Les différentes agences humanitaires qui s'étaient multipliées au Cambodge depuis la fin des années 80 s'étaient déjà engagées dans ce travail colossal, par une série d'actions plus ou moins coordonnées. Elles étaient ainsi parvenues à créer un semblant de couverture sanitaire qui ne laissait que mieux apparaître la nécessité d'une action plus globale, plus définitive et dotée d'une forte assise politique. Elles durent rapidement déchanter. L'exemple du Cambodge est, en effet, une excellente illustration de tous les espoirs et déceptions engendrés par ces bonnes intentions.

### ***Quand et comment démarrer la reconstruction ?***

La première des difficultés consiste à déterminer la période à laquelle débute la phase de réhabilitation. Autrement dit, à quel moment les actions cessent d'être un simple palliatif, pour s'intéresser à des objectifs à plus long terme ? L'expérience montre qu'il n'y a pas vraiment de rupture entre la période dite de « reconstruction » et les phases précédentes. Or, la réponse à la question n'est pas superflue puisqu'une mauvaise appréciation peut se traduire par des retards et conduire à de graves échecs.

Cette difficulté à se situer dans le temps et à adapter en conséquence les programmes au contexte du pays fut particulièrement évidente en Somalie. Dès le début de 1993, et sur les seules promesses de l'opération *Restore Hope*, le pays étant encore en proie à la malnutrition et en plein chaos politique, les représentants des grandes organisations médicales internationales (UNICEF, OMS) annoncèrent le lancement de programmes de santé complexes, tels que le programme élargi de vaccination, le programme de lutte antituberculeuse, ainsi que la restauration du système national d'information sanitaire. Ces programmes, lourds du point de vue financier et technique, exigeaient des structures de santé opérationnelles, un personnel compétent et motivé, et des conditions de sécurité permettant les déplacements et les communications. Autant de conditions nécessaires qui, aujourd'hui encore, ne sont pas rassemblées. Dès lors, fallait-il seulement y

voir un simple effet d'annonce destiné à accompagner l'intervention armée ou bien, plus simplement, une méconnaissance profonde de la réalité du pays ? Reste que ces programmes eurent d'énormes difficultés à voir le jour et sont demeurés, en définitive, dans les placards.

Une bonne évaluation *a priori* est donc indispensable, d'autant plus que, dans les pays dits « en reconstruction », les systèmes d'avant-guerre n'ont pas totalement disparu. On ne part jamais d'une terre vierge, encore moins d'une surface rendue lisse par le passage de la crise. La période des troubles greffe sur le système initial des morceaux de systèmes, des adaptations, des structures de santé provisoires. Les époques et les systèmes s'interpénètrent, se chevauchent et, de surcroît, leurs acteurs ne disparaissent pas avec l'avènement d'une ère nouvelle. Ainsi au Cambodge, le problème fut de savoir selon quel modèle réhabiliter le système de santé. Tout système de santé est bien évidemment marqué par l'empreinte politique du régime précédent et les périodes de transition sont particulièrement délicates pour décider de nouvelles orientations.

Le système de santé cambodgien, en 1992, était directement inspiré du modèle vietnamien, un modèle très décentralisé, reposant sur un grand nombre de dispensaires répartis au sein de chaque groupement de villages. Mais, parallèlement, subsistait de la période des années 60 un fort excédent d'hôpitaux à Phnom Penh, hôpitaux du reste totalement délaissés, faute de moyens. On se trouvait donc devant une multitude de structures de santé de niveaux différents et dont le seul point commun était leur état de délabrement. Aux problèmes d'infrastructure sanitaire s'ajoutait la question de l'adaptation des ressources humaines aux choix des politiques de santé. Ainsi les massacres de la période Khmer rouge, qui avaient provoqué des coupes sombres dans les rangs du personnel médical, avaient poussé les autorités d'après 1979 à lancer des formations expéditives afin de disposer rapidement d'une nouvelle génération de personnel de santé : douze mois d'études après un certificat d'enseignement primaire suffisaient alors pour « former » un infirmier de base. Cette politique de formation intensive a permis, en dix ans, de « produire » cinq fois plus d'infirmiers que n'en avait jamais connu le pays, même lors des années de paix. Cette pléthore de personnel a pour corollaire le très faible niveau de qualification de l'ensemble des professionnels de la santé. Ainsi les compétences des directeurs d'hôpitaux en matière de gestion sont, jusqu'à ce jour, inexistantes, car jamais par le passé cette prérogative ne leur a appartenu :

toutes les décisions étaient, en effet, prises par un « comité populaire » échappant totalement au pouvoir du ministère de la Santé et dépendant uniquement du ministère de l'Intérieur et du Parti.

Face à une telle réalité, quel programme de réhabilitation peut-on mettre en œuvre, et, surtout, à quel modèle d'organisation peut-on se référer ? Quelle autorité représentant l'ensemble de la communauté internationale est-elle capable de présenter un bilan et de proposer des solutions ? Quel pouvoir politique est en mesure de prendre les décisions qui s'imposent et de fixer les priorités, lorsque tous les acteurs sont convaincus de l'imminence d'un changement politique majeur, et qu'il n'existe pas encore de gouvernement mais seulement une administration provisoire ? Au Cambodge, il semble que toutes ces questions soient pour l'essentiel restées sans réponses. L'absence de modèle véritablement exprimé ou de plan d'ensemble, l'absence de décisions sur les aspects concernant la répartition et la fonction des structures de soins, sur le nombre et la qualification des personnels de santé ainsi que sur le système de financement et de gestion de ces structures rendent extrêmement fragile l'objectif de reconstruction et jettent un doute sur la capacité de la communauté internationale d'y jouer un rôle efficace.

### ***La réhabilitation, une étape distincte de la phase d'urgence***

La période de réhabilitation est une étape dans le processus de redressement et fait appel à des méthodes qui diffèrent de celles utilisées en phase d'urgence.

Si, dans l'urgence, toutes les ressources disponibles sont dirigées vers les victimes avec, pour seul objectif, de sauver un maximum de vies humaines – ce qui justifie souvent les interventions extérieures massives – la phase de réhabilitation, par une stratégie d'appui progressif aux structures existantes, impose d'abord de tenir compte en priorité des acteurs nationaux : médecins, directeurs d'hôpitaux, infirmiers...

Qui sont-ils et quelle politique de formation, de motivation et de rémunération peut être proposée ?

Au Cambodge, selon le dernier recensement effectué par le ministère de la Santé, on compte plus de 22 000 professionnels de la santé salariés de la fonction publique, y compris ceux – au nombre incroyable de 6 000 ! – qui avaient été formés, entre 1979 et 1993, dans les camps de réfugiés de

Thaïlande, par les différentes organisations humanitaires. Mal rémunérés, les médecins et infirmiers ont peu à peu développé des modes de rétribution confondant fortement le secteur public avec un secteur privé lucratif, pratique au demeurant courante dans de nombreux pays pauvres et qui reflète un élémentaire réflexe de survie pour les personnels de santé et leurs familles. Tous ont donc aujourd'hui une pratique privée qui coexiste avec celle d'innombrables « clandestins » : infirmiers à la retraite, pseudo-infirmiers formés du temps de Pol Pot ou, pour la plupart, véritables charlatans. On assiste ainsi à une confusion grandissante entre l'hôpital public et la pratique privée, avec, pour conséquence, que tout service n'est plus assuré que moyennant rétribution.

L'objectif que se fixe la réhabilitation du système de santé est donc de recréer un secteur public, de redonner une fonction de service public aux hôpitaux et aux dispensaires, d'apporter des soins aux pauvres, aux tuberculeux et aux lépreux et de rétablir une couverture préventive jamais assurée par le secteur privé. L'adhésion sociale à ce retour au service public nécessite de subtiles négociations où se mêlent perspectives salariales, intérêt du travail, conditions et moyens de travail. Si la réhabilitation de l'armée nationale passe par l'identification et le retour des soldats dans les casernes afin de les distinguer de la masse des véritables bandits, on pourrait analyser la problématique de réhabilitation des cadres sanitaires de façon analogue. Les acteurs internationaux, au premier rang desquels les agences spécialisées des Nations unies, ont à cet égard une grande responsabilité.

C'était dans ce sens qu'œuvrait, depuis quelques années, l'ensemble des organisations médicales présentes au Cambodge (CICR, ONG et Croix-Rouges nationales), afin de recréer des conditions de travail normales et de redonner toute sa dignité au secteur public. Cet effort, ce travail patient, qui permet de définir, par petites touches, au fil d'un dialogue avec ses interlocuteurs, les objectifs de la reconstruction a paradoxalement été compromis par l'action de l'APRONUC lorsqu'elle installa, au sein de chaque région militaire, ses hôpitaux de campagne, structures à part, gérées exclusivement par du personnel expatrié. Bien entendu, il ne s'agissait pas de réhabilitation : l'objectif premier était d'offrir une possibilité de premier secours pour les éventuels blessés parmi les 15 000 soldats des forces des Nations unies. Les difficultés commencèrent lorsque l'APRONUC recruta des cadres cambodgiens pour répondre à ses propres besoins de

fonctionnement : plusieurs centaines de personnes parlant l'anglais ou le français furent « prélevées » dans les secteurs de la santé et de l'enseignement. Les salaires proposés représentaient plus de dix fois leur salaire officiel, et l'on vit des hôpitaux de districts se vider littéralement de leurs cadres, paralysant ainsi un peu plus leur fonctionnement déjà bien fragile. D'autre part, poussés par un sentiment évident d'humanité, de nombreux médecins militaires de l'APRONUC voulurent ouvrir leur consultation à la population civile locale : si cette attitude se justifiait dans certaines régions isolées, elle créa le plus souvent de graves difficultés en détournant la population d'hôpitaux qui étaient en train de relancer leurs activités de soins avec l'aide d'ONG. La mise en place par l'APRONUC d'un système parallèle ne répondait qu'à des besoins internes : imaginer que cette intervention médicale aurait un quelconque impact positif sur la réhabilitation du système national était totalement illusoire ; l'impact fut, au contraire, le plus souvent négatif.

### ***Un financement à la hauteur des ambitions affichées***

Les actions de reconstruction doivent nécessairement s'inscrire dans une logique de moyen et long terme, ce qui suppose un engagement financier de longue haleine de la part des donateurs internationaux. Au départ, les sommes annoncées sont souvent impressionnantes. Pressés par l'actualité, les donateurs s'engagent pour des sommes conséquentes, afin d'afficher leur détermination. Là encore, il importe surtout que l'aide soit visible.

En juin 1992, se tint à Tokyo une grande conférence des donateurs en faveur du Cambodge. Les émissaires envoyés par chacun des intervenants revinrent pleins d'enthousiasme : pour 600 millions de dollars estimés de besoins prioritaires, la communauté internationale offrait 880 millions. Il devait apparaître plus tard que, pressés d'annoncer des budgets de réhabilitation conséquents, ils s'étaient perdus dans la terminologie subtile employée par les donateurs pour qualifier un fonds promis, vaguement planifié ou véritablement engagé. De fait, un an plus tard, seuls 212 millions avaient été réellement versés et 41 millions dépensés par différents canaux. Les ressources disponibles pour la réhabilitation furent donc toujours une denrée rare, sinon inexistante, et paradoxalement plus difficile d'accès pour les ONG après l'arrivée de l'APRONUC. Si, la plupart du temps, les dépenses d'investissement font peu de problèmes, en raison de leur visibilité, les dépenses de fonctionnement, conditionnant la



survie des systèmes mis en place, sont rarement prises en considération à leur juste niveau. Les sommes en jeu dans les programmes de reconstruction sont souvent importantes, mais les spécialistes restent frappés par le manque de souplesse qui pénalise leur affectation. Cette constatation est parfois à l'origine de l'impression de gâchis qui en résulte.

Le salaire des fonctionnaires est la ligne budgétaire qui consomme traditionnellement la majeure partie des finances publiques dans les pays en développement. Le Cambodge, avec ses 22 000 cadres sanitaires, ne fait pas exception à la règle. Un salaire moyen oscille entre 8 et 12 dollars alors qu'il en faudrait près de 100 pour vivre décemment ; à ce tarif, le ministère devrait consacrer au paiement de ses fonctionnaires un budget beaucoup plus important. Reste à savoir avec quels fonds ? L'espoir se nourrissait régulièrement, au sein des hôpitaux, d'une rumeur cent fois répandue : « l'APRONUC paiera les salaires du mois prochain ». Il n'en fut rien, d'abord au nom de la neutralité, cette aide budgétaire avantageant l'administration en place, mais aussi du fait de la perplexité des donateurs devant une telle pléthore de personnel. Il y avait certes lieu d'hésiter, mais n'est-ce pas là simplement la conséquence d'un problème entrevu plus haut et resté sans réponse faute d'instance décisionnelle ? Que peut-on attendre de la relance d'une politique de santé qui continue d'ignorer la question centrale de la rémunération de ses cadres ?

D'autres budgets, en revanche, s'ils peuvent paraître importants à l'échelle de l'économie nationale, restent dérisoires en comparaison des dépenses de l'opération des Nations unies. Il en est ainsi du coût annuel total en médicaments et en matériel médical renouvelable. Celui-ci fut estimé pour l'ensemble des hôpitaux et dispensaires du pays à 7,5 millions de dollars. Alors que l'ensemble de l'opération de rétablissement de la paix devait coûter près de 2 milliards de dollars, le coût d'un seul jour de fonctionnement permettrait de couvrir largement les besoins annuels en médicaments de l'ensemble du pays ! Cette disparité est apparue plus nettement encore lorsque les responsables du programme national antituberculeux vinrent désespérément quémander le million de dollars nécessaire à l'approvisionnement de l'ensemble du pays en traitements antituberculeux pour un an. Il faut savoir que la tuberculose atteint des records mondiaux au Cambodge. Elle toucherait 20 000 nouveaux malades chaque année et ferait probablement 10 000 victimes. Le programme était en rupture de stock de médicaments et la majorité des traitements durent

être arrêtés. Quand on sait que le viatique quotidien hors salaire ou *per diem* alloué aux personnels des Nations unies était de 150 dollars, qu'il aurait suffi de consacrer un seul jour de *per diem* des 7 000 administrateurs ou policiers pour répondre à cette hécatombe, on imagine l'incompréhension des représentants du ministère de la Santé lorsque, lors d'une réunion consacrée spécialement à ce drame, le représentant de l'APRONUC déclara qu'il n'y avait pas d'argent disponible à cet effet...

### ***Coordination et partenariat : les mots clés en phase de réhabilitation***

La question de l'approvisionnement en médicaments, secteur vital de tout système de santé, offre un bon exemple de la difficulté à coordonner une action en vue d'un objectif prédéfini.

La faillite du COMECON et l'entrée en jeu des règles du marché libre se traduisirent, au Cambodge, par un effondrement brutal, dès janvier 1991, de son approvisionnement public en médicaments. Les importations, estimées en 1990 à 5,5 millions de dollars, retombèrent à moins d'un million lorsque l'URSS signifia à ses ex-partenaires que la facture était dorénavant payable en dollars. Il s'en suivit une paralysie de la plupart des hôpitaux. Cette brutale pénurie fut très partiellement comblée par les aides humanitaires sous forme de kits donnés par l'UNICEF ou de dotations de médicaments attribuées principalement par des organisations non gouvernementales ou les différentes Croix-Rouges. La relance d'un système national d'approvisionnement en médicaments fut définie comme une priorité dès 1992 et donna lieu à la mise en place d'un grand projet national conjoint entre l'OMS, l'UNICEF et diverses ONG. Une liste des besoins fut dressée et les donateurs potentiels recherchés. Lors de la conférence de Tokyo, la consigne fut donnée aux ONG de s'abstenir dorénavant de faire des demandes individuelles aux pays donateurs, la conférence étant l'occasion d'effectuer une synthèse générale des différents besoins à laquelle répondrait une coordination harmonieuse des donateurs, soucieux de parer avec empressement aux besoins du peuple cambodgien, en route vers la paix sous la houlette des Nations unies.

Comme on l'a vu, ces efforts louables de coordination au niveau de la recherche de fonds ne furent que médiocrement récompensés. En revanche, rien n'avait été prévu pour les dépenses. De sérieuses divergences

apparurent entre les stratégies des uns (les Nations unies) et des autres, donnant lieu à des luttes d'autant plus âpres que l'argent était rare. L'APRONUC proposa d'utiliser les fonds destinés à l'achat de médicaments pour réaliser une grosse opération de distribution de kits médicaux dans l'ensemble des villages du pays. À l'heure où l'efficacité de l'opération des Nations unies au Cambodge commençait à être mise en cause, s'agissait-il d'une opération de charme à l'égard des futurs électeurs, pour soutenir le processus en cours ? Toujours est-il que ce saupoudrage, sans aucun rapport avec les préoccupations de santé et, surtout, de relance du système, aurait causé un grave préjudice au travail de long terme engagé par les organisations humanitaires. Plus grave encore, cette distribution tous azimuts aurait paralysé un peu plus le système de santé national en engloutissant les maigres ressources disponibles.

Ce projet suscita donc une levée de boucliers et l'UNICEF s'opposa de tout son poids à sa réalisation, illustrant ainsi l'une des nombreuses divergences de vues qui existaient entre les agences des Nations unies et l'APRONUC. La coordination restait, à bien des égards, un vœu pieu qui résistait mal aux intérêts particuliers des acteurs en présence. En définitive, le projet fut annulé et l'argent confié aux agences d'aide.

Comme nous l'avons vu, la stratégie de la phase de réhabilitation se distingue de celle de la phase d'urgence par le fait qu'elle ne vise plus uniquement l'aide aux victimes mais aussi la relance d'un système et de ses acteurs traditionnels. Dans ces conditions, il est essentiel de développer des relations de partenariat avec l'ensemble des intervenants. L'expérience cambodgienne montre, une fois de plus, que la lourdeur, la puissance et l'arrogance de la machine onusienne déployée dans ces grandes opérations sont incompatibles avec le souci de tirer parti de l'expérience des acteurs engagés depuis longtemps sur le terrain. Si les professionnels de la santé cambodgiens ne furent jamais pris en compte, les ONG internationales ne furent pas plus considérées comme des interlocuteurs par l'APRONUC, du moins dans la phase initiale. Il fallut attendre le cinquième mois de présence effective des Nations unies pour qu'une première réunion technique soit convoquée par son représentant, Yasushi Akashi, soudain soucieux de connaître l'avis des ONG impliquées dans le secteur santé, parfois depuis plusieurs années et à large échelle. Cette réunion, sans ordre du jour précis, et qui se voulait informelle, tourna rapidement à l'affrontement et marqua le passage, par l'APRONUC, d'une phase d'ignorance totale des ONG à une

seconde phase de méfiance. Ce n'est que bien plus tard, au début 1993, et face à l'impopularité grandissante de l'APRONUC dans le pays, que ses responsables publièrent un document à l'en-tête du programme « d'action civique », recommandant à leurs responsables provinciaux de mettre leurs moyens logistiques au service des ONG, pour tenter de redresser leur image en l'associant aux actions humanitaires effectuées par les ONG au sein de la population. On entra ainsi, quoique bien tardivement, dans une phase de collaboration qui, malgré des moyens financiers dérisoires, permit d'intéressantes synergies dans la réhabilitation de certains hôpitaux.

À aucun moment, dans les premiers mois de l'opération, il ne fut question de travailler conjointement dans ce qui aurait pu être un large plan concerté de réhabilitation. Notons cependant qu'au-delà des relations avec les ONG, la cohésion ou la coordination n'était pas plus effective entre l'APRONUC et les agences traditionnelles des Nations unies (OMS, UNICEF, etc.). Il existait pourtant un outil précieux à cet égard : la réunion mensuelle du comité de coordination, au sein du ministère de la Santé. C'est là qu'une fois par mois se retrouvaient tous les intervenants pour exposer les nouveaux projets et les problèmes majeurs du système de santé. Le représentant de l'APRONUC pour la santé n'y vint que très tard et simplement en observateur, le souci de neutralité étant invoqué pour éviter tout rôle actif dans une réunion menée sous l'égide des seuls représentants du parti au pouvoir. Mais l'APRONUC ne proposa aucune alternative, ne délégua ce rôle de coordination à personne, et, surtout, ne débloqua jamais les moyens financiers qui auraient pu rendre cette coordination plus effective.

Le HCR peut être cité *a contrario* dans cette opération comme un excellent exemple d'efficacité et de coordination. Chargé du rapatriement des 385 000 réfugiés khmers des camps de la frontière thaïlandaise, son équipe se distingua d'emblée par sa connaissance du contexte et sa volonté de travailler avec les ONG. Cela est probablement dû, en partie, au fait que le HCR connaissait bien ce milieu, l'ayant pratiqué durant plus de dix ans à la frontière thaïlondo-cambodgienne. Sa stratégie fut d'emblée différente : tenant compte de la faiblesse de ses moyens financiers, il sut les répartir efficacement à travers quelques « QUIPS » (*quick impact projects*) aux ONG et Croix-Rouges présentes bien souvent avant le retour de réfugiés. Ils surent également défendre les intérêts des réfugiés, en tenant compte des problèmes généraux de la population, permettant ainsi de relancer de

nombreux hôpitaux et dispensaires au bénéfice de tous, réfugiés et résidents. Ils surent, enfin, marier une opération de rapatriement avec un début de réhabilitation véritable du système de santé national.

### ***Quels enjeux pour l'avenir et quels enseignements tirer de l'expérience cambodgienne ?***

Le grand chambardement qui affecte, depuis quelques années, les équilibres politiques et économiques de la planète frappe de plein fouet un nombre croissant de pays à l'Est comme au Sud, en Afrique tout particulièrement. De nombreuses nations sortent profondément choquées de ces crises. Les occasions de contribuer à leur reconstruction sont nombreuses pour la communauté internationale. C'est dire combien les enjeux, en termes de crédibilité pour les acteurs de l'aide internationale et de résultats concrets pour les populations concernées, sont importants.

Plus spécifiquement, le domaine de la santé bénéficie d'une portée symbolique auprès des populations. La réhabilitation des systèmes de santé offre des possibilités incomparables d'approche des habitants et des structures d'un pays. En profitant du dynamisme social propre à ces périodes de changement, elle constitue un levier efficace pour accompagner les élans de reconstruction. En revanche, la reconstruction des systèmes de santé nécessite un engagement politique véritable au-delà des simples apparences, car elle touche finalement aux fondements des sociétés. Les questions essentielles telles que la formulation d'une politique nationale de la santé, le nombre et la répartition des cadres ainsi que le mode de financement du système doivent être impérativement abordées.

C'est dire qu'une approche superficielle, dans l'analyse comme dans les actions entreprises, a toutes les chances de mener à l'échec et au gaspillage. La phase d'évaluation de la situation est primordiale. Elle permet, après présentation négociée du constat initial aux différents intervenants, de proposer des actions adaptées au contexte. Cette phase constitue une étape indispensable à toute entreprise de reconstruction ; elle est la meilleure garantie de cohésion de l'opération et permet de limiter les effets de l'arbitraire technocratique.

Les grandes opérations comme celles de l'APRONUC au Cambodge n'ont, *a priori*, pas vocation à reconstruire. Mais l'autorité étant, dans cette période critique, concentrée entre leurs mains, elles doivent mieux prendre

en compte le contexte et les actions en cours pour favoriser, autant que possible, les initiatives qui peuvent consolider leurs propres opérations. Il est essentiel, dans le domaine sanitaire, de faire appel aux agences spécialisées des Nations unies, aux organismes internationaux et aux ONG qui possèdent la compétence technique et la légitimité pour intervenir et dont les approches sont plus spécifiques. Une coordination sectorielle effective et appuyée par d'importants moyens financiers doit d'emblée être recherchée. Cela nécessite de reconnaître et de se concerter avec les principaux acteurs déjà présents sur place. Pour toutes ces raisons, cette coordination devrait être confiée non à l'opération spéciale elle-même, mais à une agence spécialisée des Nations unies connaissant bien la problématique de réhabilitation des systèmes de santé et de réintégration des personnes déplacées.

Les engagements financiers doivent viser, au-delà de l'objectif immédiat de visibilité, à assurer les moyens nécessaires au fonctionnement durable des projets. L'évaluation des programmes de reconstruction en cours de réalisation est le plus souvent singulièrement absente des budgets : il est essentiel de pouvoir régulièrement réestimer les besoins afin de décider à temps des adaptations et réorientations nécessaires. En l'absence de modèle universel et en raison de la grande diversité des situations, cette évaluation périodique, objective et indépendante, est un outil indispensable au pilotage des projets de reconstruction.

Philippe BIBERSON et Éric GOEMAERE

## ***Bureaux et représentations***

### *Allemagne*

Adenauer Allee 50  
D-53113 BONN

### *Australie*

24 Angus Avenue  
EPPING NSW 2121  
Tel/Fax (61) 2/868.26.89

### *Canada*

56, the Esplanade, Suite 203  
TORONTO, ONTARIO  
M5E 1A7  
Tel (1) 416/366.67.02  
Fax (1) 416/861.93.86

428 av. du Mont Royal Est –  
Bureau 301  
H2J 1W1 MONTRÉAL,  
QUÉBEC  
Tel (1) 514/845.56.21  
Fax (1) 514/843.37.11

### *Danemark*

Strandvejen 171,1  
DK-2900 HELLERUP  
Tel (45) 31/62.63.01  
Fax (45) 39/40.14.92

### *États-Unis*

30, Rockefeller Plaza, Suite 5425  
NEW YORK-NY 10112  
Tel (1) 212/649.59.61  
Fax (1) 212/246.85.77

1800 Century Park East –  
3th Floor  
LOS ANGELES – CA  
90067

Tel (1) 310/772.00.50

Fax (1) 310/772.00.51

*Grande-Bretagne*

3-4 St Andrews Hill  
LONDON EC4V 5BY

Tel (44) 71/329.69.39

Fax (44) 71/329.69.36

*Grèce*

11A, rue Paioniou

104 40 ATHENES

Tel (30) 1/88.35.334

Fax (30) 1/88.29.988

*Hong-Kong*

A3, 16/F – Richmond Court

Shatin Plaza, Shatin

N.T., HONG KONG

Tel (852) 708.91.29

Fax (852) 708.39.60

*Italie*

Via Ostiense 6/E

00154 ROMA

Tel (39) 6/57.300.901

Fax (39) 6/57.300.902

*Japon*

Honda Building 4F

2-4-15, Takadanobaba

Shinjuku-ku, TOKYO 169

Tel (81) 3/52.72.18.41

Fax (81) 3/52.72.88.60

*Suède*

Vulcanusgatan 8

S-113 21 STOCKHOLM

Tel (46) 8/31.02.17

Fax (46) 8/31.42.90

*Suisse*

14 B, rue des Cordiers

CH-1207 GENÈVE

Tel (41) 22/786.47.19



Fax (41) 22/786.47.05

***Secrétariat international***

209, bld Léopold II  
B-1080 BRUXELLES  
Tel (32) 2/426.55.52  
Fax (32) 2/426.75.35

Version ePub réalisée par Flexedo®

[www.flexedo.com](http://www.flexedo.com)