

L'ERE DES CLIVAGES RADICAUX

Ghassan Salamé (*)

Au départ, il y a la télévision, cette grande machine pour façonner l'opinion publique. En «courrant» des scènes d'atrocités, les caméras fureteuses du monde occidental sont les premières à découvrir l'inadéquation flagrante entre le monde tel que l'on voudrait le voir et celui qui est. Une séquence de *Sixty minutes* aura poussé George Bush à intervenir en Somalie (le débarquement, lui, sera réalisé à une heure de *prime time*); l'interview d'un violeur serbe a ému l'Occident et les journaux télévisés rivalisent en images insoutenables d'enfants faméliques montrés à des sociétés repues. Si les caméras sont à l'affût du spectaculaire sinon de l'obscène, le Sud des famines, des guerres fratricides, des dictatures sanguinaires, des populations en détresse en fournit généreusement les scènes. Le Nord post-industriel, inondé d'images qui le dérangent dans son confort — tout en le rassurant sur sa prospérité — est ainsi pris dans un dilemme douloureux: ne rien faire du tout, développer une mentalité de forteresse assiégée, un égoïsme narcissique, comme si une partie (démographiquement) minoritaire du monde pouvait mettre le reste de la planète en quarantaine ou, au contraire, «faire quelque chose» pour les bosniaques, les kurdes, les somalis et tous les acteurs involontaires de ces téléfilms d'horreur.

A voir les sondages d'opinion de par le monde riche, on a l'impression que l'option qui consiste «à faire quelque chose» soit politiquement la plus rentable. Bernard Kouchner a été le ministre le plus populaire du Gouvernement Bérégovoy; la sollicitude de John Major pour les kurdes l'a aidé contre les travaillistes aux dernières législatives britanniques et de méchantes langues spéculent que Bush aurait peut-être été réélu s'il avait seulement eu le courage d'envoyer ses *marines* sur Mogadis-

cio avant le 4 novembre dernier et non dans ce temps mort qui sépare sa défaite électorale de son départ de la Maison Blanche. Le monde industrialisé, à condition que les gens du Sud restent chez eux, ne peut rester sourd à leurs appels: l'humanitaire européen est le pendant, le miroir inversé, l'antidote et le complément du nationaliste chauvin, voire raciste, qui terrorise à présent les immigrants en Europe même. L'un va avec l'autre et contre l'autre tout à la fois.

Car le chauvin et l'humanitaire frustrent également l'homme du Sud de son désir le plus ardent: une migration vers le Nord. Le premier le fait en lui fermant ses frontières, le second en se portant à son secours. On ne peut donc qu'observer l'épanouissement contemporain, depuis une dizaine d'années, du chauvinisme hostile aux travailleurs immigrés, aux réfugiés politiques, aux demandeurs d'asile et de l'aide humanitaire tous azimuts de par le monde. L'effritement de l'idéologie de gauche aura ainsi produit un effet paradoxal: le succès populaire (confirmé aux dernières élections françaises et illustré par les attaques contre les étrangers dans les villes allemandes) des idées chauvines et racistes et, en même temps, l'apparition d'un nouvel élan de générosité envers les pays du Sud qui attire des centaines de milliers de jeunes européens. Les deux mouvements offrent ainsi des réponses contradictoires à une même peur, celle de voir les pays du Sud s'effondrer jusqu'au point de menacer, chez lui, la prospérité du Nord.

Un processus paradoxal se développe aussi dans le Sud: certains appellent ouvertement l'Occident au secours, d'autres développent à son endroit une profonde xénophobie, de plus en plus exprimée en termes religieux. Au Nord comme au Sud, on est entré dans

l'ère des clivages radicaux. Au Nord, le chauvin et l'humanitaire s'épaulent et se haïssent en même temps. Au Sud, le nationalisme laïcisant, socialisant et non-aligné s'effondre pour laisser la place ici à des peuples avides d'intervention externe pour les défendre, là à d'autres décidés à empêcher le retour du colon. Le Tiers monde en vient à rappeler celui du siècle précédent où l'expansion européenne dans le monde s'était faite en réponse aux appels de certains et contre la volonté des autres. La fin de la guerre froide aura ainsi mis à nu l'absence d'un grand principe organisateur pour les pays du Sud: en un demi-siècle d'indépendance, ses pays se sont par trop différenciés pour pouvoir tenir encore le même discours, sinon adopter les mêmes programmes. Certains (les koweïtiens, les kurdes, les bosniaques, les sud-soudanais) inquiets pour sa richesse, qui pour son identité, qui plus simplement pour sa survie, n'hésitent plus à appeler l'Occident à intervenir militairement et sont même critiques à son égard quand son intervention paraît légaliste, mesurée, hésitante. D'autres, au contraire (les iraqiens, les serbes, les azéris, les militaires de Khartoum) sont prêts à contrer, l'arme au poing, ce nouveau déploiement de l'Occident dans leurs contrées au nom de l'ingérence humanitaire, de la défense des droits de l'homme ou des minorités. Les mêmes islamistes, qui avaient hier secondé l'Occident dans sa volonté de chasser l'Urss d'Afghanistan, l'appellent aujourd'hui à intervenir en Bosnie tout en dénonçant son déploiement en Somalie et en le menaçant des pires déboires s'il intervenait au Soudan. Ce ne sont

(*) Directeur des recherches au Cevi-Cnrs et professeur de Relations internationales à l'Institut d'études politiques de Paris.

pas les besoins des populations mais les calculs des chefs qui décident de la position à prendre, qui font appeler à l'ingérence ou, au contraire, la condamnent. Au-delà de l'action humanitaire, bourreaux et victimes s'accordent pour faire primer la politique.

Mais l'ingérence humanitaire étatisée devient commune, et même populaire. Droit pour les uns, devoir pour les autres, devoir et maintenant droit pour les plus enthousiastes. Par pudeur, les occidentaux l'appelleront humanitaire, mais les bénéficiaires de ces opérations ne sont guère adeptes de ces distinguos: ils veulent que les puissances occidentales viennent limiter l'emprise des pôles régionaux, voire recomposer les États-nations que ces mêmes puissances avaient hier porté sur les fonts baptismaux de la Sdn ou de l'Onu. La faveur des britanniques pour les kurdes d'Iraq laisse songeurs les historiens qui se rappellent la peine prise par Londres pour intégrer le Kurdistan dans l'Iraq de 1921. Leur compassion actuelle pour les chiïtes du Sud iraquien contraste fortement avec la dureté de leur répression de ces mêmes chiïtes, lors de leur fameuse révolte de 1920. Avec la fin de la guerre froide l'Occident, qui en est sorti vainqueur, semble défaire de ses mains ou laisser se décomposer ce qu'il avait lui-même fait: l'Iraq moderne, la Yougoslavie, et bientôt peut-être le Soudan, le Nigéria ou même l'Inde.

L'humanitaire, maintenant qu'il est étatisé, ne contredira ni le bourreau ni la victime; le dernier ouvrage de M. Kouchner (*Le Malheur des autres*, Fayard 1992) en est une parfaite illustration. L'auteur ne pouvait ignorer la provocation politique de son entrée en territoire iraquien dans une jeep iraquienne, conduite par un général iraquien, même si son objectif était de secourir les kurdes. Que peuvent penser les iraquiens, même hostiles à Saddam Husséin, lorsque l'auteur parle de sa «complicité» avec les kurdes et avoue être «leur allié»? Passer outre à ce «détail» parce que «la théorie de la souveraineté des États est ar-

chaïque» peut d'autant moins convaincre que l'auteur ne cache pas ses ambitions: il voit l'internationale humanitariste comme une alternative au communisme et ajoute fièrement: «nous inventions le grand mouvement humanitaire dont le monde avait besoin pour remplacer le marxisme».

En Afghanistan, Kouchner choisit sciemment «d'épauler nos amis les libéraux, les musulmans ouverts et chaleureux» et l'on imagine aisément la réaction négative des moujahidin qui ne répondraient pas à ce profil d'autant plus que, dit-il «nous soutenions nos amis afghans, mais combattons les extrémistes». Dans la Corne de l'Afrique, dépassant allègrement l'assistance, les humanitaires qui «crièrent au monde que les érythréens n'arrêteraient pas de se battre avant d'avoir obtenu la liberté et une forme d'indépendance» pouvaient-ils s'étonner de l'hostilité éthiopienne, d'autant que l'auteur avoue que sa préférence pour les Érythréens pourrait favoriser le maintien de la base militaire française à Djibouti? Quel africain peut-il accepter que l'intangibilité des frontières coloniales, cette soupape de sécurité contre d'innombrables guerres, soit décriée comme «un dogme arbitraire»?

L'humanitaire européen et son protégé basané s'accordent donc à avouer les a priori et les conséquences politiques de l'action de secours, offerte ou reçue. Pourrait-on donc interdire au troisième acteur du drame, celui qui n'a pas les faveurs politiques de l'humanitaire occidental (les iraquiens, les serbes, les soudanais, les islamistes afghans, les éthiopiens, les tigréens, etc.) d'en avoir la même analyse, de voir dans l'ingérence d'aujourd'hui «les interventions d'humanité» des puissances coloniales d'hier et de s'y opposer? Toute l'ambiguïté de l'action humanitaire étatisée est là: on ne peut pas fonder cette action sur des idées politiques et des valeurs culturelles également occidentales, tout en interdisant à l'autre d'en faire autant. Si l'objectif ultime de l'aide aux kurdes est bien de favoriser le séparatis-

me ou de les utiliser comme levier pour déstabiliser le régime, il ne faut pas s'étonner que Bagdad s'y oppose. Si les forces de la Forpro transportent en cachette des munitions pour les miliciens bosniaques sous couvert d'aide alimentaire, il faut s'attendre à une méfiance accrue des serbes à l'égard des Nations Unies. L'instrumentalisation politique de l'action humanitaire ne saurait être unilatérale comme bon nombre d'Ong, soucieuses de leur profil privé, ont fini par le comprendre. En assumant, avec plus ou moins d'hypocrisie, la nature politique, voire idéologique, des ingérences humanitaires, les trois acteurs centraux de ce jeu (l'oppressé, la victime et l'humanitaire) accèdent à l'idée selon laquelle l'ingérence humanitaire, surtout en l'absence de conflits armés, n'est au fond qu'un prétexte à une très classique intervention externe qui, à travers les âges, a souvent tiré sa légitimité de la défense des minorités contre les potentats locaux ou de quelque «mission civilisatrice». Cette nature prétextuelle de l'humanitaire est aggravée par la nationalisation de ce domaine jusqu'ici largement privé, associatif, volontariste, dans plusieurs pays occidentaux. Car en étatisant cette activité externe, pis, en en faisant un portefeuille ministériel en bonne et due forme, on la rattache trop intimement aux objectifs, réels ou supposés, des gouvernements occidentaux. Car l'étatisation requiert en principe des règles de fonctionnement bien plus restrictives; on pardonnerait à une Ong de favoriser certains terrains plutôt que d'autres; on le pardonne moins à un gouvernement. On pourrait supporter la transgression privée d'une frontière, mais quand elle est le fait du représentant d'un gouvernement étranger, on pourra difficilement ne pas y voir un signe supplémentaire d'une souveraineté qui s'effrite. On admet que des privés aient des préférences politiques, on attendrait d'un homme public qu'il les assume ouvertement sans l'écran fictif de l'action humanitaire.

L'étatisation de l'humanitaire aggrave, bien entendu, le flou juridique qui entoure ces opérations. Rappelons le point de vue classique, clairement posé par Benedetto Conforti dans un article récent (cf. *Droit international: Bilan et perspectives*, tome 1, Pédone, Paris 1991). Pour lui, c'est seulement un groupe restreint d'Etats, et précisément quelques Etats occidentaux, qui admettent les interventions d'humanité et les effectuent malgré les protestations des Etats socialistes et des pays en développement, ce qui rend la thèse selon laquelle une coutume se serait formée à ce sujet tout à fait inacceptable, bien qu'assez répandue. D'où l'importance de la résolution 688 sur l'Iraq, précisément parce que dans le domaine réservé à la souveraineté de chaque Etat, «rentrent les relations entre l'Etat et ses sujets, la façon d'organiser le pouvoir étatique et l'activité d'utilisation de son propre territoire de la part de l'Etat». Conforti précise par ailleurs que «la Charte veut clairement dire que, dans les matières telles que les droits de l'homme, les relations politiques, économiques et sociales à l'intérieur de la communauté étatique, l'Organisation pourrait prendre seulement des délibérations d'ordre général et abstrait (projets de conventions multilatérales, recommandations adressées à tous les Etats), alors que les délibérations à l'égard d'un Etat (ou d'un groupe d'Etats) déterminé lui seraient interdites». On mesure, à ce rappel de la doctrine classique, les profondes atteintes à la souveraineté iraquienne par l'Onu. Ces atteintes auraient dû être bienvenues si, depuis l'adoption des résolutions sur l'Iraq, l'Onu avait pu répliquer cette détermination sur les innombrables fronts où les droits des hommes ou des communautés sont ouvertement violés. Tel n'a pas été le cas, ce qui donne à l'humanitaire sur le théâtre iraquien une allure fâcheusement punitive, voire vexatoire et, de toutes manières, très politique. Pour qu'elle reste rentable, une o-

pération militaro-légale (style Ko-weït) ou militaro-humanitaire (du type Kurdistan ou Somalie), doit se faire sans pertes humaines pour l'intervenant, avec une résolution du Conseil de sécurité en guise de feuille de vigne légitimatoire, et sans que les intérêts nationaux des intervenants n'en soient affectés. La situation idéale est celle où quelque intérêt stratégique se combine avec une forte médiatisation préalable, une faisabilité opérationnelle, un consensus occidental et une rentabilité politique présumée pour le politicien qui saura s'en faire attribuer le crédit. On est loin de l'humanitaire vieux jeu, boy scout, tiers-mondiste, fou des tropiques. S'il devient lourd, calculé, politique c'est que l'humanitaire a été nationalisé, voire étatisé, et a surtout été militarisé, comme le glissement en cours le confirme jour après jour.

C'est cette ambiguïté hautement politique de l'humanitaire qui explique d'ailleurs pourquoi l'humanitaire semble avoir de meilleures affinités avec le militaire qu'avec le politique. L'humanitaire et le militaire ont en commun de sur-évaluer «l'action sur le terrain», la recherche de résultats concrets ainsi que la suspicion dans laquelle les représentants de ces deux instances gardent, peu ou prou, le politique et ses professionnels. Qui plus est, l'humanitaire et le militaire ont des catégories de classification quelque peu différentes de celles des politiques. Alors que les diplomates (et les juristes) distinguent clairement une intervention d'une autre, le militaire et l'humanitaire accordent bien plus d'importance à la faisabilité pratique, au financement, au succès effectif de l'opération. L'existence ou non d'une intervention externe est essentielle pour un militaire et, dans une grande mesure, pour l'humanitaire, ses retombées politiques le sont pour un diplomate, ses modalités pour un juriste.

Cet épanouissement de l'humanitaire se fait sous les auspices d'une Onu enfin débarrassée des con-

traintes de la guerre froide. Mais si ce recours devenu rituel à l'Organisation de New York peut conforter dans leurs convictions les occidentaux, il peut difficilement entraîner l'adhésion des pays du Sud. C'est ainsi que les humanitaires travaillant en Somalie en étaient venus à appeler à «un protectorat des Nations Unies sur ce pays». Et c'est bien de cela qu'il s'agit au Cambodge, avec des résultats pour le moins incertains. Ici le «plan de Paris» comporte une véritable prise en charge par l'Onu de ce pays, nécessitant le déploiement de 19.500 militaires, des observateurs militaires, des policiers et même des administrateurs civils avec l'ambition de remplacer «une panne totale» de l'appareil d'Etat par une reconstitution qui devrait déboucher sur l'organisation d'élections générales et la réémergence de l'Etat. Il s'agit bien d'un «mandat» provisoire qui, contrairement au cas iraquien, est accepté, voire sollicité par «les autorités» (du moins certaines d'entre elles) du pays.

C'est là un retour à l'utopie d'une Organisation qui pourrait éviter les conflits et les réguler s'ils advenaient. Mais les partisans de cette évolution ignorent sans doute le peu de confiance que de nombreux gouvernements ont dans l'équité du Conseil de sécurité et surtout dans sa représentativité (deux points âprement critiqués et à la Conférence de Rio sur l'environnement et au Sommet des non-alignés à Djakarta et sur lesquels le Sud compte bien se faire des amis au sein du monde occidental avant la révision prévue des membres du Conseil en 1995); les échecs multiples des troupes des Nations Unies sur des terrains où l'Onu ne disposait pas du soutien effectif de l'Occident, l'inefficacité maintenant bien établie de plusieurs organes de l'Onu, sans compter le déficit financier de plus en plus lourd d'une organisation invitée à se doter d'une bien onéreuse ubiquité par des membres financièrement défailants. Si le Conseil a eu le dessus en Iraq, c'est que les troupes de M. Schwarzkopf étaient passées dans les lieux avant les inspec-

teurs de l'Onu dans une offensive «autorisée par l'Onu mais qui n'était pas la guerre de l'Onu» pour reprendre les termes de M. Pérez de Cuéllar, Secrétaire général de l'époque. *Mutatis mutandis*, ces troupes ne sont pas allées démilitariser les khmers rouges au Cambodge, ni les serbes à Belgrade, ni les rebelles de Taylor au Libéria, ni les hommes de l'Unita en Angola, ni les milices pro et anti-israéliennes au Liban-Sud. Sur tous ces terrains, l'Onu fonctionne comme un acteur externe chargé du maintien d'un ordre que personne n'était venu, auparavant, établir. D'où frustrations, accusations d'incompétence, conflits en suspens prêts à se rouvrir à la première étincelle. Et puis un malentendu profond se développe, en amont, quant à la légitimité même de l'Onu comme machine de légitimation. Le Conseil de sécurité est perçu, et est effectivement devenu, une boîte où le pouvoir est concentré dans les mains de trois puissances occidentales, d'une Russie qui n'est plus guère un pôle de contrepoids et d'une Chine trop mercantile pour ne pas savoir monnayer ses abstentions. Le monde islamique (un milliard d'hommes) n'a pas de siège permanent, alors que la plupart des dites interventions (Kurdistan, Somalie, Bosnie entre autres) le concernent peu ou prou et il suffirait que le prédateur à punir ou l'agresseur à repousser soit l'une des cinq puissances permanentes (ou leur protégé comme c'est partiellement le cas de la Serbie par rapport aux russes) pour que cette machine légitimatoire soit bloquée par quelque prévisible véto. Le monde devra ainsi se résigner à accepter un droit pénal sélectif en fonction du contrevenant, des interventions dans des zones où les forces hostiles à l'intervention ne sont ni des grandes puissances, ni leurs protégés. Il est normal que de nombreux pays du Sud répondent à cette flagrante inégalité dans le traitement en jetant le bébé avec l'eau du bain: en confondant les Ong et les gouvernements, en refusant une aide conditionnée, en dénonçant la mainmise occidentale sur le Conseil de

sécurité et, en fin de compte, en rejetant les fondements mêmes de l'humanisme occidental comme tradition philosophique à prétention universelle.

Car le malentendu qui monte vise aussi les opérations. Dans le Golfe, l'Occident utilisait le langage du droit, en Somalie celui de l'humanitaire. Mais du côté Sud, on s'intéresse moins aux arguments légitimatifs accompagnant les opérations qu'à l'identité (occidentale) et à l'occupation normale (militaire) de l'intervenant. Ce n'est pas un hasard si le commandant des marines en Somalie était celui-là même qui, déjà, les commandait à Beyrouth avant de se retrouver adjoint de Schwarzkopf à Koweït. Humanitaire ici, légaliste là, stratégique là-bas, l'Occident s'explique à lui-même les raisons de ses expéditions militaires, il ne les explique pas au Sud qui, lui, doit se contenter de constater que les mêmes soldats sont en train de l'envahir de plus en plus en utilisant à chaque fois un discours différent, en exhibant, à chaque coup, des motivations nouvelles.

Nous sommes donc bien à l'aube de nouveaux clivages radicaux tant au Nord qu'au Sud autant qu'à la veille de très grands malentendus. A la base, il y a une idée bien enracinée au Sud: que les élans de générosité venus du Nord ne sont guère dissociables des visées politiques et stratégiques d'un Occident sorti vainqueur de la guerre froide. Au Nord, il y a à la fois la peur d'une planète aux trois quarts pauvre et instable et l'idée, non bien moins enracinée, que les gouvernements du Sud n'ont utilisé leur indépendance politique que pour broyer leurs minorités nationales, terroriser leur population ou attaquer leur voisin. Pendant que le monde bénéficie de moyens de communication (et d'intégration) de plus en plus efficaces, il semble

privé plus que par le passé d'une *lingua franca* philosophique et éthique pour pouvoir s'entendre. Les projets du Nord sont de plus en plus incompréhensibles, les réactions au Sud de plus en plus différenciées. Les humanitaires sont-ils les apôtres d'une nouvelle solidarité planétaire ou, au contraire, les pionniers inconscients d'une nouvelle domination occidentale sur le monde? Le simple fait de poser cette question sans pouvoir lui trouver de réponse évidente indique toute l'ambiguïté de la période actuelle.