

## CRISES AFRICAINES ET INTERVENTIONS INTERNATIONALES

Avril 1998

### En toute impunité humanitaire

PAR ALEX DE WAAL \*

L'ORGANISATION de l'unité africaine (OUA) vient de désigner un comité d'éminentes personnalités chargé d'enquêter sur le génocide rwandais et ses répercussions. A peine remarquée, cette décision, adoptée le 28 février, a pourtant son originalité : son but est en effet non pas de reproduire le travail du Tribunal pénal international d'Arusha - qui enquête sur les responsabilités individuelles dans les massacres -, mais de s'assurer que les institutions internationales ont bien rempli leurs obligations, conformément à la convention sur les génocides de 1948 (1).

Même si l'OUA doute pouvoir parvenir pleinement à ses fins, cette initiative unique pourrait être la base d'un nouveau modèle d'action humanitaire en Afrique - comparable à celui créé par les Alliés en Europe dans les années 40. Les Africains examineront ainsi - entre autres - les agissements de l'Organisation des Nations unies (ONU) et de l'OUA, accusées d'avoir toutes deux gravement manqué à leurs engagements.

Le continent africain est en train d'émerger de ce que l'on pourrait appeler sa « guerre mondiale ». Il y a dix ans, les conflits en Angola, en Ethiopie, en Somalie et au Soudan atteignirent des sommets en matière de bain de sang. Au point que, voilà quatre ans, le journaliste américain Robert Kaplan annonçait que l'Afrique était au bord d'un irréversible chaos. Son article « The coming anarchy », publié dans l' *Atlantic Monthly* en février 1994, avait frappé bon nombre de responsables politiques occidentaux par son redoutable pessimisme : selon lui, la surpopulation, les épidémies, la dégradation de l'environnement et le développement de la criminalité constituaient désormais les principales menaces contre la sécurité - les Occidentaux, ajoutait-il, ne disposant pas des moyens adaptés pour y remédier.

Certains attribuent d'ailleurs à la « doctrine Kaplan » la réticence de l'administration Clinton à intervenir au Rwanda durant le génocide. Pourtant, le journaliste ne se voulait pas isolationniste : il soulignait, au contraire, la nécessité pour l'Occident d'intervenir afin de ne pas être à son tour contaminé par cette maladie.

Acheminer l'aide à tout prix

EN cette année 1994, l'Afrique touchait le fond. Après la fin de la guerre froide et en dépit des espoirs, vite déçus, d'une paix et d'une démocratie universelles, les problèmes du continent paraissaient insolubles. De nouvelles formes de guerre se répandaient. Les Etats centralisés s'étiolaient ou s'effondraient. Les armées conventionnelles cédaient la place à des milices et guérillas vivant du pillage - un mal qui prit rapidement des allures d'épidémie. Des « innovateurs » tels que M. Charles Taylor, aujourd'hui président du Liberia, n'hésitèrent pas à enrôler des enfants dans leurs troupes de choc, exploitant leur docilité pour les missions les plus dangereuses. Les atrocités commises au Mozambique par le Renamo en vue de terroriser la population civile semblaient être devenues un modèle pour tous les rebelles. Des despotes tels que Mobutu Sese Seko, malgré leur chute sans cesse annoncée, continuaient à s'enrichir en dépit de - ou plutôt grâce à - la décadence de leur pays. Mais le désastre prit, au Rwanda, une ampleur sans précédent : près d'un million de personnes étaient massacrées en moins de cent jours.

Fondées sur des politiques identitaires et menées par des forces non gouvernementales dans des buts économiques et ethniques locaux, les « nouvelles guerres » constituent, il est vrai, un phénomène de plus en plus répandu. Dans leur livre, *New Wars*, Mary Kaldor et Basker Vashee en montrent des exemples dans tous les continents, et en particulier en Europe, où ils se concentrent sur la

Yougoslavie (2). Mais, dans le cas de l'Afrique, le processus de fragmentation militaire fut des plus rapides et des plus inquiétants.

Parallèlement, de nouveaux principes humanitaires - incluant des interventions militaires - étaient avancés par l'ONU et les autres organisations internationales. Tout commença à partir de considérations politiques ad hoc, dans le but de garantir un accord politique au Cambodge et d'éviter qu'un massacre n'éclate sous l'oeil des caméras lors de l'exode des Kurdes irakiens. Puis apparut rapidement, sur la base de ces précédents isolés, une dimension légale universelle.

Pendant plus de quarante ans, après l'adoption des conventions de Genève en 1949, le droit humanitaire international avait avant tout veillé à la protection des prisonniers de guerre, des blessés et des civils. La place légale accordée à l'aide humanitaire demeurait marginale, même après la révision des protocoles en 1977. Le changement, radical, s'opéra à la suite d'une série de résolutions adoptées par le Conseil de sécurité des Nations unies au début des années 90 - comme celles concernant la Bosnie, qui insistaient fréquemment sur la protection des convois humanitaires. De même, la raison d'être de l'opération « Restore Hope », menée par les Etats-Unis en Somalie, était de créer un environnement sûr pour la livraison de l'aide humanitaire. La première tâche de la communauté internationale devint - sans qu'on en ait jamais ouvertement débattu - de délivrer son aide. Du coup, le droit international devait avant tout protéger les « dispensateurs d'aide ».

Ainsi naquit l'« impunité humanitaire », fondée sur l'hypothèse selon laquelle celui qui apporte l'aide ne peut faire que le bien. Voilà une distorsion extraordinaire du droit humanitaire international. Elle s'explique notamment par le fait que les belligérants eux-mêmes n'étaient pas représentés lors du vote des résolutions ou de l'établissement des « principes humanitaires ». Et pour cause, si l'on suit Robert Kaplan : les belligérants en question étant des chefs de guerre à la tête d'armées de bandits tribaux indisciplinés, ils ne sauraient bénéficier d'une quelconque reconnaissance, et, de toute façon, ils ne respecteraient pas de tels principes.

En revanche, ces nouvelles doctrines servent bien les intérêts institutionnels des Nations unies et de leurs agences. Ainsi le Haut - Commissariat aux réfugiés des Nations unies (HCR), faute d'être le représentant diplomatique des réfugiés, ressemble-t-il plutôt à une entreprise de livraison de nourriture, et ses budgets ont considérablement augmenté. Des organisations non gouvernementales telles que Care ou Médecins sans frontières bénéficient aussi largement de l'extension de cette protection privilégiée.

La manifestation la plus frappante de l'impunité humanitaire s'est sans doute produite en Somalie. Dans leur chasse au chef de faction Mohamad Farah Aidid, les Nations unies ont, à plusieurs reprises, violé les conventions de Genève, ouvrant le feu au hasard sur des civils, bombardant des hôpitaux et emprisonnant de nombreux Somaliens sans aucun chef d'accusation - selon *The Philadelphia Inquirer*, les troupes américaines auraient tué plus de 1 000 civils en 1993 (3). Interrogé à ce sujet par l'auteur, l'attorney militaire de l'ONU rétorque que les Nations unies n'ont pas signé les conventions de Genève et n'étaient donc pas techniquement liées à celles-ci : leur autorité découlait d'une résolution du Conseil de sécurité autorisant « toutes les mesures nécessaires » !

Hypnotisés par le carnage humain de cette guerre urbaine, la plupart des observateurs négligèrent cette innovation légale du droit humanitaire et ces dérangeantes implications. Les événements qui suivirent le génocide rwandais fournirent un autre exemple, à l'occasion duquel les agences internationales découvrirent que l'impunité avait un prix.

En juillet 1994, près d'un million de Rwandais fuirent vers le Zaïre, où le HCR leur offrait assistance et protection. Mais ces gens ne sont pas des réfugiés : la convention de 1951 définit un réfugié comme « fuyant une crainte fondée de persécution » et

interdit que ce statut soit accordé aux criminels de guerre. Or, loin de se produire de manière spontanée, l'exode rwandais est organisé par les mêmes forces qui ont mis le génocide à exécution et continuent à régenter la vie des civils prisonniers des camps de « réfugiés ». Les persécuteurs, ce sont ces soldats fugitifs plutôt que le gouvernement rwandais. Et pourtant ils sont accueillis comme « réfugiés » au même titre que les civils : nourris, soignés, protégés. Aucun d'eux n'est désarmé. En violation de la convention africaine sur les réfugiés, les camps restent sur la frontière rwandaise, et les extrémistes peuvent y établir des bases militaires.

Certes, il n'était pas facile de faire face. Mais en protégeant les camps, et donc la milice extrémiste, le HCR n'a guère contribué à l'amélioration de la situation. Car dans le même temps les massacres organisés par les extrémistes remobilisés recommençaient à s'intensifier dans l'ouest du Rwanda. Le gouvernement rwandais optait finalement pour la dernière action possible - une attaque militaire -, et le HCR, décrivant la situation dans des termes qui auraient pu être tirés de l'article de Robert Kaplan (« chaos imminent », « famine généralisée »), faisait appel à une force internationale pour protéger les camps. Finalement, celle-ci ne sera pas déployée, car les troupes rwandaises et les rebelles zairois remporteront une victoire décisive avant l'arrivée prévue des renforts. La plupart des « réfugiés » retourneront spontanément chez eux.

Au nom des principes humanitaires, le HCR et bon nombre d'agences humanitaires ont donc « couvert » une force militaire extrémiste. Deux ans et demi durant, l'ONU n'a pris aucune sanction contre l'utilisation abusive de ses programmes : des centaines de millions de dollars destinés à l'aide humanitaire avaient pourtant été détournés pour soutenir un nouveau génocide. Pour beaucoup d'Africains - y compris les forces dirigeantes du Rwanda comme de plusieurs pays voisins -, les Nations unies et ces agences avaient discrédité le droit humanitaire international. Comment s'étonner, dès lors, que les forces de M. Laurent-Désiré Kabila, dans leur marche sur Kinshasa, n'aient laissé qu'une marge minimale aux agences humanitaires ? La situation avait basculé d'un extrême à l'autre.

#### Une légitimité à reconstruire

L'ENTHOUSIASME suscité par l'idée d'intervention humanitaire est retombé, tout comme le pessimisme qui la sous-tendait s'est dissipé. Si beaucoup de conflits en Afrique demeurent insolubles - comme ceux du Soudan et de la Sierra Leone -, la généralisation de nouvelles formes de guerre ne s'est pas produite. Cela s'explique par les succès militaires qu'ont remportés des armées plus conventionnelles - au Rwanda et en Erythrée par exemple -, mais aussi par l'assurance politique de leurs dirigeants. Les Etats agissent aujourd'hui de manière plus conventionnelle, et l'on peut espérer une « normalisation » politique du continent qui, il y a quatre ans, semblait inconcevable.

Néanmoins, vu le discrédit des Nations unies, il est tentant pour les dirigeants africains de s'accorder une autre sorte d'« impunité », justifiant leurs actions au nom de la seconde libération du continent. Si le droit humanitaire doit renaître en Afrique, il devra donc être négocié avec les militaires et responsables politiques africains qui décident de l'avenir du continent. Et le plus important, c'est que la « doctrine » de l'« impunité humanitaire » soit définitivement oubliée, et que les agences humanitaires considèrent leur tâche avec un peu plus d'humilité.

A l'instar des agences internationales, armées et gouvernements africains devraient faire l'objet d'une enquête. Il est essentiel que les crimes et les erreurs passés soient reconnus. Le comité d'éminentes personnalités créé par l'OUA pour enquêter dans la région des Grands Lacs est l'occasion pour l'Afrique de prendre ses responsabilités.

**ALEX DE WAAL**

\* Codirecteur d'*African Rights*, Londres.

- (1) Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, 9 décembre 1948.
- (2) Mary Kaldor et Basker Vashee, *New Wars*, Frances Pinter, Londres, 1998.
- (3) Cité par *The Observer*, Londres, 22 mars 1998. Par ALEX DE WAAL \*

Mots-clés

- **Afrique**
- **Afrique des Grands Lacs**
- **Rwanda**
- **Action humanitaire**
- **Conflit**
- **Droit international humanitaire**
- **Génocide**

Dans une autre langue :

- **In piena impunità umanitaria**
- **Humanitäre Hilfe zum Völkermord**
- **Africa, entre la impunidad y la intervención**