



HAL
open science

Les armes et la politique humanitaire. L'exemple de la Somalie

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. Les armes et la politique humanitaire. L'exemple de la Somalie. Salam! Shalom!, Libertés, 1993. hal-03323662

HAL Id: hal-03323662

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-03323662>

Submitted on 22 Aug 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les armes et la politique humanitaire. L'exemple de la Somalie

Jacques Fontanel

Libertés, Octobre 1993

Résumé : La fin de la guerre froide ne suffit pas à stopper toutes les formes de conflits. La politique humanitaire engagée par l'Organisation des Nations Unies, soutenue par plusieurs organisations non gouvernementales, se propose de défendre les droits de l'homme partout dans le monde. Cependant, il est parfois difficile d'admettre que les armes prétendent servir les droits de l'homme, une stratégie qui reste floue. Dans le cas de la Somalie, cette politique se heurte à plusieurs formes de guerre civiles, le pillage de l'aide internationale, l'absence d'un Etat fort, une culture islamique et surtout une grande misère. L'influence du gouvernement américain sur l'Organisation des Nations Unies est considérable et il y a dans l'intervention américaine à la fois des considérations électorales, une absence de compréhension du terrain et une stratégie éloignée des objectifs de l'ONU (désarmer les bandes rivales). L'action humanitaire conduit à la politisation de celle-ci et à un heurt violent des cultures. Il faut enfin éviter la « charité humiliante ».

The end of the Cold War was not enough to stop all forms of conflict. Supported by several non-governmental organizations, the humanitarian policy of the United Nations, aims to defend human rights throughout the world. However, it is sometimes difficult to accept that arms are meant to serve human rights, a strategy that remains unclear. In the case of Somalia, this policy is confronted with several forms of civil war, the plundering of international aid, the absence of a strong state, an Islamic culture and above all great misery. The influence of the American government on the United Nations is considerable, and the American intervention is at the same time based on electoral considerations, a lack of understanding of the terrain and a strategy that is far from the objectives of the UN (disarming rival gangs). Humanitarian action leads to its politicization and to a violent clash of cultures. Finally, we must avoid "humiliating charity".

Mots clés : Somalie, aide humanitaire, ONU, Etats-Unis
Somalia, USA, UNO, humanitarian aid.

LES ARMES ET LA POLITIQUE HUMANITAIRE L'EXEMPLE DE LA SOMALIE

par le professeur Jacques Fontanel

CETTE FIN DU XX^e SIECLE ANNONCE DE nouvelles évolutions dans les stratégies internationales. Le nucléaire, jusque-là dominant dans les esprits, semble se faire progressivement oublier dans le subconscient collectif, même si les bombes restent tapies dans les silos, les avions, les sous-marins, les fusées. Avec la dégénérescence du socialisme, les conflits prennent des formes diverses et les actions internationales ne sont plus nécessairement marquées par le manichéisme du milieu de ce siècle. La politique humanitaire armée de l'Organisation des Nations Unies est l'un des aspects les plus intéressants de cette transformation. Elle a été suscitée par la prolifération des organisations non gouvernementales militant, avec le relai des médias, pour les causes humanitaires se réclamant de la morale de l'extrême urgence.

Avant l'intervention militaire de Somalie, deux résolutions des Nations Unies ont marqué cette force de l'humanitaire:

— La résolution 43/131 du 8 décembre 1988, intitulée « Assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre » reconnaît le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) dans les situations d'urgence et elle pose le principe de l'accès indispensable aux victimes pour la fourniture de l'assistance humanitaire (médicaments, nourriture).

— La résolution 45/100 du 14/12/1990 évoque la création de « couloirs d'urgence » pour acheminer l'assistance humanitaire.

Cependant, avec l'affaire somalienne, les armes prétendent servir les droits de l'homme. Les conditions d'application de cette nouvelle politique stratégique restent encore floues et ambiguës. D'abord, l'expérience somalienne est particulière, avec une guerre civile, le pillage de l'aide internationale, l'absence d'Etat, une culture islamique et une très grande misère. Ensuite, elle est marquée par le rôle

prépondérant des Etats-Unis, véritables gendarmes du globe, assurant le maintien de l'ordre avec des forces militaires. Enfin, elle connaît des dysfonctionnements sérieux qui seraient susceptibles de remettre en cause son application future.

*Avec l'affaire somalienne,
les armes prétendent servir
les droits de l'homme.
Les conditions d'application
de cette nouvelle politique
stratégique restent encore floues
et ambiguës.*

1) LES FAITS

En Somalie, dès janvier 1991, il était à prévoir que les combats dans la capitale conduiraient le pays à une guerre des clans. Au nord, le Mouvement national somalien, formé d'Issaks, proclamait l'indépendance du Somaliland le 18 mai 1991, avec comme capitale Hargeisa, détruite à 85 %. Après une trêve, les combats ont repris en juin 1992 pour la maîtrise du port de Berbera. Dans le Sud, les combats étaient encore plus acharnés entre les clans rivaux, entre le Congrès somali unifié (hawiyé), le Mouvement patriotique somalien (Ogaden) et le Front de salut somalien (mijertin) pour le contrôle de plusieurs villes dont Mogadiscio. Autant dire qu'il n'existait plus de pouvoir officiel en Somalie. Cette lutte des clans avait fait plus de 50 000 morts. Selon le dernier rapport de la FAO, 300 000 personnes sont mortes de famine en Somalie en 1992 et plus d'un million étaient menacées et dépendent de l'aide alimentaire en

1993. C'est dans ces conditions que le Conseil de sécurité de l'ONU s'est engagé dans l'aventure somalienne.

La militarisation de l'assistance humanitaire est consacrée par la résolution 794 du 3/12/1992 pour empêcher les Somaliens de mourir de faim, car l'aide internationale est systématiquement détournée par les pillards, parmi lesquels les chefs de clans qui divisent violemment la Somalie. Pour la résolution 794 du 3/12/92, l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit en Somalie constitue une menace à la paix et à la sécurité internationale. Elle se félicite de l'offre d'un Etat membre (Etats-Unis) et de quelques Etats d'instaurer aussitôt que possible, par la force si nécessaire, les conditions de sécurité pour les opérations de secours humanitaire en Somalie. Elle autorise les Etats membres et l'ONU à employer tous les moyens utiles pour atteindre ce résultat. La première phase de l'opération des Nations Unies a échoué surtout en raison de l'absence d'autorités politiques reconnues sur lesquelles l'organisation aurait pu compter. Elle s'est retrouvée face à des prétendants au pouvoir non reconnus qui, contrôlant différentes parties de la Somalie, n'étaient pas en mesure de fournir la coopération nécessaire pour que l'opération réussisse. Au printemps 1993, la mission de l'UNTAF était transférée à l'ONUSOM II, initiative se rattachant aux opérations de maintien de la paix. La nouvelle opération de l'ONU en Somalie se fit sous le commandement et le contrôle direct de l'ONU.

Selon le général Howe, les opérations de désarmement continuent. 40 % de Mogadiscio est encore interdit aux troupes onusiennes, et ce malgré les représailles consécutives à l'accrochage avec les partisans du général Aïdid, qui a causé la mort de 24 Casques bleus pakistanais. Cependant, l'aide humanitaire a permis de réduire considérablement la misère et de gros efforts ont été réalisés, avec l'aide humanitaire, dans l'agriculture et les infra-

structures. Par contre, la restauration des institutions démocratiques est encore à entreprendre.

II) L'INFLUENCE DES ETATS-UNIS SUR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Selon l'article 24 de la Charte de l'ONU, c'est le Conseil de sécurité qui s'est vu conférer la « responsabilité principale » du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le dispositif de l'ONU est cloisonné. Il n'existe aucun lien organique entre le secrétaire général adjoint chargé des opérations et la division des opérations, chargée du soutien logistique et administratif. La planification et la conduite des opérations reposent sur une équipe restreinte, sans grande tradition militaire. La structure lourde et bureaucratique de l'ONU privilégie l'approche administrative, procédurale et financière au détriment des nécessités opérationnelles. Le changement de dimension des opérations de maintien de la paix a également mis en évidence l'adaptation des structures administratives et surtout opérationnelles des Nations Unies. Face à ces graves lacunes, il est certain que la première puissance militaire mondiale se trouve en situation idéale pour mener la politique internationale qui lui convient, sous couvert de l'Organisation des Nations Unies.

Les Etats-Unis d'Amérique sont, depuis plus d'un demi-siècle, la grande puissance mondiale, un temps concurrencée par l'URSS et maintenant largement dominante d'un point de vue stratégique et militaire. Si aucun Etat ne peut prendre en charge toute la misère du monde, les Etats-Unis sont capables de mobiliser des forces en faveur des idées ou des intérêts qu'ils défendent. L'Amérique, gendarme du monde, la seule superpuissance du monde postcommuniste, joue-t-elle le jeu humanitaire au nom de la solidarité et de l'exemplarité ? Ou bien souhaite-t-elle défendre ses intérêts nationaux en pratiquant une « diplomatie paravent » dans le Golfe et dans la corne de l'Afrique ? Dans l'opération « Restore Hope », il est possible de définir plusieurs raisons à l'action américaine :

1) Les Etats-Unis souhaitent s'implanter plus fortement en Afrique, ce qui est plus aisé avec la crise de l'URSS.

2) Le président Bush considérait que cette opération était susceptible de lui apporter quelques voix aux prochaines élections, rappelant ainsi à l'opinion publique américaine sa victoire dans la guerre du Golfe.

3) Sans doute que la misère de la Somalie et les risques qu'elle faisait peser sur la sécurité africaine étaient aussi des arguments forts d'une intervention. Les organisations caritatives et l'opinion publique américaine exerçaient, par médias interposés, une forte pression pour une action dans ce pays sinistré.

4) Les Nations Unies considéraient qu'il était nécessaire d'intervenir et donc d'élargir ainsi indi-

rectement ses prérogatives, au moment où l'Organisation était remise en cause dans son fonctionnement et son financement. Travailler avec les Etats-Unis est un gage évident de pérennité.

5) Le gouvernement américain rappelait ainsi qu'il était le gendarme obligé du monde et à ce titre, les demandeurs devaient s'en rappeler au moment des grandes négociations internationales.

III) LES « BAVURES »

A côté de cette superpuissance motivée, l'Organisation des Nations Unies n'est certainement pas en situation de force. D'ailleurs, l'action des « Casques bleus » en Somalie a fait l'objet de deux interprétations différentes des Etats-Unis et des Nations Unies. Pour le président Clinton, cette opération ne devait pas conduire au désarmement des bandes rivales, alors que M. Boutros-Ghali le souhaitait fermement. Sur cette question, les Etats-Unis s'en sont tenus très frileusement au texte de la résolution, et le secrétaire général des Nations Unies n'a pas été en mesure de l'infléchir. Actuellement, il est difficile de connaître le rôle exact des Casques bleus, entre le désarmement ou la seule lutte contre la famine. D'ailleurs, les contradictions surgissent à propos de combats, dont l'opportunité fait l'objet de débats souvent mouvementés entre les principaux acteurs.

L'action des « casques bleus » en Somalie a fait l'objet de deux interprétations différentes. Pour le président Clinton, cette opération ne devait pas conduire au désarmement des bandes rivales, alors que M. Boutros-Ghali le souhaitait fermement.

Les contingents nationaux sont « sélectionnés » par le secrétaire général des Nations Unies en consultation avec le Conseil de sécurité et les parties concernées, compte tenu d'une représentation géographique équitable. La décision concernant le choix des contingents répond à des normes relativement précises. Les gouvernements qui ont accepté de fournir des contingents nationaux ont certainement donné un avis positif, qui pouvait être fondé sur plusieurs arguments, parmi lesquels :

1) Le pays doit être présent dans toutes les activités de maintien de l'ordre, de défense de la démocratie et de lutte contre la pauvreté dans le monde.

2) Il ne faut pas être déconnecté militairement de

tout ce qui se passe dans le monde. L'expérience à l'extérieur est utile pour toutes les armées.

3) Il est nécessaire d'établir de nouveaux contacts avec les parties du monde ainsi concernées. Des intérêts économiques et sociaux peuvent être suscités dans le futur.

Cependant le maintien de la paix exige une certaine impartialité et le rejet de tous les agents qui, à titre divers, présentent des handicaps pour la réalisation de leurs opérations. Par exemple, il n'est pas évident que les Italiens aient été les bienvenus dans cette partie du monde. Il s'agit d'une double erreur. Politique d'abord, de la part de l'ONU et de l'Italie, de croire que l'Histoire n'a pas de réminiscence. Stratégique ensuite, en acceptant d'utiliser des agents de la paix qui, nécessairement, quoi qu'ils fassent, seront rapidement contestés sur des décisions toujours interprétées négativement.

Concrètement, dans les opérations militaires, les contingents et l'ONU sont amenés à laisser les premiers rôles aux Etats-Unis en raison du rapport des forces. Les missions restent imprécises. Le Conseil, pour garder sa liberté d'action, n'a pas estimé souhaitable de se lier par une doctrine dans les nouvelles opérations de maintien de la paix. L'engagement des contingents se fait dans l'improvisation et sont souvent mal conçus et mal conduits.

A la suite d'une embuscade tendue le 5 juin 1993 aux Casques bleus de l'ONUSOM II par un chef de guerre somalien et la mort d'une vingtaine d'entre eux, le Conseil de sécurité a autorisé l'arrestation des personnes responsables de ce massacre, ainsi que leur jugement (devant quel appareil judiciaire ?) Mais celle-ci s'est heurtée à de sérieuses difficultés qui ont provoqué de nouvelles pertes tant parmi les Casques bleus que parmi la population civile. Cette politique n'a pas été acceptée par tous les contingents et notamment par l'Italie, qui a manifesté ses réticences à l'égard de la stratégie des Nations Unies et des Etats-Unis. Le 19 juillet le général Hawe, représentant de l'ONU en Somalie a reconnu ce différend, en estimant cependant qu'il ne fallait pas lui accorder trop d'importance. Cependant, l'Italie estime que l'ONU doit tenter de reprendre le dialogue avec toutes les factions somaliennes, y compris avec le général Aïdid. Même si l'ONU a donné l'ordre d'arrêter le général Aïdid, il ne faut pas exclure le reste de son clan, au sein duquel des divisions sont apparues. L'Italie a refusé de nouvelles attaques contre Aïdid et elle appelle au dialogue. Rome a même menacé de retirer ses 2 600 soldats à moins d'un accord sur le rôle de maintien de la paix des Nations Unies. L'amiral Howe a demandé le remplacement du général Bruno Loi, car ses troupes ont refusé d'obéir aux instructions, alors même qu'il rejetait toute idée de dialogue avec Aïdid dont il souhaitait l'arrestation. « Les seules négociations que j'entends mener avec lui sont celles qui auront trait à sa défense lorsqu'il sera derrière les

barreaux». Les troupes devront quitter la Somalie dans les deux ans, alors qu'Aïdid réclame le départ immédiat de ces troupes, comme gage de la paix à Mogadiscio. Au début l'Italie a refusé ce rappel du général Loi considérant que le choix du commandement des Casques bleus italiens relevait du gouvernement italien et non de l'ONU. Cette affaire montre une triple limite de cette intervention :

— Les contingents nationaux dont les soldats sont partagés entre leur volonté de satisfaire leur mission internationale et leur engagement national, ont encore une certaine difficulté à bien comprendre les raisons de leur engagement. A leur niveau et à juste titre, ils privilégient les ordres nationaux.

— Il est certain que les négociations avec Aïdid n'apparaissent pas, aux yeux des occidentaux, comme respectables, mais comment arriver à une vraie paix interne, sans désarmer les clans rivaux et en ne discutant qu'avec certains d'entre eux ? L'efficacité diplomatique doit s'imposer et pour ce faire, il ne faut négliger aucune forme de dialogue. Si celui-ci devait s'avérer, pour l'une ou l'autre partie, impossible (ce qui n'a pas encore été démontré dans le cas d'espèce), alors d'autres décisions devront être prises et leurs applications réalisées par des soldats motivés, comprenant les raisons de leur engagement.

— L'action humanitaire se heurte à l'inhumanité de la guerre et de la misère. Faut-il se contenter de protéger les convois et d'assurer la sécurité des centres de distribution ? Faut-il désarmer systématiquement les bandes, condition du retour à la sécurité ? N'est-ce pas en réalité une opération de police, puisque l'autorisation du recours à la force n'est plus limité à la légitime défense ? Le conseil se borne à charger les Casques bleus de consolider, étendre et maintenir la sécurité de l'ensemble de la Somalie, en agissant promptement, en fonction des situations concrètes. Il n'y a pas de mention expresse d'un recours à la force, même si Boutros-Ghali avait évoqué la nécessité de « *pouvoirs de coercition* ». En Somalie, le commandement des Nations Unies a manqué d'autorité et d'esprit d'initiative et les contingents ont manqué de préparation, ce qui est à l'origine des conflits et meurtres entre Casques bleus et civils. L'imprécision explique le cafouillage. On comprend alors qu'un soldat français, pakistanais ou italien s'interroge sur les raisons véritables pour lesquelles il peut mourir.

Ajoutons que les Etats qui lui ont envoyé des contingents ne sont plus très motivés. D'une part, les résultats n'ont pas encore été à la hauteur des espérances et les retombées politiques d'une telle action humanitaire tardent à se faire sentir. D'autre part, le financement de ces opérations n'est pas complètement assumé par l'ONU, contrairement aux engagements pris, du fait de son énorme déficit budgétaire. Les contributions volontaires devront être la base des prochains financements. Or,

sur les 2,3 milliards de dollars que coûte l'ensemble des opérations de ce type à l'ONU, un peu moins de 50% ont été effectivement versés.

IV) LES LEÇONS PROVISOIRES DE L'EXPÉDITION EN SOMALIE

L'humanitaire couvre toutes les détresses humaines : maladie, faim, souffrance. L'initiative d'assurer la sécurité de l'acheminement de l'aide humanitaire témoigne à la fois de l'élargissement de la notion de sécurité collective et de l'existence progressive d'un grand « village planétaire », aux intérêts interdépendants. Désormais les risques provoqués par l'instabilité politique ne sont plus les seuls à retenir l'attention du Conseil de sécurité de l'ONU. La carence de la satisfaction des besoins élémentaires de la population produit une instabilité interne qui peut avoir des répercussions sur le maintien de la paix et la sécurité internationales, en raison des risques d'intervention extérieure.

L'action humanitaire des Etats conduit à sa politisation. Les pays s'interrogent toujours sur les intentions des intervenants, la caution de l'ONU ne suffisant plus. Ils rejettent l'intervention en acceptant l'aide. Les grands Etats ne donnent jamais rien gratuitement.

L'action humanitaire des Etats conduit à sa politisation. Les pays s'interrogent toujours sur les intentions des intervenants, la caution de l'ONU ne suffisant plus. Ils rejettent l'intervention en acceptant l'aide. Les grands Etats ne donnent jamais rien gratuitement. Chaque fois qu'une puissance intervient au nom de l'humanité, elle ne fait qu'opposer sa conception du juste et du bien social aux conceptions nationales. Elle a tendance à englober cet Etat dans sa sphère d'influence politique, morale et culturelle. En outre, comme le disait Robespierre, personne n'aime les missionnaires armés.

Le heurt des cultures est souvent violent. Au nom de l'indépendance nationale et du pouvoir souverain des Etats, les règles de fonctionnement des sociétés sont très différentes et créent des tensions, en un siècle où la médiatisation de la misère, de la cruauté et de l'égoïsme interpellent toutes les sensibilités. Les pays qui impliquent cette action humanitaire sont en proie à des pulsions qu'on ne

peut guère maîtriser. Quelle peut être l'actualité des droits de l'homme dans des pays comme la Somalie ? Comment faire pour sauver des gens malgré eux, lorsqu'ils ne supportent pas une présence étrangère ? En présence des Casques bleus, les islamistes ont lapidé cinq femmes adultères. Il n'était pas dans les attributions des forces de l'ONU d'intervenir. Il est alors illusoire de penser que l'assistance humanitaire puisse rétablir la paix. Qui restituera à la Somalie un gouvernement conforme aux normes qui prévalent dans les pays développés démocratiques ? Toutes ces questions n'ont pas encore été correctement posées. Le monde doit se doter de règles collectives qui dépassent les intérêts des seuls Etats. En effet, si l'on n'accepte pas ce qui se passe en Somalie, il faut alors dire ce qui est inacceptable et faire respecter des règles de conduite et même de fonctionnement démocratique qui s'imposeront à tous... dans ce nouveau grand village planétaire.

Les Etats-Unis sont à l'origine de la mise sur pied de l'opération Restore Hope à l'aide d'une force internationale (UNTA, Force d'intervention unifiée) sous commandement américain, avec une coordination avec l'ONU et les forces militaires engagées. Il est certain que le rôle des Etats-Unis est essentiel et toute la politique des Nations Unies est indirectement mais très concrètement dictée par M. Clinton. Les actions entreprises par l'ONU dans l'ère postcommunisme n'en restent pas moins faiblement efficaces, ambiguës et politiquement neutres. L'ONU est mal équipée pour ces missions de paix, coûteuses et faiblement efficaces, compte tenu d'une logistique et d'un appareil administratif inadéquat, de son organisation lourde et lente. Le contrôle démocratique fait défaut. Les soldats sous l'égide des Nations Unies qu'ont-ils le droit de faire ? Il n'ont que le droit de réplique et dans des conditions qui impliquent des justifications. En fait, la jurisprudence se fait en marchant. Est-ce que cela remet en cause les Nations Unies ? Si cette organisation n'existait pas, on la réinventerait. L'intervention des Etats doit être relayée par les organisations internationales, qui dépolitisent partiellement l'assistance d'urgence et réduisent les effets de la « charité humiliante ». Le roi Lear disait que l'on obéit à un chien quand il a le pouvoir. Les Etats-Unis disposent du pouvoir stratégique. Il est difficile de ne pas en tenir compte. Toutes les opérations militaires doivent se faire avec eux ou avec leur accord... En tout cas tant que l'Europe restera aussi divisée politiquement et stratégiquement.

Il est certain que la situation de la Somalie ne sera pas réglée par des interventions militaires, ni même par l'action humanitaire. Elle ne peut évoluer qu'en raison d'un changement politique, avec le retour à une sécurité interne minimale et à la mise en place d'institutions démocratiques.

Références

Colard,, D., Fontanel, J., Guilhaudis J-F. (1981), Le désarmement pour le développement, Fondation pour les études de défense nationale 19, 173

Fontanel, J. (1992), Disarmament for development in favour of developing countries, The Economics of International Security, Essays in Honour of Jan Tinbergen, Preface Lawrence Klein, Mac Millan, 1993 (30 pages).

Fontanel, J., Ward, M. (1993), Military expenditures, armament and disarmament, Defence and Peace Economics 4(1).

Fontanel, J. (1993), Economistes de la paix, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.

Hérodote (1992), Restore Hope and Oryx en Somalie, Hérodote, 7 décembre

ONU (1988), Résolution 43/131, 8 décembre, ONU

ONU (1990) Résolution 45/100 du 14 décembre