

p.B.58.71.1.17 - KR/bn
p.B.58.2 USA

Berne, le 20 mars 1978

La politique du Président Carter en matière de protection des
Droits de l'homme

Esquissé durant sa campagne électorale, puis dévoilé dans toute sa nouveauté et son ampleur dans le discours d'investiture du 20 janvier 1977, l'engagement personnel du Président Carter en faveur de la défense des Droits de l'homme a été sans conteste le volet le plus controversé de sa politique. Il semble également être le seul domaine où Carter ait manifesté un grand intérêt avant et après les élections et où il soit demeuré constamment actif depuis qu'il occupe la Maison-Blanche.

Encore candidat à la présidence, Carter avait annoncé qu'il essaierait de jeter les fondements idéologiques d'une nouvelle approche de la diplomatie américaine. Comment ? Cela restait encore très vaguement basé sur un robuste idéalisme et une conviction profonde qu'on peut changer le monde à condition de le vouloir vraiment. Cette orientation avait été tellement enrobée dans un vocabulaire moralisateur et religieux, bien typique des origines géorgiennes de Carter, que la plupart des observateurs en avaient sous-estimé la réelle portée n'y voyant là qu'une mode passagère destinée à la consommation préélectorale.

Or, dans son discours d'investiture, le Président Carter glisse une formule sans précédent - "l'engagement américain pour les Droits de l'homme doit être absolu" - qui démontre clairement qu'un caractère hautement prioritaire va

désormais être attribué, dans la conduite des affaires de l'Etat, aux Droits de l'homme.

Après le pessimisme engendré par la guerre du Vietnam et l'affaire du Watergate, Jimmy Carter a considéré qu'il était important de reprendre le flambeau de leader du monde libre en prenant nettement ses distances avec ses prédécesseurs et en cherchant à restaurer l'image traditionnelle des USA, défenseurs de la liberté, de la justice et de la paix.

Comment le Président américain définit-il lui-même les Droits de l'homme ? Jimmy Carter admet qu'il s'agit d'un concept difficile à cerner et que la meilleure définition qu'il connaisse est une phrase que Thomas Jefferson a utilisée dans la déclaration d'indépendance "la vie, la liberté et la recherche du bonheur".

La référence préférée à cette maxime du Père fondateur montre que Jimmy Carter ne veut pas se laisser enfermer dans le dogmatisme étroit du classique schéma tripartite (intégrité de la personne, droit à la santé, éducation, logement et droits civils et politiques) mais tient à définir le contenu des Droits de l'homme d'une manière assez large.

Au nom de quels principes le Président justifie-t-il sa sollicitude universelle et son interventionnisme en distribuant force blâmes aux uns et en passant sous silence les agissements des autres ? Dans une interview collective accordée le 3 mai 1977 à d'éminents journalistes européens, le Chef de l'Exécutif s'explique sans ambages à ce propos "Nous ne pouvons changer la structure des gouvernements dans les pays étrangers. Nous ne pouvons exiger la compatibilité

complète d'un système de gouvernement, ni même des philosophies fondamentales avec les nôtres, mais nous nous réservons le droit de parler en toute franchise quand nous nous sentons touchés... . L'effort pour les Droits de l'homme, c'est une position qui est en accord avec le caractère du peuple américain. Elle sera conséquente et poursuivie de manière raisonnable."

Le cadre dans lequel s'inscrit le credo cartérien ayant été ainsi défini, nous allons examiner de façon chronologique les principales actions entreprises par Jimmy Carter dans le domaine des Droits de l'homme, puis nous tenterons d'en mesurer l'écho recueilli tant à l'étranger qu'aux USA.

Les premières péripéties de la campagne de Carter en faveur des Droits de l'homme ont pris d'abord l'aspect d'une croisade dirigée vers les pays du bloc de l'Est. En lançant, au cours des premières semaines déjà de son Administration, des avertissements publics et officiels d'une part à la Tchécoslovaquie, pour la répression qui frappe les signataires de la Charte 77, et à l'Union soviétique pour une menace de représailles contre l'académicien Sakharov, Jimmy Carter a tenu d'emblée à prendre ses distances par rapport à ses prédécesseurs qui ne se souciaient pas outre mesure des Droits de l'homme. Ce net changement d'attitude, en comparaison avec celle adoptée par MM. Nixon, Ford et Kissinger, a eu le don de provoquer l'ire du Kremlin puisque, à ces premières escarmouches vinrent s'ajouter des gestes spectaculaires et considérés comme provocateurs, comme l'échange de correspondance avec le dissident Andrei Sakharov ou la réception à la Maison-Blanche de M. Wladimir Bukovski.

Parallèlement à la colère soviétique (la Pravda des 13/14 février critique sévèrement le Président Carter pour avoir manifesté une sollicitude trop poussée envers les non-conformistes en URSS et en Tchécoslovaquie, mettant en garde les USA que la détente suppose le respect mutuel de la souveraineté des lois et des coutumes du pays), les premières critiques d'origine américaine ont été formulées à l'encontre de la politique des Droits de l'homme de Carter.

- Les premières actions de l'ère Carter n'ont pas échappé à l'embûche consistant dans la conciliation parfois très laborieuse de préoccupations d'ordre moral comme les Droits de l'homme avec les intérêts économiques et stratégiques américains. S'il fut relativement aisé à l'Administration Carter de fustiger le Chili (avec comme résultats non négligeables la dissolution de la trop célèbre et sinistre police secrète DINA et sa transformation en août 1977 en Centre national d'informations (CNI)), en revanche les pressions américaines furent moins vigoureuses à l'encontre de l'Iran, des Philippines, de la Corée du Sud ou du Brésil par exemple, et inexistantes à l'encontre de la Chine ou du Cambodge.
- Ayant attribué une priorité absolue aux Droits de l'homme, l'Administration Carter a été amenée à agir précipitamment; le fougueux activisme initial, basé sur un catalogue relativement vague d'objectifs, plutôt que sur une stratégie élaborée, a été assez mal compris. Certaines nations démocratiques et libérales (France et RFA) ont été même inquiètes de cette croisade solitaire dans un domaine qui, par essence, exacerbe inévitablement les passions et fait germer une

confrontation parce qu'il touche aux fondements des régimes visés. Le Président français a exprimé l'avis qu'en introduisant dans la politique étrangère la dimension idéologique des Droits de l'homme, on courait le risque d'aboutir à une mise en question du processus de la détente. Le Président américain allait-il vouloir apporter une simple "amélioration cosmétique" à un monde dont les quatre cinquièmes des régimes sont autoritaires ou était-il vraiment déterminé à instaurer un nouvel ordre international en prêchant la bonne parole de la démocratie, espérant donner par là une importance accrue des Droits de l'homme dans les calculs des gouvernements ? Allait-on s'acheminer vers une démonstration de verbiage stérile ou fallait-il prendre au sérieux ce nouveau profil idéologique de l'Administration Carter ?

- La perplexité face à cette nouvelle dimension de la politique américaine resta de mise tant que les quelques questions fondamentales suivantes n'eurent pas reçu de réponses claires.
- Quels sont les objectifs américains de la politique des Droits de l'homme ?
- Comment les intégrer avec les autres lignes directrices de la diplomatie traditionnelle ?
- Contre qui et quand faut-il enclencher une action ?
- Les USA vont-ils agir seuls ou de concert avec d'autres nations ?
- Par quelle méthode (diplomatie secrète ou publique) ?
- Quel instrument sera chargé d'exécuter cette politique ?

La lumière ayant été progressivement faite sur ces diverses interrogations, le Président Carter a éprouvé le besoin de mettre les choses au point lors de son premier

grand discours de politique étrangère qu'il a prononcé à l'Université de Notre Dame le 22 mai 1977. Les nombreux sceptiques ont dû se rendre à l'évidence que la volonté de Carter demeurerait inébranlable et que la mise en oeuvre d'une politique des Droits de l'homme restait "La priorité" de son Gouvernement. Le Président a profité pour réaffirmer son messianisme humanitaire et faire l'apologie de la démocratie dans ces termes:

"J'éprouve une tranquille assurance dans notre système politique. Parce que nous savons que la démocratie fonctionne, nous rejetons les arguments des dirigeants qui empêchent leurs administrés de pouvoir jouir des Droits de l'homme. Nous avons confiance dans la démocratie et nous nous efforcerons de la transmettre à ceux qui en ont été tenus éloignés ou à ceux qui n'ont pas encore été convaincus par ses vertus."

Désormais, l'action américaine sera exercée par de calmes et constantes pressions (en lieu et place des fracassantes manoeuvres de la première phase).

Quant aux résultats de cette attitude révisée, c'est probablement en Amérique latine qu'ils ont été les plus "quantifiables" avec cependant ce double effet d'avoir abouti à des progrès encourageants dans la promotion des Droits de l'homme, mais aussi d'avoir galvanisé la contestation dans certains milieux politiques d'opposition.

Au chapitre des premiers effets, nous citerons:

- Le 13.9.1977, le Gouvernement de Panama a accepté que des représentants de la Commission inter-américaine des Droits de l'homme viennent enquêter sur place concernant de prétendues violations des Droits de l'homme.

- Plusieurs autres pays du sous-continent ont adopté la même attitude (El Salvador, Haïti, Paraguay)
- Des élections ont eu lieu ou vont avoir lieu en Equateur, en Bolivie, au Pérou, au Paraguay et en Uruguay.
- Le couvre-feu vient d'être levé au Chili

Pour illustrer le second aspect, nous dirons que les promesses de l'Administration Carter en faveur des Droits de l'homme et de régimes plus démocratiques en Amérique latine ont relancé l'effervescence politique et aiguïlé les revendications des secteurs libéraux au Guatemala, au Honduras, au Salvador et au Nicaragua. Pour la première fois depuis la mort du Président Kennedy, les habitants de l'Amérique centrale ont le sentiment que Washington songe à tempérer les excès des dictateurs locaux.

Des progrès dans le domaine du respect des Droits de l'homme ont été enregistrés également ailleurs dans le monde. Par exemple au Nigeria, au Soudan, au Mali, au Ghana, en Jordanie, au Pakistan, en Indonésie de nombreux prisonniers politiques ont été libérés. En Egypte, on note une libéralisation dans le jeu démocratique avec notamment la résurrection du parti WAFD.

Le principal mérite de la politique des Droits de l'homme de Jimmy Carter est d'exister. Le changement profond annoncé à l'aube de sa présidence n'a pas eu lieu mais, par son engagement irréversible comme champion des Droits de l'homme, le Président Carter a prouvé qu'il ne s'agissait pas d'une mode passagère mais d'une politique délibérée et complexe. Cette politique a donné naissance à un vaste débat national (réaffirmation des valeurs traditionnelles) et international sur la nature des Droits de l'homme et sur la façon de les promouvoir.

Les premières conclusions que l'on peut tirer de ce débat sont les suivantes

- 1° Les gestes spectaculaires ont provoqué des réactions hostiles.
- 2° Le traitement inégal appliqué aux divers Etats (moralité différenciée) a jeté un doute sur l'ensemble de la politique des Droits de l'homme du Président Carter.
- 3° Les résultats les plus convaincants ont été obtenus par une propagation répétée, générale et non polémique que seule une grande puissance, comme les USA, peut promouvoir, avec une certaine portée, dans le domaine international.

Puisque Jimmy Carter a consacré un important passage de son message sur l'état de l'Union (prononcé le 19 janvier 1978 devant les deux Chambres du Congrès réunies à cette occasion) à dresser le bilan de son activité ainsi qu'à esquisser les perspectives d'avenir, nous jugeons utile, pour terminer cette étude, de reproduire ses propos à ce sujet: "Le coeur de notre identité en tant que nation est notre ferme engagement en faveur des Droits de l'homme. Le monde doit savoir que les Etats-Unis seront fermes dans leur soutien des Droits de l'homme. Nous n'attendons pas de résultats rapides ou faciles, mais il y a eu un progrès significatif vers une plus grande liberté et plus d'humanité dans plusieurs régions du monde. Des milliers de prisonniers politiques ont été libérés. Les dirigeants mondiaux, même nos adversaires idéologiques, constatent maintenant que leur attitude envers les Droits fondamentaux de l'homme affecte leur position dans la Communauté internationale et leurs relations avec les Etats-Unis...".

Secrétariat politique

J. Cuendet