



HAL
open science

Le discours américain sur le terrorisme : Constitution, évolution et contextes d'énonciation (1972-1992)

Rémi Brulin

► **To cite this version:**

Rémi Brulin. Le discours américain sur le terrorisme : Constitution, évolution et contextes d'énonciation (1972-1992). Science politique. Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III, 2011. Français. NNT : 2011PA030163 . tel-00764900

HAL Id: tel-00764900

<https://theses.hal.science/tel-00764900>

Submitted on 13 Dec 2012

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.



Thèse

En vue de l'obtention du

DOCTORAT DE L'UNIVERSITE DE LA SORBONNE NOUVELLE – PARIS 3

Délivré par *Université de La Sorbonne Nouvelle – Paris III*

Discipline ou Spécialité *ANGLAIS (Civilisation américaine)*

Présentée et soutenue par *Rémi BRULIN*

Le *19 Novembre 2011*

LE DISCOURS AMERICAIN SUR LE TERRORISME : Constitution, évolution et contextes d'énonciation (1972-1992)

Volume 1

Jury

M. le professeur James, COHEN, Université Sorbonne nouvelle-Paris 3
Mme le professeur Divina FRAU-MEIGS, Université Sorbonne nouvelle-Paris 3
M. le professeur Olivier FRAYSSE, Université Sorbonne-Paris 4
M. le professeur Vincent MICHELOT, Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Ecole doctorale : Etudes Anglophones, Germanophones et Européennes **Unité de recherche :** CREW

Directrice de thèse : *Mme le professeur Divina FRAU-MEIGS*

As the most powerful defender of freedom on earth, we find ourselves unable to escape the responsibilities of freedom, and yet unable to exercise it without restraints imposed by the very freedoms we seek to protect. We cannot, as a free nation, compete with our adversaries in tactics of terror, assassination, false promises, counterfeit mobs and crises. We cannot, under the scrutiny of a free press and public, tell different stories to different audiences, foreign and domestic, friendly and hostile.

John F. Kennedy, « Diplomacy and Defense: A Test of National Maturity », discours prononcé à l'Université de Washington (Seattle) le 16 novembre 1961.

Remerciements

Ces dernières années furent passées loin de la maison. Les premiers remerciements vont donc à la famille et notamment aux deux nouveaux venus, Léo et Robin, qu'il a été si difficile de ne pas voir grandir. A mes parents bien sur, Noëlle et René, qui m'ont toujours soutenu et fait confiance, à ma sœur Hélène et à Jean-Denis, et enfin à Aline, ma grand-mère, amoureuse d'histoire et à l'esprit toujours indépendant.

Les vieux amis de classes préparatoires et d'école, fidèles au poste à chacun de mes retours : Benoit, Marie-Pierre, David, Eva, Olivier et Cécile pour Ampère, et pour ces bien belles années à Nancy, Mathieu, Nathalie et Patrick, Manue et Biz, Morgane, Pascale, Marion, Magalie, Isabelle et Olivier, Xavier et Françoise, Milipe, Sébastien et Berryl, Bertrand, Sébastien, Romain, Philou, Julie et Olivier, Stéphanie et Nico... Et ceux que distance et circonstances ne m'ont pas permis de voir depuis bien trop longtemps mais que je n'ai pas oubliés : Jérémie et Béa, Olivier et Odile, Bertrand, Emilie et Olivier, Arnaud et Jean-Baptiste.

Pour avoir respecté et encouragé mon indépendance dans ma recherche, pour ses conseils m'ayant tant aidé, durant ces longues années, à recentrer mon propos, pour ses encouragements constants et pour son travail remarquable de précision, de clarté et d'exigence au cours de ces derniers mois, un immense merci au professeur Divina Frau Meigs, qui dirigea cette recherche. Merci également aux professeurs James Cohen, Olivier Fraysse et Vincent Michelot d'avoir accepté de siéger à mon jury. J'espère que cette étude éveillera leur intérêt, et j'ai hâte d'entendre leurs commentaires et critiques et de pouvoir en discuter et débattre avec eux.

Dès mon arrivée à New York University j'ai eu la chance d'être soutenu et encouragé sans réserve par le professeur Mark Crispin Miller, et d'avoir la confiance de mon chef de département, Ted Magder. Plusieurs professeurs m'ont fait partager leur passion de la recherche et de l'enseignement, et notamment Marilyn Young, Norman Finkelstein, Brett Gary, Susie Linfield et Greg Grandin. Un grand merci également à Glenn Greenwald pour l'intérêt qu'il montra à ma recherche, et pour son amitié. Stacy Williams fut pour sa part une guide remarquable lors de mes premiers pas aux archives gouvernementales de la bibliothèque Bobst, Kim Wetzel ayant toujours été, en tant que responsable des visas des chercheurs étrangers, d'une efficacité et d'une gentillesse absolues.

A mes amis américains et notamment de mon quartier de Brooklyn, à Chris et Bill, à Siddhartha, à la petite Catrina, à Ashley, à Jocelyn, aux habitués de Breadtsuy où la majorité des pages qui suivent furent écrites: sachez que ce projet ne put être mené à bien que grâce à vos encouragements quotidiens, et pour cela je vous suis de tout cœur reconnaissant.

And of course, thank you, Robin.

Introduction

Alors que les Etats-Unis commémoraient en 2011 le dixième anniversaire des attaques du 11 septembre 2001 il n'existe toujours pas, au niveau international, de définition du « terrorisme » acceptée par tous. Cette absence de définition par rapport à un phénomène d'une indéniable ampleur est d'autant plus paradoxale que les premiers efforts dans ce domaine remontent en 1937, année où, en réponse à l'assassinat d'Alexandre I^{er}, roi de Yougoslavie, et de Paul Doumer, président du conseil de la république française, la première convention internationale sur le « terrorisme » avait été toute proche de voir le jour¹. Rédigée puis signée par 23 états dans le cadre de la Société des nations, ce texte considérait comme relevant du « terrorisme » : « all criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state of terror in the minds of particular persons or a group of persons or the general public² ». Très vite, des désaccords se firent jour quant à l'interprétation à donner à une telle définition et notamment à ses conséquences dans le domaine du système d'extradition devant être mis en place entre états signataires³, l'Inde étant le seul pays à finalement ratifier cette convention⁴.

¹ Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism, League of Nations Doc. C.546.M383.1937.V. Bobst Library, New York University.

² Hans Koechler, « The United Nations, the International Rule of Law and Terrorism », *Fourteenth Centennial Lecture*, Supreme Court of the Philippines & Philippine Judicial Academy, 14.

³ John Dugard, « International Terrorism: Problems of Definition », *International Affairs* 50 (Jan. 1974): 68.

⁴ Geoffrey Levitt, « Is "Terrorism" Worth Defining? », *Ohio N.U.L. Rev.* 13 (1986): 97. Nicholas J. Perry, « The Numerous Federal Legal Definitions of Terrorism: The Problem of Too Many Grails », *Journal of Legislation* 30 (2003-2004): 297.

Suite à cet échec, il fallut attendre 1972 et la prise en otages puis l'assassinat des membres de l'équipe olympique israélienne par le groupe palestinien Septembre Noir à Munich pour que la question du « terrorisme » fasse à nouveau l'objet de discussions internationales poussées, cette fois devant l'Assemblée générale des Nations unies. Si les décennies suivantes virent l'adoption de nombreuses résolutions condamnant le « terrorisme » et les premiers pas d'une coopération internationale dans la lutte à son encontre — à travers notamment l'élaboration et la ratification de nombreuses conventions portant sur des pratiques spécifiques comme les détournements aériens ou les attaques contre des diplomates — la question de la définition demeure elle, à ce jour, irrésolue tant au niveau de la communauté internationale qu'au sein de la communauté des experts sur le sujet, y inclus aux Etats-Unis.

En 1987, Alex Schmidt et John Jongman comptabilisèrent ainsi 109 définitions différentes du terme, la plupart de type universitaire⁵, la recherche d'une définition du « terrorisme » ayant été comparée à la quête du Saint Graal⁶ et décrite comme une entreprise très certainement vouée à l'échec⁷. Le Juge Richard Baxter, ancien membre la Cour internationale de justice, avait, quant à lui, écrit dès 1974 : « We have cause to regret that a legal concept of terrorism was ever inflicted upon us. The term is imprecise ; it is ambiguous ; and above all, it serves no operative legal purpose⁸ ». Les quelques définitions suivantes, proposées par certains des experts les plus réputés, indiquent néanmoins l'existence d'une véritable base commune quant à la nature de ce phénomène.

Paul Wilkinson propose :

[Terrorism] is premeditated and aims to create a climate of extreme fear or terror; it is directed at a wider audience or target than the immediate victims of the violence; it inherently involves attacks on random and symbolic targets, including civilians; the acts of violence committed are seen by the society in which they occur as extra-normal, in the literal sense that they breach the social norms, thus causing a sense of outrage; and terrorism is used to try to influence political behaviour in some way⁹.

⁵ Alex P. Schmid and Albert J. Jongman, et al., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature* (Amsterdam: North-Holland, 1987) 28.

⁶ Levitt, « Is "Terrorism" Worth Defining? », 96.

⁷ Walter Laqueur écrit par exemple : « It can be predicted with confidence that the disputes about a single comprehensive, detailed definition of terrorism will continue for a long time, that they will not result in a consensus, and that they will make no notable contribution toward the understanding of terrorism ». Walter Laqueur, *The Age of Terrorism* (NY: Little Brown and Company, 1987) 72.

⁸ Richard R. Baxter, « A Skeptical Look at the Concept of Terrorism », *Akron Law Review* (1974): 380.

⁹ Patrick Wilkinson, « International Terrorism: New Risks to World Order », dans J. Baylis and N. Rengger (eds.), *Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World* (London: Clarendon Press, 1992).

Michael Stohl suggère :

Terrorism is the purposeful act or threat of the act of violence to create fear and / or compliant behavior in a victim and / or audience of the act or threat. The key words are purposeful, violence, fear, victim, and audience¹⁰.

Walter Laqueur, pourtant peu optimiste quant à la possibilité d'arriver à une définition unique du « terrorisme », reconnaît lui que :

Most experts agree that terrorism is the use or threat of violence, a method of combat or a strategy to achieve certain goals, that its aim is to induce a state of fear in the victim, that it is ruthless and does not conform to humanitarian norms, and that publicity is an essential factor in terrorist strategy¹¹.

Comme le note Karen Holmes :

Most research into international terrorism begins by mentioning that there is no consensus definition for terrorism, and yet, these same researchers then proceed to give similar definitions for terrorism. The definitions are similar in describing how terrorism is linked with some sort of violence for some sort of political reason or reasons¹².

Une étude de la production critique sur le « terrorisme » confirme l'acuité de cette remarque et l'existence d'un consensus relatif quant à *la nature des actes* méritant ou non d'être qualifiés de « terroristes », les désaccords sur la définition du « terrorisme » étant dus en grande partie au caractère profondément péjoratif lui étant associé et donc à la difficulté de s'accorder sur *l'identité des acteurs* devant ou non être qualifiés de « terroristes ». Comme le remarque Bruce Hoffman : « On one point, at least, everyone agrees: terrorism is a pejorative term. It is a word with intrinsically negative connotations that is generally applied to one's enemies and opponents¹³ ». Richard Rubenstein explique pour sa part qu'il est bien difficile, dès lors que le terme de « terrorisme » est prononcé, de séparer description et jugement moral :

To call an act of political violence terrorist is not merely to describe it but to judge it. Descriptively, « terrorism » suggests violent action by individuals or small groups. Judgmentally, it implies illegitimacy¹⁴.

Dans le contexte de tout conflit politique violent, parvenir à imposer sa définition du « terrorisme » représentera, pour tout acteur, une victoire politique majeure, chaque usage de ce

¹⁰ Robert Slater and Michael Stohl dans Robert O. Slater, Michael Stohl, eds, *Current Perspectives on International Terrorism* (London: MacMillan Press, 1988) 3.

¹¹ Walter Laqueur, « Reflections on Terrorism », *Foreign Affairs* 65 (1986-1987): 88.

¹² Karen L. Holmes, *US Presidential Response to International terrorism: Implications for Generic Expectations (Richard M. Nixon, Gerald R. Ford, Jimmy Carter, Ronald Reagan, George Bush)*, (PhD. Dissertation, Florida State University, 1998) 2.

¹³ Bruce Hoffman, *Inside Terrorism* (New York: Columbia University Press, 1998) 31.

¹⁴ Richard E. Rubenstein, *Alchemists of Revolution: Terrorism in the Modern World* (NY: Basic Books, 1987) 17.

terme venant renforcer un cadrage moral favorisant ses intérêts. Comme le note Brian Jenkins : « Use of the term implies a moral judgment; and if one party can successfully attach the label *terrorist* to its opponent, then it has indirectly persuaded others to adopt its moral viewpoint¹⁵ ».

Au niveau des experts comme des acteurs politiques, la partie de bras-de-fer définitionnel tourne principalement autour de deux points de contention récurrents : la décision de qualifier de « terroristes » des luttes pour une cause légitime comme l'auto-détermination ou l'indépendance nationale, et celle de qualifier comme « terroristes » les méthodes employées par les états. Ce fut au cours des années 1970 que l'idée du « terrorisme » comme objet d'étude à part entière, et donc comme domaine d'expertise universitaire, commença à s'imposer dans le monde anglophone. Ces experts, souvent issus à l'époque du domaine des études sur la sécurité (*security studies*) alliaient production d'études académiques et conseil à divers gouvernements occidentaux dans leur lutte contre le « terrorisme ». David Rapoport, Martha Crenshaw, Brian Jenkins et Paul Wilkinson tout d'abord, puis, à partir de la fin des années 1970, Yonah Alexander, Walter Laqueur et Ariel Merari sont parmi les figures principales ayant marqué la naissance de cette expertise. Ce sont des spécialistes dont les analyses, malgré l'absence de définition consensuelle du « terrorisme », ont très souvent en commun d'appréhender le phénomène comme une forme de violence politique utilisée essentiellement par des entités non-étatiques et prenant pour cible principale le monde occidental et notamment les Etats-Unis. Dans la préface de son livre intitulé *Terrorism and the Liberal State*, publié en 1977, Paul Wilkinson annonçait ainsi :

The heart of the book deals with the special problems of revolutionary and sub-revolutionary political terrorism in liberal democracies. It discusses the underlying and precipitative causes of terrorism in liberal states and assesses influential causal and developmental theories and models of terrorism under these conditions. The ideologies, aims, beliefs, strategies, tactics, organizational structures, recruitment and logistics of terrorist groups are identified and their influence and efficacy are analyzed. Considerable attention is given [...] to evaluating both the implications of terrorism for liberal democratic states and the most practicable and potentially effective strategies of prevention, deterrence, internal and external defense and counter-offensive open to governments and security forces¹⁶.

¹⁵ Brian M. Jenkins, « Statements about Terrorism », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 463 (Sep. 1982): 12.

¹⁶ Paul Wilkinson, *Terrorism and the Liberal State* (NY: Halsted Press, 1977) xiii. Dans un ouvrage intitulé *Democracies against Terror: The Western Response to State-Sponsored Terrorism*, publié en 1988, Geoffrey Levitt écrivait lui que « The United States and its allies have been among the chief targets of state-supported terrorism », ou que « The United States is the most prominent terrorist target internationally », Geoffrey M. Levitt, *Democracies against Terror: The Western Response to State-Sponsored Terrorism* (NY: Praeger, 1988) 4, 96. (Dans la suite de la thèse, à moins que cela ne soit spécifié autrement, les italiques dans les citations sont les miennes, pour attirer

Au cours des années 1980 un certain nombre de critiques commencèrent à s'élever contre une approche leur apparaissant comme idéologique beaucoup plus que descriptive car reflétant très souvent les positions et intérêts des états occidentaux. Au cœur de ce biais idéologique se trouvait notamment la tendance à exclure de toute analyse sur le « terrorisme » les actes commis par des états, et donc notamment par des états occidentaux. Ainsi, si les définitions mises en avant par Laqueur et Stohl semblent indiquer l'existence d'un consensus quant à la nature de ces actes devant être qualifiés de « terroristes » ces deux experts étaient en désaccord profond sur la nature des acteurs auxquels cette terminologie pouvait légitimement être appliquée. Pour le premier en effet :

[Terrorism is] the use of violence *by a group* for political ends, usually directed against a government, but at times also against another ethnic group, class, race, religion, or political movement. *Any attempt to be more specific is bound to fail*, for the simple reason that there is not one but many different terrorisms¹⁷.

Pour le second, une telle approche était inacceptable et d'ores et déjà beaucoup trop « spécifique » puisqu'elle excluait le « terrorisme » des états, dont les états occidentaux :

The most important place to begin our survey of the myths of contemporary terrorism is with the myth that terrorism is the exclusive province of insurgents, dissidents, or anti-governmental forces. [...] The singular exception to this myth proposed by most liberal Western authors is the recognition that nondemocratic, totalitarian, fascist, or communist states practice terrorism or are only able to remain in power because of their utilization of terrorist practices. The implicit conclusion of these writers is that terrorism is not something practiced by the governments of liberal Western democracies¹⁸.

Cette critique était partagée par Noam Chomsky qui, en introduction de son livre *Pirates and Emperors: International Terrorism in the Real World*, écrit :

St. Augustine tells the story of a pirate captured by Alexander the Great. « How dare you molest the sea? » asked Alexander. « How dare you molest the whole world? » the pirate replied. «

l'attention sur les points essentiels relevant de la définition du terrorisme).

¹⁷ Walter Laqueur, *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass destruction* (Oxford: Oxford University Press, 1999) 46.

¹⁸ Michael Stohl, « Demystifying Terrorism : The Myths and Realities of Contemporary Political Terrorism », dans Michael Stohl, *The Politics of Terrorism* (New York and Basel: Marcel Dekker, 1988) 7. Adekunle Oke note que : « According to the Library of Congress, 1,677 books have been written on the subject of terrorism, from 1968-1993, in German, Spanish, Latin and English, excluding newspapers, journals and magazines. Out of these, only 22 books deal directly with state terrorism or state-sponsored terrorism, and only 3 books focused on the Third World per se. Furthermore, two-thirds of the literature carry such conspicuously biased titles such as: « Counter Attack: The West's Battle against the Terrorist » [...], / « Terrorism: How the West Can Win ». In essence, there is overwhelming evidence that these books were written from a Western perspective, a perspective which contends in general that terrorism is Third World violence directed against the West ». Adekunle M., Oke, *State Terrorism: An Analysis of Third World Perspectives* (PhD. Dissertation, Howard University, Washington, D.C., December 1995) 14-15.

Because I do it with a little ship only, I am called a thief; you, doing it with a great navy, are called an emperor. » The pirate's answer was « elegant and excellent, » St. Augustine relates¹⁹.

Le domaine des « études sur le terrorisme » apparaît comme dominé par un ensemble d'experts formant, pour reprendre un concept développé par Derek de Solla Price pour décrire l'expertise scientifique et appliqué plus récemment au domaine du « terrorisme » par Edna Reid et Hsinchun Chen, un « collège invisible²⁰ » ou, pour adopter la notion proposée par Diane Stone, une véritable « communauté épistémique », à savoir un ensemble de spécialistes « with a common world view about cause and effect relationships which relate to their domain of expertise, and common political values about the type of policies to which they should be applied²¹ ».

Parmi les experts constituant ce « collège invisible », Bruce Hoffman, auteur notamment d'*Inside Terrorism* en 1998, offre une base d'étude intéressante à plus d'un titre. Directeur de recherche à la *RAND Corporation* de Washington où il travailla au développement de sa base de données²² très influente (en collaboration notamment avec Wilkinson), co-fondateur (toujours avec Wilkinson) du *Center for the Study of Terrorism and Political Violence* de l'Université de St. Andrews en Ecosse, professeur à Georgetown University, l'une des institutions de l'enseignement supérieur américain au centre de l'expertise d'obédience essentiellement conservatrice²³ sur le « terrorisme » depuis les années 1980 avec son *Center for Strategic and International Studies*, rédacteur en chef de la revue *Studies in Conflict and Terrorism*, collaborateur régulier à la revue *Terrorism and Political Violence* et au conseil de rédaction de la revue *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*, Hoffman représente en effet une figure importante, voire archétypale, de cette « communauté épistémique ».

¹⁹ Noam Chomsky, *Pirates and Emperors: International Terrorism in the Real World* (Montréal et New York: Black Rose Books, 1987) 9.

²⁰ Ce concept, développé par Derek de Solla Price afin de décrire l'expertise scientifique au cours des années 1960, a été appliqué au domaine du « terrorisme » par Edna Reid et Hsinchun Chen, et repris par exemple par David Miller and Tom Mills. Derek de Solla Price, *Little science, big science* (New York: Columbia University Press, 1963). Edna Reid and Hsinchun Chen, « Mapping the contemporary terrorism research domains », *International Journal of Human-Computer Studies* 65 (2007): 43. David Miller and Tom Mills, « The terror experts and the mainstream media: the expert nexus and its dominance in the news media », *Critical Studies on Terrorism* 2 (2009): 417.

²¹ Diane Stone, *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process* (London: Frank Cass, 1996) 86, citée dans Richard Jackson, « The core commitments of critical terrorism studies », *European Political Science* 6 (Sep 2007): 2.

²² La RAND Database of Worldwide Terrorism Incidents remonte jusqu'à 1972, est équipée d'un moteur de recherche et est accessible en ligne à : <http://www.rand.org/nsrd/projects/terrorism-incidents.html> (date de dernière consultation : 03/10/2011).

²³ Voir notamment Herman and O'Sullivan, *The Terrorism Industry*, 81.

Destiné au grand public, *Inside Terrorism* fut reçu très positivement par la critique. Gideon Rose écrivit pour *Foreign Affairs* qu'il s'agissait là d'un « concise yet authoritative survey of trends in terrorism past and present » et ajouta :

Hoffman's book traces the history of such organizations from the anarchist and leftist terrorism of the late nineteenth century, through the nationalist and separatist terrorism of the colonial and postcolonial era, to the international and state-sponsored terrorism of the 1960s, 1970s, and 1980s²⁴.

Dans le *New York Times*, Raymond Bonner affirma, lui, que malgré quelques défauts d'ordre purement stylistique

« Inside Terrorism » falls into the category of « must read » [...] Hoffman does not offer any solutions, except in passing, but he does provide an understanding of terrorism, and that is the first step to finding a solution. [...] *For its historical and political examination of terrorism, « Inside Terrorism » is a valuable work*²⁵.

Surtout, cet ouvrage présente un intérêt particulier car Hoffman, avant de procéder à une revue en détail de ce qu'il considère être les aspects majeurs du problème posé par le « terrorisme international », propose à ses lecteurs une longue analyse consacrée à la question de la définition du « terrorisme » et notamment au sujet de l'inclusion ou non, dans cette définition, des actes commis par des états. Après avoir noté que le « terrorisme » faisait, de l'avis de la plupart des intéressés, référence à la « violence – or, equally important, the threat of violence – used and directed in pursuit of, or in service of, a political aim²⁶ », Hoffman pose la question rhétorique suivante :

Given this relatively straightforward elucidation, *why, then, is terrorism so difficult to define?* The most compelling reason perhaps is *because the meaning of the term has changed so frequently over the past two hundred years*²⁷.

S'en suit un chapitre de 14 pages intitulé « The Changing Meaning of Terrorism » proposant un survol historique de ces évolutions du sens donné au terme. Hoffman y note tout d'abord que le

²⁴ Gideon Rose, *Foreign Affairs* (mars-avril 1999).

²⁵ *The New York Times*, Book Review Desk, 1 November, 1998. Cet ouvrage fit également l'unanimité dans la presse spécialisée, Louis René Béres écrivant dans *Studies in Conflict and Terrorism* : « From the start, readers of *Inside Terrorism* are treated to a lean and information-filled analysis of terrorism, one that combines purposeful theoretical investigation with good use of history and empirical evidence. The author's synthesis succeeds so well that the book is able to stand by itself as a single-volume incorporation of contemporary terrorism literature and scholarship. » Louis René Béres, Book Reviews, *Studies in Conflict and Terrorism* 21 4 (1998). La revue *Counterterrorism & Security Reports* l'inclut lui dans sa liste des 10 meilleurs livres sur le « contreterrorisme », Edward V. Badolato expliquant que dans ce livre « [Hoffamn] summarizes the major historical trends in international terrorism in a careful tour of how we got to today's situation ». Edward V. Badolato, *Counterterrorism & Security Reports* (mars-avril 1999).

²⁶ Hoffman, *Inside Terrorism*, 15.

²⁷ Hoffman, *Inside Terrorism*, 15.

mot lui-même fut popularisé pour la toute première fois suite à la révolution française et à l'accession de Maximilien Robespierre au pouvoir :

The system or régime de la terreur of 1793-4 – from which the English word came – was adopted as a means to establish order during the transient anarchical period of turmoil and upheaval that followed the uprisings of 1789. [...] Hence, unlike terrorism as it is commonly understood today, to mean a revolutionary or anti-government activity undertaken by non-state or subnational entities, the régime de la terreur was an instrument of governance wielded by the recently established revolutionary state²⁸.

A l'origine, le mot « terrorisme » fit donc référence à un système de gouvernement et, au moins dans un premier temps, sans qu'aucune connotation péjorative ne lui soit attachée²⁹, ce qui ne fut plus le cas lorsqu'il fit son apparition quelques années plus tard dans le vocabulaire anglais sous la plume notamment d'Edmund Burke, un opposant farouche à la révolution française :

The Terror was at an end; thereafter terrorism became a term associated with the abuse of office and power – with overt « criminal » implications. Within a year of Robespierre's demise, the word had been popularized in English by Edmund Burke who, in his famous polemic against the French Revolution, described the « Thousands of those Hell hounds called Terrorists... let loose on the people³⁰ ».

Au cours du XIX^e siècle, dans le contexte de la révolution industrielle et de certaines de ses conséquences sociales les plus négatives, l'auteur explique que « a new era of terrorism emerged, in which the concept had gained many of the familiar revolutionary, anti-state connotations of today³¹ ». L'un des théoriciens de cette évolution en fut Carlo Pisacane, un italien républicain extrémiste à l'origine du concept de la « propagande par l'action », selon lequel le recours à la violence était nécessaire non seulement pour attirer l'attention sur certaines demandes ou revendications mais également parce qu'elle avait un pouvoir intrinsèque d'éducation des masses révolutionnaires³². L'une des premières organisations à suivre ces principes fut la *Narodnaya Volya*, un groupe de constitutionnalistes russes opposés au pouvoir tsariste, Hoffman ajoutant néanmoins :

Unlike the many late twentieth-century terrorist organizations who have cited the principle of « propaganda by deed » to justify the wanton targeting of civilians in order to assure them publicity through the shock and horror produced by wholesale bloodshed, the Narodnaya Volya displayed an almost quixotic attitude to the violence they wrought. To them, « propaganda by deed » meant

²⁸ Hoffman, *Inside Terrorism*, 15.

²⁹ Robespierre fit la déclaration désormais célèbre : « Virtue, without which terror is evil; terror, without which virtue is helpless [...] Terror is nothing but justice, prompt, severe and inflexible; it is therefore an emanation of virtue ». Robespierre, cité dans Hoffman, *Inside Terrorism*, 15.

³⁰ Hoffman, *Inside Terrorism*, 15.

³¹ Hoffman, *Inside Terrorism*, 15.

³² Hoffman, *Inside Terrorism*, 15.

the selective targeting of specific individuals whom the group considered the embodiment of the autocratic, oppressive state. [...] An intrinsic element in the group's collective beliefs was that « not one drop of superfluous blood » should be shed in pursuit of aims, however noble or utilitarian they might be³³.

Ces connotations révolutionnaires allaient demeurer attachées à la terminologie du « terrorisme » jusque dans les années 1930³⁴, période où ce terme subit un autre mouvement de balancier pour faire à nouveau référence à des états puisque c'était grâce au « terrorisme » que Mussolini, Hitler et Staline étaient parvenus à s'emparer du pouvoir, et à travers lui qu'ils avaient continué à gouverner :

By the 1930s, the meaning of « terrorism » had changed again. It was now used less to refer to revolutionary movements and violence directed against government and their leaders, and more to describe the practices of mass repression employed by totalitarian states and their dictatorial leaders against their own citizens. Thus the term regained its former connotations of abuse of power by governments, and was applied specifically to the authoritarian regimes that had come to power in Fascist Italy, Nazi Germany and Stalinist Russia³⁵.

Introduisant ce chapitre historique, Hoffman explique que le terme de « terrorisme » était difficile à définir en grande partie parce que sa signification n'avait pas arrêté de changer au cours des deux siècles précédents. Son récit de la période s'étalant de la Révolution française à la Deuxième guerre mondiale mettait en effet en évidence une série de mouvements de balancier entre des époques où ce terme fut utilisé pour faire référence à des acteurs étatiques et d'autres au cours desquelles il décrivait au contraire des acteurs non-étatiques.

L'étude proposée là par Hoffman présente néanmoins un caractère problématique. A l'exception des quelques paragraphes consacrés au Régime de la Terreur, des propos de Mussolini niant que la répression de ses forces de sécurité relevaient de la « terreur³⁶ » et d'un biographe de Staline selon lequel ce dernier avait pris le pouvoir par « l'action terroriste³⁷ », il est impossible de déterminer qui avait, tout au long de cette période, utilisé la terminologie du « terrorisme » de la

³³ Hoffman, *Inside Terrorism*, 15.

³⁴ Hoffman écrit que « On the eve of the First World War, terrorism still retained its revolutionary connotations », Hoffman, *Inside Terrorism*, 20.

³⁵ Hoffman expliqua notamment que « The most sinister dimension of this form of « terror » was that it became an intrinsic component of Fascist and Nazi governance, executed at the behest of, and in complete subservience to, the ruling political party of the land -- which had arrogated to itself complete, total control of the country and its people ». Hoffman, *Inside Terrorism*, 23.

³⁶ « Terror? Never », Mussolini insisted, demurely dismissing such intimidation as « simply ... social hygiene, taking those individuals out of circulation like a doctor would take out a bacillus ». Mussolini, cité dans Hoffman, *Inside Terrorism*, 23.

³⁷ Hoffman écrit que « The political purges ordered by Stalin became, in the words of one of his biographers, a "conspiracy to seize total power by terrorist action", resulting in the death, exile, imprisonment or forcible impressments of millions" ». Hoffman, *Inside Terrorism*, 24.

manière décrite par l'auteur. Hoffman suggère-t-il qu'il avait existé, au cours de chacune de ces époques, un consensus international quant au sens à donner au terme, consensus qui aurait donc connu l'effet de balancier qu'il propose? Décrit-il plutôt l'évolution de positions prises, tout au long de cette période, par quelques gouvernements ou acteurs politiques spécifiques? Dans ce texte qui se veut prescriptif et définitif sur le sujet, Hoffman fait très souvent usage de la forme passive, de sorte qu'il est impossible de répondre à ces questions cruciales sur l'identité des acteurs et l'attribution du blâme et de la légitimité.

Ce n'est pas impossible pourtant, surtout dans la période qui suit immédiatement la Deuxième guerre mondiale, de pallier les imprécisions relatives aux questions d'identité des acteurs et de leur légitimité, notamment dans le cas des Etats-Unis. Il est en effet possible d'analyser comment les présidents américains ont utilisé la terminologie du « terrorisme », en utilisant la base de données produite par l'Université de Californie à Santa Barbara appelée *The American Presidency Project*, contenant sous forme numérisée l'ensemble des *Public Papers of the President* depuis 1929³⁸. Grâce à un moteur de recherche spécifique, tous les documents officiels produits par un président donné, et notamment tous ses discours et autres déclarations publiques contenant les termes « terroriste » ou « terrorisme » peuvent être répertoriés, charge à l'historien de les replacer dans leur contexte d'énonciation historique.

Une rapide analyse des discours des présidents Roosevelt et Truman et des audiences du procès de Nuremberg permet ainsi de dresser un tableau de la signification donnée au terme de « terrorisme » par des acteurs historiques bien spécifiques, à un moment où la notion revient sur le devant de la scène, pour régler le contentieux d'une guerre longue et brutale. Elle permet de proposer une lecture profondément différente de celle avancée par Hoffman, à la voix active en quelque sorte.

Franklin D. Roosevelt, au cours de ses trois mandats comme président des Etats-Unis, prononça les termes « terrorisme » ou « terroriste » en tout et pour tout à six reprises³⁹, à chaque fois pour dénoncer et condamner le régime nazi. A quatre reprises, le président démocrate utilisa cette terminologie de façon générale, applaudissant par exemple le courage des mouvements de résistance en Europe et décrivit leurs actions comme relevant d'une lutte contre le « terrorisme »

³⁸ Cette base de données est accessible en ligne à l'adresse suivante : www.presidency.ucsb.edu. Elle est utilisée tout au long de la thèse, la mention *The Public Papers of the President* y faisant référence par raccourci ci-après.

³⁹ Résultats obtenus en utilisant le moteur de recherche du site *The American Presidency Project*, accessible en ligne à www.presidency.ucsb.edu, en cherchant tous les discours et autres documents officiels publiés dans les *Public Papers of the President* contenant les mots clés « terrorism » OR « terrorist ».

nazi : « In Norway and Holland, Belgium and France, Czechoslovakia and Poland, Serbia and Greece, there is a fighting spirit that defies the harsh oppression, the barbarous cruelty and terrorism of the nazis⁴⁰ ».

Il fit également référence à des méthodes spécifiques utilisées par l'armée allemande, le 20 juin 1941 pour condamner une attaque d'un sous-marin ayant torpillé et envoyé par le fond le *Robin Moor*, un navire neutre et non armé⁴¹, et le 17 septembre 1943 lorsqu'il affirma que les bombardements aériens de la Luftwaffe faisaient du Maréchal Goering et de ses officiers des « terroristes » :

When Britain was being subjected to mass bombing in 1940 and 1941 [...] the strategists of the Royal Air Force and of our own Army Air Forces were not idle. *They were studying the mistakes that Goering and his staff of Nazi terrorists were making. [...] Today, we and the British are not making those mistakes. We are not bombing tenements for the sheer sadistic pleasure of killing, as the Nazis did. We are striking devastating blows at carefully selected, clearly identified strategic objectives—factories, shipyards, ammunition dumps, transportation facilities, which make it possible for the Nazis to wage war. And we are hitting these military targets and blowing them to bits*⁴².

Truman n'utilisa les termes de « terrorisme » ou « terroriste » qu'à quatre reprises au cours de ses deux mandats. En 1946, le président démocrate fit référence par deux fois à des actes du mouvement sioniste contre les forces mandataires en Palestine puis contre les populations arabes de la région. Le 23 juillet 1946 par exemple, suite à la destruction avec plusieurs bombes artisanales de l'Hôtel du Roi David, une attaque visant le siège de l'état-major britannique qui fit plus de 50 victimes civiles, Truman déclara :

Such acts of terrorism will not advance, but on the contrary might well retard, the efforts that are being made, and will continue to be made, to bring about a peaceful solution of this difficult problem⁴³.

En 1947 puis en 1952, Truman recourut à la terminologie du « terrorisme » pour faire référence de manière très générale aux forces communistes et dénoncer ainsi l'immoralité se trouvant selon

⁴⁰ Roosevelt, 3 septembre 1942, *The Public Papers of the President*.

⁴¹ Le 20 juin, le président déclara qu'un tel acte était le fait d'un état « hors la loi » et affirma que « Such methods are fully in keeping with the methods of terrorism hitherto employed by the present leaders of the German Reich in the policy which they have pursued toward many other nations subsequently victimized ». Roosevelt, 20 juin 1941, *The Public Papers of the President*.

⁴² Roosevelt, 17 septembre 1943, *The Public Papers of the President*.

⁴³ Truman, 23 juillet 1946, *The Public Papers of the President*. Trois mois plus tard, dans une lettre au roi d'Arabie Saoudite, le président américain expliqua : « With regard to the possibility envisaged by your majesty that force and violence may be used by Jews in aggressive schemes against the neighboring Arab countries, I can assure you that this government stands opposed to aggression of any kind or to the employment of terrorism for political purposes ». Truman, 28 octobre 1946, *The Public Papers of the President*.

lui au cœur du calcul politique du nouvel ennemi des Etats-Unis en ce tout début de Guerre froide. Le 7 octobre 1952 par exemple, lors de sa campagne contre Dwight Eisenhower, il déclara :

The communists and the fascists say that *the end justifies the means*. They are out to destroy freedom. *They use dictatorship and terrorism and concentration camps to attain their ends*. The great men who founded this country believed *the means were just as important as the ends*. [...] They believed, as I believe, that *the right ends can be achieved by the right means*⁴⁴.

Dans les discours des présidents américains ayant été au pouvoir durant la Deuxième guerre mondiale et dans l'immédiat après guerre, la question du « terrorisme » était donc presque totalement inexistante. Dans les très rares cas où le terme fut effectivement prononcé par Roosevelt ou Truman, il fit référence aux méthodes de l'armée allemande, à celles des forces communistes et à des actes commis par des groupes sionistes en Palestine.

Le « terrorisme » n'avait à l'époque aucune existence légale et, lorsqu'ils furent jugés à Nuremberg, les officiers et hauts dignitaires nazis ne furent donc logiquement pas jugés pour « terrorisme ». Une analyse de la base de données du Projet *Avalon* de l'Université de Yale révèle néanmoins que la terminologie du « terrorisme » fut bel et bien utilisée par les juges et procureurs Alliés, et ce pour faire référence à des acteurs multiples : les SS (*Schutzstaffel*, la garde prétorienne du parti nazi), les SA (*Sturm Abteilung*, l'organisation paramilitaire du parti nazi), la Gestapo, l'armée allemande et les états ou individus ayant collaboré avec l'occupant. Les accusés nazis et leurs avocats eurent eux aussi recours à cette terminologie pour faire référence aux communistes, aux forces résistant à l'Occupation et aux pilotes d'avions bombardiers Alliés. Le recours au « terrorisme » était par exemple mentionné dans le premier chef d'accusation contre le régime nazi,

« The Common Plan or Conspiracy » : After the failure of the Munich Putsch of 1923 aimed at the overthrow of the Weimar Republic by direct action, the Nazi conspirators set out through the Nazi Party to undermine and overthrow the German Government by « legal » forms supported by terrorism⁴⁵.

Non seulement le « terrorisme » avait donc permis aux nazis d'accéder au pouvoir mais, toujours

⁴⁴ Truman, 7 octobre 1952, *The Public Papers of the President*. Le 12 mars 1947, dans un message spécial au Congrès sur la situation en Grèce et en Turquie qui annonçait la Doctrine Truman, il expliqua ainsi : « The very existence of the Greek state is today *threatened by the terrorist activities of several thousand armed men, led by communists*, who defy the government's authority at a number of points, particularly along the northern boundaries». Truman, 12 mars 1947, *The Public Papers of the President*.

⁴⁵ *Nuremberg Trial Proceedings*, Vol. 1, « Indictment, Count One: The Common Plan or Conspiracy ». Accessible en ligne à : http://avalon.law.yale.edu/subject_menus/imt.asp (date de dernière consultation : 28/09/2011).

d'après le premier chef d'accusation, c'était grâce à une véritable « politique terroriste » que ces derniers s'y étaient maintenus, par des méthodes utilisées pour commettre de nombreux crimes contre l'humanité :

In order to make their rule secure from attack and to instill fear in the hearts of the German people, the Nazi conspirators established and extended a system of terror against opponents and supposed or suspected opponents of the regime. [...] They imprisoned such persons without judicial process, holding them in « protective custody » and concentration camps [...] *These concentration camps* were established early in 1933 under the direction of the Defendant Goering and expanded as a fixed part of the terroristic policy and method of the conspirators and used by them for the commission of the Crimes against Humanity hereinafter alleged⁴⁶.

Le troisième chef d'accusation, portant sur les crimes de guerre, faisait quant à lui appel au concept de « terrorisme » pour décrire de nombreuses exactions commises par les Nazis contre les populations civiles durant leur occupation des pays vaincus⁴⁷. Des membres de la délégation américaine eurent recours à la terminologie du « terrorisme » pour décrire les actes des SA, de la Gestapo et des SS⁴⁸. Auguste Champetier de Ribes, le chef de la délégation française, fit quant à lui mention d'une politique d'assassinats et d'autres actes inhumains systématiques, de violences contre les prisonniers de guerre et les populations civiles. Il affirma ensuite que ces pratiques avaient participé de l'objectif nazi de « *dominat[e] Europe and the world through terrorism and the extermination of entire populations* in order to enlarge the living space of the German people⁴⁹ ». Dans le texte du jugement du tribunal de Nuremberg, la terminologie du

⁴⁶ *Nuremberg Trial Proceedings*, Vol. 1, « Indictment, Count One: The Common Plan or Conspiracy ».

⁴⁷ Dans la section intitulée « Murder and Ill-Treatment of Civilian Populations of or in Occupied Territory and on the High Seas », on lit par exemple : « Throughout the period of their occupation of territories overrun by their armed forces the defendants, for the purpose of systematically terrorizing the inhabitants, murdered and tortured civilians, and ill-treated them, and imprisoned them without legal process. [...] In the course of a premeditated campaign of terrorism, initiated in Denmark by the Germans in the latter part of 1943, 600 Danish subjects were murdered. [...] From their program of terror, slavery, spoliation, and organized outrage, the Nazi conspirators created an instrument for the personal profit and aggrandizement of themselves and their adherents ». *Nuremberg Trial Proceedings*, Vol. 1, « Indictment, Count Three: War Crimes, Statement of the Offence ». Sir Hartley Shawcross, le chef de la délégation britannique, affirma lui : « The evidence that these territories were the scene of murder, slavery, *terrorism*, and spoliation on a scale without precedent in history, in breach of the most elementary rules as to belligerent occupation, has not really been seriously challenged ». *Nuremberg Trial Proceedings* Vol. 19, « One-Hundred and Eighty-Eighth Day ».

⁴⁸ Par exemple, le Colonel Storey déclara le 19 décembre 1945 : « In the early days of the Nazi movement [...] the SA was employed as a terroristic group. [...] That is another way of saying that it was a function of the SA to beat up and terrorize all political opponents ». *Nuremberg Trial Proceedings*, Vol. 4, Twenty-third day. Le 2 janvier 1946, il expliqua que « in Prussia and in the other states of the Reich [the Gestapo] carried out a program of terror against all who were thought to be dangerous to the domination of the conspirators over the people of Germany. Its methods were utterly ruthless. It operated outside the law and sent its victims to the concentration camps. The term « Gestapo » became the symbol of the Nazi regime of force and terror ». *Nuremberg Trial Proceedings*, Vol. 4, «Twenty-Fifth Day ».

⁴⁹ Les actes des forces d'occupation Nazies contre la résistance, comme l'exécution de 50 voire 100 hommes en

« terrorisme » fut également utilisée à plusieurs reprises. Hans Frank, officier en charge de l'administration de la Pologne occupée, est décrit comme « a willing and knowing participant in the use of terrorism in Poland », alors qu'en Hollande occupée, Arthur Seyss-Inquart « was ruthless in applying terrorism to suppress all opposition to the German occupation⁵⁰ ».

Le procès de Nuremberg montre donc que pour les Alliés, et notamment pour les Etats-Unis, le « terrorisme » pouvait prendre des formes très variées et faire référence à des actes ayant été commis aussi bien par des entités non-étatiques (avant 1933) que par des entités étatiques (après 1933), aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre. Il pouvait être interne, commis par les SA, SS ou SD contre le peuple allemand et les opposants au régime dans le but de prendre le pouvoir puis de le conserver. Il pouvait également être international, commis par ces mêmes groupes ainsi que par la Gestapo, par les forces armées d'occupation, par les gouvernements des pays occupés ou par des groupes de collaborateurs, dans le but de renforcer le pouvoir des forces d'occupation ou de réprimer des groupes raciaux, sociaux, politiques ou religieux spécifiques. Les crimes de guerre et crimes contre l'humanité des Nazis avaient donc parfois été également des actes de « terrorisme » ou, dit autrement, c'était parfois au travers de pratiques « terroristes » que les Nazis avaient commis de tels crimes.

La lecture des audiences du tribunal de Nuremberg indique également que la terminologie du « terrorisme » avait été utilisée par les Nazis eux-mêmes pour faire référence à leurs opposants politiques et notamment, durant la période de l'avant-guerre, aux Communistes, plusieurs articles du journal publié par les SA ayant ainsi été consacrés à la « terreur rouge » ou au « terrorisme rouge⁵¹ ». Des décrets officiels avaient joué un rôle central dans le renforcement du pouvoir nazi,

réponse à des actions contre l'occupant, relevaient eux aussi selon de Ribes de la « terreur » : « The atrocious orders issued in Marshal Kesselring's operational sector for combating partisan activity by terror are in all our minds ». *Nuremberg Trial Proceedings*, Vol. 19, « One-Hundred and Eighty-Ninth Day ». L'un des représentants de la France à Nuremberg, Charles Dubost, expliqua quant à lui : « Goering organized concentration camps where he interned, without trial, all those who disagreed with fascism. He created the Gestapo which, from the day of its birth, established a regime of bloody terror. [...] All these *terroristic activities of Goering* were calculated to clear the way for the realization of the fundamental idea of the fascist conspiracy. [...] During the war, *the terrorist activities of the army and the German police* and the activities of the state and the party merged together ». *Nuremberg Trial Proceedings*, Vol. 19, « One-Hundred and Eighty-Ninth Day ».

⁵⁰ Les juges Alliés notèrent l'existence d'une directive du Haut Commandement des forces armées nazies du 16 septembre 1941 selon laquelle « It is important to realize that human life in the countries to which this refers, means nothing, and that intimidating action is possible only through the application of unusual brutality ». Ils conclurent que le Haut Commandement nazi avait « consistently followed this policy, increasing *its terroristic actions* with regard to prisoners of war and the peaceful populations of occupied countries ». *Nuremberg Trial Federal Rules Decision*, 6 F.R.D. 69.

⁵¹ Un titre par exemple du 24 février 1934, « We Subdue the Red Terror », ou du 19 juin 1937, « Red Terrorism

dont notamment celui signé par le président Hindenburg le 20 juillet 1932 déclarant la loi martiale : ils avaient été présentés comme venant en réponse aux « actes de terreur » communistes⁵². Pendant la guerre, le régime hitlérien qualifia de « terroristes » l'ensemble des actes violents commis par des citoyens non-allemands dans les pays sous occupation⁵³, ce recours présumé au « terrorisme » justifiant des mesures de répression à leur tour extrêmement violentes comme l'arrestation et l'interrogation de populations de villages entiers, la destruction des habitations de ceux soupçonnés d'avoir aidé les partisans ou l'exécution de dizaines de prisonniers pour chaque soldat allemand ayant été tué par ceux que les Alliés appelaient les « résistants ». De nombreux documents ou discours officiels expliquaient que seule la « terreur » pouvait venir à bout de la « terreur⁵⁴ ».

Le Dr. Horn, avocat de deux officiers de l'armée de terre allemande, suggéra qu'il existait des circonstances atténuantes au lynchage public et à l'exécution de dizaines de pilotes Alliés faits prisonniers : en effet, ces pratiques étaient venues en réponse à des bombardements aériens prenant pour cible des populations civiles, ce qui était contraire au droit international et avait valu à ces pilotes d'être qualifiés, en Allemagne, de « terror flyers » ou de « terrorist airmen » :

Especially with regard to *terrorist airmen* it must not be overlooked that *terror attacks* in the form of air bombardments undeniably constitute a war crime if they are undertaken indiscriminately on cities and not on military and armament objectives only. *It must be taken into account in the reaction throughout Germany toward the conduct of the air warfare of the Western Powers that, according to established and traditional conceptions in armed conflict between nations, attacks on the civilian population are prohibited*⁵⁵.

Nailed Down », *Nuremberg Trial Proceedings*, Vol. 4, « Twenty-Third Day ».

⁵² Le 22 juillet 1946 le Dr Kubuschock, avocat de Von Papen, expliqua que « domestic political needs required that the open toleration of Communist acts of terror by the Prussian Cabinet in office be brought to an end ». *Nuremberg Trial Proceedings*, Vol. 19, « One Hundred and Eighty Third Day ».

⁵³ Le 30 juillet 1944 Hitler signa ainsi un décret intitulé « Terror and Sabotage » selon lequel « all acts of violence by non-German civilians in occupied territories should be combated as acts of terrorism and sabotage ». *Nuremberg Trial Proceedings*, Vol. 19, « One Hundred and Eighty Eighth Day ».

⁵⁴ Un document de juillet 1941 expliquait que les forces d'occupation ne pourraient prévaloir que si « all resistance is punished not by legal prosecution of the guilty but by the spreading of such terror by the occupying power as is appropriate to eradicate every inclination to resist among the population ». Une directive produite par le Conseil de Guerre Navale sur les méthodes à mettre en oeuvre pour faire face à la grève générale de Copenhague ordonna quant à elle que « terror should be met by terror ». *Nuremberg Trial Proceedings*, Vol. 19, « One Hundred and Eighty Eighth Day ».

⁵⁵ Quelques jours plus tôt, le Général Koller avait déclaré : « It was approximately the beginning of June 1944 [...] when General Korten advised me that the Fuehrer intended to order that *terror-fliers* be left to the fury of the people ». *Nuremberg Trial Proceedings*, Vol. 17, « One Hundred and Seventieth Day ». Le Colonel Van Brauchitsch expliqua lui que s'était suite à la multiplication de raids aériens contre des cibles n'ayant aucune valeur militaire qu'il avait été chargé par le Haut Commandement des Forces Armées de travailler à la définition du concept de « terror-flyers ». *Nuremberg Trial Proceedings*, Vol. 17, « One Hundred and Seventy-Ninth Day ».

Cette défense ne fut pas acceptée par le tribunal de Nuremberg car elle allait à l'encontre d'un principe fondamental du droit international, comme l'expliqua le chef de la délégation américaine, Robert Jackson : « It is a well-established principle of international law that a violation on one side does not excuse or warrant violations on the other side⁵⁶ ». Le sujet des bombardements aériens dans son ensemble se retrouva ainsi exclu du procès de Nuremberg puisque les Alliés avaient, lors de la phase préparatoire, décidé de ne pas inclure cette pratique dans leurs chefs d'accusation contre les Nazis.

A Nuremberg, les Allemands ne furent donc pas jugés pour les destructions produites par les missiles V1 et V2⁵⁷ ou pour leurs bombardements de villes comme Varsovie, Rotterdam ou Coventry au début de la guerre. Comme l'explique Telford Taylor, membre de la délégation américaine et auteur de deux ouvrages de référence sur Nuremberg, la décision d'exclure les pratiques de la Luftwaffe avait été motivée par le flou relatif du droit international sur la question au moment du déclenchement des hostilités⁵⁸ mais aussi et surtout par le fait qu'il s'agissait là de méthodes auxquelles le Royaume-Uni et les Etats-Unis avaient eu recours de manière bien plus systématique et avec des résultats bien plus destructeurs que l'armée de l'air allemande :

Whatever may have been the laws of war before the Second World War, by the time the war ended there was not much law left. *Since both sides had played the terrible game of urban destruction – the Allies far more successfully – there was no basis for criminal charges against Germans or Japanese, and in fact no such charges were brought*⁵⁹.

En effet, si les Alliés se proposèrent bien initialement de ne bombarder que des cibles très précises et ayant une valeur purement militaire⁶⁰, cette décision avait été rapidement abandonnée. Citant des documents officiels de l'époque, Michael Walzer écrit ainsi qu'en novembre 1941, suite aux bombardements nazis de Coventry,

« Bomber Command was instructed simply to aim at the center of a city. » What had once been

⁵⁶ *Nuremberg Trial Proceedings*, Vol. 9, « Seventy-Ninth Day ».

⁵⁷ Le juge soviétique avait initialement proposé que ces attaques fassent partie des crimes jugés à Nuremberg, une proposition finalement rejetée par les britanniques. Taylor, *The Anatomy of the Nuremberg Trials*, 168.

⁵⁸ Telford Taylor, *Nuremberg and Vietnam: An American Tragedy* (NY: Bantam Books, 1971) 140 et Tami Davis Biddle, in Michael Howard, George Andreopoulos and Mark R. Shulman, *The Laws of War* (New Haven and London: Yale University Press, 1994) 155.

⁵⁹ Taylor, *Nuremberg and Vietnam*, 140. Taylor écrivit également, dans un autre ouvrage consacré lui aussi à Nuremberg : « The great city air raids of the war – Hamburg, Berlin, Dresden, Tokyo, Hiroshima, and Nagasaki – had been conducted by Britain and the United States, which made it most unlikely that the prosecution would make a big thing out of the Germans' earlier raids which, destructive as they were, paled by comparison ». Taylor, *The Anatomy of the Nuremberg Trials*, 325.

⁶⁰ Comme le rapporte Michael Walzer, « A directive issued in June of [1940] had " specifically laid down that targets had to be identified and aimed at. Indiscriminate bombing was forbidden" ». Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: a Moral Argument with Historical Illustrations* (NY: Basic Books, 1977) 255.

called indiscriminate bombing (and commonly condemned) was now required, and by early 1942, aiming at military or industrial targets was / barred: « *the aiming points are to be the built-up areas, not, for instance, the dockyards or aircraft factories* »⁶¹.

Howard Zinn note, quant à lui, qu'en janvier 1943, 9 mois avant le discours de Roosevelt qualifiant Goering et ses officiers de « terroristes », les Alliés se réunirent à Casablanca et décidèrent d'adopter une stratégie de bombardements aériens visant la destruction du système militaire, industriel et économique allemand « *and the undermining of the morale of the German people to the point where their capacity for armed resistance is fatally weakened*⁶² ». A la suite de la destruction totale de Dresde dans la nuit du 13 au 14 février 1945⁶³, Winston Churchill, qui avait quelques années plus tôt expliqué que l'objectif des bombardements britanniques devait être de « *make the enemy burn and bleed in every way*⁶⁴ », émit des doutes sur la justesse morale de méthodes dont l'objectif principal, il le reconnaissait, était de faire régner la « terreur » au sein des villes allemandes :

It seems to me that the moment has come when the question of bombing German cities *simply for the sake of increasing the terror, though under other pretexts*, should be reviewed... The destruction of Dresden remains a serious query against the conduct of Allied bombing⁶⁵.

La campagne de bombardements américains sur le Japon obéit à une logique identique, l'objectif étant de briser le moral de la population japonaise et sa capacité et volonté à participer à l'effort de guerre. Thomas Schelling, l'un des spécialistes les plus reconnus de la Deuxième guerre mondiale, écrit ainsi à propos du recours à l'arme atomique à Hiroshima et Nagasaki :

These were *weapons of terror and shock*. They hurt, and promised more hurt, and that was their *purpose*. The few small weapons we had were undoubtedly of some direct military value, but their *enormous advantage was in pure violence*. In a military sense the United States could gain a little by destruction of two Japanese industrial cities; in a *civilian* sense, the Japanese could lose much. *The political target* of the bomb was *not* the dead of Hiroshima or the factories they worked in, but *the survivors in Tokyo*⁶⁶.

⁶¹ Walzer, *Just and Unjust Wars*, 255-256.

⁶² Howard Zinn, *A People's History of the United States of America* (NY: Harper Collins, 2005), 412. Le 28 juillet 1943, par exemple, la British Royal Air Force bombardait la ville de Hambourg. Comme le note le Lieutenant Colonel Dave Grossman, professeur d'histoire militaire et de psychologie, « Seventy thousand people died at Hamburg the night the air caught fire. They were mostly women, children, and the elderly, since those of soldiering age were generally at the front. They died horrible deaths, burning and suffocating ». Dave Grossman, *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society* (Boston: Little, Brown and Company, 1995) 101.

⁶³ Au cours de ce bombardement, environ 100 000 personnes, essentiellement des civils, trouvèrent la mort.

⁶⁴ Winston Churchill, cité dans Caleb Carr, *The Lessons of Terror. A History of Warfare against Civilians: Why it Has Always Failed and Why it Will Fail Again* (New York: Random House, 2002) 176.

⁶⁵ Winston Churchill, cité dans Walzer, *Just and Unjust Wars*, 261.

⁶⁶ Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven: Yale University Press, 1966) 16.

Walzer utilise lui aussi la terminologie du « terrorisme » pour faire référence à des pratiques injustifiables puisque transférant la culpabilité du régime du Japon à la population du pays dans son ensemble :

There is no way for the bombers to search out for the right people. And for all the others, terrorism only reiterates the tyranny that the Nazis had already established. It assimilates ordinary men and women to their government, as if the two really made a totality, and it judges them in a totalitarian way⁶⁷.

Que l'on soutienne ou non la décision des forces Alliées de recourir à ces formes de bombardements aériens⁶⁸, une conclusion est, elle, incontournable : si les méthodes utilisées par la Luftwaffe faisaient de ses officiers des « terroristes », comme l'avait déclaré le président Roosevelt, alors le recours à des méthodes identiques contre les villes allemandes et japonaises faisaient également des officiers de l'armée de l'air des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne des « terroristes ». Comme l'expliqua Jackson, chef de la délégation américaine à Nuremberg et futur juge à la Cour suprême :

If certain acts in violation of treaties are crimes they are crimes whether the United States does them or whether Germany does them, and we are not prepared to lay down a rule of criminal conduct against others which we would not be willing to have invoked against us⁶⁹.

S'il avait été possible au président Roosevelt, dans le contexte public d'un discours au peuple américain, de dissimuler la réalité des méthodes utilisées par les Etats-Unis et d'affirmer qu'elles étaient d'une nature fondamentalement différente de celles employées par les forces nazies, il s'agissait là d'une option à laquelle les représentants des Alliés à Nuremberg n'avaient pas pu avoir recours. Dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel, à savoir celui de la communication directe et à sens unique entre lui et le peuple américain, Roosevelt pouvait se permettre de porter des accusations très dures contre certaines méthodes employées par les Nazis sans qu'aucun mécanisme ne le force à tirer les conséquences de telles positions. Une définition semblait informer l'assertion selon laquelle Goering et ses officiers étaient des « terroristes », à savoir le fait qu'ils avaient pris pour cible des populations civiles afin de les terroriser. Mais cette

⁶⁷ Walzer estime également qu'en bombardant Tokyo, notamment avec des explosifs incendiaires, « the Americans had adopted in Japan the British policy of terrorism ». Walzer, *Just and Unjust Wars*, 261, 266.

⁶⁸ Pour une critique de la moralité des bombardements aériens au cours de la Deuxième guerre mondiale, et plus spécifiquement d'Hiroshima et de Nagasaki, voir par exemple Walzer, *Just and Unjust Wars* ; voir aussi A.C. Grayling, *Among the Dead Cities : The History and Moral Legacy of the WWII Bombing of Civilians in Germany and Japan* (NY: Walter & Company, 2006).

⁶⁹ Justice Robert Jackson cité dans Erwin Knol and Judith Nies McFadden, eds., *War Crimes and the American Conscience* (NY: Holt, Rinehart and Winston, 1970) 1.

définition pouvait être utilisée sans crainte puisque rien n'imposait au président américain de l'appliquer aux méthodes employées par les forces Alliées à l'époque⁷⁰.

Le tribunal de Nuremberg proposait un contexte public d'énonciation plus complexe et soumis à examen public et historique non seulement parce que, se tenant dans une ville allemande dévastée par les bombardements Alliés, il n'était guère possible de nier la réalité des pratiques de ces derniers, mais aussi parce qu'il s'accompagnait d'un cadre juridique précis — tout crime devant y être décrit et défini avec précision — à l'intérieur duquel les accusés avaient l'opportunité de se défendre. Notamment, ils avaient la possibilité de mettre en lumière les similarités pouvant exister entre les exactions commises par leurs accusateurs et celles pour lesquelles ils étaient présentement jugés, et donc de mettre en relief toute situation contredisant potentiellement le principe d'équité présenté par Jackson comme l'une des pierres angulaires de la légitimité du droit international.

De la même manière, si l'attaque contre le *Robin Moor* avait relevé du « terrorisme », comme l'avait déclaré Roosevelt, il était indiscutable que les forces navales Alliées avaient elles aussi été coupables d'y recourir, la *British Royal Navy*⁷¹ autant que l'*US Navy*⁷² ayant utilisé des méthodes identiques à celles des *U-Boot* allemands. A Nuremberg, les Alliés décidèrent de ne pas juger les Nazis pour de telles pratiques, le verdict final indiquant explicitement :

In view of all of the facts proved, and in particular of an order of the British Admiralty announced on 8 May 1940, according to which all vessels should be sunk at night in the Skagerrak, and the answer to interrogations by Admiral Nimitz that unrestricted submarine warfare was carried out in the Pacific Ocean by the United States from the first day that nation entered the war, the sentence of Doenitz is not assessed on the ground of his breaches of the international law of submarine warfare⁷³.

Ainsi Francis Biddle alla jusqu'à affirmer, en tant que juge à Nuremberg, que l'Allemagne avait mené, avec ces *U-Boot*, « a much cleaner war than we did » et fit tout pour que Doenitz, le chef

⁷⁰ Dans son discours du 12 août 1945 Truman déclara : « The world will note that the first atomic bomb was dropped on *Hiroshima*, a military base. That was because we wished in this first attack to avoid, insofar as possible, the killing of civilians ». Harry S. Truman, 12 août 1945, *The Public Papers of the Presidents*. Il s'agissait là d'une affirmation inexacte, Howard Zinn notant que les 100 000 personnes ayant trouvé la mort lors de cette attaque avaient presque tous été des civils mais surtout que « The US Strategic Bombing Survey said in its official report: « Hiroshima and Nagasaki were chosen as targets because of their concentration of activities and population ». Zinn, *A People's History*, 415.

⁷¹ Ainsi, un rapport produit à l'intention du *Foreign Office* britannique indiquait que « It is to be remembered that most of the measures adopted by the Germans were also adopted by ourselves and the Americans, so that the defense would be in a position to throw a good deal of mud back at the prosecutor ». Cité dans Taylor, *The Anatomy of the Nuremberg Trials*, 87-88.

⁷² Taylor, *The Anatomy of the Nuremberg Trials*, 568.

⁷³ Taylor, *The Anatomy of the Nuremberg Trials*, 592.

des forces navales allemands, soit acquitté. Comme l'écrit Taylor : « Quite understandably, [Biddle] had no desire to be the judge who sentenced a German admiral for doing nothing more than had the greatly admired Nimitz⁷⁴ ». Dans un contexte d'énonciation protégé, Doenitz pouvait être un « terroriste » et Nimitz un héros. Dans un contexte d'énonciation public exigeant et imposant l'équité, si Doenitz était un « terroriste » alors Nimitz l'était tout autant, Nimitz ne pouvant demeurer un héros que si Doenitz était acquitté.

Limitée à une étude des discours présidentiels, une analyse de la position américaine sur le « terrorisme » aurait pu conclure à l'opposition de principe des Etats-Unis au « terrorisme » dans son ensemble et notamment à des pratiques « terroristes » comme les bombardements aériens ou les attaques contre la marine marchande. Une étude mettant en parallèle discours publics et positions américaines à Nuremberg suggère que la position américaine était bien plus complexe puisqu'il existait plusieurs discours américains, chacun étant adapté, — pour reprendre une notion issue de la linguistique appliquée ici aux discours politiques —, à son propre « contexte d'énonciation », dont la définition implique de prendre en compte non seulement l'énoncé mais l'énonciateur et sa situation.

Ces deux analyses historiques, fondées uniquement sur l'étude de sources primaires — les discours des présidents Roosevelt et Truman et les audiences de Nuremberg — démontrent également que le terme de « terrorisme » avait eu bien d'autres significations, au cours des années 1940, que celles mentionnées par Hoffman. Certes, ce terme avait fait référence aux méthodes employées par le régime nazi contre sa propre population, mais les acteurs historiques ayant pris de telles positions, à savoir Roosevelt et les avocats et juges Alliés à Nuremberg, ne s'étaient pas arrêtés là puisqu'ils avaient également considéré que les pratiques de la Luftwaffe et des U-Boot relevaient du « terrorisme », et que c'était au travers de nombreuses pratiques « terroristes » que le régime nazi avait, au cours du conflit mondial, commis de nombreux crimes de guerre et contre l'humanité. Les audiences de Nuremberg révèlent également que pour le régime hitlérien le terme avait eu une signification bien différente puisqu'il pouvait faire référence aux méthodes des pilotes Alliés ayant pris pour cible la population civile de nombreuses villes allemande, à toute forme de résistance contre l'occupant et, de manière très générale, à la menace posée par les communistes. Enfin, le recours aux sources primaires permet d'établir que la terminologie du « terrorisme » était à l'époque virtuellement absente des discours

⁷⁴ Taylor, *The Anatomy of the Nuremberg Trials*, 568.

des présidents américains.

Reprenant son récit historique, Hoffman explique que, dans la période de l'après-guerre, le sens du mot « terrorisme » subit un nouveau mouvement de balancier et fut ainsi à nouveau associé à des actes commis par des entités non-étatiques, en l'occurrence les groupes luttant contre la colonisation européenne :

Following the Second World War, in another swing of the pendulum of meaning, « terrorism » regained the revolutionary connotations with which it is most commonly associated today. At that time, the term was used primarily in reference to the violent revolts then being prosecuted by the various indigenous nationalist / anti-colonialist groups that emerged in Asia, Africa and the Middle East during the late 1940s and 1950s to oppose continued European rule⁷⁵.

Des états aussi divers qu'Israël, le Kenya, Chypre ou l'Algérie devaient leur indépendance au moins en partie « to nationalist political movements that employed terrorism against colonial powers », mais au cours de cette période, les pays du bloc communiste et de nombreux pays nouvellement indépendants rejetèrent l'idée selon laquelle des luttes aux objectifs aussi nobles devaient être qualifiées de « terrorisme ». Pour eux, ces groupes et mouvements luttant pour la libération nationale étaient en effet des « combattants de la liberté » :

It was also during this period that the « politically correct » appellation of « freedom fighters » came into fashion as a result of the political legitimacy that the international community (whose sympathy and support was actively courted by many of these movements) accorded to struggles for national liberation and self-determination. Many newly independent Third World countries and communist bloc states in particular adopted this vernacular, arguing that anyone or any movement that fought against « colonial » oppression and/or Western domination should not be described as « terrorists », but were properly deemed to be « freedom fighters ». This position was perhaps most famously explained by the Palestine Liberation Organization (PLO) chairman Yassir Arafat, when he addressed the United Nations General Assembly in November 1974. «The difference between the revolutionary and the terrorist, » Arafat stated, « lies in the reason for which each fights. For whoever stands by a just cause and fights for the freedom and liberation of his land from the invaders, the settlers and the colonialists, cannot possibly be called terrorist»⁷⁶.

Cette opposition discursive entre « terroristes » et « combattants de la liberté » allait représenter, avec la question du « terrorisme » des états, l'obstacle majeur à un accord sur la définition du « terrorisme » au niveau international. Souvent résumé par l'expression « one man's terrorist is another man's freedom fighter », ce point de contention reflétait la grande complexité des questions morales propres à tout conflit violent. Comme l'explique en effet Michael Walzer dans *Just and Unjust Wars* :

⁷⁵ Hoffman, *Inside Terrorism*, 25.

⁷⁶ Hoffman, *Inside Terrorism*, 25.

The moral reality of war is divided into two parts. War is always judged twice, first with reference to the reasons states have for fighting, secondly with reference to the means they adopt. The first judgment is adjectival in character: we say that a particular war is just or unjust. The second is adverbial: we say that the war is being fought justly or unjustly. Medieval writers made the difference a matter of prepositions, distinguishing *jus ad bellum*, the justice of war, from *jus in bello*, justice in war. [...] *Jus ad bellum* requires us to make judgments about aggression and self-defence; *jus in bello* about the observance or violation of the customary and positive rules of engagement⁷⁷.

Dans le cas des procès de Nuremberg par exemple, certains leaders nazis furent jugés coupables du crime d'agression, qui relevait du *jus ad bellum*, et d'autres de crimes de guerres, qui relevaient du *jus in bello*. Pour être efficaces et justes, les règles du *jus in bello*, à savoir celles couvertes par le droit humanitaire international, devaient être appliquées équitablement à toutes les parties et donc nécessairement de manière identique aux agresseurs et à ceux qui avaient répondu à cette agression initiale. En effet, comme le note Hersch Lauterpacht :

It is impossible to visualise the conduct of hostilities in which one side would be bound by rules of warfare without benefiting from them and the other side would benefit from them without being bound by them⁷⁸.

Les questions du droit *de faire* la guerre (*ad bellum*) et celles du droit *dans* la guerre (*in bello*) appartiennent donc à deux univers légaux et moraux indépendants l'un de l'autre, et il existe par conséquent quatre situations possibles : une guerre juste au cours de laquelle des méthodes injustes sont utilisées, une guerre juste menée selon des méthodes également justes, une guerre injuste menée selon des méthodes justes et enfin, une guerre injuste au cours de laquelle des méthodes injustes sont utilisées. Cette indépendance des critères du *jus ad bellum* et du *jus in bello* reflète la complexité morale intrinsèque à tout conflit violent, une réalité qui comme le souligne Walzer est bien peu compatible avec une vision manichéenne des affaires internationales :

*The two sorts of judgment are logically independent. It is perfectly possible for a just war to be fought unjustly and for an unjust war to be fought in strict accordance with the rules. [...] It is a crime to commit aggression, but aggressive war is a rule-governed activity. It is right to resist aggression, but the resistance is subject to moral (and legal) restraint. [...] The dualism of *jus ad bellum* and *jus in bello* is at the heart of all that is most problematic in the moral reality of war⁷⁹.*

L'application de ce principe d'indépendance entre *jus ad bellum* et *jus in bello* à la Deuxième

⁷⁷ Walzer, *Just and Unjust Wars*, 21.

⁷⁸ Hersch Lauterpacht, « The Limits of the Operation of the Law of War », *British Yearbook of International Law*, 30 (1953) cité dans Antoine Bouvier, « Assessing the Relationship between *Jus in Bello* and *Jus ad Bellum*: An "Orthodox" View », *American Society of International Law Proceedings* 100 (2006): 110.

⁷⁹ Walzer, *Just and Unjust Wars*, 21.

guerre mondiale confirme l'exactitude d'un tel constat, et permet de mieux appréhender les difficultés accompagnant le concept de « terrorisme ». Ainsi, la légitimité des recours à la force des Alliés en réponse à l'agression nazie n'excluait aucunement que certaines des méthodes utilisées par les premiers aient pu constituer des crimes de guerre, et donc aucunement que des chefs militaires considérés comme des héros, puisqu'ils avaient combattu et vaincu l'agresseur nazi, aient également été des criminels de guerre. Donnant voix à ce paradoxe soixante ans après que ce conflit ait pris fin, Robert McNamara déclara ainsi à propos de son rôle et de celui-ci du colonel Curtis LeMay dans la campagne de bombardements aériens sur le Japon :

LeMay said, 'If we'd lost the war, we'd all have been prosecuted as war criminals.' And I think he's right. *He, and I'd say I, were behaving as war criminals.* LeMay recognized that what he was doing would be thought immoral if his side had lost. But *what makes it immoral if you lose and not immoral if you win?*⁸⁰

Pour Hoffman, la position mise en avant par ceux qui, comme Arafat, rejetaient l'étiquette de « terroristes » en arguant de la légitimité des causes au nom desquelles ils combattaient était irrecevable puisqu'elle participait précisément d'une confusion entre ces deux univers du droit et de la morale. Rien dans ses propos ne permet par contre de déterminer qui avait, dans l'immédiat après-guerre, qualifié de « terroristes » les groupes nationalistes et anticolonialistes. Il est également impossible d'attribuer à un quelconque acteur historique spécifique les usages du terme de « terrorisme » ayant selon lui caractérisé les deux décennies suivantes :

During the late 1960s and 1970s, *terrorism continued to be viewed within a revolutionary context. However, this usage now expanded to include nationalist and ethnic separatist groups outside a colonial or neo-colonial framework as well as radical, entirely ideologically motivated organizations.* Disenfranchised or exiled nationalist minorities -- such as the PLO, the Quebecois separatist group FLQ (Front de Liberation du Quebec), the Basque ETA [...] adopted terrorism as a means to draw attention to themselves and their respective causes. [...] Around the same time, various left-wing political extremists -- drawn mostly from the radical student organizations and Marxist/Leninist/Maoist movements in Western Europe, Latin America and the United States -- began to form terrorist groups opposing American intervention in Vietnam and what they claimed were the irredeemable social and economic inequities of the modern capitalist liberal-democratic state⁸¹.

Une analyse de l'utilisation des termes « terroriste » et « terrorisme » par Dwight Eisenhower, John F. Kennedy, Lyndon B. Johnson, Richard Nixon, Gerald Ford et Jimmy Carter, réalisée grâce à la base de données *The American Presidency Project*, permet de déterminer si ce récit

⁸⁰ Robert McNamara, *The Fog of War: Eleven Lessons from the Life of Robert S. McNamara*, Directed by Elliot Morris (Sony Pictures Classic, 2003).

⁸¹ Hoffman, *Inside Terrorism*, 27.

historique des évolutions du sens du mot « terrorisme » correspond ou non à l'histoire du sens que lui donnèrent les présidents américains durant ces années 1950-1970, lors de la première phase de la Guerre froide.

Sous la présidence d'Eisenhower, la terminologie du « terrorisme » fut virtuellement absente, les termes de « terrorisme » ou « terroriste » n'apparaissant que dans quatre discours, à chaque fois pour insister sur la nature profondément immorale du régime soviétique. Le mot « terrorisme » y était utilisé de manière très générale, sans jamais faire référence à des actes précis et aux côtés d'autres termes comme « violence », « meurtres », « provocations » ou « subversion⁸² » dont il apparaissait comme plus ou moins synonymes. Pour la toute première fois, le terme de « terrorisme » fit son apparition, en juillet 1952, dans le programme politique d'un des deux grands partis américains. Défendant la nouvelle posture stratégique du refoulement (*rollback*), le parti républicain annonçait en effet la fin d'une politique de l'endiguement (*containment*) décrite comme négative, faible et immorale car elle abandonnait des marées humaines « to despotism and godless terrorism⁸³ ».

Le président Kennedy ne prononça lui, au cours de son mandat écourté, qu'un seul discours contenant les termes de « terrorisme » ou « terroriste », déclarant devant l'Assemblée Générale des Nations Unies le 25 septembre 1961 :

Terror is not a new weapon. Throughout history it has been used by those who could not prevail, either by persuasion or example. But inevitably they fail, either because men are not afraid to die for a life worth living, or because the terrorists themselves came to realize that free men cannot be frightened by threats, and that aggression would meet its own response⁸⁴.

Confirmant que la question du « terrorisme » était, au début des années 1960, totalement absente du discours présidentiel mais également du discours politique américain dans son ensemble, McNamara confia, au sujet de la période qu'il passa au gouvernement en tant que Secrétaire d'état : « I don't think we used the term terrorist⁸⁵ ».

Lors de ces cinq années et demie à la Maison blanche Lyndon B. Johnson eut recours à la terminologie du « terrorisme » à 46 reprises, dont 38 pour faire référence à la guerre du Vietnam⁸⁶ et condamner les méthodes utilisées par les Viêt-Cong, par le régime nord vietnamien

⁸² Discours du 31 mai 1954, 22 juillet 1958 et 16 juin 1960, *The Public Papers of the President*.

⁸³ Programme du parti républicain, 7 juillet 1952, *The Public Papers of the President*.

⁸⁴ Kennedy, 25 septembre 1961, *The Public Papers of the President*.

⁸⁵ McNamara cité dans Timothy Naftali, *Blind Spot: The Secret History of American Counterterrorism* (NY: Basic Books, 2005) 18.

⁸⁶ Johnson eut ainsi recours à la terminologie du « terrorisme » à une reprise pour faire référence à la situation au

et, indirectement, par les deux grandes puissances qui leur apportaient de l'aide, l'Union Soviétique et la Chine. Le 18 mai 1964 par exemple, le président américain affirma :

There is danger in Southeast Asia. *It is a danger brought on by the terrorism and aggression so clearly, if secretly, directed from Hanoi. [...] The North Vietnam regime, supported by the Chinese Communists, has openly and repeatedly avowed its intention to destroy the independence of the Republic of Vietnam through massive, ruthless, and incessant guerrilla terrorism against Government and people alike. [The United States] is determined to use its strength to help those who are defending themselves against terror and aggression*⁸⁷.

Pour lui, il existait un lien très clair entre « communisme » et « terrorisme », l'expression « communist terrorism » apparaissant d'ailleurs dans cinq de ses discours⁸⁸ et celle de « Communist aggression and terrorism » à quatre reprises⁸⁹. Si le président démocrate fit donc référence au « terrorisme » beaucoup plus souvent que ses prédécesseurs à la Maison blanche, il serait inexact de suggérer que ce concept venait là de prendre une place centrale dans le discours présidentiel américain. En effet, dans l'immense majorité de ces discours, le terme de « terrorisme » ou « terroriste » n'était utilisé qu'à une ou, au plus, deux reprises⁹⁰. En février puis en octobre 1966, Johnson prononça néanmoins deux discours dans lesquels la question du « terrorisme » occupait une place centrale⁹¹, le président américain suggérant pour la première fois que le « terrorisme » *en tant que tel* représentait une menace pour les Etats-Unis.

Dans son discours du 16 février 1966, il expliqua ainsi que le conflit au Vietnam mettait face à face « les communistes » dont l'objectif était la conquête par la force du Sud Vietnam et les Etats-Unis qui, aux côtés du peuple sud vietnamien, souhaitaient « *liberation from terror, liberation from disease, liberation from hunger, and liberation from ignorance* », le « terrorisme » jouant un rôle central dans la stratégie des Viêt-Cong et faisant un nombre considérable de

Proche-Orient, à deux reprises pour décrire la situation en Grèce dans l'immédiat après-guerre, à deux reprises pour condamner certaines formes de violence dans le sud des Etats-Unis et à trois reprises pour parler des violences en Malaisie quelques 15 années plus tôt. Dans un des deux discours où le président démocrate avait condamné les actes du Ku Klux Klan, il tira un parallèle entre les « terroristes » de cette organisation et les « terroristes » Viêt-Cong. Dans deux des trois discours faisant référence à la lutte du gouvernement malaisien contre le « terrorisme », il dressa un parallèle entre celle-ci et la lutte des Etats-Unis contre les « terroristes » du Vietnam.

⁸⁷ Johnson, 18 mai 1964, *The Public Papers of the President*.

⁸⁸ Le 23 juin et les 22 et 23 juillet 1964, le 1 avril 1965 puis le 13 mai 1965, *The Public Papers of the President*.

⁸⁹ Cette expression fut utilisée le 17 mars 1964, les 20 et 25 mars et le 1er avril 1965.

⁹⁰ Une recherche sur la base de données de l'*American Presidency Project* indique que les présidents Roosevelt, Truman, Eisenhower et Kennedy ne prononcèrent pas un seul discours dans lequel ils utilisèrent à la fois le terme « terrorisme » et le terme « terroriste ». Le tout premier discours d'un président américain contenant à la fois le terme « terrorisme » et le terme « terroriste » fut prononcé par Johnson le 18 mai 1964.

⁹¹ Johnson fut également le premier président à faire mention du « terrorisme » dans un Discours sur l'Etat de l'Union ayant contenu le terme de « terrorisme » lorsqu'il déclara le 19 janvier 1967, en référence au Vietnam : « Terrorism and armed attacks [kidnapped] and killed 26,900 civilians in the last 32 months ». Johnson, 10 janvier 1967, *The Public Papers of the President*.

victimes :

*Terrorism--deliberately planned and coldly carried out--continues to be the chief instrument of the Vietcong aggression in South Vietnam. It is not just a byproduct of their military action; it is the way that they actually hope to win the war. [...] Last year over 12,000 civilians were kidnapped or killed by the Communist terrorists. [...] There were more than 36,000 incidents of terror last year*⁹².

Dans l'immense majorité de ses discours, le président démocrate fit référence au « terrorisme » des Communistes au Vietnam sans citer le moindre acte spécifique, la juxtaposition à de multiples reprises de ce concept et de celui de « subversion » ou d'« agression » donnant l'impression qu'il s'agissait là, comme pour Eisenhower, de termes synonymes les uns des autres⁹³. Le discours du 16 février représente une exception à ce flou définitionnel puisque mention y était faite de méthodes spécifiques utilisées par les Viêt-Cong dans leur « strategy of terror » :

Who - and what - are their *targets*? School teachers and school administrators, health officials, village leaders, schools, hospitals, research stations, and medical clinics - all of those people and places that are essential to the growth of a healthy and a free society. [...] *If these tactics prevail in Vietnam, they can and they will prevail elsewhere.* If the takeover of Vietnam can be achieved by a highly organized Communist force employing *violence against a civilian population*, then it can be achieved in another country, at another time, with an even greater cost to freedom. If this «war of liberation» triumphs, who will be «liberated» next?⁹⁴

Le 20 octobre, Johnson prononça les termes de « terrorisme » et « terroriste » à six reprises dans un discours où l'adversaire fut présenté comme étant tout simplement « le terroriste », un ennemi qui avait été défait une première fois par les forces britanniques en Malaisie et dont les Etats-Unis s'efforçaient désormais de stopper l'avancée au Vietnam :

[The United States] had built 65 schools only to have 55 of those 65 destroyed *by the terrorist.* *The terrorist* knows that if he can break down this fabric of community life, then he is well on his way to conquest. And where that conquest stops no one knows. [...] *He tried* it in Malaya. After great sacrifices by the Malayan people, after great commitments of life and resources by Britain, Australia, and New Zealand, and other members of the Commonwealth and their allies, *the terrorist outlaw* has been defeated and ambitious invaders have been deterred. *He is trying* it again today in Vietnam⁹⁵.

Le président Nixon eut recours aux termes « terrorisme » et « terroriste » à 25 reprises entre 1970 et 1974. Au cours de sa première année à la Maison blanche, il utilisa ces termes à neuf reprises,

⁹² Johnson, 16 février 1966, *The Public Papers of the President*.

⁹³ Cela avait été le cas déjà du gouvernement Kennedy qui, comme le note Naftali, utilisait souvent dans ses discussions internes les termes de « terrorisme » ou de « terreur », « as a synonym for insurgent or guerrilla ». Naftali, *Blind Spot*, 18.

⁹⁴ Johnson, 16 février 1966, *The Public Papers of the President*.

⁹⁵ Johnson, 20 octobre 1966, *The Public Papers of the President*.

à chaque fois pour condamner le recours à la violence de citoyens américains opposés à la guerre du Vietnam et notamment au rôle joué par le Pentagone dans le financement de programmes de recherche dans de nombreuses universités américaines⁹⁶. Au cours des douze mois qui suivirent, le président républicain n'y fit référence que dans un seul discours public, en référence à nouveau aux opposants à la guerre du Vietnam⁹⁷. Le sujet du « terrorisme » fut mentionné également dans le rapport annuel sur la politique étrangère américaine envoyé par le président au Congrès, dans le contexte de l'Amérique latine⁹⁸ puis, dans une courte phrase, du conflit au Vietnam : « *communist terrorist activities, assassinations, and kidnappings continue to exact a tragic toll from the Vietnamese people*⁹⁹ ».

En un contraste saisissant avec les discours de son prédécesseur, prononcés lors de l'approfondissement de l'implication militaire américaine au Vietnam, il s'agit là de la seule et unique fois où la terminologie du « terrorisme » fut utilisée par le président Nixon pour faire référence à ce conflit à une époque où il négociait avec le Vietnam du Nord.

Le 9 mars 1972, suite à l'explosion d'une bombe dans un avion au sol à Las Vegas et à la découverte avant qu'ils n'éclatent d'engins explosifs dans les couloirs de l'aéroport Kennedy de New York et dans un avion stationné sur le tarmac de l'aéroport de Seattle, le président Nixon déclara : « I mean to do all in my power to [...] preven[t] air travel from becoming *a vehicle for traffic in terrorism*¹⁰⁰ ». Lorsqu'il demanda au Congrès de ratifier la Convention sur la Sécurité de l'Aviation Civile, il expliqua : « Like the Hijacking Convention, [this convention] is designed to ensure the prosecution of *saboteurs and other terrorists who attack aircraft*¹⁰¹ ». De tels actes

⁹⁶ Le 19 octobre, dans le premier d'une série de six discours qu'il prononcera au cours des deux dernières semaines d'octobre sur cette forme de « terrorisme », Nixon déclara que « All over this country today we see a rising tide of terrorism, of crime, and on the campuses of our universities we have seen those who instead of engaging-which is their right-in peaceful dissent, engage in violence, try to shout down speakers with obscene words. My friends, it is time to draw the line and to say we are not going to stand for that ». Nixon, 19 octobre 1970, *The Public Papers of the President*.

⁹⁷ Nixon mentionna « A war against aggression in Asia, a war against the war in the streets of America; a surge of participation in politics and *a wave of terrorist bombings*; [...] all of these side by side in that stirring decade of the sixties ». Nixon, 1 décembre 1971, *The Public Papers of the President*.

⁹⁸ En Amérique latine, « The forces of change take on extreme forms - hijacking, kidnapping, and terrorism. [...] *Terrorist groups* in several countries have now adopted the practice of kidnapping foreign officials and ransoming them for political and judicial concessions from their own government ». Nixon, 25 février 1971, *The Public Papers of the President*.

⁹⁹ Nixon, 25 février 1971, *The Public Papers of the President*.

¹⁰⁰ Nixon, 9 mars 1972, *The Public Papers of the President*.

¹⁰¹ Nixon, 15 septembre 1972, *The Public Papers of the President*. Une recherche utilisant la base de données de l'*American Presidency Project* indique que les termes de « hijacking » et « terrorism » furent utilisés à 90 reprises dans un même discours présidentiel entre 1972 et 2007, les termes « hijacking » et « terrorist » à 83 reprises.

violents contre l'aviation civile figurent désormais parmi les actes au sujet desquels le consensus quant à leur nature « terroriste » est des plus évident, mais, lorsqu'il s'exprima en mars puis en septembre 1972, Nixon fut le tout premier président américain à recourir à cette terminologie pour faire référence à ces pratiques.

Le premier avion commercial américain avait été détourné en 1961, et entre cette date et l'été 1968, 21 autres vols subirent le même sort. Tous sauf un durent se poser sous la contrainte à La Havane, une pratique qui ne fit aucune victime et ne fut donc pas considérée comme méritant d'être traitée au plus haut niveau de l'exécutif américain¹⁰². Le 23 juillet 1968, des membres du Front Populaire de Libération de la Palestine (FPLP) prirent le contrôle d'un avion d'El Al, la compagnie nationale israélienne et comme le note Timothy Naftali, auteur d'une histoire de la politique américaine de « contre-terrorisme » avant le 11 septembre, suite à cet incident

Hijacking moved from a largely US-Cuban matter to an issue of international concern. Not only did this incident signify the exportation of the violent politics of the Middle East, but this was the first time that hijackers had taken hostages¹⁰³.

Cette prise d'otages venait d'altérer profondément les conséquences politiques de la pratique du détournement d'avion mais il fallut attendre mars 1972 pour qu'un président américain ait recours à la terminologie du « terrorisme » pour décrire et condamner de telles pratiques, Johnson puis Nixon continuant pendant quatre années à utiliser des termes comme « hijackings », « sky piracy », « air piracy » ou « pirates¹⁰⁴ ». En réponse au détournement de 4 avions de ligne en partance d'Europe volant vers les Etats-Unis par des membres du Front Patriotique pour la Libération de la Palestine (FPLP), ces derniers ayant clairement indiqué prendre là pour cible Israël mais également les Etats-Unis, le président Nixon annonça la création le 11 septembre 1970 du programme fédéral des *Air Marshalls* en déclarant :

The menace of *air piracy* must be met--immediately and effectively. To protect United States citizens and others on U.S. flag carriers, we will place specially trained, armed United States Government personnel on flights of U.S. commercial airliners. Some foreign airlines - though they are particularly susceptible to hijacking - have been successful in deterring hijackers and in coping with *piracy attempts*. [...] We can - and we will - deal effectively with *piracy* in the skies today¹⁰⁵.

¹⁰² Naftali, *Blind Spot*, 19.

¹⁰³ Naftali, *Blind Spot*, 24.

¹⁰⁴ Lorsque Nixon, suivant en cela la suggestion de son Ministre du travail (et futur Secrétaire d'Etat de Ronald Reagan) George Schultz, fit référence à la question du piratage aérien dans son discours devant l'Assemblée Générale des Nations Unies, il expliqua : « By any standards, *aircraft hijackings* are morally, politically, and legally indefensible. [...] We are working on a new convention for the punishment of hijackers. [...] *Sky piracy* cannot be ended as long as the *pirates* receive asylum ». Nixon, 18 septembre 1969, *The Public Papers of the President*.

¹⁰⁵ Nixon, *Statement Announcing a Program To Deal With Airplane Hijacking*, 11 septembre 1970, *The Public*

En 1972, la terminologie du « terrorisme » apparut à huit reprises dans des discours ou autres communications du président américain, essentiellement suite aux événements de Munich. Le 5 septembre 1972 au matin, huit palestiniens membres de l'organisation Septembre Noir pénétrèrent dans les dortoirs de l'équipe olympique israélienne, prenant neuf athlètes en otages et en tuant deux. Après de longues négociations, les forces de police d'Allemagne fédérale, pas du tout préparées à faire face à une telle situation, donnèrent l'assaut, tous les otages étant alors exécutés par les membres de Septembre Noir. Parmi ces derniers, trois survécurent et furent libérés par les autorités allemandes suite à un détournement aérien organisé quelques semaines plus tard dans ce but précis¹⁰⁶.

Dans les semaines suivantes, le gouvernement américain prit tout un ensemble de décisions visant à lutter contre le « terrorisme », comme la ratification de la Convention pour la suppression des Actes contre la Sécurité de l'Aviation Civile¹⁰⁷ ou la création d'un Comité ministériel pour combattre de terrorisme (*Cabinet Committee to Combat Terrorism*) dont l'objectif était de déterminer « the most effective means by which to *prevent terrorism here and abroad* [and implement] procedures to ensure that our government can *take appropriate action in response to acts of terrorism swiftly and effectively*¹⁰⁸ ».

Deux jours plus tard, le président Nixon fut le premier président américain à faire une déclaration consacrée uniquement à la question du « terrorisme », déclaration très courte et dans laquelle il utilisa les termes « terrorisme » ou « terroriste » à 5 reprises¹⁰⁹. Il affirma ainsi que « *The use of terror is indefensible. It eliminates in one stroke those safeguards of civilization which mankind has painstakingly erected over the centuries* » puis il lança un appel à la coopération de la communauté internationale dans la lutte contre ce fléau :

If the world cannot unite in *opposition to terror*, if we cannot establish some simple ground rules to hold back the perimeters of lawlessness, if, in short, we cannot act to defend the basic principles of national sovereignty in our own individual interests, then upon what foundations can we hope to establish international comity? [...] The time has come for *civilized people* to act in concert to *remove the threat of terrorism from the world*. Let us not be disrupted or turned away

Papers of the President.

¹⁰⁶ Alan M. Dershowitz, *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge* (New Haven and London: Yale University Press, 2002) 44.

¹⁰⁷ Nixon, 15 septembre 1972, *The Public Papers of the President.*

¹⁰⁸ Nixon, 25 septembre 1972, *The Public Papers of the President.*

¹⁰⁹ C'était la première fois que Nixon utilisait les termes de « terroriste » et de « terrorisme » dans un même discours depuis son arrivée à la Maison blanche, à l'exception d'un Message au Congrès du 25 février 1971, confirmant à quel point il n'existait pas, à l'époque, de discours présidentiel sur le sujet.

by those who would *loose anarchy upon the world*; let us seek no accommodations with *savagery*, but rather act to eliminate it¹¹⁰.

Cet ensemble de mesures concrètes et de discours condamnant très clairement le « terrorisme » était venu suite au traumatisme bien réel causé par les attaques de Munich. Néanmoins, il est important de noter que Nixon ne prononça pas un seul discours où ces actes furent spécifiquement et explicitement qualifiés de « terroristes ». Le 5 septembre 1972, le président Nixon annonça avoir appelé le Premier ministre israélien, Golda Meir, au téléphone, et expliqua :

I expressed sympathy on behalf of all of the American people for the victims of *this murderous action* that occurred in the Olympic village in Munich. [...] We are dealing here with *international outlaws* of the worst sort who will stoop to anything in order to accomplish their goals, and who are totally unpredictable. [...] Since we are dealing with *international outlaws* who are unpredictable, we have to take extra security measures, extra security measures to protect those who might be the targets of *this kind of activity* in the future¹¹¹.

Le lendemain, dans son message officiel à Golda Meir, Nixon n'utilisa pas non plus la terminologie du « terrorisme », écrivant :

Dear Madame Prime Minister: The heart of America goes out to you, to the bereaved families and to the Israeli people in *the tragedy* that has struck your Olympic athletes. *This tragic and senseless act* is a perversion of all the hopes and aspirations of mankind which the Olympic games symbolize. In a larger sense, it is a tragedy for all the peoples and nations of the world¹¹².

Comme les auteurs de détournements aériens qualifiés de « pirates » ou « outlaws » et non pas de « terroristes » par l'ensemble des présidents américains avant 1972, les responsables de la prise d'otage de Munich étaient, pour Nixon, des « international outlaws ». Leurs actes étaient « tragic and senseless », des « murderous actions », mais n'étaient pas qualifiés de « terroristes¹¹³ ». Et il fallut ainsi attendre le 3 mai 1973 pour que, dans son rapport au Congrès sur la politique étrangère américaine, le président républicain déclare qu'il s'était agi là d'un acte « terroriste » :

Terrorist acts took on a new and horrible dimension last year with *the shootings at Israel's Lod*

¹¹⁰ Nixon, 27 septembre 1972, *The Public Papers of the President*. Lors de la cérémonie de ratification de la Convention pour la Suppression des Actes contre la Sécurité de l'Aviation Civile, le 1^{er} novembre, Nixon défendit des positions similaires, affirmant que : « *A civilized society cannot tolerate terrorism. Any action which makes a diplomat, a government official, or an innocent citizen a pawn in a politically motivated dispute undermines the safety of every other person. A peaceful, stable world requires that all nations vigorously join in condemning and prosecuting such acts and in preventing their further occurrence* ». Nixon, 1er novembre 1972, *The Public Papers of the President*.

¹¹¹ Nixon, 5 septembre 1972, *The Public Papers of the President*.

¹¹² Nixon, 6 septembre 1972, *The Public Papers of the President*.

¹¹³ Naftali nota lui qu'en 1972 les documents internes du gouvernement américain utilisaient les termes de « guerrillas » ou de « fedayeen » pour faire référence notamment aux membres du FPLP et à la veille des événements de Munich « *The terms international terrorist and international terrorism did not yet appear in high-level documents or in the national consciousness. Naftali, Blind Spot, 52.*

*Airport in the spring, where a number of Americans lost their lives, and the murder of Israeli athletes at the Munich Olympics in September*¹¹⁴.

Munich — considéré de nos jours comme l'un des exemples historiques les plus clairs et consensuels d'acte de « terrorisme » — fut condamné comme tel par de nombreux leaders politiques à l'époque, à commencer et cela ne saurait surprendre par Golda Meir, qui dénonça « these lunatic acts of terrorism, abduction and blackmail, which tear asunder the web of international life¹¹⁵ ». Le Secrétaire général des Nations unies, Kurt Waldheim, demanda quant à lui, suite à ces événements, à l'Assemblée générale d'inclure la question du « terrorisme international » pour la toute première fois à son ordre du jour de discussions. Aux Etats-Unis, le sénateur George McGovern, à propos duquel le *Washington Post* nota à l'époque qu'il proclamait « that his own commitment to Israel is deeper than the Nixon administration's¹¹⁶ », déclara être horrifié par ces « senseless acts of terrorism » et fit même référence au rôle joué selon lui par certains états arabes dans le « terrorisme » prenant pour cible l'état hébreu :

« Egypt has bestowed its blessing on indiscriminate terrorism as an instrument of its own foreign policy. » [...] The main offices of the « terrorist gangs » were in Beirut and « there the travel documents are issued, the plans drawn, the sabotage plotted, the training given and the rehearsals held¹¹⁷ ».

Cette terminologie n'était cependant pas, à l'époque, celle que privilégia la Maison blanche, et elle disparut presque totalement des discours prononcés par le président républicain au cours des 18 derniers mois qu'il passa au pouvoir¹¹⁸. Le Sénat et la Chambre des Représentants adoptèrent eux deux résolutions identiques (S 358 et H 1106) reflétant leur condamnation très claire des actes de Munich, mais ne faisant elles non plus pas appel à la terminologie du « terrorisme¹¹⁹ ».

Au cours du bref mandat de Gérald Ford, les termes de « terrorisme » ou « terroriste » apparurent

¹¹⁴ Nixon, 3 mai 1973, *The Public Papers of the President*.

¹¹⁵ Golda Meir citée dans *The New York Times*, 6 septembre 1972.

¹¹⁶ *The Washington Post*, 6 septembre 1972

¹¹⁷ *The New York Times*, 7 septembre 1972. Dans le *Washington Post* on pouvait lire que selon McGovern ces actes de « terrorisme » avaient certes été le fait d'un groupe spécifique mais « "the blame lies with two Arab governments – Egypt and Lebanon. [...] To stop the terrible wave of terror, the world community must ostracize and punish any country that harbors or offers sanctuary to these criminals" ». *The Washington Post*, 7 septembre 1972.

¹¹⁸ Entre octobre 1972 et son départ de la Maison blanche en août 1974, Nixon n'utilisa les termes « terrorisme » ou « terroriste » qu'à sept reprises dans des déclarations publiques. Dans chaque cas il ne les utilisa qu'un maximum de deux fois.

¹¹⁹ On pouvait y lire : « Such actions are to be condemned as inimical to the interests and aspirations of the civilized world. [...] The US joins with the world in mourning the loss of Israel's athletes. [...] All means [should] be sought by which the civilized world may cut off from contact with civilized mankind any peoples or any nation giving sanctuary, support, sympathy, aid or comfort to acts of murder and barbarism such as those just witnessed at Munich. » *Congressional Record* 118, Part 22; 92nd Congress, 2nd Session, September 6, 1972. Au Sénat, la résolution fut adoptée par 82 voix pour et 0 contre. A la Chambre, par 346 voix pour et 0 contre.

dans une vingtaine de « dossiers » (*papers*) du président — des déclarations écrites suite à l'assassinat de diplomates¹²⁰ ou à l'occasion de la ratification d'une convention ou d'un projet de loi, de messages au congrès¹²¹ ou de lettres à des chefs d'état étrangers comme par exemple au Premier ministre israélien suite à une prise d'otages à l'issue heureuse¹²². Ces termes ne furent par contre utilisés que dans six déclarations publiques prononcées à l'intention des citoyens américains, à savoir lors de deux conférences de presse et dans quatre discours publics. Comme le note Naftali, dans les premiers mois de Gerald Ford à la Maison blanche, le silence du président sur la question avait été le produit d'une décision bien consciente informée par des calculs de politique intérieure. Un de ses conseillers expliqua que :

There's very little we can do (that hasn't already been done) *without incurring far more negatives than pluses. Any presidential involvement in this subject* invites terrorists to target the United States and latent domestic dissidents to move into action¹²³.

Mais cette décision de protéger le président des retombées politiques du « terrorisme » ne survécut pas à l'explosion d'une bombe à l'aéroport La Guardia de New York fin décembre 1975, incident au cours duquel douze personnes trouvèrent la mort. Ford décida alors de renforcer les mesures de sécurité dans les aéroports et déclara le 14 février 1976 :

Frankly, I have had it with terrorism of the kind that recently killed so many innocent people at LaGuardia Airport in New York City and has plagued the south Florida area. The FBI has reported that bombings in the United States in 1975 killed 69 people¹²⁴.

Le FBI ne parvint cependant pas à déterminer clairement l'identité des auteurs de l'attaque de La Guardia et, comme le note Naftali, « The White House's interest in terrorism soon faded¹²⁵ ». Le 4 juillet 1976, les forces spéciales israéliennes exécutèrent avec succès un raid sur l'aéroport d'Entebbe, en territoire angolais, libérant l'ensemble des passagers d'un vol d'Air France détourné par un groupe palestinien, une opération au cours de laquelle Jonathan Netanyahu, frère du futur Premier ministre israélien, trouva la mort. Au cours des semaines suivantes, Ford fit référence à Entebbe, un exemple remarquable de victoire contre le « terrorisme », lors de deux conférences de presse et surtout de deux discours publics dont celui du 9 septembre :

Tyranny and terrorism abroad endanger freedom at home. We are our brother's keeper. Our own Bicentennial Independence Day was enhanced by an event that day at Entebbe Airport in Uganda.

¹²⁰ Ford, 1er mars et 23 décembre 1975, 2 avril 1976, *The Public Papers of the President*.

¹²¹ Ford, 6 mai et 9 septembre 1974, *The Public Papers of the President*.

¹²² Ford, 4 juillet 1976, *The Public Papers of the President*.

¹²³ Naftali, *Blind Spot*, 87.

¹²⁴ Ford, 14 février 1976, *The Public Papers of the President*.

¹²⁵ Naftali, *Blind Spot*, 89.

That action of liberation freed our own hearts to fuller understanding of the universal meaning of independence--and the courageous action sometimes required to preserve it. A free people must never capitulate to terrorism. That is why I long ago asked for mandatory prison sentences for airplane hijackers. Certainty of punishment prevents crime. I have strongly urged international action to stamp out terrorism wherever it occurs¹²⁶.

Dans ces deux discours, prononcés devant la Convention B'nai'Brith et devant l'école Yeshiva de Brooklyn respectivement, Ford utilisa le terme de « terrorisme » à 7 reprises, soit bien plus qu'il ne l'avait fait dans toutes ces autres déclarations publiques, suggérant que là encore des considérations électorales, liées peut-être en l'occurrence au vote de la communauté juive, avaient influencé la rhétorique présidentielle.

En 1976, et pour la toute première fois, la question du « terrorisme » apparaissait dans les programmes politiques des deux grands partis américains. Dans celui du parti républicain, on pouvait lire que

Terrorism—both domestic and international—must be stopped. Not only must the strongest steps be taken in the United States, but collective action must come from all nations. Deterring every form of hijacking calls for sanctions against countries that aid terrorists. The world community should take appropriate action to deal with terrorist organizations. We applaud the daring rescue by Israel of innocent civilian hostages who were kidnapped by terrorists. While we regret that loss of life was involved, the courageous manner in which the hostages were freed speaks eloquently to our abhorrence of world bandits¹²⁷.

Le parti démocrate y fit référence quant à lui dans le contexte de la prolifération nucléaire et du conflit au Moyen-Orient :

We will also actively seek to limit the dangers inherent in the international development of atomic energy and in the proliferation of nuclear weapons. Steps to be given high priority will include [...] cooperation against potential terrorism involving nuclear weapons. [...] The solution to the problems of Arab and Jewish refugees must be among the factors taken into account in the course of continued progress toward peace. Such problems cannot be solved, however, *by recognition of terrorist groups* which refuse to acknowledge their adversary's right to exist, or groups which have no legitimate claim to represent the people for whom they purport to be speaking¹²⁸.

¹²⁶ Ford, 9 septembre 1976, *The Public Papers of the President*. Le 12 octobre il déclara : « My administration has committed to combat, effectively and affirmatively, terrorism everywhere on a worldwide basis. I shared the relief and the pride of the Jewish people last July 4, when our Independence Day was given an added dimension by the heroic Israeli rescue operation in Uganda. And I am proud of the fact that I was the first head of government to praise this tremendous act of courage and determination by the State of Israel. Just as I am determined to fight terrorism throughout the world, I will do everything in my power to fight terrorism in our own streets and neighborhoods, in New York and throughout the United States. [...] A free people must never capitulate to terrorism, whether at foreign airports or in our own streets ». Ford, 12 octobre 1976, *The Public Papers of the President*.

¹²⁷ Programme du parti républicain, 8 août 1976, *The Public Papers of the President*.

¹²⁸ Programme du parti démocrate, 12 juillet 1976, *The Public Papers of the President*.

L'analyse des *Public Papers of the President* indique que le terme de « terrorisme » ou « terroriste » fut utilisé par le président Carter à 8 reprises en 1977, 20 en 1978, 26 de janvier au 10 novembre 1979 puis à 120 reprises du 10 novembre 1979 à janvier 1981, ce terme prenant donc pour la première fois une place importante dans le discours d'un président américain à la suite de la crise des otages de l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran. Avant cela, Carter mit l'accent à plusieurs reprises sur l'importance et l'efficacité de la coopération internationale dans la lutte contre une forme spécifique de « terrorisme », les détournements aériens, applaudissant notamment les progrès effectués lors du sommet du G7 à Bonn en juillet 1977 dans ce domaine :

The heads of state and government, concerned about terrorism and the taking of hostages, declare that their governments will intensify their joint efforts to combat international terrorism. To this end, in cases where a country refuses extradition or prosecution of those who have hijacked an aircraft and/or do not return such aircraft, the heads of state and government are jointly resolved that their governments should take immediate action to cease all flights to that country. At the same time, their governments will initiate action to halt all incoming flights from that country or from any country by the airlines of the country concerned¹²⁹.

Le président américain se félicita également de l'adoption de la loi statuant sur les écoutes téléphoniques, le *Foreign Intelligence Surveillance Act* (FISA), expliquant :

[This bill] clarifies the Executive's authority to gather foreign intelligence by electronic surveillance in the United States. It will remove any doubt about the legality of those surveillances which are conducted to protect our country against espionage and international terrorism¹³⁰.

En 1978 puis surtout en 1979, les négociations entre Israël et l'Égypte furent l'une des priorités de la diplomatie américaine, la signature des accords de Camp David par Menahem Begin et Anouar El-Sadate représentant l'un des succès majeurs du gouvernement Carter. Dans ses discours et remarques sur la question ce dernier fit rarement référence au sujet du « terrorisme », se contentant en septembre 1979 par exemple de déclarer :

Sadat agreed on behalf of many Arabs that Israel would have a right to defend itself. And I have never questioned Israel's right to defend herself against terrorism from the north or against her neighbors from the east or from the south¹³¹.

Ce ne fut ainsi que suite à la prise d'otages en Iran que le sujet du « terrorisme » prit une place réellement importante dans le discours du président démocrate, Carter utilisant cette terminologie pour la première fois lorsqu'il annonça le 12 novembre 1979 l'arrêt par les Etats-Unis de leurs

¹²⁹ Carter, 17 juillet 1978, *The Public Papers of the President*.

¹³⁰ Carter, 25 octobre 1978, *The Public Papers of the President*.

¹³¹ Carter, 25 septembre 1979, *The Public Papers of the President*.

importations de pétrole en provenance d'Iran. Il expliqua : « We refuse to permit the use of terrorism and the seizure and the holding of hostages to impose political demands¹³² ».

La crise des otages représenta, pour la communauté internationale, une situation d'un genre nouveau, la Cour Internationale de Justice ayant, en réponse à la plainte posée par le gouvernement américain, à étudier la question suivante : l'Etat iranien pouvait-il être considéré comme responsable d'un acte qui avait été commis par un groupe d'étudiants musulmans (les *Muslim Student Followers of the Imam's Policy*), à savoir un groupe n'ayant aucun statut officiel au sein du gouvernement iranien ? Pour répondre à cette question, la Cour fit appel au principe de la responsabilité des Etats, principe qui avait été explicité dans le cas des Iles de Patine entre les Etats-Unis et les Pays-Bas à la fin des années 1940 de la manière suivante :

Territorial sovereignty ... involves the exclusive right to display the activities of the state. This right has as corollary a duty: the obligation to protect within the territory the rights of other States, in particular their right to integrity and inviolability in peace and in war, together with the rights which each State may claim for its nationals in foreign territory¹³³.

Comme le note René Vark, les Etats sont des entités politiques abstraites n'agissant donc pas en tant que tel mais bien plutôt à travers des personnes physiques. Pour cette raison, « The key question is whether a person has acted as an agent of a particular state and his acts qualify as action of that state¹³⁴ ». Dans certains cas, cette question ne pose aucune difficulté, comme le constate Richard Erickson, Lieutenant Colonel dans l'armée de l'air américaine :

A State becomes liable under international law through the acts or omissions of its officials and agents. These acts or omissions are imputed to the state. Acts of Heads of States are always imputable to the state, as are the acts of ministers within the scope of their ministries [and acts committed by] all other officials and agents, irrespective of government level. This includes military and police authorities¹³⁵.

La question de la responsabilité d'un Etat devient moins claire lorsque l'agent était une personne privée, Vark expliquant à ce propos :

The traditional rule is that the conduct of private actors, both persons and entities, is not normally attributable to the state under international law. [...] It is equally well settled that the acts of de facto agents are attributable to the state, i.e., the conduct of apparently private actors may in fact be sufficiently connected with the exercise of public functions that otherwise private acts may be

¹³² Carter, 12 novembre 1979, *The Public Papers of the President*.

¹³³ Judge Max Huber, *Island of Patinas (United States v. The Netherlands)*, United Nations, *Reports on International Arbitral Awards* 2 (1949): 839, cité dans Erickson, *Legitimate Use of Military Force*, 76.

¹³⁴ René Vark, « State responsibility for Private Armed Groups in the Context of Terrorism », *Juridica International* 11 (2006): 185.

¹³⁵ Richard J. Erickson, Lt Col. USAF, *Legitimate Use of Military Force against State-Sponsored International Terrorism* (Alabama: Air University Press, 1989) 78.

deemed state action instead¹³⁶.

Enfin, comme cela fut le cas avec la prise d'otage de Téhéran, les agents pouvaient être des personnes privées n'ayant aucun lien apparent avec un état, la responsabilité de leurs actes ne pouvant donc aucunement être attribuée à ce dernier sauf si celui-ci « adoptait » ces actes. Vark explique :

The language of « adoption » [...] carries with it the idea that the conduct is acknowledged by the state as, in effect, its own conduct. The act of acknowledgement and adoption, whether it takes the form of words or conduct, must be clear and unequivocal¹³⁷.

Comme l'indique l'arrêt rendu par la Cour internationale de justice en janvier 1980, la responsabilité de l'Etat iranien allait être engagée précisément par ce principe de l'« adoption¹³⁸ ». Cet arrêt explique que les événements ayant conduit les Etats-Unis à émettre leurs réclamations auprès de la Cour « s'échelonnent en deux phases qu'il convient de considérer séparément¹³⁹ ». Au cours de la première phase, recouvrant l'attaque armée contre l'ambassade des Etats-Unis et la prise d'otages en tant que telle, la situation légale pouvait être ainsi résumée :

Il n'a pas été soutenu qu'au moment où ils attaquaient l'ambassade les militants aient eu un statut officiel quelconque en tant qu'« agents » ou organes de l'Etat iranien. Leur comportement, lorsqu'ils ont organisé l'attaque, envahi l'ambassade et pris ses occupants en otages, ne saurait donc être considéré comme imputable à l'Etat iranien sur cette base. Il ne pourrait être considéré en lui-même comme directement imputable à cet Etat que s'il était avéré que les militants agissaient alors effectivement pour son compte, parce qu'un organe compétent dudit Etat les aurait chargés d'une opération déterminée. Les éléments d'information dont la Cour dispose ne permettent cependant pas d'établir, avec le degré de certitude nécessaire, l'existence à ce moment d'un tel lien entre les militants et un organe compétent de l'Etat¹⁴⁰.

La deuxième phase comprenait quant à elle l'ensemble des faits s'étant déroulés à la suite de l'occupation de l'ambassade. Notamment, le 5 novembre le ministre des Affaires étrangères iranien avait, lors d'une conférence de presse, déclaré que l'action de ces étudiants bénéficiait de l'appui et de l'approbation du gouvernement. L'ayatollah Khomeini proclama le lendemain que l'Etat iranien « apportait sa caution tant à la prise de l'ambassade et des consulats qu'à la détention en otages de membres du personnel de l'ambassade ». Pour la Cour, le « sceau de

¹³⁶ Vark, « State responsibility », 185.

¹³⁷ Vark, « State responsibility », 190.

¹³⁸ Vark, « State Responsibility », 190; voir aussi Nico Schrijver, « September 11 and Challenges to International Law », dans Jane Boulden and Thomas G. Weiss, eds., *Terrorism and the UN Before and After September 11* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2004) 66.

¹³⁹ Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, arrêt, C.I.J. Recueil 1980, accessible en ligne à : <http://www.icj-cij.org/docket/files/64/6291.pdf> (date de dernière consultation : 06/09/2011).

¹⁴⁰ Arrêt, C.I.J. Recueil 1980.

l'approbation officielle du gouvernement » avait été donné le 17 novembre 1979 lorsque le leader iranien affirma que l'ambassade américaine était « un centre d'espionnage et de conspiration » et que « les gens qui ont fomenté des complots contre notre mouvement islamique en cet endroit n'ont pas droit au respect diplomatique international¹⁴¹ ». Et de préciser :

La politique ainsi annoncée par l'ayatollah Khomeini, consistant à maintenir l'occupation de l'ambassade et la détention des otages afin de faire pression sur le Gouvernement des Etats-Unis, a été appliquée par d'autres autorités iraniennes et appuyée par elles de façon réitérée dans des déclarations faites à diverses occasions. Cette politique a eu pour effet de transformer radicalement la nature juridique de la situation créée par l'occupation de l'ambassade et la détention de membres de son personnel diplomatique et consulaire en otages. L'ayatollah Khomeini et d'autres organes de l'Etat iranien ayant approuvé ces faits et décidé de les perpétuer, l'occupation continue de l'ambassade et la détention persistante des otages ont pris le caractère d'actes dudit Etat. Les militants, auteurs de l'invasion et geôliers des otages, sont alors devenus des agents de l'Etat iranien dont les actes engagent sa responsabilité internationale¹⁴².

Le président Carter avait, dès les premiers jours et alors que cet acte paraissait n'être que le fait d'un groupe d'acteurs non-étatiques, qualifié la prise d'otages d'acte de « terrorisme international ». Apprenant que l'Etat iranien venait d'y apporter son soutien, Carter continua à utiliser la terminologie du « terrorisme » pour qualifier cette action, affirmant que le gouvernement iranien venait de violer le droit international et d'avoir commis ce faisant un acte de « terrorisme international ». Le 15 novembre, il déclara ainsi :

For a rare time in human history, a host government has condoned and even encouraged this kind of illegal action against a sovereign territory and official diplomatic relations of another nation. This is an act of terrorism - totally outside the bounds of international law and diplomatic tradition¹⁴³.

Ces événements sont traités par Hoffman mais à nouveau sans réelle description des acteurs et de leur contexte d'énonciation. Suite à son chapitre intitulé « The Changing meaning of terrorism », Hoffman introduit celui intitulé « Why is Terrorism so Difficult to Define? » en affirmant :

Not surprisingly, as the meaning and usage of the word have changed over time to accommodate the political vernacular and discourse of each successive era, terrorism has proved increasingly elusive in the face of attempts to construct one consistent definition.

A nouveau, les changements perpétuels du sens donné au terme « terrorisme », décrits comme ayant évolué à l'unisson du discours politique de chaque époque, sont présentés comme l'un des obstacles principaux sur la voie d'une définition consensuelle du « terrorisme ». L'analyse des *Public Papers of the President* démontre pourtant que le récit historique proposé par Hoffman ne

¹⁴¹ Arrêt, C.I.J. Recueil 1980.

¹⁴² Arrêt, C.I.J. Recueil 1980.

¹⁴³ Carter, 15 novembre 1979, *The Public Papers of the President*.

décrit pas dans sa complexité la manière dont les présidents Roosevelt, Truman, Eisenhower, Kennedy, Johnson, Nixon, Ford et Carter utilisèrent la terminologie du « terrorisme ». Il souligne au contraire à quel point, jusqu'en novembre 1979 et la prise d'otages de l'ambassade américaine à Téhéran, les termes de « terrorisme » ou « terroriste » avaient été presque totalement absents du discours de tous ces présidents. La notion selon laquelle le sens du mot « terrorisme » aurait subi un mouvement de balancier en fonction de l'évolution du discours politique de chacune de ces époques n'a donc, au moins dans le contexte américain, guère de sens pour la simple raison qu'il n'existait pas, durant toutes ces époques, de discours américain sur le « terrorisme ». Poursuivant son analyse explicative des difficultés à définir le concept de « terrorisme », Hoffman ajoute :

At one time, the terrorists themselves were far more cooperative in this endeavor than they are today. The early practitioners didn't mince their words or hide behind the semantic camouflage of more anodyne labels such as « freedom fighter » or « urban guerrilla ». The nineteenth-century anarchists, for example, unabashedly proclaimed themselves to be terrorists and frankly proclaimed their tactics to be terrorism. The members of Narodnaya Volya similarly displayed no qualms in using these same words to describe themselves and their deeds. However, such frankness did not last. The Jewish terrorist group of the 1940s known as Lehi (the Hebrew acronym for Lohamei Herut Yisrael, the Freedom Fighters for Israel, more popularly known simply as the Stern Gang after their founder and first leader, Abraham Stern) is thought to be one of the last terrorist groups actually to describe itself publicly as such¹⁴⁴.

S'il régnait la plus grande confusion quant au sens à donner au concept de « terrorisme », c'était donc en grande partie parce que les « terroristes », conscients du pouvoir de dé-légitimation accompagnant toute accusation pour « terrorisme », s'étaient évertués depuis les années 1940 à manipuler le langage afin que cette étiquette ne puisse leur être attachée :

This trend towards ever more convoluted semantic obfuscations to side-step terrorism's pejorative overtones has, if anything, become more entrenched in recent decades. Terrorist organizations almost without exception now regularly select names for themselves that consciously eschew the word « terrorism » in any of its forms. [...] Terrorists clearly do not see or regard themselves as others do. « Above all I am a family man, » the arch-terrorist Carlos, « The Jackal », described himself to a French newspaper following his capture in 1994¹⁴⁵.

Il semble effectivement peu discutable que, depuis les années 1940, les groupes utilisant la violence armée cessèrent de se montrer « coopératifs » et s'efforcèrent de rejeter l'étiquette de « terroristes » en arguant notamment de la légitimité des causes pour lesquelles ils combattaient, une position problématique puisqu'elle confondait les questions de *jus ad bellum* et de *jus in*

¹⁴⁴ Hoffman, *Inside Terrorism*, 28.

¹⁴⁵ Hoffman, *Inside Terrorism*, 29.

bello et, en suggérant que la fin justifierait tous les moyens, allait à l'encontre de l'objectif principal du système légal international né des cendres de la Deuxième guerre mondiale, à savoir le maintien de la paix et l'imposition de limites strictes aux recours à la force.

Néanmoins, et comme Hoffman le note lui-même, jusqu'aux années 1940 le terme de « terroriste » avait très souvent fait référence à des Etats, certains leaders politiques comme Robespierre ou Hitler n'hésitant d'ailleurs pas à revendiquer leur recours à la « terreur », l'analyse des discours de Roosevelt ou des procès de Nuremberg indiquant quant à elle que cette terminologie fut appliquée à toute une série de méthodes utilisées en tant de guerre par les armées de divers états, et notamment à la pratique des bombardements aériens. Dans la mesure où le terme de « terrorisme » subit en effet, comme l'affirme Hoffman, un nouveau mouvement de balancier pour n'être plus utilisé, après la Deuxième guerre mondiale, que pour décrire des actes commis par des entités non-étatiques, pourquoi considérer donc que les seuls « terroristes » à ne plus avoir été « coopératifs » furent les entités non-étatiques ? Ce dernier mouvement de balancier avait-il été un simple phénomène autonome et naturel, comme le laisse à penser un récit historique parsemé de recours à la voix passive, ou avait-il plutôt été le produit d'efforts politiques de la part de certains Etats bien conscients du pouvoir rhétorique associé à un terme à la connotation de plus en plus péjorative ? Paradoxalement, et alors qu'il n'a attribué à aucun acteur politique spécifique les usages du mot « terrorisme » dont il vient de présenter l'histoire, Hoffman explique que, pour tout acteur politique, parvenir à limiter les usages du mot « terrorisme » aux actes de ses opposants représente une victoire majeure :

On one point, at least, *everyone agrees: terrorism is a pejorative term. It is a word with intrinsically negative connotations that is generally applied to one's enemies and opponents, or to those with whom one disagrees and would otherwise prefer to ignore. « What is called terrorism », Brian Jenkins has written, « thus seems to depend on one's point of view. Use of the term implies a moral judgment; and if one party can successfully attach the label terrorist to its opponent, then it has indirectly persuaded others to adopt its moral viewpoint. »*¹⁴⁶.

Richard Jackson, professeur à *Aberystwyth University*, est la figure de proue d'un mouvement de chercheurs et universitaires proposant, depuis le milieu des années 2000 et au sein de ce qui s'appelle désormais les « études critiques sur le terrorisme¹⁴⁷ » (*critical terrorism studies*), une critique radicale du discours occidental et notamment américain sur le « terrorisme ». Il s'efforce

¹⁴⁶ Hoffman, *Inside Terrorism*, 28.

¹⁴⁷ Jackson est également le rédacteur en chef de la revue *Critical Studies on Terrorism*, publiée chez *Routledge* à raison de trois numéros par an depuis 2008.

de décrire et d'expliquer les mécanismes ayant permis à ce discours de s'imposer avec autant de succès depuis les attaques du 11 septembre 2001 contre New York et Washington, DC. Il écrit :

*Words have histories. This is because in themselves, words have no inherent meaning; rather, they have to acquire meaning in their own discursive setting. The process by which words obtain meaning is often lengthy and takes place through repetition and their careful and selective use in specific contexts*¹⁴⁸.

S'il note, comme Hoffman, que le terme de « terrorisme » fut à l'origine utilisé pour faire référence au Régime de la Terreur, puis pour qualifier les purges staliniennes ou les crimes du régime nazi, mais ne fait plus dans le discours moderne référence qu'aux actes commis par des entités non-étatiques, Jackson ne décrit pas cette évolution en recourant à la voix passive. Au contraire, il s'attache à attribuer ces usages discursifs à des acteurs historiques spécifiques :

*Since the 1960s however, government officials, the media and many academics have used the term to characterize the use of violence by small groups of dissidents or revolutionaries to intimidate or influence the state. This strategic and repetitious usage has given the term a new and popular meaning: the word « terrorist » is hardly ever used now to describe state policies of repression or intimidation, but instead is almost exclusively used to describe the illegitimate acts of individuals or small groups of dissidents. [...] Because words have histories, the act of naming things is always a highly charged process that can have serious political and social consequences*¹⁴⁹.

Selon cette analyse, le discours contemporain sur le « terrorisme » n'est donc aucunement naturel ou évident mais bien plutôt le résultat d'un processus de construction éminemment politique au cours duquel des usages spécifiques de ce concept s'imposèrent tandis que d'autres furent marginalisés ou complètement abandonnés :

*Political discourses are constructed and employed for specific purposes, most importantly, the creation, maintenance and extension of power. Discourses are an exercise of power; that is, they try to become dominant or hegemonic, by discrediting alternative or rival discourses, by promoting themselves as the full and final truth and by drowning out the sound of any other discourse. A hegemonic political discourse then is one where the public debate uses mainly the language, terms, ideas and « knowledge » of the dominant discourse, and where alternative words and meanings are rarely found and dissenting voices are almost never heard*¹⁵⁰.

Au cœur de la réflexion développée depuis quelques années par les tenants des « études critiques du terrorisme » se trouve un rejet du discours défendu par les états occidentaux et renforcé par le « collègue invisible » des experts, discours selon lequel le phénomène « terroriste » se limiterait au « terrorisme d'en bas » (*from below*), celui des entités non-étatiques, tout en passant sous

¹⁴⁸ Richard Jackson, *Writing the War on Terrorism: Language, Politics and Counter-Terrorism* (Manchester and New York: Manchester University Press, 2005) 22.

¹⁴⁹ Jackson, *Writing the war on terrorism*, 23.

¹⁵⁰ Jackson, *Writing the war on terrorism*, 18.

silence le « terrorisme d'en haut » (*from above*), celui des états. Comme le note Jackson :

The field has been widely criticized for its failure to provide sustained analysis (and moral condemnation) of state terrorism. Indicative of the almost exclusive focus on « terrorism from below » as opposed to « terrorism from above » is the finding that only 12, or less than two percent, of articles from 1990 to 1999 in the core terrorism studies journals focused on state terrorism, and that only 12 of the 768 pages in the Encyclopedia of World Terrorism (1997) examined state terrorism in any form¹⁵¹.

Une telle analyse s'inscrit dans la lignée des critiques développées par Noam Chomsky notamment dans les années 1980¹⁵², celui-ci insistant sur la nécessité de développer une analyse du phénomène « terroriste » qui prenne en compte le « terrorisme de gros » (*wholesale*) des états tout autant que le « terrorisme de détail » (*retail*) des entités non-étatiques :

The term « terrorism » came into use at the end of the eighteenth century, primarily referring to violent acts of governments designed to ensure popular submission. That concept is plainly of little benefit to the practitioners of state terrorism, who, holding power, are in a position to control the system of thought and expression. The original sense has therefore been abandoned, and the term « terrorism » has come to be applied mainly to « retail terrorism » by individuals or groups. Whereas the term was once applied to emperors who molest their own subjects and the world, it is now restricted to thieves who molest the powerful/. Extricating ourselves from the system of indoctrination, we will use the term « terrorism » to refer to the threat or the use of violence to intimidate or coerce (generally for political ends), whether it is the wholesale terrorism of the emperor or the retail terrorism of the thief¹⁵³.

L'analyse des *Public Papers of the President* révèle que le terme de « terrorisme » fut presque totalement absent, entre 1940 et 1980, de l'arsenal rhétorique des présidents américains. Les quelques 120 discours prononcés par le président Carter lors de ses seize derniers mois à la Maison blanche ne peuvent quant à eux être considérés comme signalant l'apparition d'un discours sur le « terrorisme ». En effet, dans la quasi-totalité de ceux-ci, le président démocrate n'utilisa le terme de « terrorisme » ou de « terroriste » qu'à une, voire deux, reprises, et ce uniquement pour faire référence à la crise des otages de Téhéran. Naftali note quant à lui que pour Zbigniew Brzezinski, le Conseiller à la Sécurité nationale de Carter, la menace principale pesant sur les intérêts américains demeurait l'Union Soviétique, le « terrorisme » ne posant lui aucunement un problème de nature stratégique. Cette analyse était partagée par William Odom, lui aussi membre du Conseil National de Sécurité, pour qui le concept de « terrorisme » ne faisait référence qu'à un mode d'action particulier qui était utilisé par des acteurs très différents et qui ne constituait donc aucunement une menace à part entière :

¹⁵¹ Richard Jackson, « An Argument for Terrorism », *European Political Science* 2 (Sept 2007): 247.

¹⁵² Chomsky siège d'ailleurs au comité de rédaction de la revue *Critical Studies on Terrorism* dirigée par Jackson.

¹⁵³ Chomsky, *Pirates and Emperors*, 9-10.

From his own study of the problem, Odom concluded that *as a phenomenon terrorism did not exist*. « *When it happens here, it is a crime,* » he argued. « *When it happens abroad, it is war.* » *Terrorism was a tactic, not an end in itself*. It was the group or individual who used that instrument who was the enemy. *The United States did not need a general counterterrorism organization or strategy to deal with these different enemies*, Odom argued¹⁵⁴.

Au sein de l'exécutif américain il n'existait donc pas, lorsque Carter quitta la Maison blanche, de discours sur le « terrorisme ». Dans son ouvrage consacré à l'analyse critique du discours développé par le gouvernement de G.W. Bush suite aux attaques du 11 septembre 2001, Jackson propose la description suivante de ce concept :

A discourse is a particular way of talking about and understanding the world that involves a limited number of statements and words, or a « way of speaking which gives meaning to experiences from a particular perspective ». [...] *Discourses may also be understood as a limited range of possible statements which promote a limited range of meaning; that is, discourses shape what it is possible and impossible to say in particular situations.* In this sense, understanding specific discourses (like the « war on terrorism ») involves *appreciating the rules guiding what can and cannot be said and knowing what has been left out as well as what has been included.* The silences of a text are often as important as its inclusions¹⁵⁵.

En annonçant que les Etats-Unis étaient en « guerre contre le terrorisme » puis en présentant les interventions militaires américaines en Afghanistan et en Irak comme participant toutes deux de cette lutte contre le « terrorisme », le président G. W. Bush développa et imposa ce qui est très certainement l'un des discours politiques les plus conséquents de l'ère contemporaine, mais il n'en fut pas le créateur. Ce fut en effet durant la présidence d'un autre républicain que la question du « terrorisme » prit pour la toute première fois une place centrale dans le discours politique américain, comme l'indique cet extrait prononcé par Ronald Reagan en juillet 1985 :

Most of the terrorists who are kidnapping and murdering American citizens and attacking American installations *are being trained, financed, and directly or indirectly controlled by a core group of radical and totalitarian governments—a new, international version of Murder, Incorporated.* And all of these states are united by one simple criminal phenomenon—their *fanatical hatred of the United States, our people, our way of life, our international stature.* And the strategic purpose behind the terrorism sponsored by these outlaw states is clear: to disorient the United States, to disrupt or alter our foreign policy, to sow discord between ourselves and our allies, to frighten friendly Third World nations working with us for peaceful settlements of regional conflicts, and, finally, to remove American influence from those areas of the world where we're working to bring stable and democratic government; in short, to cause us to retreat, retrench, to become Fortress America. Yes, their real goal is to expel America from the world. And that is the reason these terrorist nations are arming, training, and supporting attacks against this nation. And that is why we can be clear on one point: *these terrorist states are now engaged in acts of war against the Government and people of the United States.* And under international

¹⁵⁴ Naftali, *Blind Spot*, 101.

¹⁵⁵ Jackson, *Writing the war on terrorism*, 18.

*law, any state which is the victim of acts of war has the right to defend itself*¹⁵⁶.

S'il représenta à l'époque une cassure radicale avec la manière dont l'ensemble des présidents américains avaient jusque-là appréhendé la question, le discours sur le « terrorisme » qui vit le jour sous la présidence Reagan apparaît par contre, dans ses grandes lignes, comme étonnamment similaire à celui qui s'imposa suite au 11 septembre 2001. Comme le note Alexander George :

The Reagan administration entered office declaring that terrorism was one of the most important challenges the United States faced in foreign affairs. *This declaration set the framework within which most discussions of terrorism have proceeded ever since. Terrorism, on this conception, targets primarily the West and is perpetrated by fanatical groups supplied, if not controlled, by a handful of lawless states and perhaps ultimately the Soviet Union*¹⁵⁷.

Les années Reagan représentent donc l'objet d'étude central de cette recherche non seulement parce qu'elles virent la naissance du discours américain sur le « terrorisme » mais aussi parce que ce discours, dont les origines sont fermement ancrées dans la Guerre froide, continue à informer les débats politiques de l'après 11 septembre 2001, malgré sa quasi-disparition dans les années 1990.

Les débats des experts ne sont eux traités qu'à la marge. L'objet est d'étudier le discours américain au cours de sa période de gestation, de production et de développement et dans plusieurs contextes d'énonciation aux niveaux complexes. Si les experts sont convoqués, c'est pour tenter de déterminer dans quelle mesure ils se sont penchés sur cette période, sur le discours américain, sur sa multiplicité, et donc sur ce qu'une telle recherche peut apporter aux débats sur la question de la définition du « terrorisme ». L'objet n'est pas d'analyser la communauté des experts en tant que telle, ou de tenter d'expliquer leurs biais analytiques, dans la mesure où ceux-ci existent. De telles questions ont déjà été posées. Elles étaient au cœur de la critique de Herman et O'Sullivan, de Chomsky et de George dans les années 1980. Depuis le milieu des années 2000, elles sont au cœur des analyses de nombreux chercheurs de l'école des *Critical Terrorism Studies* comme Jackson, Ruth Blakeley ou Sam Raphael. Le projet de cette recherche est de compléter leurs analyses, de tester certains de leurs concepts et de procéder à des vérifications et contre-vérifications sur la base de sources documentaires complexes et complètes. Ces dernières proviennent de gisements d'archives très variés, liés aux contextes d'énonciation divers que sont

¹⁵⁶ Reagan, 8 juillet 1985, *The Public Papers of the President*.

¹⁵⁷ Alex Schmid, « Terrorism – The Definitional Problem », *Case Western Reserve Journal of International Law* 36 (2004): 385.

principalement la présidence, le Congrès et l'ONU¹⁵⁸. Elles permettent de reconstruire le plus fidèlement possible la complexité des débats des années 1980, pour leur valeur intrinsèque mais aussi pour leur capacité à éclaircir a posteriori celle des débats des années 2000, et ce afin d'apporter une contribution aux nouvelles recherches sur le terrorisme.

Cette recherche s'efforçant de décrire l'apparition du discours américain sur le « terrorisme » et la manière dont il se présenta au monde, l'accent est mis avant tout sur des contextes d'énonciation publics. Contexte d'énonciation public unidirectionnel tout d'abord, à travers l'étude de l'ensemble des actes communicatifs publics du président Reagan entre 1981 et 1989. Le corpus analysé est exhaustif puisqu'il s'agit de l'ensemble des quelques 400 documents contenus dans les *Public Papers of the President* contenant le mot « terrorisme » ou « terroriste » : discours annuels sur l'état de l'union, déclarations solennelles comme celles devant l'ONU, discours de campagne, déclarations télévisées ou radiodiffusées, réunions semi-formelles avec chefs d'état, remarques à l'occasion de la ratification de textes de loi, mais aussi documents à la visibilité moins importante comme les rapports ou messages destinés au Congrès ou les lettres à des dignitaires étrangers (voir annexe n° 1 « Sources Primaires : Présidents et ONU », CD joint).

L'analyse des *Public Papers of the President* permet de mettre en lumière une définition présidentielle implicite du « terrorisme », c'est-à-dire cette définition qui, à l'aune de la nature des actes et des acteurs décrits par le président Reagan comme « terroristes », informa le discours de la Maison blanche dans des contextes d'énonciations qui, pour être publics, n'en sont pas moins protégés.

Au vu de l'étude des discours des présidents américains de Roosevelt à Carter, l'hypothèse est que le chef de l'exécutif américain s'exprime essentiellement dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel protégé lui permettant de développer et d'imposer un discours sur le « terrorisme » sans jamais avoir à définir ce terme de manière précise, à l'exception potentiellement des conférences de presse et autres échanges avec les médias, des contextes d'énonciation publics bidirectionnels dans lesquels un contre-pouvoir avait la possibilité de demander la clarification de certains concepts, voire de soumettre ceux-ci à la contradiction, ce

¹⁵⁸ Pour la présidence, cette recherche a été menée sur la base de la version numérisée des *Public Papers of the President* de l'American Presidency Project de l'Université de Californie à Santa Barbara, accessible en ligne à : <http://www.presidency.ucsb.edu/index.php> Pour le Congrès et l'ONU, cette étude a été menée essentiellement à la bibliothèque Bobst de New York University, ainsi qu'aux archives de l'Organisation des Nations Unies.

qui est particulièrement le cas du Congrès, avec ses deux chambres.

Le Congrès, s'il ne développe pas un discours sur le terrorisme, a commencé les débats sur le sujet avant la présidence, autour des années 1972-74, comme en atteste le corpus étudié, avec des répercussions sur l'exécutif. Il inclut les auditions sur l'aide au Guatemala, au Brésil et à la République Dominicaine en 1971, le rapport du comité Church, les débats sur l'aide étrangère de 1974 puis, plus spécifiquement, ceux sur la politique américaine au Guatemala de 1975 à 1977, les auditions sur les persécutions religieuses et les disparitions forcées en Amérique latine de 1977 à 1979, les discussions sur le projet de loi visant à établir une liste des états soutenant le « terrorisme international » de 1977 à 1979, les auditions du Sous-comité Denton sur le rôle de l'Union Soviétique dans le « terrorisme international » en 1981, les débats sur l'aide au Chili en 1981, le Rapport Studts de 1981 et les débats sur l'aide américaine au Salvador de 1981 à 1985, le rapport du Sénat sur la violence politique au Salvador en 1984, les auditions sur le projet de loi sur le « contreterrorisme » en Amérique centrale en 1985, les débats sur l'aide américaine aux Contras de 1981-1988, et les discussions sur l'Amendement Dodd d'avril et octobre 1984, les auditions sur l'aide au Moudjahidines afghans de 1983 à 1987, les discussions sur les sanctions contre l'Afrique du Sud de 1986 et enfin les débats sur le *PLO Compliance Act* de 1991.

Aux Nations Unies, où les débats sont eux aussi antérieurs à ceux des Etats-Unis, le corpus considéré ici inclut les discussions du Comité Spécial et du Comité Ad Hoc chargés de rédiger, entre 1966 et 1970, le texte de Résolution 2625, l'ensemble des débats et documents produits au sein du Sixième Comité de l'Assemblée générale sur la question du « terrorisme international » de septembre 1972, — date où ce sujet fut inclus à l'ordre du jour par Kurt Waldheim —, à décembre 1991. Sont aussi considérés les discussions devant le Premier Comité de l'Assemblée générale sur le sujet du « *state-sponsored terrorism* » en 1984 ainsi que les votes et explications de vote des Etats-Unis sur les résolutions portant sur le droit à l'auto-détermination de 1972 à 1991 et sur la guerre en Afghanistan de 1980 à 1989. Les représentants américains s'exprimèrent là dans un contexte multidirectionnel profondément hostile dans lequel leur marge de manœuvre et leur capacité à déterminer l'issue des débats était des plus limitées. Le Conseil de sécurité, par contraste avec l'Assemblée générale, propose un contexte d'énonciation très similaire mais où les Etats-Unis se trouvaient, grâce à leur droit de veto, dans un rapport de force beaucoup plus favorable. Le corpus porte sur l'ensemble des débats ayant traité, de 1972 à 1991, du sujet des

recours à la force israéliens en réponse au « terrorisme », les débats sur les raids aériens américains contre la Libye en 1986, les discussions sur la situation au Nicaragua de 1983 à 1988. Cette recherche s'efforce également de mettre ces discours publics en relation avec un ensemble de discours produits dans un contexte privé mais auxquels, grâce à l'ouverture dans ce domaine remarquable du système politique américain, il est désormais possible d'avoir accès par le biais de dé-classifications, ayant souvent fait l'objet d'une demande fondée sur le Freedom of Information Act (FOIA). Les éclairages portés par ces documents permettent de mettre en place une méthodologie de contre-vérification des données et des informations portées au public à l'époque, notamment en donnant accès aux documents de la CIA, un des principaux acteurs de la politique internationale américaine durant la Guerre froide.

Ce discours fut produit dans un contexte d'énonciation privé multidirectionnel, dans le cas de memoranda ou de « messages câblés » (*cables*) échangés au sein de l'exécutif américain, que cela soit entre le président et ses conseillers ou entre diverses agences. Le corpus analysé comprend un ensemble de memoranda dans lesquels le président Nixon, ses conseillers et diverses agences dont le Département d'Etat et le Conseil National de Sécurité mettent en place la stratégie qu'allaient adopter les Etats-Unis lors de l'ouverture des discussions sur le « terrorisme » à l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 1972. Sont analysés également un ensemble de documents dans lesquels Henry Kissinger, Secrétaire d'état sous Nixon, discute en 1976 du sujet du « terrorisme » avec les leaders du Chili et de l'Argentine, un discours privé pouvant être mis en relation avec le discours public de l'exécutif américain à l'époque.

Ce discours fut également produit dans un contexte d'énonciation privé unidirectionnel, dans le cas d'analyses et de rapports des agences de renseignement dont essentiellement la Central Intelligence Agency (CIA). Grâce à la base de données numérisée et au moteur de recherche de l'organisation américaine National Security Archive¹⁵⁹, qui se spécialise dans la dé-classification de documents de politique étrangère grâce à l'usage du Freedom of Information Act, le corpus analysé comprend l'ensemble des documents déclassifiés portant sur les conflits en Amérique latine, notamment au Guatemala et au Salvador, et contenant le terme de « terrorisme » ou « terroriste ». Ces documents permettent de déterminer comment, à partir dès années 1960, la

¹⁵⁹ La Digital National Security Archive contient plus de 80 000 documents déclassifiés et est accessible en ligne sur abonnement à : <http://nsarchive.chadwyck.com/marketing/about.jsp>.

CIA appréhenda la question du « terrorisme » dans ces conflits. Plus spécifiquement, ils révèlent comment l'agence de renseignement américaine utilisa la terminologie du « terrorisme » pour rendre compte des violences perpétrées par l'ensemble des principaux acteurs, qu'il s'agisse de groupes révolutionnaires souvent proches de l'Union Soviétique, des « escadrons de la mort » (*death squads*) ou des forces de sécurité de ces pays. Le discours privé émanant de ces documents est présenté dans le contexte des débats contemporains du Congrès sur l'aide économique et militaire américaine à ces régimes, et mis en relation avec le discours public sur le « terrorisme » défendu par les représentants de l'exécutif dans leurs interactions avec la branche législative ainsi qu'à l'ONU.

Dans une première partie, une analyse des *Public Papers of the President* permet de proposer une analyse historique de la naissance du discours américain sur le « terrorisme », un discours dans lequel la menace « terroriste » semblait souvent n'être qu'un autre nom donné à la menace « communiste » et qui se focalisa sur deux zones géographiques principales, l'Amérique centrale et le Moyen-Orient. Dans le cas de l'Amérique centrale, Reagan abandonna la politique de protection des Droits de l'homme poursuivie par son prédécesseur et affirma que l'aide militaire au gouvernement du Salvador ainsi que le soutien aux Contras étaient nécessaires afin de lutter contre le danger « terroriste » posé par le régime sandiniste, par Cuba et donc, indirectement, par l'Union Soviétique. Dans le cas du Moyen-Orient, suite à l'attaque contre les Marines stationnés à Beyrouth fin 1983 le président républicain insista de plus en plus sur le danger posé par le « state-sponsored terrorism », les Etats-Unis décidant en 1986 et pour la première fois de leur histoire de recourir à la force armée en réponse à un acte « terroriste ». Pour Reagan, le « terrorisme » était une menace pour le monde « libre » et « civilisé » dans son ensemble, une véritable forme de guerre menée par des « états terroristes » motivés par une haine féroce de la liberté et de tous les principes chers aux Etats-Unis. Une étude des discours du président George H.W. Bush montre quant à elle comment, avec la fin de la Guerre froide, la question du « terrorisme » fut reléguée au même niveau que des problèmes transnationaux comme le trafic de drogue ou le changement climatique, marquant ainsi la disparition, pendant une décennie, du discours américain sur le « terrorisme ».

La deuxième partie est consacrée aux positions et arguments défendus par les représentants de la branche exécutive face aux élus démocrates et républicains au cours de toute une série de débats du Congrès ayant porté sur le sujet du « terrorisme ». Le contexte législatif impose que toute

punition soit liée à une définition claire de la faute commise, toute tentative de légiférer sur le « terrorisme » imposant donc que soit abordée la question définitionnelle. Surtout, l'existence de désaccords profonds, entre représentants des deux grands partis politiques américains, sur l'identité même des « terroristes » dans les conflits au Salvador, au Nicaragua et en Afrique du Sud, et sur leurs méthodes d'action, allait souvent placer la question définitionnelle au cœur de ces débats. Comme l'avait déjà suggéré la distance entre certains discours du président Roosevelt et les positions avancées par les avocats et juges Alliés à Nuremberg, dans le contexte d'énonciation public multidirectionnel souvent très hostile du Congrès des années 1980, la rhétorique des représentants de la branche exécutive fut très différente de celle du président, qui lui s'exprimait dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel et donc protégé.

Dans la troisième partie, l'existence non pas d'un mais d'une multitude de discours américains sur le « terrorisme » se confirme par l'analyse des positions défendues par les représentants de l'exécutif américain lorsqu'ils s'exprimèrent sur le sujet du « terrorisme » aux Nations Unies, un contexte d'énonciation particulièrement multidirectionnel, et exposé. Dès septembre 1972 la définition du concept de « terrorisme » fut au cœur des discussions, révélant l'existence de positions profondément différentes entre les pays non-alignés et du bloc soviétique d'un côté, et les pays occidentaux de l'autre, des désaccords qui tournaient autour de deux points principaux : la définition du « terrorisme » devait-elle inclure ou non les actes commis par les « mouvements de libération nationale » ? Devait-elle ou non inclure la notion de « terrorisme d'état » ?

Pour la majorité des délégués, ce dernier concept devait être au cœur de tout effort sérieux de lutte contre le « terrorisme », la communauté internationale se devant donc de condamner les méthodes « terroristes » des Etats-Unis au Vietnam, les pratiques du Portugal dans ses colonies, celles de l'Afrique du Sud envers sa population noire et contre ses voisins africains, et celles d'Israël envers les Palestiniens et ses voisins arabes, accusations auxquelles s'ajoutèrent, dans les années 1980, l'aide américaine aux Contras. Certaines de ces positions, à l'exception très notable de la situation au Moyen-Orient, étaient similaires à celles défendues par de nombreux élus démocrates au Congrès à l'époque, les propos de ces derniers étant d'ailleurs à de nombreuses reprises cités par des délégués de pays non-alignés ou du bloc soviétique.

Les représentants américains allaient être les seuls à rejeter ces accusations en expliquant que « tous ces sujets n'avaient aucunement leur place dans des débats sur le « terrorisme international » puisqu'il s'agissait là d'actes impliquant des Etats, qui étaient par conséquent déjà

couverts par le droit international, la communauté internationale n'ayant donc aucunement besoin de recourir à la terminologie du « terrorisme » pour les combattre.

Les Etats-Unis s'opposèrent également, comme tous les autres pays occidentaux, à l'organisation d'une conférence internationale dont l'objectif aurait été de définir le « terrorisme ». Dans ce contexte d'énonciation public multidirectionnel très hostile, ils défendirent seuls contre tous une approche extrêmement étroite du concept de « terrorisme international » profondément différente de celles des autres pays occidentaux et d'Israël, profondément différente de celles mises en avant par les représentants de l'exécutif devant le Congrès et par Reagan dans ses discours au public américain, et très différentes enfin de celles que défendirent les représentants américains devant le Conseil de Sécurité.

Au final, cette recherche, fondée sur une analyse exhaustive et croisée des sources primaires, au risque d'être répétitive, vise à mettre en lumière un paradoxe fondamental : comment un discours autour d'un concept tant contesté non seulement sur la scène internationale mais aussi et surtout au sein même du pouvoir américain, réussit-il à s'imposer avec tant d'aisance au cours des années 1980 ? Ce paradoxe se double d'une autre interrogation : Comment, après une éclipse d'une décennie, resurgit-il à nouveau au lendemain du 11 septembre 2001 ? et en quoi les événements antérieurs expliquent-ils le double « angle mort » (*blind spot*) de 9/11 : pas de prévision de l'Afghanistan comme menace directe, pas de prévision que le terrorisme aurait lieu sur le territoire même des Etats-Unis ?

Première partie

**Le discours présidentiel américain sur le « terrorisme » :
de son apparition à sa disparition progressive (1981-1992)**

Dans le système politique américain d'équilibre entre branche exécutive, législative et judiciaire, les fameux « *checks and balances* » permettant de sauvegarder la liberté des citoyens en évitant une concentration trop forte des pouvoirs, le président occupe une place centrale et dominante dans un domaine bien précis, celui de la conduite de la politique étrangère. Si la Constitution donne bien au seul Congrès le pouvoir de déclarer la guerre, et si toute opération militaire est potentiellement à la merci du refus des législateurs de voter son financement, dans la pratique l'exécutif s'est affranchi, tout au long du siècle dernier, de ces contrôles. Commandant en chef des armées, dans le domaine des affaires étrangères le président incarne véritablement les intérêts américains, qu'il défend en personne ou par l'intermédiaire de ses ambassadeurs ou de son Ministre des Affaires étrangères auprès de grandes institutions internationales comme l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ou l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Toujours au centre de l'attention des médias, pour lesquels toute déclaration présidentielle a une valeur informationnelle intrinsèque, le président bénéficie d'une « position rhétorique dominante¹⁶⁰ » (*bully pulpit*) à partir de laquelle il peut donner forme à sa vision politique et s'efforcer de rallier l'opinion politique en sa faveur, quitte à la rudoyer si nécessaire. Les contextes d'énonciation privilégiés de la présidence sont donc, outre des discours annuels comme celui sur l'état de l'Union ou devant l'Assemblée générale des Nations unies, les conférences avec la presse, les allocutions en direct de la Maison blanche dédiées à un sujet spécifique ou en réaction à un événement majeur, ou les discours radiodiffusés, par exemple lorsqu'un vote important se prépare au Congrès, et qui permettent en général un discours unidirectionnel protégé.

¹⁶⁰ Note de traduction : « *bully pulpit* » est une expression attribuée à Théodore Roosevelt, pour marquer que, du haut de sa chaire, le président exerce une position dominante qui lui permet d'exercer des pressions diverses sur son auditoire

L'arrivée de Ronald Reagan à la Maison blanche allait marquer le retour en force de la rhétorique de la Guerre froide, un cadre discursif binaire opposant le monde communiste d'un côté au monde libre de l'autre. Elle allait également annoncer la naissance d'un tout nouveau discours, celui sur le « terrorisme ». Alors qu'il n'avait même pas été utilisé par le président Nixon pour faire référence aux événements de Munich en 1972, n'avait jusqu'à cette même année-là jamais été le terme choisi par un seul président américain pour dénoncer et condamner des détournements aériens, et n'avait été utilisé par le président Carter que pour faire référence à un acte très précis, la prise d'otages de l'ambassade américaine de Téhéran, l'étude des *Public Papers of the President* dévoile comment, à travers sa pratique discursive, le président américain donna une signification et une importance toutes nouvelles au concept de « terrorisme ».

Dans un premier temps, ce fut essentiellement dans le contexte des conflits en Amérique centrale que Reagan fit référence à cette nouvelle « menace terroriste » présentée comme intimement liée aux vellétés expansionnistes et hégémoniques soviétiques. Moscou se trouvait au cœur d'un véritable « réseau terroriste international » et exportait, avec l'aide de ses alliés cubains et sandinistes, la « subversion » et le « terrorisme », une menace existentielle que les Etats-Unis se devaient de contrer en apportant leur aide économique et militaire à leur allié historique dans la région, le Salvador, la politique de défense des Droits de l'homme de Carter devenant ainsi une politique de lutte contre le « terrorisme ».

Dans un deuxième temps ce discours s'élargit au Moyen-Orient où il fut déployé notamment pour expliquer l'invasion israélienne du Liban, condamner les exactions de groupes pro-palestiniens ou celles du leader de la Libye, le Colonel Khadafi. Dans ce contexte apparut le concept de « state-sponsored terrorism », un terme faisant référence au soutien donné par certains Etats à des groupes « terroristes » afin, selon Reagan, de mener une véritable « guerre » contre les Etats-Unis et le monde civilisé dans son ensemble. Le discours américain sur le « terrorisme » continuait donc de se durcir et de se militariser, les Etats-Unis recourant pour la première fois, en 1986, à la force armée contre un Etat, la Libye, accusé d'avoir été impliqué dans des actes « terroristes ».

La lutte des Etats-Unis passait donc désormais par le recours à la force de manière directe, mais également de manière indirecte par le biais de la Doctrine Reagan d'aide aux mouvements d'insurrection anti-communistes à travers le monde, comme les Moudjahidines luttant contre les forces soviétiques ayant envahi l'Afghanistan, ou les Contras luttant contre le régime Sandiniste

au Nicaragua, la lutte pour la « liberté » étant donc tout autant une lutte contre la menace « totalitaire » et « terroriste ».

Suite au scandale de l'Iran-Contra et à l'amélioration sensible des relations entre les deux super-puissances, la question du « terrorisme » tint une place de moins en moins importante dans le discours du président Reagan pour être relégué, avec l'arrivée de George H.W. Bush à la Maison blanche, au niveau d'autres menaces transnationales que les Etats-Unis se proposaient de traiter par la coopération internationale, comme par exemple le trafic de drogue ou le changement climatique. La fin de la Guerre froide, et la disparition de l'ennemi communiste, marqua ainsi également la mise en sommeil du discours présidentiel sur le « terrorisme ». Dix ans plus tard des « combattants de la liberté » ayant défait l'Ours soviétique s'attaquèrent à leur ancien allié ; des anciens membres du gouvernement Reagan, emmenés par le fils du vice-président de celui-ci, leur déclarèrent une guerre impitoyable, et le discours sur le « terrorisme » se retrouva, plus que jamais, au cœur du discours politique américain, ce dernier étant informé et cadré par le premier mais devant faire face à l'inattendu, à savoir l'attaque sur le territoire même des Etats-Unis.

Chapitre I

Un discours de Guerre froide propre au seul parti républicain (1981-1984)

Le 22 novembre 1977, dans un discours prononcé à l'Université de Notre Dame, le président Jimmy Carter annonça que la priorité de la politique étrangère de son gouvernement allait être la défense des Droits de l'homme :

We have reaffirmed America's commitment to human rights as a fundamental tenet of our foreign policy. In ancestry, religion, color, place of origin, and cultural background, we Americans are as diverse a nation as the world has even seen. No common mystique of blood or soil unites us. What draws us together, perhaps more than anything else, is a belief in human freedom. We want the world to know that our Nation stands for more than financial prosperity¹⁶¹.

Dans son application en Amérique latine notamment, cette politique conduisit rapidement à l'arrêt de l'aide économique ou militaire à toute une série d'alliés historiques des Etats-Unis coupables de violations sévères des Droits de l'homme sur leur territoire, et elle fut immédiatement condamnée par les Républicains. L'une des critiques les plus influentes en fut proposée par Jeane Kirkpatrick, professeur de sciences-politiques, ancienne Démocrate déçue par l'évolution bien trop radicale selon elle de ce parti depuis la Guerre du Vietnam et figure centrale du mouvement néoconservateur. En 1979, elle publia en effet un article intitulé « Dictatorships and Double Standards » qui, très apprécié par le candidat Reagan, lui valut d'être nommée ambassadrice des Etats-Unis à l'ONU. Dans son analyse, elle insistait sur les différences fondamentales existant selon elle entre régimes « totalitaires » et régimes « autoritaires », affirmant que seuls les seconds avaient le potentiel de se réformer et d'évoluer vers des formes politiques moins répressives et plus démocratiques. L'erreur des Démocrates et de Carter en particulier était donc de ne pas avoir reconnu, au cours d'un XX^e siècle marqué par l'ascension du régime nazi et les purges staliniennes, la capacité des états totalitaires à utiliser leur puissance

¹⁶¹ Carter, 22 novembre 1977, *The Public Papers of the President*.

à des fins profondément immorales et destructrices :

Most important of all: the defining quality of those twentieth-century tragedies is their roots in the deliberate decisions of persons who gained control over the instruments of government. [...] These authorities justified their policies – as authorities always do – by reference to a public purpose: a vision (however diabolic) of a public good that grants permission to torture, murder, and otherwise indulge aggressive instincts¹⁶².

Il était donc nécessaire de rejeter le système de « deux poids deux mesures » d'une politique qui ne faisait que punir les alliés historiques (et autoritaires) des Etats-Unis tout en ignorant les crimes bien plus graves commis par leurs ennemis (totalitaires). A ce déséquilibre qui était à la fois immoral et contraire aux intérêts américains s'ajoutait une incapacité à prendre en compte les violences non-étatiques des « terroristes » et donc à ne faire porter l'opprobre de Washington que contre les états amis recourant à la force et violant parfois les Droits de l'homme dans leur lutte contre ceux-ci :

Concern was limited to violations of human rights by governments. By definition, activities of terrorists and guerrillas could not qualify as violations of human rights, whereas a government's efforts to repress terrorism would quickly run afoul of Carter's human rights standards¹⁶³.

En Amérique centrale notamment, le gouvernement Reagan allait reprendre l'aide économique et militaire aux alliés historiques des Etats-Unis, opérant ainsi un retour aux politiques américaines suivies avant l'arrivée de Carter à la Maison blanche. Pour expliquer cet abandon de la défense des Droits de l'homme, le président républicain et son Secrétaire d'état, Alexander Haig, n'allaient cependant jamais faire référence au choix difficile entre régimes « totalitaires » et « autoritaires » mais ils développèrent, au contraire, un tout nouveau discours, celui sur le « terrorisme ».

I.1 Une « menace terroriste » absente de la campagne électorale de 1980

Alors que prenait fin le mandat présidentiel de Jimmy Carter, un profond sentiment de doute et d'impuissance semblait avoir envahi le peuple américain. A peine remis de la défaite subie au Vietnam, les Etats-Unis avaient dû faire face à une série d'événements, en Afghanistan, en Afrique du Sud ou au Nicaragua semblant indiquer que l'Union Soviétique était en train de

¹⁶² Jeane J. Kirkpatrick, « Dictatorships and Double Standards » dans Jeane J. Kirkpatrick, *Dictatorships and Double Standards: Rationalism and Reason in Politics* (NY: An American Enterprise Institute Simon and Schuster Publication, 1982) 13.

¹⁶³ Kirkpatrick, « U.S. Security and Latin America » dans Kirkpatrick, *Dictatorships and Double Standards*, 63.

passer à l'offensive. L'invasion de Kaboul par l'Armée Rouge notamment était apparue comme « the ultimate expression of contempt for US leadership¹⁶⁴ », l'incapacité du gouvernement Carter à faire face à une bande d'étudiants et à libérer les otages de son ambassade de Téhéran ne faisant qu'amplifier encore les frustrations d'un peuple américain confronté à de nombreux problèmes internes liés à la crise pétrolière, à la chute du dollar et à la concurrence accrue venant des économies du Japon et de la Communauté Européenne.

Au cours de sa campagne contre le président sortant, Ronald Reagan insista sur ce qu'il considérait comme des échecs patents de la politique de Carter et mit l'accent sur la réalité du danger posé par l'Union Soviétique, affirmant par exemple que « The evidence of the Soviet threat to American security has never been more stark and unambiguous, nor has any president been more oblivious to this threat and its potential consequences¹⁶⁵ ». A la hantise du déclin, au sentiment national d'humiliation et d'impuissance face à l'activisme soviétique, le gouverneur de Californie opposa un message fondamentalement optimiste, empreint d'une croyance et d'une foi indélébiles en la supériorité et en l'exceptionnalisme américain. La menace soviétique était des plus sérieuse mais les Etats-Unis étaient parfaitement capables d'y faire face : ils devaient pour ce faire s'efforcer de regagner la supériorité militaire sur Moscou et affirmer avec clarté à leurs alliés, notamment en Amérique latine, le soutien inconditionnel qu'ils pouvaient espérer de Washington.

Comme l'écrit Naftali, pour de très nombreux Américains se rendant devant les urnes en novembre 1980, « international terrorism, though not the cause of American troubles, was an annoying symptom of a world that no longer respected the United States¹⁶⁶ ». Si la crise des otages représentait indubitablement l'une des principales préoccupations du peuple américain, au cours de la campagne électorale, le candidat Reagan ne fit pourtant référence au « terrorisme » qu'à quatre reprises.

Le 18 août 1980, devant la Convention des Anciens Combattants, le candidat républicain affirma ainsi :

[The Carter administration] fail[ed] to see any threatening pattern in the Soviet presence, by way of Cuban proxies, in so much of Africa, which is the source of minerals absolutely essential to the industrialized democracies of Japan, Western Europe, and the U.S. [...]. There is the Soviet, Cuban and East German presence in Ethiopia, South Yemen, and now the invasion and

164 Naftali, *Blind Spot*, 115.

165 Programme du parti républicain, 11 août 1980, *The Public Papers of the President*.

166 Naftali, *Blind Spot*, 115.

subjugation of Afghanistan, which moves them within striking distance of the oil-rich Arabian Gulf. [...] And is it just coincidence *that Cuban and Soviet-trained terrorists are bringing civil war to Central American countries in close proximity to the rich oil fields of Venezuela and Mexico*¹⁶⁷?

Puis, ayant critiqué la posture du gouvernement démocrate sur les questions de défense nationale, Reagan proposa un programme visant à préserver la marge de sécurité envers l'Union Soviétique et ajouta :

*We must take a stand against terrorism in the world and combat it with firmness, for it is a most cowardly and savage violation of peace. We must regain that margin of safety I spoke of both in conventional arms and the deployment of troops*¹⁶⁸.

Le candidat Reagan fit à nouveau référence à la question du « terrorisme » le 4 septembre 1980 lors d'un discours devant la *B'Nai'Brith*, l'une des principales organisations juives américaines, accusant à cette occasion son adversaire démocrate de ne pas être suffisamment dévoué à la cause d'Israël et déclarant :

[Israel is] *increasingly isolated by international terrorism and by U.N. resolutions designed to undermine Israel's position in the world while Carter stands by and watches [and] refuses to brand the PLO as a terrorist organization. I have no hesitation in doing so. We live in a world in which any band of thugs clever enough to get the world « liberation » into its name can thereupon murder school children and have its deeds considered glamorous and glorious*¹⁶⁹.

Le 19 octobre, Reagan prononça un discours consacré essentiellement aux questions de politique étrangère et expliqua :

[The United States must assume] *a leadership role in curbing the spread of international terrorism. In sharing the outrage against terrorism, I will direct the resources of my administration against this scourge of civilization and toward expansion of our cooperation with other nations in combatting terrorism in its many forms. [We must] restore the ability of the C.I.A. and other intelligence agencies to keep us informed and forewarned about terrorist activities [and] take the lead in forging an international consensus that firmness and refusal to concede or to pay ransom are ultimately the only effective deterrents to terrorism*¹⁷⁰.

Reagan mentionna la question du « terrorisme » pour la quatrième et dernière fois lors du débat télévisé du 29 octobre 1980. Un journaliste lui ayant demandé s'il avait élaboré une politique visant à traiter de la question du « terrorisme » et quelles étaient les leçons pouvant être tirées des événements en Iran, le candidat conservateur répondit :

What I do think should be done, once they are safely here with their families, and that tragedy is

¹⁶⁷ Reagan, 18 août 1980, *The Public Papers of the President*.

¹⁶⁸ Reagan, 18 août 1980, *The Public Papers of the President*.

¹⁶⁹ Reagan, 4 septembre 1980, *The Public Papers of the President*.

¹⁷⁰ Reagan, 19 octobre 1980, *The Public Papers of the President*.

over - we've endured this humiliation for just lacking one week of a year now - then, I think, *it is time for us to have a complete investigation as to the diplomatic efforts that were made in the beginning*, why they have been there so long, and when they came home, what did we have to do in order to bring that about - what arrangements were made? And I would suggest that Congress should hold such an investigation. *In the meantime, I'm going to continue praying that they'll come home. [...] I believe it is high time that the civilized countries of the world made it plain that there is no room worldwide for terrorism; there will be no negotiation with terrorists of any kind*¹⁷¹.

Ce faisant, le candidat Républicain limita sa réponse à la seule crise des otages en Iran et à une condamnation très générale du « terrorisme », insistant comme il l'avait fait le 20 octobre sur le principe de non-négociation avec les « terroristes » et sur la coopération internationale comme solutions à ce problème. En d'autres termes, au cours de la campagne électorale de 1980 le candidat républicain ne suggéra pas que le « terrorisme » représentait une menace d'ordre stratégique, et n'intégra qu'à une seule reprise, le 18 août, ses déclarations sur le « terrorisme » dans le contexte plus large de ses positions sur l'activisme soviétique à travers le monde ou dans le contexte des principes allant guider la politique étrangère de son gouvernement, autant de positions qui furent par contre au cœur du programme politique adopté par le *Grand Old Party* le 15 juillet 1980.

I.2 La « menace terroriste » au cœur du programme du parti républicain

Le 12 juillet 1980, le parti démocrate adopta un programme politique dans lequel on ne trouvait que quatre courtes mentions du « terrorisme ». Cette question n'était donc pas du tout, malgré la crise des otages en Iran, intégrée au calcul géopolitique du parti du président Carter¹⁷², ce programme se contentant de préconiser, face au « terrorisme », une meilleure protection des ambassades américaines ou une coopération internationale plus efficace¹⁷³.

¹⁷¹ Débat Carter-Reagan, 28 octobre 1980, *The Public Papers of the President*.

¹⁷² Le programme démocrate de 1976 avait lui aussi fait mention du « terrorisme » à seulement deux reprises, faisant référence au danger potentiel du « terrorisme nucléaire » et à la situation au Moyen Orient, affirmant qu'une solution au conflit ne pouvait pas passer par « recognition of terrorist groups which refuse to acknowledge their adversary's right to exist, or groups which have no legitimate claim to represent the people for whom they purport to be speaking ». Programme du parti démocrate, 12 juillet 1976, *The Public Papers of the President*.

¹⁷³ Dans la partie intitulée « Americans Living Abroad », on pouvait lire que « *With the threat of terrorism and political unrest always present, we are committed to improving the security of our embassies and missions abroad* ». A la fin du chapitre intitulé « Arms Control », on pouvait lire : « *The Democratic Administration has increased our capacity to counter national terrorism, both on a national basis and in coordination with other governments, and to deal with acts of terrorism including hostage-taking committed either by individuals or by governments. We will strengthen multilateral arrangements for contingency planning, information sharing, military coordination, and the*

Dans le programme du parti républicain adopté trois jours plus tard, les termes de « terrorisme » ou « terroriste » étaient par contre utilisés à 15 reprises, le parti du candidat Reagan affirmant que la question du « terrorisme » ne pouvait être appréhendée hors du contexte plus général de la Guerre Froide, le recours au « terrorisme » étant présenté comme une nouvelle et terrible manifestation des aspirations hégémoniques de l'Union Soviétique. Pour la toute première fois, le programme d'un parti politique américain accordait donc une véritable importance stratégique à la « lutte contre le terrorisme » et positionnait cette dernière au cœur des principes devant guider la politique étrangère américaine. En insistant notamment sur le rôle joué par certains états dans la montée du « terrorisme international », le parti du futur président Reagan promettait donc, face à un président Carter décrit comme faible ou naïf, de faire face avec force et détermination à la menace soviétique et à la menace « terroriste », deux menaces présentées comme virtuellement identiques l'une de l'autre¹⁷⁴.

Surtout, signe clair de l'importance donnée à cette « menace terroriste », le programme républicain contenait un chapitre entier intitulé « Terrorism » :

In the decade of the seventies, all civilized nations were shaken by a wave of widespread, international terrorist attacks. Time and again, nations and individuals have been subjected to extortion and murder at the hands of extremists who reject the rule of law, civil order, and the sanctity of individual human rights. Terrorism has been elevated to the level of overt national policy as authorities in Iran, encouraged by the Soviet Union, have held 53 Americans captive for more than eight months. Comprehensive support of international terrorist organizations has been a central, though generally covert, element of Soviet foreign policy. Republicans believe that this tragic history contains lessons that must serve as the basis for a determined international effort to

isolation of countries that harbor terrorists ». Dans le chapitre concernant les relations entre les Etats-Unis et les Agences Internationales, le parti démocrate annonçait sa volonté de « *enhance the United Nations in the fields of [...] international disarmament, implementation of the Law of the Sea Agreement, and controlling international terrorism* ». Dans le chapitre consacré au Moyen Orient enfin : « We oppose creation of an independent Palestinian state. We will not negotiate with or recognize the Palestinian Liberation Organization, unless and until it accepts Israel's right to exist and UN Security Council Resolutions 242 and 338. It is also long past time for an end to all terrorism and other acts of violence against Israel ». La question du « terrorisme » n'était par contre pas mentionnée une seule fois dans le long chapitre consacré aux grands principes allant guider la politique étrangère du candidat démocrate, ni dans ceux consacrés aux Droits de l'homme, aux relations avec l'Union Soviétique et avec l'Amérique latine. Programme du Parti Démocrate, 11 août juillet 1980, *The Public Papers of the President*.

¹⁷⁴ Pour les Républicains, les difficultés auxquelles les Etats-Unis se trouvaient confrontés sur la scène internationale découlaient d'une tendance de la part des Démocrates à sous-estimer systématiquement la réalité des vellétés hégémoniques et expansionistes soviétiques, le parti du candidat Reagan promettant de chercher des solutions négociées aux diverses crises internationales tout en gardant à l'esprit que de telles négociations ne pouvaient servir les intérêts américains que si elles étaient menées à partir d'une position de supériorité militaire claire. Ainsi, dans la partie intitulée « Paix et Liberté », le parti républicain critiquait la politique étrangère du président Carter, affirmant que celle-ci avait donné aux adversaires les plus dangereux des Etats-Unis l'impression erronée que ces derniers n'étaient pas prêts à résister avec force à l'agression militaire, et proposait « a policy of peace through strength » afin de faire face à un nouveau type d'adversaire : « The threat to the United States and its allies is not only a military one. We face a threat from international terrorism ». Programme du parti républicain, 15 juillet 1980, *The Public Papers of the President*.

*end this era of terrorism. We believe that certain principles have emerged from incidents in which states have defeated terrorist attacks, and we believe the United States should take the lead in a multilateral drive to eliminate the terrorist threat. A first requirement is the establishment of a military capability to deal promptly and effectively with any terrorist acts. We cannot afford, as in the abortive Iranian rescue mission, to allow months to pass while we prepare responses. The United States must provide the leadership to forge an international consensus that firmness and refusal to concede are ultimately the only effective deterrents to terrorism. The United States should take the lead in combating international terrorism. We must recognize and be prepared to deal with the reality of expanded Soviet sponsorship of international terrorist movements. Development of an effective antiterrorist military capability and establishment of a Congressional and Executive capability to oversee our internal security efforts will no longer be neglected*¹⁷⁵.

Le programme du parti républicain proposait et défendait donc une conception de la question du « terrorisme » de nature profondément nouvelle. Le terme de « terrorisme » était pour la première fois dans le discours politique américain utilisé non pas simplement pour décrire un ensemble de méthodes particulièrement immorales mais bien plutôt présenté comme posant une menace à part entière associée voire identifiée très clairement à l'Union Soviétique et ses alliés et donc à la menace qui avait depuis plus de trente ans été au cœur du discours politique américain, la menace communiste.

Au cours de sa campagne électorale Reagan avait bien promis de « s'opposer au terrorisme », mais comme le note Naftali « what was unclear as Reagan took office was how he intended the US government to take this stand ». En effet, ni lors de la campagne électorale ni lors de la période transitionnelle de la fin 1980 le futur président n'avait explicité comment cette opposition au « terrorisme » allait s'intégrer à sa politique étrangère et « Behind the scenes, his thoughts on terrorism or counterterrorism seemed just as vague¹⁷⁶ ». Si un élément ressortait cependant de l'ensemble de ses déclarations passées, c'était l'existence d'un lien entre le « terrorisme » et l'Union Soviétique, Naftali notant que « There were no shades of gray in Ronald Reagan's opinion of Moscow's role in propagating terrorism¹⁷⁷ ». Cette vision globale de la menace « terroriste », qui malgré sa présence notoire dans le programme du parti républicain n'avait absolument pas été un thème de campagne du candidat Reagan, allait par contre s'imposer comme l'une des pierres angulaires du discours de politique étrangère du président

¹⁷⁵ Programme du parti républicain, 15 juillet 1980, *The Public Papers of the President*.

¹⁷⁶ Naftali, *Blind Spot*, 121.

¹⁷⁷ Par exemple, dans plusieurs de ses discours radiodiffusés prononcés au cours des années précédentes et lorsqu'il n'était que gouverneur de Californie, « Reagan had drawn attention to the scourge of terrorism and singled out the Soviet Union and international communism as its main sponsors. For Reagan, the threat from terrorism was not just overseas. He believed that thousands of terrorists were hidden in the United States and credited a newspaper story that Black September cells « posed a serious threat » in Northern Virginia and Washington, D.C. » Naftali, *Blind Spot*, 120.

Reagan dès son arrivée à la Maison blanche.

Une comparaison purement quantitative des discours faisant mention du « terrorisme » prononcés par les présidents Carter et Reagan indique que la question du « terrorisme » fut présente beaucoup moins souvent dans les discours du président républicain que dans ceux de son prédécesseur démocrate, surtout si l'on compare la dernière année de Carter et la première année de Reagan à la Maison blanche¹⁷⁸. Mais ces chiffres bruts cachent une évolution qualitative fondamentale du discours présidentiel sur le « terrorisme ».

Au cours de ses quatre années à la Maison blanche, le président Carter n'avait pas prononcé un seul discours consacré uniquement à la question, les termes de « terrorisme » ou « terroriste » étant le plus souvent prononcés, dans un discours donné, à seulement une ou deux reprises pour faire référence à des actes ou acteurs spécifiques et donc sans jamais suggérer que l'opposition américaine au « terrorisme » était le principe central guidant la politique étrangère des Etats-Unis. Dans les discours prononcés par le président Reagan lors de sa première année à la Maison blanche, la « menace terroriste » allait par contre être identifiée très clairement à l'activisme et aux provocations de l'Union Soviétique à travers le monde, le président américain utilisant très souvent dans ces discours les termes de « guerrilla », « subversion » et « terrorisme » à la suite l'un de l'autre et en donnant l'impression que ces concepts étaient identiques ou interchangeables. Pour le président républicain, non seulement les menaces « communistes » et « terroristes » apparaissaient donc comme inséparables, voire synonymes l'une de l'autre, mais le concept de « terrorisme » y était utilisé pour faire référence non pas à des actes spécifiques et bien définis mais bien plutôt aux violences « révolutionnaires » de manière générale, des violences localisées essentiellement en Amérique centrale.

Dès ses premières semaines à la Maison blanche, le président Reagan signa ainsi plusieurs documents dans lesquels le soutien américain à plusieurs régimes d'Amérique centrale était présenté comme ayant pour but d'aider ces régimes à se défendre contre le « terrorisme » :

A draft presidential finding dated February 27, 1981, instructed Casey, the director of central intelligence (DCI), to « directly or in cooperation with foreign governments, engage in a regional effort to expose and counter Marxist and Cuban-sponsored terrorism, insurgency, and subversion in El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras, and elsewhere in Central America ». [On March 9, 1981 Reagan] issued a finding authorizing the CIA to « provide all forms of training, equipment and related assistance to cooperating governments throughout Central America in

¹⁷⁸ Le président Carter prononça, entre le 15 novembre 1979 et le 1 janvier 1981, 120 discours contenant le terme de « terrorisme » ou de « terroriste ». Reagan n'en prononça, en 1981, que 24. *The Public Papers of the President*.

*order to counter foreign-sponsored subversion and terrorism*¹⁷⁹ ».

Si cette évolution ne fut guère visible en termes quantitatifs c'était parce que, à partir de la fin du mois de mars 1981, les questions de politique étrangère dans leur ensemble disparurent du discours présidentiel américain, une évolution motivée par les calculs politiques de la nouvelle équipe gouvernante (notamment le Chief of Staff du président, James Baker, et son assistant, Michael Deaver)¹⁸⁰. Cette décision de donner la priorité aux questions économiques fut acceptée à l'époque avec difficulté par le Secrétaire d'état américain¹⁸¹, et conduisit mécaniquement à une disparition des questions liées au « terrorisme » dans le discours présidentiel.

Si ce discours présidentiel sur le « terrorisme » n'allait réellement s'imposer que dans la deuxième moitié du premier mandat de Reagan, ses interventions ainsi que celles de son secrétaire d'état, Alexander Haig, au cours des 3 premiers mois de l'année 1981 peuvent néanmoins être considérés comme ayant marqué la naissance du discours présidentiel américain sur le « terrorisme ». Dès les premiers jours de janvier 1981, comme le note Naftali, « some Reagan appointees hinted that the president intended to use the terrorism issue to establish a stark contrast with Jimmy Carter¹⁸² ». Le 20 janvier 1981, Reagan devint le premier président américain à mentionner la question du « terrorisme » dans un discours inaugural lorsqu'il déclara:

Above all, we must realize that no arsenal or no weapon in the arsenals of the world is so formidable as the will and moral courage of free men and women. It is a weapon our adversaries in today's world do not have. It is a weapon that we as Americans do have. *Let that be understood by those who practice terrorism and prey upon their neighbors*¹⁸³.

¹⁷⁹ Armony, Ariel C. *Argentina, the United States, and the Anti-Communist Crusade in Central America, 1977-1984*. (Athens: Ohio University Center for International Studies Monographs in International Studies, 1997) 56.

¹⁸⁰ Suite à sa conférence de presse du 28 janvier, Haig avait reçu un appel téléphonique de la part de James Baker : « The president did not want him to talk about international terrorism. Apparently, Baker then added that the administration would not focus on any foreign policy issues for the first year. Everyone was expected to stay on message, and that message was the economy. » Naftali, *Blind Spot*, 122. Dès la fin mars, et notamment lorsqu'il apparut politiquement dangereux d'insister sur un conflit risquant d'impliquer les forces armées américaines et permettant à l'opposition démocrate d'attaquer le gouvernement en brandissant le spectre d'un nouveau Vietnam, la question du Salvador disparut ainsi des discours du président Reagan, et avec elle la question du « terrorisme international ».

¹⁸¹ Comme l'explique Robert McFarlane, un membre du Conseil de Sécurité Nationale de Reagan : « A President in a given term may accomplish two important things, moving the country in basically two new directions. Now, he may choose to make both of them domestic, and that means you're just going to have to live with that, if you're a loyal cabinet officer. ... Al [Haig] wanted a major stress [and] the use of Reagan's high political standing early in his first term to deal with Central America. [The] President didn't want to do that. He wanted to invest that capital in tax reduction. » Robert McFarlane, cité dans Mark Hertsgaard, *On Bended Knee : The Press and the Reagan Presidency* (NY: Schocken Books, 1988) 114.

¹⁸² Naftali, *Blind Spot*, 117.

¹⁸³ Reagan, 20 janvier 1981, *The Public Papers of the President*.

Une semaine plus tard, la crise des otages prit officiellement fin avec le retour de l'ensemble des captifs américains, une grande cérémonie étant organisée pour l'occasion dans le Salon Bleu de la Maison blanche après une parade dans les rues de Washington. Il s'agissait là, comme le notèrent à l'époque les conseillers du président, d'une remarquable opportunité politique, cet immense élan populaire et patriotique donnant une signification émotionnelle supplémentaire à la victoire électorale de Reagan¹⁸⁴. Saisissant cette occasion de tirer un trait sur les politiques poursuivies par son prédécesseur démocrate et d'indiquer que les Etats-Unis étaient à nouveau prêts à agir avec fermeté, assurance et conviction, le jour de la libération des otages américains le président annonça que les Etats-Unis étaient désormais prêts à recourir à la force armée en réponse à des actes « terroristes », une position qui représentait un changement profond de la doctrine « contre-terroriste » américaine¹⁸⁵ :

Let terrorists be aware that when the rules of international behavior are violated, *our policy will be one of swift and effective retribution*. We hear it said that we live in an era of limit to our powers. Well, let it also be understood, there are limits to our patience¹⁸⁶.

Surtout, comme l'indiquèrent les propos de Haig lors de sa confirmation au poste de secrétaire d'état par le Sénat le 9 janvier 1981, le retour au pouvoir des Républicains s'accompagna d'un retour à une rhétorique de la Guerre froide sans concessions, l'ancien général expliquant que les objectifs de la politique étrangère des Etats-Unis seraient bien difficiles à atteindre dans un contexte d'interventions militaires soviétiques répétées et de ce qu'il caractérisa comme un environnement international « *dominated by violence, terrorism and threat*¹⁸⁷ ». Au cours de sa première conférence de presse le lendemain du retour triomphal des otages américains, le nouveau secrétaire d'état ne fit aucune référence aux propos prononcés par Reagan la veille, et ne revint notamment pas sur la question d'un recours possible à la force armée contre des états impliqués dans le « terrorisme ». Il positionna néanmoins la question au cœur de ses déclarations et défendit une conception de la « menace terroriste » identique à celle contenue dans le programme du parti républicain adopté l'été précédent, affirmant notamment que le « terrorisme international » trouvait sa source dans les velléités hégémoniques de l'Union Soviétique et que la lutte contre le « terrorisme » faisait donc partie intégrante du conflit stratégique majeur de

184 *The New York Times*, 28 janvier 1981.

185 Naftali, *Blind Spot*, 121.

186 Reagan, 27 janvier, 1981, *The Public Papers of the President*.

187 *The New York Times*, 10 janvier 1981.

l'époque, la guerre froide. Surtout, le nouveau secrétaire d'état établit un lien explicite entre la « lutte contre le terrorisme » et les insuffisances de la politique de défense des droits de l'homme défendue par Carter et annonça que c'était dans le contexte des conflits en Amérique centrale que les Etats-Unis entendaient démontrer leur détermination à faire face à cette « menace terroriste ».

I.3 Lutte contre le « terrorisme » plutôt que défense des droits de l'homme : une « menace terroriste » localisée essentiellement en Amérique centrale

Le 28 janvier 1981, Haig insista tout d'abord sur le rôle profondément déstabilisateur de l'Union Soviétique à travers le monde, expliquant :

I think it's clear we have been witnessing an unprecedented, at least in character and scope, risktaking mode on the part of the Soviet Union, not just in this hemisphere but in Africa as well. We have seen in that process the exploitation of the Cuban proxy. And I can assure you this is a subject of utmost concern for this Administration. It is a subject which will be high on the priority of our national security and foreign policy agenda, and I would suggest also an additional subject related intimately to this in the conduct of Soviet activity in terms of training, funding and equipping is international terrorism. International terrorism will take the place of human rights in our concern because it is the ultimate of abuse of human rights. And it's time that it be addressed with better clarity and greater effectiveness by Western nations and the United States as well¹⁸⁸.

Quelques minutes plus tard, en réponse à des demandes de clarification d'un journaliste, Haig ajouta:

The greatest problem to me in the human rights area today is the area of rampant international terrorism on both sides of the Iron Curtain. And as one looks at the menu of those who have been most disturbed by it, its surprising that the Soviet Union itself has been victimized by it. But be that as it may, they today are involved in conscious policy, in programs, if you will, which foster, support and expand this activity which is hemorrhaging in many respects throughout the world today¹⁸⁹.

Cet accent mis sur le rôle de l'Union Soviétique dans le « terrorisme international » notamment

¹⁸⁸ *The New York Times*, 29 janvier 1981. Comme le notèrent Rowland Evans et Robert Novak dans les pages d'opinion du *Washington Post* le jour même de cette conférence de presse : « Appalled that President Carter and his men were basking in the perceived success of their hostage-freeing operation, *President Ronald Reagan and his men have been plotting a long-overdue US campaign against terrorism in all its forms.* One of the new president's senior advisers put it to us this way: « *The preoccupation of the Carter administration with human rights is going to be radically switched to the Reagan administration's preoccupation with international terrorism* ». The switch connotes a promise of « never again » in responding to the 444 days of Iranian captivity ». Rowland Evans and Robert Novak, « Never Again », *The Washington Post*, 21 janvier 1981.

¹⁸⁹ *The New York Times*, 29 janvier 1981.

en Amérique latine se retrouva dans l'ensemble des discours majeurs prononcés par Haig au cours des semaines suivantes, discours dans lesquels il insista dans un premier temps sur le rôle déstabilisateur joué par l'Union Soviétique à travers le monde, affirma dans un deuxième temps que cet activisme de la part de Moscou était à la source de la « menace terroriste » à laquelle étaient confrontés les Etats-Unis et soutint enfin que c'était en Amérique centrale que ces « menaces communiste et terroriste » se posaient avec le plus d'acuité et que c'était donc dans cette région du monde que le gouvernement Reagan allait concentrer ses efforts¹⁹⁰.

Lors de l'arrivée de Reagan à la Maison blanche, l'Amérique centrale se trouvait au cœur de la stratégie visant à démontrer que les Républicains prenaient la menace Soviétique très au sérieux et entendaient mettre fin aux politiques de détente et de conciliation des gouvernements précédents¹⁹¹. Au cours de l'année 1981, et alors que pas un seul président américain, de Roosevelt à Carter, n'avait fait appel au concept pour parler des conflits en Amérique centrale, c'était presque exclusivement pour défendre les politiques de son gouvernement dans cette région que Reagan fit référence au « terrorisme¹⁹² ».

¹⁹⁰ Comme il le déclara devant le Comité des Affaires Etrangères de la Chambre des Représentants le 18 mars, la prise de pouvoir des Sandinistes au Nicaragua en 1979 n'avait été que la première étape d'une opération en comportant quatre : « Next is El Salvador, to be followed by Honduras and Guatemala ». Lorsque Robert K. Dornan, un Républicain de Californie, lui demanda s'il s'agissait là d'une nouvelle « théorie des dominos » appliquée cette fois aux Caraïbes, il répliqua : « I wouldn't call it necessarily a domino theory. I would call it *a priority target list - a hit list, if you will - for the ultimate takeover of Central America* ». De plus, le recours au « terrorisme » de la part de l'Union Soviétique était pour Alexander Haig l'une des caractéristiques majeures des conflits d'Amérique centrale et de beaucoup d'autres à travers le monde : « [The Soviet Union is] responsible for much of the world's troubles [...]. When you get to the bottom line, it is the Soviet Union which bears a major responsibility today for the proliferation and hemorrhaging, if you will, of international terrorism as we have come to know it. [The terrorists] maintain camps, training centers in the Soviet Union, in their Eastern European satellites, in Libya, where literally thousands of third world embryo-terrorists are running through a training course ». Haig cité dans *The New York Times*, 19 mars 1981. Haig confirma cette analyse lors d'un important discours de politique étrangère prononcé le 25 avril 1981.

¹⁹¹ Juste après les élections, le futur Conseiller à la Sécurité Nationale, Richard Allen, avait déclaré : « The Reagan administration will move rapidly to reverse a feeling of utter helplessness with respect to Fidel Castro's Soviet-directed, armed and financed marauders in Central America, specifically Nicaragua, El Salvador, and Guatemala ». Allen cité dans Armony, *Argentina and the United States*, 49 et 51. Haig déclara quant à lui, à la mi-février, que le nouveau gouvernement avait l'intention de « draw the line » contre l'« agression communiste » au Salvador (Haig cité dans *The New York Times*, 18 février 1981) tandis que Jeane Kirkpatrick affirmait que « Central America is the most important place in the world for the United States today ». Kirkpatrick citée dans Peter H. Smith, *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations* (NY: Oxford University Press, 1996) 180.

¹⁹² Au cours de l'année 1981, Ronald Reagan eut également recours à la terminologie du « terrorisme » pour faire référence à l'assassinat de diplomates, un attaché aux affaires militaires le 18 janvier, un consul turc le 5 mai, et au risque du « terrorisme nucléaire ». Le 19 octobre, lors de la signature de la Convention on the Physical Protection of Nuclear Material Implementation Act of 1982, il déclara que cette convention réaffirmait « our firm commitment both to preventing the spread of nuclear explosives and to fighting the scourge of terrorism », ajoutant : « Nuclear proliferation threatens global security, and preventing it is critically important to the United States. Terrorism threatens the fabric of society by indiscriminately aiming violence at the innocent ». Reagan, 19 octobre 1981, *The*

Lorsqu'il tint sa première conférence de presse le 29 janvier 1981, plusieurs journalistes demandèrent au président Reagan de préciser sa pensée quant à la menace « terroriste » et aux mesures qu'allaient proposer son gouvernement pour lutter contre ce fléau, le nouvel occupant de la Maison blanche déclarant :

People have gone to bed in some of these countries that have done these things to us in the past confident that they can go to sleep, wake up in the morning, and the United States wouldn't have taken any action. What I meant by that phrase was that anyone who does these things, violates our rights in the future, is not going to be able to go to bed with that confidence¹⁹³.

Lors de cette conférence de presse, les journalistes ciblèrent leurs questions sur l'Iran, la crise des otages ayant été le contexte des propos du président deux jours plus tôt. Dans les semaines suivantes par contre, la question du « terrorisme » allait revenir à de très nombreuses reprises dans les propos de Reagan mais être systématiquement associée non pas à la crise de Téhéran mais à la menace soviétique dans une zone géographique bien spécifique : l'Amérique centrale.

Le 3 mars, lors d'une interview avec Walter Cronkite pour l'émission *NBC News*, le président Reagan fut questionné sur la politique d'aide américaine au gouvernement du Salvador, et notamment sur la présence de militaires américains chargés de conseiller les forces armées de ce pays :

What we're actually doing is, at the request of a government in one of our neighboring countries, offering some help against the import or the export into the Western Hemisphere of terrorism, of disruption. And it isn't just El Salvador. That happens to be the target at the moment. Our problem is this whole hemisphere and keeping this sort of thing out. Now, we have sent briefing teams to Europe, down to our Latin American neighbors with what we've learned of the actual involvement of the Soviet Union, of Cuba, of the PLO, of, even Qadhafi in Libya, and others in the Communist bloc nations to bring about this terrorism down there¹⁹⁴.

Cette mention de l'OLP fut la seule et unique référence à l'organisation palestinienne faite par le président Reagan dans le contexte de remarques sur le « terrorisme » au cours de l'année 1981, celui-ci n'utilisant pas une seule fois, durant sa première année à la Maison blanche, le terme de « terrorisme » ou « terroriste » pour faire référence au conflit entre Israël et les Palestiniens¹⁹⁵.

Public Papers of the President.

¹⁹³ Un journaliste lui ayant alors demandé pourquoi cette politique ne s'était pas traduite par des représailles contre l'Iran, Reagan répondit : « Well, what good would just revenge do, and what form would that take? *I don't think revenge is worthy of us. On the other hand, I don't think we act as if this never happened* ». Reagan, 29 janvier 1981, *The Public Papers of the President.*

¹⁹⁴ Reagan, 3 mars 1981, *The Public Papers of the President.*

¹⁹⁵ Si Reagan utilisa bien le mot « terrorisme » dans deux discours prononcés devant un auditoire juif américain, cette référence au « terrorisme » y fut très générale, le mot « Israel » n'y étant même pas cité. Ainsi, le 30 avril, pour la Première Commémoration Annuelle du Jour de la Mémoire pour les victimes de l'Holocauste, le président américain déclara « I, for one, intend that this bully pulpit shall be used on every occasion, where it is appropriate, to

Enfin, au cours de l'année 1981, plusieurs membres du gouvernement Reagan affirmèrent que la Libye était impliquée dans le « terrorisme international »¹⁹⁶ mais le président américain n'y fit lui allusion qu'à deux reprises, le 3 mars puis suite à la révélation dans plusieurs journaux de l'existence supposée d'un complot de la part des forces spéciales de Kadhafi visant à assassiner le président américain¹⁹⁷.

Au cours de ses quatre années à la Maison blanche, Carter n'avait eu recours à la terminologie du « terrorisme » pour faire référence au conflit du Salvador qu'à une seule reprise, déclarant le 19 novembre 1980 : « El Salvador continues to struggle *against terrorists on the right* who seek to restore an old tyranny and *terrorists on the left* who seek to create a new one. That struggle of theirs is ours as well¹⁹⁸ ». Pour le président démocrate, qui avait mis fin à l'aide économique et militaire à plusieurs régimes de la région, dont le Salvador, dans le but de les forcer à respecter les Droits de l'homme, dans la mesure où il y avait un problème « terroriste » au Salvador celui-ci était le fait des forces de droite tout autant que des forces de gauche.

Lors de son entretien du 3 mars avec Walter Cronkite, le président républicain proposa un résumé de sa position vis-à-vis des Droits de l'homme qui reprenait les points principaux de l'analyse développée quelques mois auparavant par Kirkpatrick, insistant sur la différence entre états « autoritaires » et « totalitaires » et sur le caractère à la fois inefficace et immoral d'une politique américaine qui, sous Carter, avait concentré selon lui ses attaques contre les alliés historiques des Etats-Unis en faisant le silence sur les pires violateurs des Droits de l'homme, à savoir l'Union Soviétique et ses alliés :

I think human rights is very much a part of our American idealism. I think they do play an important part. *My criticism of them, in the last few years, was that we were selective with regard to human rights. We took countries that were pro-Western, that were maybe authoritarian in government, but not totalitarian, more authoritarian than we would like, did not meet all of our principles of what constitutes human rights, and we punished them at the same time that we were claiming detente with countries where there are no human rights. The Soviet Union is the greatest violator today of human rights in all the world. Cuba goes along with it, and yet, previously, while we were enforcing human rights with others, we were talking about bettering relations with*

point a finger of shame at even the ugliness of graffiti, and certainly wherever it takes place in the world, the act of violence or terrorism ». Et le 29 septembre, dans son « Message on the Observance of the Jewish High Holy Days, » il exprima son désir de voir la nouvelle année « advance your cherished hopes that human understanding and peace take the place of terrorism and violence ». *The Public Papers of the President.*

¹⁹⁶ Haig déclara par exemple en juin que les revenus pétroliers de ce pays « are almost exclusively diverted to the purchase of armaments, the training of international terrorists and the conduct of direct interventionism in the neighboring states of northern Africa ». *The New York Times*, 3 juin 1981.

¹⁹⁷ Reagan, 17 décembre 1981, *The Public Papers of the President.*

¹⁹⁸ Carter, 19 novembre 1980, *The Public Papers of the President.*

Castro's Cuba. I think that we ought to be more sincere about our position of human rights¹⁹⁹.

Trois jours plus tard, Reagan eut à nouveau à répondre à toute une série de questions portant sur la situation au Salvador et en premier lieu sur la réaction de la Maison blanche à un possible coup d'état de la part de certains éléments de l'extrême droite salvadorienne, et notamment au maintien de l'aide américaines dans de telles circonstances :

Well, I think what we're all intending to say is that we would have to view very seriously such an attempt and such a coup. We're there at the request of the government. We're supporting a government which we believe has an intention of improving the society there for the benefit of the people, and *we're opposed to terrorism of the right or left*. And so, we would have to view very seriously—I can't answer the last part of your question as to exactly what we would do, but it would be of the gravest concern to us if there were such a thing²⁰⁰.

Quelques minutes plus tard, interrogé sur les similarités existant, d'après certains critiques, entre l'engagement américain au Salvador et celui au Vietnam au début des années 1960, le président déclara :

What we're doing, in going to the aid of a government that asked that aid of a neighboring country and a friendly country in our hemisphere, is try to *halt the infiltration into the Americas by terrorists*, by outside interference and those *who aren't just aiming at El Salvador but, I think, are aiming at the whole of Central and possibly later South America—and, I'm sure, eventually North America*. But this is what we're doing, is trying to *stop this destabilizing force of terrorism and guerilla warfare* and revolution from being exported in here, , backed by the Soviet Union and Cuba and those others that we've named²⁰¹.

Enfin, Reagan expliqua que l'aide au gouvernement du Salvador allait dans le sens d'une défense des Droits de l'homme dans ce pays puisque c'étaient les « terroristes » du FMLN qui se rendaient coupables de l'immense majorité des violations :

One of our reasons for the support of [the Duarte] government is because we believe that *they do hold out the best hope for improving the conditions of the people of El Salvador*. So, we're mindful of that, and we think that the—*when the terrorists themselves, the guerrillas, boast of having killed—and they give a number somewhere above 6,000 people in the last year—and that's their own claim of what they've accomplished, we think that we are helping the forces that are supporting human rights in El Salvador*²⁰².

Pour le président américain, l'aide au gouvernement du Salvador n'était donc aucunement

199 Reagan, 3 mars 1981, *The Public Papers of the President*.

²⁰⁰ Reagan, 6 mars 1981, *The Public Papers of the President*.

²⁰¹ Reagan, 6 mars 1981, *The Public Papers of the President*. Le 11 mars, lors d'un voyage au Canada, Reagan déclara : « We must stand together *for the integrity of our hemisphere, for the inviolability of its nations, for its defense against imported terrorism*, and for the rights of all our citizens to be free *from the provocations triggered from outside our sphere* for malevolent purposes. Across the oceans, we stand together against the unacceptable Soviet invasion into Afghanistan and *against continued Soviet adventurism across the Earth* ». Reagan, 11 mars 1981, *The Public Papers of the President*.

²⁰² Reagan, 6 mars 1981, *The Public Papers of the President*.

incompatible avec l'attachement des Etats-Unis aux Droits de l'homme puisque les pires exactions étaient selon commises par les « terroristes » soutenus par Moscou²⁰³, Michael Stohl, David Carleton et Steven E. Johnson écrivant à ce propos dans un passage empreint d'ironie :

The administration would continue to emphasize the traditional American concern with human rights, *but would properly identify the real threat to human rights in the contemporary world, international terrorism*, and strive to eliminate it as a source of trouble for the United States and its allies in the fight against communism worldwide. Further, by identifying the Soviet Union as the chief source of international terrorism itself, the whole human rights, national security, and international terrorism package was very nicely bundled together²⁰⁴.

Dans sa réponse sur la réaction américaine à un possible coup d'état au Salvador, le président républicain insista sur le fait que les Etats-Unis étaient opposés au « terrorisme de droite et de gauche », une position qui n'était guère différente de celle mise en avant par son prédécesseur en novembre 1980. Mais, après mars 1981, Reagan n'utilisa plus jamais la terminologie du « terrorisme » pour faire référence à des exactions commises par « la droite », cette terminologie étant réservée, dans le contexte du conflit au Salvador, aux membres du FMLN. Cette référence au « terrorisme de droite » dans le contexte d'une tentative possible de la part de la droite ultra-conservatrice salvadorienne de renverser le gouvernement Duarte est néanmoins des plus intéressante puisqu'elle met en lumière une question devant être au cœur de toute analyse du phénomène « terroriste » au Salvador, à savoir celle des « escadrons de la mort » et de la nature souvent complexe de leurs liens avec l'oligarchie salvadorienne mais également avec les forces de sécurité de ce pays, c'est-à-dire les forces recevant l'aide militaire américaine.

²⁰³ Il semble bien que le chiffre de 6 000 personnes tuées par les forces de gauche était totalement incorrect. Le 20 mars, on pouvait lire dans une dépêche de l'*Associated Press* : « The [State] Department was asked for evidence to back Reagan's figure. [...] Documents released by the State Department Thursday fell far short of substantiating President Reagan's claim that Salvadoran guerrillas boasted of killing 6,000 people last year. The State Department summaries, based on guerrilla war bulletins and radio broadcasts, cite 4,017 people killed by the rebels in 1980, and department officials concede *even that figure may be inflated*. [...] Fabio Castillo, a representative of the insurgents' Democratic Revolutionary Front, said Reagan's claim of 6,000 killed by the guerrillas « is without any basis ». Castillo estimated that Salvadoran guerrillas had killed « up to 1,000 enemy troops » in 1980 ». *Associated Press*, 20 mars 1981. Le 25 février 1981 Robert White mentiona les propos de Reagan et déclara : « My own guess is that the leftists have not been responsible in armed confrontations for more than a maximum of 500 deaths and perhaps in assassination as many as a thousand. The security force's culpability of assassination lies up in the four, five thousand area I would say at a minimum ». H. 181-51.

²⁰⁴ Michael Stohl, David Carleton and Steven E. Johnson, « Human Rights and U.S. Foreign Assistance from Nixon to Carter, » *Journal of Peace Research* 21 (Sept. 1984): 215.

I.4 Le rôle de l'Union Soviétique dans le « terrorisme international »

Dès les premiers mois de l'année 1981, la question de l'existence d'un « réseau terroriste international » au cœur duquel se trouverait l'Union Soviétique mit en lumière l'existence de désaccords profonds au sein même du gouvernement américain, quant à la signification même du concept de « terrorisme international »²⁰⁵.

Comme le révèle le journaliste Bob Woodward dans *Veil*, son livre consacré à William Casey, directeur de la CIA, suite à la conférence de presse du 28 janvier 1981 Spiers, le chef des renseignements pour le secrétariat d'état, eut une longue conversation avec Haig²⁰⁶ au cours de laquelle il lui affirma que ses déclarations ne correspondaient pas aux données amassées par le renseignement américain. Le Secrétaire d'état américain lui expliqua alors être certain de l'exactitude de son analyse, le rôle de l'Union Soviétique dans le « terrorisme international » étant décrit avec minutie dans *The Terror Network*²⁰⁷, ouvrage de Claire Sterling dont il venait tout juste de lire un exemplaire avant sa publication officielle²⁰⁸ et qui allait avoir une influence considérable sur de nombreux responsables politiques, dont notamment Reagan et Casey, ainsi que sur le discours américain sur le « terrorisme » de façon plus générale²⁰⁹.

Suite à cet échange, Spiers demanda au directeur de la CIA de produire un *Special National*

205 Les propos de Haig mirent également en lumière les désaccords profonds existant sur la question entre les Etats-Unis et leurs alliés européens, le *Washington Post* notant début février que les déclarations du Secrétaire d'état « stirred confusion and controversy among some West European diplomats as well as some U.S. civilian and military officials. [In Washington, diplomats] inquired of U.S. intelligence contacts if Washington had new evidence of Soviet involvement with terrorists ». *The Washington Post*, 7 février 1981.

206 Comme le notent Martin et Walcott, les positions personnelles de Haig sur le sujet du rôle de Moscou dans le « terrorisme international » étaient encore plus extrêmes que celles qu'il défendit en public. Ronald Spiers, directeur de la section Renseignements et Recherche du Département d'Etat, leur confia notamment que « Haig said some things in the staff meetings about how the Soviets were using international terrorism as a weapon against the West. He believed that Moscow controlled the terrorist apparatus. At first, I thought he was kidding ». Spiers, cité dans David C. Martin and John Walcott, *Best Laid Plans: The Inside Story of American's War Against Terrorism* (NY: Simon and Schuster, 1988) 48.

²⁰⁷ Claire Sterling, *The Terror Network: The Secret War of International Terrorism* (NY: Berkley Books, 1981).

208 Woodward, *Veil*, 87.

²⁰⁹ Cet ouvrage ainsi que l'article publié par Sterling dans le *New York Times* le 1^{er} mars 1981 furent lus à l'époque par Haig, Casey ainsi que par le président Reagan lui-même, mais la thèse défendue par cet auteur allait toucher un public bien plus large. Par exemple, le secrétaire d'Etat avait envoyé une copie de l'article publié dans le *New York Times* « to all the members of the Senate Foreign Relations Committee ». *The Washington Post*, 11 avril 1981. Comme le nota Brian Jenkins dans les pages du *Washington Post* début mai 1981, « The Terror Network will be widely read. It is being published simultaneously in France, Germany, Great Britain, Italy, the Netherlands, Australia, Mexico and Spain. [...] Reader's Digest will carry a condensed version of the book for its 18 million readers ». *The Washington Post*, 3 mai 1981. A propos de Casey, Oliver North écrit dans son livre *Under Fire : An American Story* que le directeur de la CIA avait été « enormously influenced » par le livre de Sterling. North, cité dans Eldon Kenworthy, *America / Americas: Myth in the Making of US Policy Toward Latin America* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1995) 72.

Intelligence Estimate (SNIE) sur la question, celui-ci confirmant immédiatement les doutes exprimés par Spiers. Mais l'analyse de la CIA fut à son tour critiquée par Sterling dans un article d'opinion intitulé *Terrorism: Tracing the International Network* publié dans les pages du Magazine du *Times* le 1 mars et où elle affirmait à nouveau :

There is massive proof that the Soviet Union and its surrogates, over the last decade, have provided the weapons, training and sanctuary for a worldwide terror network aimed at the destabilization of Western democratic society²¹⁰.

Après avoir lu cet article²¹¹, le directeur de la CIA demanda à ses équipes d'analystes de se pencher spécifiquement sur la thèse de Sterling²¹², les résultats de ces analyses confirmant à nouveau l'inexactitude des accusations portées par Haig²¹³. Il ne s'agissait là cependant que des positions de la CIA. Le général Tighe, nouveau directeur de la DIA et qui, selon Woodward, « believed almost as an article of faith, that the Soviets were involved in terrorism even if it couldn't be proved²¹⁴ » était en effet en désaccord profond avec ces conclusions et proposa à Casey de produire un autre rapport sur le sujet. En avril 1981, le directeur de la CIA eut à sa

210 Claire Sterling, « Terrorism: Tracing the International Network », *The New York Times*, Magazine, 1^{er} mars 1981.

211 Joseph Persico, auteur d'un livre sur Casey, révèle que début mars l'ancien président Nixon avait envoyé au directeur de la CIA une lettre dans laquelle il lui conseillait de lire l'article de Sterling. Après lecture de cet article, le Directeur de la CIA décida de rencontrer cette dernière et, de retour à la CIA, Casey prit à parti ses analystes : « God damn it. [...] I've got this woman who's written a pretty persuasive book faulting us. And you guys say you don't have any evidence. You're too goddam cautious. Just because nobody heard a tree fall in the forest doesn't mean it didn't fall ». Joseph Persico, *Casey: From the OSS to the CIA* (NY: Viking, 1990) 286-287.

²¹² Voir Woodward, *Veil*, 126 et Persico, *Casey*, 288. A la mi-mars, Sterling publia *The Terror Network: The Secret War of International Terrorism*, livre dans lequel elle applaudissait, comme dans son article du 1^{er} mars, les propos tenus par le secrétaire d'état : « Recently, reflecting a decided change in US attitudes, Secretary of State Alexander Haig acknowledged the existence of this network, charging the Soviet Union with covertly seeking to « foster, support and expand » international terrorism through training, funding and equipping those who kill for political purposes ». Elle y affirmait également que « There is enough evidence lying around to pole-ax the reader. It does not prove a closely planned and centrally commanded worldwide conspiracy. But if these terrorist bands may not all be welded, they are linked ». En conclusion, elle écrivit : « In effect, the Soviet Union had simply laid a loaded gun on the table, leaving others to get on with it ». Sterling, *The Terror Network*, 10, 275.

213 Le responsable des « covert operations » de la CIA, John McMahon, expliqua : « Our analysis showed that what she claimed often didn't stand up. [...] It was just not true ». McMahon cité dans Persico, *Casey*, 288. Woodward note quant à lui : « A small part of Claire Sterling's information had come from an Italian press story on the Red Brigade. The story was part of an old, small-scale CIA covert propaganda operation. Sterling apparently had picked up some of it in her research. Domestic fallout, or replay of information in the United States, called « blowback », is one of the nightmares both for the CIA and for journalists, particularly when it receives wide attention or is disputed ». Woodward, *Veil*, 127. Ce phénomène était d'autant plus ironique que les travaux de Claire Sterling avaient influencé de manière non-négligeable l'opinion de plusieurs responsables du gouvernement Reagan, menant à un effet de chambre à écho dans lequel une même information était répétée par des sources différentes et de ce fait gagnait une crédibilité qu'elle ne méritait pas. Woodward écrit ainsi : « Gordon found the sequence particularly telling: from CIA propaganda to Sterling's book galleys, to Haig's reading of the galleys, to Haig's press conference, then Haig's comments picked up in the New York Times article by Sterling, then finally in Sterling's book ». Woodward, *Veil*, 131.

214 Woodward, *Veil*, 127.

disposition deux rapports arrivant à des conclusions diamétralement opposées quant au rôle de l'Union Soviétique dans le « terrorisme international²¹⁵ ». Lincoln Gordon, ancien président de John Hopkins University, avec l'aide de Richard Mansbach, un ancien professeur de sciences-politiques à Rutgers University, fut alors chargé de mettre sur pied un groupe de recherche dont le but allait être d'arbitrer entre ces deux rapports. Très rapidement il allait apparaître qu'il existait entre ces deux agences un accord sur les faits eux-mêmes qui ne se traduisait néanmoins pas par un consensus sur les faits ne pouvait se traduire par un consensus sur le rôle de l'Union Soviétique dans le « terrorisme international » pour la simple raison que ces deux agences définissaient le « terrorisme » de façon profondément différente²¹⁶. En effet, comme le notent Martin et Wilcott, dans le cas de l'étude de la CIA :

The definition meant that the estimate dealt only with « nihilistic » groups like the Baader-Meinhof gang in West Germany and the Red Brigades in Italy, groups that had no identifiable political program other than to lash out at symbols of the status quo. It ignored groups like the Irish Republican Army and the Palestinian Liberation Organization which used violence as a means to achieve a political goal, to gain a homeland or some other type of political recognition²¹⁷.

Pour Gordon, la définition du « terrorisme » de la CIA était donc trop étroite :

« It seemd to me it was much too narrowly drawn » said Lincoln Gordon [...].« The effect of defining terrorism that narrowly was to rule out many cases where the Soviets might be actively involved. » [...] In a practical sense, terrorism had to be defined by acts. A bomb going off in a Paris bistro was an intelligence problem whether it was carried out by nihilists or was part of some internal struggle among factions of the Palestine Liberation Organization, whether it was carried out for propaganda purposes or for political objectives²¹⁸.

La définition utilisée par la DIA était quant à elle beaucoup plus large, Gordon expliquant : « “[The DIA] went whole hog, took every kind of national liberation movement, every left-wing

²¹⁵ Comme le notent Martin et Walcott : « An NIE is an « all source » document based on intelligence collected from agents, defectors, reconnaissance satellites, communications intercepts, and any other sources available to the US government. *The facts contained in an NIE are rarely in dispute. The hard part is reconciling all the differing interpretations of the facts. Each intelligence agency – the Pentagon’s Defense Intelligence Agency (DIA) and the State Department’s Bureau of Intelligence and Research (INR), in particular – reflects the proclivities of its parent department* ». La DIA a ainsi tendance à défendre des positions plus alarmistes en adéquation avec les systèmes de défense produits par le Département à la Défense. L'INR arrive en général à des conclusions plus modérées correspondant à l'accent mis par le département d'Etat sur le rôle de la diplomatie. La CIA, sans ministère de tutelle, arrive souvent à des conclusions se situant entre celles de la DIA et de l'INR. Martin and Walcott, *Best Laid Plans*, 51.

²¹⁶ Martin et Walcott notent par exemple que « At the State Department, Ronald Spiers wrote a memo urging Casey to call the effort off. *The facts were agreed upon, but the analysts were so tangled up in the definition of terrorism that there was no prospect of shedding new light on the issue* ». Martin and Walcott, *Best Laid Plans*, 53-54.

²¹⁷ Martin and Walcott, *Best Laid Plans*, 53.

²¹⁸ Woodward, *Veil*, 128.

movement that used violence, and called them terrorists”²¹⁹ ». Dans leur rapport, Gordon et Mansbach proposèrent donc une définition du « terrorisme international » se trouvant entre ces deux extrêmes²²⁰ :

The two decided they would define terrorist groups by what they did, not what they wanted. That made terrorism a behavioral phenomenon – the use of violence against innocent victims and directed at an audience other than the victims. Motives – so elusive in any event – no longer mattered²²¹.

Le « terrorisme » étant ainsi défini, ce rapport conclut :

There was a significant degree of Soviet support for a considerable number of these groups ... but it was essentially opportunistic. There was not an orchestrated terrorism program in Moscow. It was not a major instrument of Soviet policy [...] The Soviets presumably saw in this some advancement of their geopolitical interests by creating trouble for their opponents... « the enemy of my enemy » business²²².

Dès le début de l’année 1982, les questions de politique étrangère allaient reprendre une place importante dans les discours de Reagan. Malgré le démenti clair aux accusations sur le rôle de l’Union Soviétique dans le « terrorisme international » apporté par ce rapport, le président

²¹⁹ Gordon, cité dans Martin and Walcott, *Best Laid Plans*, 53. Comme le note Woodward, selon cette définition « *any violent action against constituted authority was a form of terrorism* », une définition problématique car elle incluerait des acteurs historiques comme George Washington ou Robert E. Lee. Woodward, *Veil*, 128.

²²⁰ Woodward, *Veil*, 129.

²²¹ Conclusion citée dans Martin and Walcott, *Best Laid Plans*, 54.

²²² Martin and Walcott, *Best Laid Plans*, 55. Dans le texte du SNIE, aujourd’hui déclassifié, on peut lire que les conclusions quant au rôle de l’Union Soviétique dans le « terrorisme international » étaient similaires à celles de Gordon. [The Soviet Union gives] assistance, including training and weapons support, to states and organizations which they know conduct or support terrorist activities. [The Soviets] *themselves do not direct these groups, however, nor do they encourage specific terrorist operations. In some cases, they have advised their friends and allies against the use of such tactics, although they have acquiesced in their use. [...]* The USSR has often condemned nihilistic terrorism in public and on occasion in private. Soviet leaders apparently consider its main practitioners to be uncontrollable adventurers whose behavior antagonizes other governments unduly, provokes reaction damaging to their interests, and on occasion endangers Soviet personnel or undermines the Soviet objective of fomenting more broadly based revolutionary movements ». US, CIA, SNIE 11/2-81, Mai 1981. Comme l’a révélé l’ouverture des archives de l’Union Soviétique et des pays du Bloc de l’Est au cours des dernières années, Moscou avait eu des relations avec certains groupes « terroristes » plus proches que ne le pensaient les services de renseignements américains à l’époque, menant Naftali à écrire que « The Soviet Union was not the fount of international terrorism that Haig and Casey believed, but neither was it an innocent bystander ». Notamment, les archives soviétiques ont mis à jour le rôle très important joué par les services de renseignement soviétiques auprès de Wadi Haddad, bras droit de George Habbash, le leader du FPLP, qui fut recruté par le KGB en 1970. Une lettre du chef du KGB, Yuri Andropov, au président Brejnev indique que Moscou était à l’époque capable de « control the external operations of the PFLP to a certain degree, to exert influence in a manner favorable to the Soviet Union, and also to carry out active measures in support of our interests through the organization's assets while observing the necessary conspiratorial secrecy ». Mais comme le note Naftali : « Fortunately for the West, Haddad died of natural causes in 1978, and he seems not to have been replaced by the KGB ». Ces révélations ne remettent donc pas en cause les conclusions du SNIE de 1981. Naftali, *Blind Spot*, 124.

américain allait continuer à identifier la « menace terroriste » à celle posée par l'Union Soviétique et ses volontés hégémoniques globales, Martin et Walcott écrivant à ce propos :

From the very first dispute over the Soviet role in terrorism, the Reagan administration confused the war against terrorism and the war against Communism. Alexander Haig worried about Soviet bases in Libya, and William Casey was afraid the Kremlin would take over Iran. The confusion, compounded by emotion and frustration, made terrorism into something it wasn't²²³.

Au cours de l'été 1984, le parti républicain adopta un programme faisant, comme cela avait été le cas quatre ans plus tôt, la part belle à la « menace terroriste », celui du parti démocrate confirmant à quel point les deux grands partis américains continuaient à appréhender de manière profondément différente la nature même de cette « menace terroriste ». Dans le programme démocrate en effet, la terminologie du « terrorisme » n'était utilisée qu'à trois reprises, à chaque fois pour faire référence à des actes ou dangers bien spécifiques. Le « terrorisme » n'était donc pas présenté comme posant une menace en tant que telle et encore moins comme un concept permettant de décrire ou de comprendre la nature réelle des enjeux stratégiques auxquels les Etats-Unis étaient confrontés à travers le monde. Le concept de « terrorisme » était notamment absent des paragraphes portant sur la question des relations entre les deux superpuissances, ainsi que de ceux sur les conflits en Amérique latine²²⁴.

Le terme de « terroriste » ou « terrorisme » apparaissait à 16 reprises dans le programme du parti républicain, et comme en 1980 un chapitre entier était consacré à cette seule question. Pour le parti de Reagan, il existait une « menace terroriste » à part entière, menace à l'origine de laquelle se trouvaient les ambitions hégémoniques de l'Union Soviétique²²⁵, le « terrorisme » étant

²²³ Martin and Walcott, *Best Laid Plans*, 364.

²²⁴ Le programme du parti de Mondale proposait ainsi la critique suivante des politiques du président Reagan concernant la question du nucléaire : « He has relaxed controls on nuclear proliferation, thus enhancing the risk that nuclear weapons will be acquired and used by unstable governments and international terrorists ». Dans un chapitre consacré au Moyen-Orient, les Démocrates affirmaient que « The Democratic Party opposes any consideration of negotiations with the PLO, unless the PLO *abandons terrorism*, recognizes the state of Israel, and adheres to U.N. Resolutions 242 and 338 ». Enfin, le parti démocrate expliquait : « Whether it is in response to totalitarianism in the Soviet Union or repression in Latin America and East Asia, to apartheid in South Africa or martial law in Poland, to terrorism in Libya or the reign of terror in Iran, or to barbaric aggression in Southeast Asia and Afghanistan, the foreign policy of the United States must be unmistakably on the side of those who love freedom ». Programme du parti démocrate, 16 juillet 1984, *The Public Papers of the President*.

²²⁵ Dans le chapitre intitulé « terrorisme » et consacré à cette seule question, on pouvait lire : « *International terrorism is not a random phenomenon but a new form of warfare waged by the forces of totalitarianism against the democracies. In recent years, certain states have sponsored terrorist actions in pursuit of their strategic goals. The international links among terrorist groups are now clearly understood; and the Soviet link, direct and indirect, is also clearly understood. The Soviets use terrorist groups to weaken democracy and undermine world stability. Purely passive measures do not deter terrorists. It is time to think about appropriate preventive or pre-emptive actions against terrorist groups before they strike. Terrorism is an international problem. No one country can*

l'instrument privilégié des états membres de la « Ligue de la Terreur »²²⁶ afin de mener à bien leur « guerre » contre les Etats-Unis et l'ensemble du monde « civilisé » et « démocratique »²²⁷. L'un des fronts les plus importants de cette « guerre » était situé en Amérique centrale²²⁸, les Etats-Unis devaient donc continuer à aider ceux qui dans cette région stratégique car si proche du territoire nord-américain, luttait contre le « terrorisme », dont notamment les Contras :

Republicans have no illusions about Castro's brutal dictatorship in Cuba. *Only our firmness will thwart his attempts to export terrorism and subversion, to destroy democracy, and to smuggle narcotics into the United States. [...] The Sandinistas have systematically persecuted free institutions, including synagogue and church, schools, the private sector, the free press, minorities, and families and tribes throughout Nicaragua. We support continued assistance to the democratic freedom fighters in Nicaragua. Nicaragua cannot be allowed to remain a Communist sanctuary, exporting terror and arms throughout the region*²²⁹.

La question du « terrorisme » n'était par contre mentionnée qu'à une reprise pour faire référence au Moyen-Orient²³⁰. Enfin, les démocraties devaient accepter la nécessité et la légitimité du recours à la force armée, que cela soit en représailles ou de façon pré-emptive ou préventive, afin de lutter efficacement contre les « terroristes » et les états les soutenant²³¹.

successfully combat it. *We must lead the free nations in a concerted effort to pressure members of the League of Terror to cease their sponsorship and support of terrorism* ». Programme du parti républicain, 20 août 1984, *The Public Papers of the President*.

226 Le « terrorisme » représentant une menace de nature stratégique et une forme de guerre contre l'ensemble des démocraties, la possibilité d'y faire face militairement devait donc être sérieusement envisagée : « Terrorism is an international problem. No one country can successfully combat it. *We must lead the free nations in a concerted effort to pressure members of the League of Terror to cease their sponsorship and support of terrorism* ». Programme du Parti Républicain, 20 août 1984, *The Public Papers of the President*.

227 Dans la partie intitulée « Foreign Assistance and Regional Security », on pouvait lire que « Terrorism is a new form of warfare against the democracies. Supported by the Soviet Union and others, it ranges from PLO murder to the attempted assassination of the Pope. Combating it requires an integrated effort of our diplomacy, armed forces, intelligence services, and law-enforcement organizations. Legislative obstacles to international cooperation against terrorism must be repealed, followed by a vigorous program to enhance friendly nations' counter-terrorist forces. *In particular, we seek the cooperation of our hemispheric neighbors to deal comprehensively with the Soviet and Cuban terrorism now afflicting us* ». Programme du Parti Républicain, 20 août 1984, *The Public Papers of the President*.

228 Programme du parti républicain, 20 août 1984, *The Public Papers of the President*.

229 Programme du parti républicain, 20 août 1984, *The Public Papers of the President*.

230 On pouvait lire : « U.S. policy toward the region must remain vigilant and strong. Republicans reaffirm that the United States should not recognize or negotiate with the PLO *so long as that organization continues to promote terrorism, rejects Israel's right to exist, and refuses to accept U.N. Resolutions 242 and 338* ». En 1984 comme en 1980, la « menace terroriste » continuait donc de se localiser essentiellement, pour le parti républicain, en Amérique centrale. Programme du parti républicain, 20 août 1984, *The Public Papers of the President*.

231 Le parti républicain déclarait : « *Purely passive measures do not deter terrorists. It is time to think about appropriate preventive or pre-emptive actions against terrorist groups before they strike* ». Programme du parti républicain, 20 août 1984, *The Public Papers of the President*.

Chapitre II

Un discours focalisé sur l'Amérique centrale, qui s'élargit au Moyen-Orient et se militarise (1981-1984)

Si la question du « terrorisme » n'avait, avant l'arrivée de Reagan au pouvoir, jamais tenu de place importante dans le discours des présidents américains, en 1981 ce terme avait été au cœur du discours politique de plusieurs autres pays depuis de nombreuses années. En Israël, ce terme avait commencé à être utilisé dès les années 1930 et notamment lors de la première grande révolte arabe de 1936, Benny Morris écrivant à propos de la rhétorique de l'époque :

Anti-Zionist outbreaks were designated « pogroms », a term that belittled the phenomenon, demonized the Arabs, and, in a peculiar way, comforted the Jews – it obviated the need to admit that what they faced was a rival national movement, rather than Arabic-speaking Cossaks and street ruffians. Commentators who ventured to use the term « revolt » always took care to place it in quotation marks, signifying deprecation or doubt. *And when they did acknowledge the existence of an Arab nationalist movement, they tried to delegitimize it by branding it immoral and terroristic, or by comparing it to fascism and Nazism*²³².

Utilisé au cours des décennies suivantes pour faire référence à des actes prenant pour cible des populations civiles, notamment des actes comme les détournements aériens ou l'assassinat des athlètes israéliens à Munich, mais également pour désigner des attaques contre des cibles militaires, dans le discours israélien le mot « terrorisme » faisait essentiellement référence aux Palestiniens et notamment à l'OLP, organisation reconnue comme représentant le peuple palestinien par des dizaines de pays et bénéficiant du statut d'observateur aux Nations Unies

²³² Benny Morris, *Righteous Victims. A History of the Zionist-Arab Conflict. 1881-2001* (NY: Vintage Books, 2001) 136. A propos de cette révolte, Sylvain Cypel écrit quant à lui : « This was the time of the definitive creation of the myth [...] that there is no Palestinian national identity, each Arab uprising being merely gang activity. And this was the time of the systematic adoption, in all circumstances, of the terms armed bands and, later, terrorists to characterize any armed or simply violent Palestinian demonstration, necessarily lacking any rational motivation and hence any national political meaning. » Sylvain Cypel, *Walled: Israeli Society at an Impasse* (NY: Other Press, 2005) 139.

mais considérée par Israël comme une organisation « terroriste²³³ ». Edward Saïd écrit à ce propos: « It became a conscious aim of Israeli policy in the mid-1970s to delegitimize Palestinian nationalism in toto by defining its main expression – the PLO – as terrorist, the better to be able to ignore its undeniable claims on Israel²³⁴ ». Quelques mois après la victoire électorale du Likoud Menahem Begin, le nouveau Premier ministre israélien déclara par exemple :

The Arabs have enjoyed self-determination in twenty-one Arab countries for a very long time. Is it too much for Israel to have one country among twenty-one? NO, I declare in my loudest voice, NO to withdrawal to the 167 lines, NO to self-determination for the terrorists²³⁵.

Jusqu'aux années 1970 des pays comme le Chili, l'Uruguay, le Paraguay, la Bolivie, le Brésil, l'Argentine ou le Salvador avaient toujours compté sur les Etats-Unis pour leur leadership dans le conflit de la Guerre froide contre le bloc « totalitaire » soviétique. L'abandon par Washington de son allié du Sud Vietnam face à un mouvement de guérilla armée Viêt-Cong similaire à ceux auxquels ils étaient eux aussi confrontés représenta donc un choc important pour ces pays²³⁶, et ce d'autant plus suite à la décision de Carter de conditionner l'aide économique et militaire américaine au respect des Droits de l'homme. Les années 1970 virent ainsi un rapprochement accru entre ces régimes ainsi que le développement substantiel de leurs programmes de collaboration militaire et de renseignement dans le but de faire face à ce qu'ils allaient appréhender comme une menace globale « totalitaire », « communiste » et « terroriste ». En Argentine par exemple, la « Guerre Sale » fut justifiée à partir de 1975 comme nécessaire pour lutter contre l'ennemi « subversif » et « terroriste », des concepts souvent utilisés comme s'ils étaient synonymes l'un de l'autre. Ariel Armony explique ainsi, dans son étude de la « croisade anti-communiste » menée par l'Argentine et les Etats-Unis en Amérique centrale :

Army intelligence documents exposed a map of « *Marxist subversive war* » from the point of view of the military. From their beginning in the early 1960s (with the first attempt to start a guerrilla foco in northern Argentina), the « *subversive-terrorist* » groups were perceived as having evolved into complex clandestine organizations « *comprising a political apparatus of leadership, propaganda and indoctrination, and an armed apparatus* responsible for specific

²³³ Amnon Kapeliouk, « Israël : éliminer les « criminels » et discréditer l'OLP », *Le Monde Diplomatique*, février 1986, 22.

²³⁴ Edward Saïd, « The Essential Terrorist », dans Edward W. Saïd and Christopher Hitchens, eds., *Blaming the Victims. Spurious Scholarship and the Palestinian Question* (London, New York: Verso, 2001) 149.

²³⁵ Menachem Begin cité dans Avi Shlaim, *The Iron Wall: Israel and the Arab World* (New York, London: Norton, 2001) 368.

²³⁶ Voir notamment John Dinges, *The Condor Years: How Pinochet and His Allies Brought Terrorism to Three Continents* (London: The New Press, 2004) 11.

terrorist action including the formation of an « irregular army ». [...] For a powerful core of hard-liners within the Argentine military, the dirty war initiated in 1975 was, as a former senior adviser to an Argentine president observed, « an endless enterprise. » *Launched against « subversion » - a concept defined by its very unpredictability and measurelessness – the « dirty war » was waged against an enemy that was perceived to range from locally armed guerrillas to international human rights organizations that denounced the military's abuses.*²³⁷

Ce danger « subversif²³⁸ », « terroriste » et « communiste » allait s'imposer comme la pierre angulaire du discours politique dans de nombreux autres pays d'Amérique latine. Ainsi à la mi-juin 1977, lors d'une réunion de l'Organisation des Etats Américains, le ministre des affaires étrangères chilien, Patricio Carvajal, affirma que « The real cause of supposed repression of human right is not poverty or economic hardship, but subversion and terrorism sponsored by the Soviet Union. The problems of human rights and terrorism must be dealt with as one ». Le *New York Times* nota qu'il s'agissait là de positions partagées par l'ensemble des pays luttant à l'époque contre des mouvements de guérilla de gauche, comme par exemple l'Uruguay, le Nicaragua, le Guatemala et le Salvador²³⁹.

Devant une telle menace, ces régimes affirmèrent mener une véritable « guerre contre la subversion » ou le « terrorisme », une guerre d'un genre nouveau et dont la nature même faisait qu'elle risquait d'être sans fin. Lors de la Treizième Conférence des Armées Américaines s'étant tenue à Bogota en 1979, le Général Viola, chef d'Etat Major argentin, affirma ainsi que ses forces armées avaient le droit et le devoir d'intervenir à travers l'ensemble du continent afin de faire face à l'« agression interne » et il ajouta :

Unlike classic wars, this war has neither a definite beginning in time nor a final battle crowning its victory. Neither does it have large concentrations of men, arms, and other materials of war, nor clearly defined battle lines²⁴⁰.

Pour Buenos Aires par exemple, cette « guerre » allait être menée sur plusieurs fronts : en interne contre les dissidents et opposants violents ou non à ces régimes, en Amérique centrale où les forces de sécurité argentines notamment allaient amener une aide importante au gouvernement salvadorien et, dès 1979, aux Contras. Comme l'avait déclaré le Général argentin Antonio

237 Ariel C. Armony, *Argentina, the United States, and the Anti-Communist Crusade in Central America, 1977-1984*. (Athens: Ohio University Center for International Studies Monographs in International Studies, 1997) 149.

238 Le 7 Janvier 1980, le journal officiel argentin *Poder Ejecutivo Nacional* proposa la définition du concept de « subversion » suivante : « Any concealed or open, insidious or violent action that attempts to change or destroy a people's moral criteria and way of life, for the purpose of seizing power or imposing from a position of power a new way of life based on a different ordering of human values ». Cité dans Armony, *Argentina and the United States*, 6.

239 *The New York Times*, 15 juin 1977.

240 Armony, *Argentina and the United States*, 14.

Vaquero :

The strengthening and consolidation of the relations now linking our armies have great importance. The Argentine Army – which along with the Navy and the Air Force, supported by the Argentine nation, defeated terrorism – understands and values the struggle of the Salvadoran Armed Forces and people and will provide its assistance, as much as feasible, to a friendly nation in a difficult situation. [In El Salvador] two concepts of ways of life are at stake ... on one hand, respect for the dignity of mankind – God's creation – and on the other terrorism, men at the service of an atheistic, omnipotent state²⁴¹.

La politique de Carter avait donc eu pour effet non pas de défendre les Droits de l'homme mais bien plutôt de punir les forces luttant contre la « subversion communiste ». Le Quatrième Congrès de la Confédération Anti-Communiste d'Amérique Latine réuni à Buenos Aires en septembre 1980 adopta ainsi une déclaration finale signée par l'Argentine, le Chili, le Paraguay, l'Uruguay et la Bolivie déplorant la prise du pouvoir des Sandinistes, dénonçant la « trahison » du dictateur Somoza par le gouvernement Carter et condamnant ce dernier « for favoring the advance of Marxism in Latin America and the so-called policy of human rights, using it as a political weapon against those governments who combat with efficiency communist subversion in all its forms²⁴² ».

II.1 Les origines du discours américain sur le « terrorisme »

II.1.1 Courroies de transmission conservatrices et néoconservatrices du discours des régimes d'Amérique latine

Lorsque Reagan dénonça le rôle de l'Union Soviétique dans le « terrorisme international », il présenta la lutte contre le « terrorisme international » comme la nouvelle priorité de la politique étrangère américaine et affirma que c'était avant tout en Amérique centrale que les Etats-Unis et le monde civilisé se devaient d'affronter ce danger. Il développa un discours auquel il n'avait pas fait la moindre référence lors de la campagne électorale de 1980 et qu'aucun président n'avait jamais défendu avant lui. De telles positions n'étaient cependant pas apparues *ex nihilo*. Des discours similaires avaient été défendus par les leaders de nombreux états d'Amérique latine ainsi que par les leaders israéliens depuis de nombreuses années, et

241 Anderson, Scott and Anderson, Jon Lee, *Inside the League* (New York: Dodd, Mead, 1986) 303, citant *Noticias Argentinas* (Buenos Aires) February 24, 1982.

242 Déclaration finale citée dans Armony, *Argentina and the United States*, 162.

s'étaient retrouvés au cours des mois ayant précédé l'arrivée de Reagan à la Maison blanche dans toute une série d'articles, de manifestes et de rapports produits par des laboratoires à idées (*think tanks*) conservateurs américains. De telles positions avaient également été progressivement intégrées à l'arsenal idéologique et rhétorique d'un groupe d'intellectuels et d'activistes politiques qui allaient bientôt être appelés les « néoconservateurs », tous des alliés indéfectibles d'Israël et qui allaient n'avoir d'influence réelle sur les politiques étrangères du gouvernement Reagan que dans une seule zone géographique, l'Amérique centrale. Enfin, des laboratoires à idées, groupes d'intérêts et lobbies israéliens et d'Amérique centrale allaient eux aussi activement participer à la promotion de ce discours aux Etats-Unis.

Durant l'été 1980, le *Groupe de Santa Fe* publia un document intitulé *A New Inter-American Policy for the Eighties*. S'il fut répudié à l'époque comme ne représentant pas la position officielle du futur gouvernement Reagan, non seulement plusieurs de ses auteurs furent aux affaires sous Reagan²⁴³ mais les analyses qui y étaient mises en avant annoncèrent très clairement celles qui allaient être au cœur de la pratique et du discours du gouvernement républicain en Amérique centrale.

La révolution Sandiniste y était en effet décrite comme servant de base de lancement à toute une série de révolutions risquant de submerger l'ensemble de la région et notamment le Guatemala, une cible primordiale pour des communistes prêts à tout pour renverser le système capitaliste. Face à cette menace, les Etats-Unis devaient s'assurer qu'aucun pouvoir hostile ne bénéficie de bases ou d'alliés militaires ou politiques dans la région, et devaient pour ce faire « réactiver » les liens historiques avec leurs puissants alliés militaires, aider ceux-ci dans leur « lutte contre le terrorisme » et abandonner la défense des Droits de l'homme au profit d'une position « non-interventionniste » qualifiée de « réalisme éthique » :

War, not peace, is the norm in international affairs. For the United States of America, isolationism is impossible. Containment of the Soviet Union is not enough. Detente is dead. Survival demands a new U.S. foreign policy. America must seize the initiative or perish. For World War III is almost over. The Soviet Union, operating under the cover of increasing nuclear superiority, is strangling the Western industrialized nations [...] The Americas are under attack. Latin America, the traditional alliance partner of the United States, is being penetrated by Soviet power. [We must] reactivate as the third element of our hemispheric security system *our*

²⁴³ Dans la deuxième édition de ce rapport publié par le *Council for Inter-American Security* (CIAS), un des laboratoires à idées les plus influents de la « Nouvelle Droite », une note indiquait que les auteurs « are now in a position to make their proposals become policy. Dr. Roger Fontaine, for example, serves as the National Security Council's Latin America specialist. Lt. General Gordon Sumner, Jr., is Special Advisor to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs ». Lewis Tambs, Ed., *The Committee of Santa Fe, A New Inter-American Policy for the Eighties* (Council for Inter-American Security, 1981).

*traditional military ties within this hemisphere by offering military training and assistance to the armed forces of the Americas with particular emphasis on the younger officers and non-commission officers. Offer technical and psychological assistance to all countries of this hemisphere in the struggle against terrorism, regardless of the source*²⁴⁴.

Reprenant une analyse qui avait été depuis de longues années au cœur du discours des dictateurs de la région, le Groupe de Santa Fe expliqua que la « subversion interne », l'« agression externe » et le « terrorisme » participaient d'un danger unique menaçant l'ensemble de la région :

*U.S. policy in Latin America must recognize the integral linkage between internal subversion and external aggression. [...] Given the Communist commitment to utilize every available means to overthrow the capitalist order and to transform the world, internal and external security become inseparable. Destabilization through misinformation and polarization is the first step. As the subverting assault proceeds into the terrorist and then the guerrilla phase, external (usually Cuban) support and involvement which was originally only ideological merges into logistical support and even recruitment of foreign volunteers to fight the war of national liberation. [...] The relationship between subversion and terrorism is the same as that between the whole and the part. A revolutionary war usually goes through several phases. The war begins with the establishment of a subversive apparatus. The second phase consists of terrorism and anti-government activity in the name of human rights and liberation, the third phase is guerrilla war. The fourth phase is full-scale war leading to the final offensive, such as occurred in Nicaragua in 1979 and will very probably be the case in El Salvador in 1980. Throughout the entire campaign a mounting barrage of propaganda is directed at the United States*²⁴⁵.

Enfin, pour lutter contre cette campagne d'agression communiste, les Etats-Unis devaient également rejeter la politique inefficace, contre-productive et interventionniste²⁴⁶ de défense des Droits de l'homme de Carter :

*Human rights, which is a culturally and politically relative concept that the present Administration has used for intervention for political change in countries of this hemisphere, adversely affecting the peace, stability and security of the region, must be abandoned and replaced by a non-interventionist policy of political and ethical realism. The culturally and ethically relative nature of notions of human rights is clear from the fact that Argentines, Brazilians and Chileans find it repugnant that the United States, which legally sanctions the liquidation of more than 1,000,000 unborn children each year, exhibits moral outrage at the killing of a terrorist who bombs and machine guns innocent civilians. What, they ask, about the human rights of the victims of left wing terrorism*²⁴⁷?

Des analyses similaires étaient également développées dans un rapport rédigé par Pedro A. San Juan, un membre de l'équipe de transition du président nouvellement élu. Le *New York Times*, qui en obtint une copie début décembre 1980, nota à l'époque :

²⁴⁴ *Santa Fe Report.*

²⁴⁵ *Santa Fe Report.*

²⁴⁶ On notera que pour ces auteurs la politique de défense des Droits de l'homme était problématique parce que considérée comme interventionniste. L'aide militaire américaine, apparemment parce qu'elle était prodiguée à la demande des juntes militaires, n'était elle pas considérée comme une forme d'interventionnisme.

²⁴⁷ *Santa Fe Report.*

[The report] proposed basic changes *designed to reduce the influence of human rights advocates and « social reformers » in the Bureau of Inter-American Affairs*, which deals mainly with Latin America and the Caribbean. [...] The report is strongly critical of the influence of President Carter's National Security Council staff advisers on policy and the role of some United States ambassadors in the field²⁴⁸.

Au premier rang de ces conseillers réformistes se trouvait Robert White, ambassadeur au Salvador sous Carter, critique des « escadrons de la mort » et notamment de Roberto D'Aubuisson, leader du parti de droite ARENA, soupçonné à l'époque d'avoir commandité l'assassinat de l'archevêque Romero. Ce rapport préconisait donc un changement de direction clair dans les relations entre les Etats-Unis et les régimes militaires de la région :

« Internal policy-making procedures should be structured to insure that *the human rights area is not in a position to paralyze or unduly delay decisions on issues where human rights concerns conflict with other vital U.S. Interests.* » [...] About human rights, on which the Carter administration has been criticized by Congressional conservatives, *the report says the new administration should take what it terms a more balanced position toward violence, « making clear that terrorism is as inhumane as repression, » and avoid public confrontations with other governments accused of violations*²⁴⁹.

Un rapport préparé cette fois par la Heritage Foundation, l'une des laboratoires à idées conservateur les plus influents, proposa une « feuille de route » pour le nouveau gouvernement suggérant notamment que les postes de directeur du FBI et de garde des sceaux soient occupés par des personnes « *who understands the nature of the threat and the professional tradecraft of internal security work*²⁵⁰ », le *New York Times* ajoutant :

[The report] also recommended that the President use his leadership *to develop public support for such a program*, saying he should supply « *Presidential emphasis on the nature of the threat, repeated speeches on the escalation of Soviet bloc intelligence activities, the nature of the terrorist threat and in its international dimensions and the reality of subversion*²⁵¹ ».

Enfin un autre groupe conservateur, *l'American Security Council*²⁵², produisit en décembre un documentaire télévisé intitulé *Attack on the Americas*²⁵³ consacré à la menace posée par les

248 *The New York Times*, December 4, 1980.

249 *The New York Times*, December 4, 1980.

250 *The New York Times*, April 21, 1981.

251 *The New York Times*, April 21, 1981.

²⁵² Depuis plusieurs années, l'American Security Council avait été à la pointe de la critique de la politique de détente et avait notamment défendu la notion de « *Peace Through Strength* », une position qui avait été incorporée au programme républicain adopté en août 1980 et dont Reagan, un membre des premiers jours de la *Coalition for Peace Through Strength*, était très proche. Voir la lettre de soutien envoyée par Reagan au directeur de l'American Security Council le 15 octobre 1981. Reagan, *Public Papers of the President*.

²⁵³ Comme le notent Marshall, Scott et Hunter ce documentaire fut apparemment financé par des fonds levés au Guatemala par John Trotter, un conservateur et directeur de l'usine Coca-Cola de Guatemala City, une usine fermée au début des années 1980 suite au meurtre de plusieurs syndicalistes par des « escadrons de la mort ». Jonathan

insurrections communistes en Amérique centrale et qui enquêtait sur « *what it calls the « Cuban/Soviet-sponsored terrorism and guerrilla warfare » »* au Nicaragua, au Salvador et au Guatemala²⁵⁴. Dans ce documentaire s'exprimèrent Kirkpatrick, futur ambassadeur aux Nations unies, Alfonso Romero, un futur leader des Contras, et le Général Gordon Sumner, membre du CIAS, le laboratoire d'idées ayant produit le *Rapport de Santa Fe*.

Si l'idée d'une « menace terroriste » orchestrée depuis Moscou fit son entrée dans le discours présidentiel américain avec Reagan, elle avait été au cœur des discours des leaders militaires d'Amérique latine depuis de longues années et fut défendue lors de la période de transition présidentielle par plusieurs organisations représentant les intérêts des oligarques de la région. Fin novembre 1980, les représentants de la Productive Alliance furent ainsi reçus à Washington par un groupe de conseillers de Reagan dont Kirkpatrick, Fontaine et Constantine Menges²⁵⁵ :

The Productive Alliance maintained in a document circulated here that *El Salvador was facing a Communist offensive, backed by the Soviet Union and Cuba, in the form of guerrilla and urban terrorist attacks.[...] It called on the United States to lift restrictions imposed on military aid on grounds of human rights violations by Salvadoran security forces and right-wing armed groups. It also urged a clear statement by the United States that « Marxist aggressions in Central America will not be tolerated²⁵⁶ ».*

Ces positions étaient partagées par la Freedom Foundation, une organisation mise sur pied par une entreprise de relations publiques de Washington afin de défendre devant le Congrès les intérêts des oligarques salvadoriens exilés en Floride²⁵⁷. Comme la Productive Alliance, ce

Marshall, Peter Dale Scott, and Jane Hunter, *The Iran Contra Connection, Secret Teams and Covert Operations in the Reagan Era* (NY: South End Press, 1987).

254 *The New York Times*, December 17, 1980.

255 Menges, membre du Hudson Institute, publia en juin 1980 dans les pages du *New York Times* un article intitulé « Radicalism Abroad » appelant à la formation d'une coalition de démocraties afin de mener l'offensive « against radicalism and terrorism networks » au Moyen-Orient et en Amérique centrale. Il jouera un rôle très important dans le développement de la politique américaine de « lutte contre le terrorisme international » en tant que Conseiller Spécial auprès du Président pour les Questions de Sécurité Nationale de 1983 à 1986. Dans son livre *Inside the National Security Council* publié en 1988, Menges développe une thèse similaire, citant avec approbation les travaux de Robert Moss et Claire Sterling sur la question. Constantine C. Menges, *Inside The National Security Council : The True Story of the Making and Unmaking of Reagan's Foreign Policy* (NY: Touchstone Books, 1988).

256 *The New York Times*, November 29, 1980.

257 Tommie Sue Montgomery, *Revolution in El Salvador: from civil strife to civil peace* (Boulder, Co: Westview Press, 1992, 2nd ed) 143. L'accueil très favorable réservé aux membres de ces deux organisations par des personnalités proches du président Reagan comme Kirkpatrick, Menges et Fontaine et l'assurance leur ayant apparemment été donnée d'une reprise rapide de l'aide américaine dès l'arrivée des Républicains à la Maison blanche conduisit le président Duarte à se rendre en secret à Washington afin lui aussi de faire valoir son point de vue auprès de la nouvelle équipe gouvernementale. Mais comme le note LeoGrande, « Duarte got a decidedly colder reception than the businessmen who preceded him. He was shocked by the hostility of the Reagan people, especially toward his land reform program. « Their attitude ranged from skeptical to rude as they interrogated me », Duarte recalled ». LeoGrande, *Our Own Backyard*, 59.

groupe était hostile au président Duarte et notamment à ses projets de réforme agraire qui n'étaient pour eux ni plus ni moins qu'une forme de communisme, des positions souvent extrêmes dont Orlando de Sola, porte parole de la *Freedom Foundation*, ne faisait à l'époque pas secret : « Elections have been repeatedly discredited in my country. It is necessary that the army take full control of the Government. If the United States can support total military rule in Guatemala, why not El Salvador? Then everyone will be forced to deal with reality²⁵⁸ ». Comme le note le *New York Times*, cette organisation était soupçonnée de recourir à la violence et d'être très proche de groupes d'extrême droite « terroristes » :

Like many of the El Salvadoran oligarchs, Orlando de Sola has been accused of encouraging and financing right-wing terrorists. It is an easy charge to make - his hard-line position certainly finds echoes within El Salvador's security forces, which he sees as the only national institution to have survived the constant crisis of the past two years without disintegrating - and de Sola does not deny a strong desire to restore his country to its precoup status quo or a willingness to work with men who have been repeatedly linked to violence in El Salvador²⁵⁹.

Il existait donc une proximité indéniable entre les analyses et discours mis en avant par les régimes d'Amérique latine, par les groupes de pression défendant les intérêts des oligarques de la région devant le Congrès, par plusieurs laboratoires d'idées conservateurs américains et par les néoconservateurs, ces intellectuels et activistes qui, dans la mesure où ils eurent une influence sur les politiques mises en place par Reagan, n'exercèrent celle-ci — comme le documente de façon remarquable Greg Grandin — que dans une seule région du monde, à savoir précisément l'Amérique centrale :

It was Central America, and Latin America more broadly, where an insurgent New Right first coalesced, as conservative activists used the region to respond to the crisis of the 1970s, a crisis provoked not only by America's defeat in Vietnam but by a deep economic recession and a culture of skeptical antimilitarism and political dissent that spread in the war's wake²⁶⁰.

²⁵⁸ *The New York Times*, Magazine, 6 septembre 1981.

²⁵⁹ *The New York Times*, Magazine, 6 septembre 1981. Sur les liens possibles entre De Sola et les « escadrons de la mort », voir par exemple *The Los Angeles Times*, 4 novembre 1994.

²⁶⁰ Greg Grandin, *Empire's Workshop: Latin America, The United States, and The Rise of the New Imperialism* (NY: Metropolitan Books, 2006) 5. Ironiquement, c'était précisément parce que cette région ne revêtait à l'époque qu'une importance géostratégique relativement minime que les néoconservateurs eurent l'opportunité d'y exercer un rôle de premier plan : « With little geopolitical importance, few consequential allies, and no significant resources, these countries afforded the White House an opportunity to match its actions with its rhetoric. While Reagan in effect carried on détente everywhere else in all but name, in Central America, all bets were off. [...] « *They can't have the Soviet Union or the Middle East or Western Europe. All are too important. So they've been given Central America,* » remarked a Senate staffer in Jesse Helms's office. « There was just a vacuum, » he said, and conservatives rushed to fill it ». Grandin, *Empire's Workshop*, 69.

II.1.2 Kirkpatrick et la question de la violence en Amérique centrale : de quelques propos annonceurs d'une définition idéologique du « terrorisme »

Dans les semaines précédant son entrée au gouvernement Reagan, Jeane Kirkpatrick, l'une des chefs de file du mouvement néoconservateur et l'auteur de plusieurs articles sur la politique américaine vis-à-vis des régimes d'Amérique latine très appréciés par le candidat Reagan, eut l'occasion de s'exprimer sur la situation au Salvador. Ces remarques offrirent à l'époque un avant-goût de la manière dont les Républicains se proposaient de traiter du sujet de la violence dans ce pays et proposèrent un aperçu très parlant du défi posé par un discours néoconservateur se réclamant à la fois du réalisme et du moralisme.

Le discours développé par la droite américaine était en effet virtuellement identique à celui mis en avant par des régimes s'étant depuis de longues années rendus coupables de violations systématiques des Droits de l'homme ainsi que par des oligarques qui, comme le nota en février 1981, le Département d'Etat lui-même dans son *White Paper* sur l'Amérique centrale, étaient opposés aux réformes du gouvernement Duarte et dont certains « *have sponsored terrorist activities against supporters of the agrarian and banking reforms and against the government itself*²⁶¹ ». En Amérique centrale, la volonté affichée par Kirkpatrick de mener une politique intégrant réalisme et moralisme, ce que le *Groupe de Santa Fe* avait nommé le « réalisme éthique », allait se heurter à la difficulté fondamentale suivante : comment réconcilier soutien (réaliste) à des alliés historiques recourant à de telles méthodes et opposition (moraliste) au « terrorisme »?

Le 19 novembre 1980, dans son seul discours mentionnant le sujet du « terrorisme » dans le contexte du conflit salvadorien, Carter avait condamné la violence des « terroristes de droite et de gauche²⁶² ». Au cours des semaines suivantes, la situation au Salvador fut marquée par une escalade marquée de la violence et notamment par le meurtre de six leaders du *Frente Democrático Revolucionario*, le parti modéré d'opposition au gouvernement Duarte, puis de trois nonnes et d'un missionnaire américains.

Les leaders du FDR avaient été kidnappés alors qu'ils se trouvaient dans l'école jésuite de San José, et leurs corps retrouvés le lendemain en différents points de la capitale, un engin explosif

²⁶¹ *Communist Interference in El Salvador, Special Report No. 80*, February 23, 1981 (Washington, D.C.: United States Department of State, Bureau of Public Affairs.) A-7.

²⁶² Carter, 19 novembre 1980, *The Public Papers of the President*.

étant même découvert près de l'un d'eux²⁶³. Pour le Département d'Etat américain, il s'agissait là d'un « *deplorable act of terrorism* that serves only to polarize the situation further and make dialogue more difficult²⁶⁴ », une terminologie du « terrorisme » également utilisée par le gouvernement du Salvador : « The killings were *the work of terrorists* [and represent] a demonstration of *what the extremist groups* seeking power at any cost are capable of²⁶⁵ ».

Il existait donc un consensus, au niveau des gouvernements Duarte et Carter, sur la nature « terroriste » de tels actes. Mais ces deux pays étaient en désaccord complet quant à l'identité des coupables. Pour le Salvador, ces exactions avaient été le fait d' « extrémistes » alors que pour les Etats-Unis c'étaient au contraire les forces armées salvadoriennes qui étaient coupables, la Maison blanche décidant donc la suspension de l'aide militaire à ces dernières, et provoquant ce faisant des critiques immédiates de la part de nombreux Républicains dont Kirkpatrick :

[This decision is] utterly irresponsible and tantamount to turning the country over not to the infamous right-wing coup that keeps being talked about, but to a rapid victory of the revolutionary left. *The degree of commitment to moderation and democratic institutions within the Salvadoran military is very frequently underestimated in this country. [...] I think it's a terrible injustice to the Government and the military when you suggest that they were somehow responsible for terrorism and assassination. [...] May I say a final word about the tragic, because murder is always tragic, assassinations of the leaders of the far left. That it was the Government who accepted the Catholic Church's offers for negotiation and it was precisely those leaders of the far left who rejected that offer. I must say that I found myself thinking that it's a reminder that people who choose to live by the sword can expect to die by it*²⁶⁶.

Il semble donc bien que Kirkpatrick considérait que de tels actes avaient relevé du « terrorisme », mais elle rejetait catégoriquement l'idée selon laquelle les forces de sécurité salvadoriennes avaient pu être impliquées, acceptant ce faisant la version du gouvernement Duarte alors même qu'aucun élément concret ne plaidait à l'époque en sa faveur. Immédiatement après ces meurtres de nombreux témoins oculaires avaient ainsi affirmé que des soldats de l'armée du Salvador étaient présents et encerclaient l'école jésuite au moment même où les leaders du FDR avaient été kidnappés²⁶⁷, et quelques semaines plus tard un rapport de la CIA conclut que ces meurtres avaient bel et bien été commis par les forces de sécurité²⁶⁸, une

²⁶³ *The New York Times*, 3 décembre 1980.

²⁶⁴ *The New York Times*, 2 décembre 1980.

²⁶⁵ *The New York Times*, 30 novembre 1980

²⁶⁶ *The New York Times*, 7 décembre 1980.

²⁶⁷ Voir par exemple *The New York Times*, 30 novembre et 3 décembre 1980.

²⁶⁸ Rapport de la CIA cité par LeoGrande, *Our Own Backyard*, 59.

conclusion confirmée en 1993 par les travaux de la Commission sur la Vérité²⁶⁹.

Quelques jours plus tard, le 2 décembre 1980, la voiture de trois nonnes et d'un missionnaire américains fut retrouvée sur le bord d'une route et leurs corps découverts 24 heures plus tard dans une fosse commune creusée à la hâte, deux des nonnes portant des signes de violences sexuelles²⁷⁰. A nouveau, le gouvernement Duarte affirma que ces assassinats avaient été commis par des « *right-wing terrorists* » et non par des éléments des forces de sécurité du Salvador. Cette conclusion fut rejetée immédiatement par des membres de l'église catholique qui affirmèrent avoir des preuves indirectes de la responsabilité des forces de sécurité salvadoriennes²⁷¹, ainsi que par le gouvernement Carter²⁷² qui annonça que l'aide américaine ne pourrait reprendre que lorsque le gouvernement Duarte aurait fait toute la lumière sur les circonstances de ces assassinats et sur l'identité des coupables. Kirkpatrick accepta pour sa part sans discussion la version du gouvernement salvadorien mais ne s'arrêta pas là puisqu'elle insinua également que ces religieuses étaient en fait des « activistes », ce caractère politique en faisant des cibles plus légitimes que de simples civiles :

*The answer is unequivocal. No, I don't think the government was responsible. The nuns were not just nuns. The nuns were also political activists. We ought to be a little more clear about this than we usually are. They were political activists on behalf of the Frente [the leftist FDR-FMLN] and somebody who is using violence to oppose the Frente killed these nuns*²⁷³.

En mars 1981, alors que les débats du Congrès sur la reprise de l'aide américaine battaient leur plein, Haig défendit fameusement une position similaire, déclarant : « Some of the investigation would lead one to believe that *perhaps the vehicle in which the nuns were riding may have tried*

²⁶⁹ Le Rapport de la Commission sur la Vérité conclut : « It is not possible to determine precisely which public security force carried out these criminal operations [but] *there is sufficient evidence to indicate that State bodies were jointly responsible for this incident, which violated international human rights law. [...] The Commission has substantial evidence that the Treasury Police carried out the external security operation which aided and abetted those who committed the murders* ». *Report of the UN Truth Commission on El Salvador: From Madness to Hope*, S/25500. Cette commission fut mise sur pied par l'ONU suite au cessez-le-feu entre le gouvernement du Salvador et le FMLN en 1992. Elle avait pour mandat d'étudier les actes de violence les plus sérieux ayant été commis durant la période de la « guerre civile » de 1980 à 1991, et de recommander des méthodes pouvant conduire à la réconciliation nationale.

²⁷⁰ *The New York Times*, 5 décembre 1980.

²⁷¹ *The New York Times*, 6 décembre 1980.

²⁷² Immédiatement après que les corps des nonnes aient été retrouvés, un diplomate étranger avait affirmé dans les pages du *New York Times* que « There is every reason to believe that *Government security forces were involved* ». *The New York Times*, 5 décembre 1980. White déclara devant la Chambre des Représentants le 25 février 1981 que « Anyone who thinks that the murder of the nuns was done by the left is just searching for excuses not to face reality. ». « Foreign Assistance and Related Programs Appropriations for 1982 », Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations House of Representatives, February 25, 1981.

²⁷³ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 63.

*to run a road block or may accidentally have been perceived to do so and (that) there had been an exchange of fire*²⁷⁴ ». Comme dans le cas du meurtre des leaders du FDR les positions défendues par Haig et Kirkpatrick²⁷⁵ se révélèrent totalement infondées. Quatre ans plus tard, fin mai 1984, 5 membres de la Garde Nationale du Salvador furent condamnés à 30 ans de prison pour le meurtre (et viol) des nonnes et du missionnaire américains, une culpabilité des forces de sécurité salvadoriennes également confirmée par la Commission sur la Vérité²⁷⁶.

Parmi les écrits de Kirkpatrick, l'article dans lequel le chef de file des néoconservateurs proposa sa défense la plus claire de l'importance du « réalisme » dans la politique américaine en Amérique du Sud est très probablement « The Hobbes Problem », publié par l'American Enterprise Institute en 1980. Elle y insiste en effet sur l'importance de la capacité du pouvoir politique à faire respecter l'ordre et propose un exemple très révélateur de la manière avec laquelle elle appréhendait la question de la violence dans un conflit comme celui du Salvador :

Order, as John Stuart Mill emphasized, is the « preservation of all kinds and amounts of good which already exist. » It is also the precondition for all other public goods, as Mill understood better than is generally realized. And, as always, *heroes are people who make a special contribution to highly valued goods. Hernandez Martinez is such a hero.* General Maximiliano Hernandez Martinez, who governed El Salvador from 1931 to 1944, was minister of war in the cabinet of President Arturo Araujo when there occurred widespread uprisings said to be the work of Communist agitators. *General Hernandez Martinez then staged a coup and ruthlessly suppressed the disorders – wiping out all those who participated and hunting down their leaders. It is said that 30,000 persons lost their lives in the process. To many Salvadorans the violence of this repression seems less important than the fact of restored order and the thirteen years of civil peace that ensued. The traditionalist death squads that pursue revolutionary activists and leaders in contemporary El Salvador call themselves Hernandez Martinez Brigades, seeking thereby to place themselves in El Salvador's political tradition and communicate their purposes*²⁷⁷.

Si Hernandez Martinez était un héros, et les Brigades Hernandez Martinez une organisation s'inscrivant dans la tradition politique de celui-ci, comment les Etats-Unis allaient-ils réagir si leur aide militaire était utilisée par les forces de sécurité du Salvador pour reproduire la répression massive des années 1930 ? Comment allaient-ils justifier la poursuite d'une telle aide et l'idée selon laquelle celle-ci participait de la lutte contre le « terrorisme » s'il s'avérait que celle-ci allait à des forces de sécurité entretenant des liens étroits avec les « escadrons de la mort » ? Ainsi, l'assassinat des leaders du Frente Democratico Revolucionario (FDR) fut

²⁷⁴ *Associated Press*, March 18, 1981.

²⁷⁵ Les propos de Kirkpatrick et Haig provoquèrent la colère des proches des nonnes assassinées et notamment de Bill Ford, avocat et frère d'une des victimes, qui affirma que le gouvernement était engagé là dans une « subtile or not so subtle campaign to discredit the missionaries ». *Associated Press*, 20 mars 1981.

²⁷⁶ *Report of the UN Truth Commission on El Salvador: From Madness to Hope*, S/25500.

²⁷⁷ Jeane Kirkpatrick, « The Hobbes Problem », *AEI Public Policy Papers* (Washington, D.C., 1980): 133.

condamné comme un acte « terroriste » par le gouvernement Duarte, par le gouvernement Carter et par Kirkpatrick elle-même. Or ils furent revendiqués précisément par les Brigades Hernandez Martinez, qui avaient à cette occasion collaboré étroitement avec les forces armées. Un rapport de la CIA publié début 1985 et intitulé *El Salvador: Controlling Rightwing Terrorism* décrit d'ailleurs ces assassinats comme un cas exemplaire de coordination entre « terroristes de droites » et forces de sécurité :

Rightist terrorist groups occasionally coordinate their activities with the security forces, and in some case specific missions and personnel probably overlap different organizations. Perhaps the most outrageous instance of this occurred in November 1980, when masked gunmen abducted leftist political leaders during a news conference held in a Jesuit school near the US Embassy. Security for the affair was provided by a large number of uniformed National Police personnel, yet the abduction of six top leftists occurred in broad daylight without any interference from the authorities²⁷⁸.

A la fin 1980 et au début 1981, la seule réponse proposée par Kirkpatrick et Haig fut de nier l'existence de tout lien entre gouvernement salvadorien et groupes de droite « extrémistes » et d'affirmer au contraire que ce gouvernement était pris en tenaille entre les « terroristes » d'extrême gauche et les « terroristes » d'extrême droite. Cette analyse fut également au cœur du discours de Reagan sur le conflit salvadorien, le président s'efforçant, après sa référence unique du 6 mars 1981 aux « terroristes de droite », de ne plus jamais faire mention de violences autres que celles du FMLN. Au cours de l'année 1981, la période ayant vu l'émergence et la mise en place du discours reaganien sur le « terrorisme », le seul argument présenté par un membre du gouvernement pour expliquer le fait que le gouvernement du Salvador n'était pas impliqué dans le « terrorisme » fut donc non pas d'affirmer que les actes en question ne relevaient pas du « terrorisme » mais bien plutôt de dire que ceux-ci avaient été commis par des « extrémistes » n'ayant aucun lien avec et étant même violemment opposés au gouvernement. Au moins pour ce qui était du meurtre des leaders du FDR et de celui des nonnes fin 1980, cet argument était infondé et contraire à la réalité historique.

²⁷⁸ « El Salvador: Controlling Rightwing Terrorism, An Intelligence Assessment », Directorate of Intelligence, February 1985.

II.1.3 Le Jonathan Institute et la conférence de Jérusalem : exportation du discours israélien sur le « terrorisme international »

Si dans les propos du président américain le danger « terroriste » se localisait essentiellement en Amérique centrale, les caractéristiques principales de ce discours correspondaient non seulement aux analyses mises en avant depuis des années par les régimes militaires de cette région mais étaient également très similaires au discours israélien sur le « terrorisme », un discours que le gouvernement Likoud de Menachem Begin s'efforça, suite à son arrivée au pouvoir en 1977, d'exporter et de normaliser par l'intermédiaire notamment de l'organisation de conférences prestigieuses comme celle organisée au mois de juillet 1979 par le Jonathan Institute.

Cet institut devait son nom à Jonathan Netanyahu, membre des forces spéciales israéliennes ayant trouvé la mort lors du raid d'Entebbe et frère du leader du Likoud et futur premier ministre israélien, Benjamin Netanyahu. Comme le notent Herman et O'Sullivan, les noms des directeurs de cet institut ne sont pas publics mais il semblerait que le Jonathan Institute entretenait des liens étroits avec le gouvernement israélien²⁷⁹. En effet, la liste des participants propose une impressionnante suite d'hommes politiques israéliens, dont Begin et Peres²⁸⁰, ou américains comme George Bush et Henry Jackson²⁸¹, de militaires de haut rang de ces deux pays²⁸², d'experts sur le « terrorisme »²⁸³, et d'intellectuels et personnalités médiatiques²⁸⁴.

Comme l'annonça Benzion Netanyahu, père de Benjamin et Jonathan Netanyahu, dans ses propos d'ouverture, les objectifs du Jonathan Institute et de cette conférence étaient très clairs :

The Jonathan Institute has dedicated itself to explore certain national and international problems, the treatment of which may vitally affect the future of Israel and the entire democratic world. Terrorism is one of these issues. [...] This conference was called to serve as the beginning of a

²⁷⁹ Comme l'indiquèrent plusieurs de ses membres à un journaliste du *Los Angeles Times* à l'époque, la Conférence de Jérusalem de l'été 1979 avait été organisée « with the assistance of the Israeli government ». Brian Crozier, l'un des participants à cet événement, écrivit lui dans le magazine *National Review* que le comité organisateur avait à sa tête Menachem Begin, Moshe Dayan « and most of the famous names in Israel's brief history ». Articles du *Los Angeles Times* et de la *National Review* cités dans Edward Herman and Gerry O'Sullivan, *The « Terrorism » Industry. The Experts and Institutions That Shape Our View of Terrorism* (NY: Pantheon Book, 1989) 105.

²⁸⁰ Furent également présents les ambassadeurs Chaim Herzog, Gideon Rafael et Asher Ben-Notan.

²⁸¹ Furent également présents Jack Kemp et John Danforth.

²⁸² Notamment le Commandant Général Aharon Yariv et le Commandant Général Shlomo Gazit, tous deux israéliens, et le Commandant Général George J. Keegan, un américain.

²⁸³ Furent présents Claire Sterling, Richard Pipes, Robert Moss, Ray Cline, Brian Crozier et Paul Johnson.

²⁸⁴ Notamment Lord Alun Chalfont (Royaume-Uni), Annie Kriegel et Jacques Soustelle (France), Norman Podhoretz et George Will (Etats-Unis).

*new process – the process of rallying the democracies of the world to a struggle against terrorism and the dangers it represents. Against the international front of terrorism we must build an international front of freedom – that of organized public opinion which will move governments to act*²⁸⁵.

Introduisant là un des thèmes principaux de cette conférence, Netanyahu père expliqua ainsi que l'Occident dans son ensemble s'était jusque-là révélé incapable de faire face à cette menace « terroriste », une menace dont il n'avait pas pris toute la mesure :

No common line of attack upon the problem, not even a common line of defense, has been adopted. The few attempts made at forming such defense lines were vitiated by powerful opposing forces. It would be easy to point to some of these forces – *the states of the Eastern bloc and the Arab states* – but this would not constitute the whole answer. The fact is that some Western states have shown a reluctance to take effective measures. [...] *The virtual paralysis in which the free world finds itself, when it comes to forming an answer to terrorism, must be related to moral, no less than to material and political, causes.* It is perhaps amazing, but *much of the free world refuses to recognize what it sees.* What we see is quite a new breed of fighter against the established order of things, one who styles himself a revolutionary, but who differs radically and fundamentally from all revolutionaries known to us from the past²⁸⁶.

Au cœur de l'argument mis en avant par les organisateurs de la Conférence de Jérusalem se trouvait donc l'idée selon laquelle le combat mené depuis de longues années par Israël ne se limitait pas au Moyen-Orient et au conflit entre l'Etat hébreu, les Palestiniens et les pays arabes. Au contraire, les « terroristes » posaient une menace à l'échelle du globe dans son ensemble. Ils constituaient un « front terroriste international » composé de nombreuses organisations « terroristes » — dont la plus dangereuse était l'OLP — mais également et surtout de ces états arabes, totalitaires et alliés de l'Union Soviétique qui utilisaient le « terrorisme international » pour mener une véritable guerre contre le monde occidental et ses valeurs démocratiques. A Entebbe, Jonathan Netanyahu n'avait pas simplement donné sa vie afin de libérer des otages : l'assaut des forces spéciales israéliennes avait participé au contraire du combat contre la « menace terroriste » dans son ensemble, un combat auquel l'ensemble des démocraties occidentales, après être trop longtemps restées sur la touche, se devaient désormais de prendre part elles aussi. Les citoyens du « monde libre » devaient donc prendre pleinement conscience de la nature de cette menace et abandonner leur « relativisme moral ». Pour ce faire, l'Occident devait contrecarrer la campagne de désinformation et de « corruption du langage » conduite depuis des années avec succès par l'Union Soviétique et l'ensemble des défenseurs des

²⁸⁵ Benzion Natnyahu dans Benjamin Netanyahu, ed., *International Terrorism: Challenge and Response: Proceedings of the Jerusalem Conference on International Terrorism* (New Brunswick and London: Transaction Books, 1981) 3.

²⁸⁶ Benzion Netanyahu dans Benjamin Netanyahu, *International Terrorism*, 3.

« terroristes », et se réapproprié le concept de « terrorisme ». Comme l'expliqua Lord Chalfont dans ses remarques cloturant la conférence :

[A] point which has emerged with enormous clarity throughout this Conference has been that *one of the chief aids to such moral subversion and confusion is the degradation of language. We take with us the imperative of using language with precision and care. Language is after all not merely a method of simple communication. Monkeys and dogs can do that. What we have is a precise and precious instrument, and unless we use it with exactitude, we shall neither understand the problems nor even begin to solve them*²⁸⁷.

Henry Jackson, sénateur de l'Etat de Washington, président du très puissant *Armed Services Committee* et figure influente de ce que Justin Vaisse appelle le « deuxième âge du mouvement néoconservateur²⁸⁸ », déclara quant à lui, dans un passage qu'il avait intitulé « Resisting the Corruption of Language » :

*Every free nation must work against Soviet and radical state efforts to define away terrorism. The idea that one person's « terrorist » is another's « freedom fighter » cannot be sanctioned. Freedom fighters or revolutionaries don't blow up buses containing non-combatants; terrorist murderers do. Freedom fighters don't set out to capture and slaughter school children; terrorist murderers do. Freedom fighters don't assassinate innocent businessmen, or hijack and hold hostage innocent men, women, and children; terrorist murderers do. It is a disgrace that democracies would allow the treasured word « freedom » to be associated with the acts of terrorists*²⁸⁹.

Benzion Netanyahu expliqua lui que ce « relativisme moral » était inacceptable et qu'il était donc fondamental d'affirmer haut et fort que le « terrorisme » pouvait bel et bien être défini objectivement et loin de toute arrière-pensée idéologique, la clarté sur ce point permettant d'affirmer avec d'autant plus de poids le caractère profondément immoral du « terrorisme » :

As some nowadays satisfy themselves with the easy moral relativism of « One man's terrorist is another man's freedom fighter, » it was important to establish at the outset the fact that a clear definitional framework exists, regardless of political view. Terrorism – the deliberate and systematic killing of civilians so as to inspire fear – was shown persuasively to be, beyond all

287 Lord Chalfont dans Benjamin Netanyahu, *International Terrorism*, 359.

²⁸⁸ Justin Vaisse, *Histoire du Néoconservatisme aux Etats-Unis* (Paris : Odile Jacob, 2008) 124-130.

²⁸⁹ Henry Jackson in Netanyahu, *International Terrorism*, 36. Selon Norman Podhoretz, lui aussi un néoconservateur : « The Soviet Union is deeply involved in the training, inspiration and financing of terrorist activities throughout the world, including, and perhaps especially, the PLO. *The impulse to deny or blunt this fact is one of the major problems in the fight against terrorism. We have seen that impulse at work in what has been rightly called the conspiracy of silence of governments. We see it at work in the media as well* ». Podhoretz dans Netanyahu, *International Terrorism*, 240. Dans un passage qu'il avait intitulé « Corruption of Language » Jacques Soustelle affirma : *Either spontaneously or through insidious influences from certain circles (e.g., false « liberals » who sympathize with the PLO terrorists, or Soviet agents masquerading as leftist democrats, or even some misguided, « ecumenic » Christians), an alteration of the vocabulary takes place. The murderers are called « patriots », « freedom fighters », « guerrillas ». No hint is given of their brutish cruelty and their cowardly attacks aimed at unarmed civilians, peasants and schoolchildren. The very words used to name them provide the terrorists with an aura of heroism* ». Jacques Soustelle dans Netanyahu, *International Terrorism*, 251.

*nuance and quibble, a moral evil, infecting not only those who commit such crimes, but those who, out of malice, ignorance or simple refusal to think, countenance them. The means and ends of terror groups, it was suggested, are indissolubly linked, and both point to a single direction: An abhorrence of freedom and a determination to destroy the democratic way of life*²⁹⁰.

Ainsi défini, le concept de « terrorisme » faisait référence à un type spécifique de violence contre des populations civiles mais sa portée réelle allait bien au-delà d'une description des moyens utilisés dans tel ou tel conflit. En effet, l'immoralité des moyens ne faisait que révéler celle des fins visées, un « terroriste » n'étant jamais un « combattant de la liberté ». Comme le proposa Ben Wattenberg, chercheur à l'American Enterprise Institute, la réappropriation de la terminologie du « terrorisme » par l'Occident devait donc s'accompagner d'une réappropriation du langage de la liberté :

We have complained, properly so, that the press tends to glorify terrorism, to label terrorists as freedom-fighters. To some measure, terrorists *have been glorified because we have been unsuccessful in glorifying our own cause*. The democracies stand for free, fair, prosperous societies – even in moments of recession, inflation and energy shortages. They remain heirs to an heroic tradition building upon human rights from one generation to the next. *When we again make our own heroes from our own situation, it will be harder for our adversaries to make heroes out of thugs*²⁹¹.

Cette « menace terroriste », qui était aussi une menace contre la liberté, était caractérisée par le rôle d'états proches de l'Union Soviétique recourant au « terrorisme » afin de mener une véritable « guerre » contre le monde occidental, Henry Jackson expliquant :

I believe that *international terrorism is a modern form of warfare against liberal democracies*. I believe that the ultimate but seldom stated goal of these terrorists is *to destroy the very fabric of democracy*. [...] Today's terrorists have modern technology to help them [...] More important, however, these groups receive extensive support from the Soviet bloc. [...] *The primary supporters of international terrorism are the Soviet Union and those States which the Soviets support – the Warsaw Pact and the radical Arab camp. Modern terrorism is a form of « warfare by remote control » waged against free nations or against non-democratic but moderate states which dare to sympathize with freedom*²⁹².

George Bush, ambassadeur des Etats-Unis aux Nations unies de 1971 à 1972, directeur de la CIA de 1976 à 1977, président du parti républicain et futur candidat à la présidence, insista lui aussi sur le rôle central joué par les états dans le « terrorisme international »²⁹³, au premier rang

²⁹⁰ Benzion Netanyahu dans Benjamin Netanyahu, *International Terrorism*, 1.

²⁹¹ Ben Wattenberg dans Netanyahu, *International Terrorism*, 249.

²⁹² Henry Jackson dans Netanyahu, *International Terrorism*, 35.

²⁹³ Dans son intervention, qu'il avait intitulée « The Terrorist State », Moss déclara à ce propos : « The states that provide official backing for international terrorism include (a) the Soviet Bloc countries, Cuba and North Vietnam; (b) the radical Arab States – Libya, Syria, Iraq, South Yemen, Algeria; (c) and Iran. There is a powerful lobby that is calling for the most dangerous imaginable new addition: an independent Palestinian Arab State. [...] The creation of

desquels il plaça l'Union Soviétique et son système « totalitaire » :

All terrorism retains as a common denominator its totalitarian and antihuman character. [...] It is time that nations who school and train terrorists be compelled to face the onus of world opinion. Evidence presented at this conference of Soviet involvement must be widely disseminated. If the Soviets want relaxation of tensions, one way to start would be for them to renounce any terrorist training²⁹⁴.

Il condamna également l'incapacité des Nations unies à lutter contre le « terrorisme international », affirmant que « That organization has shown neither the ability nor yet the willingness to come close to an acceptable definition of international terrorism », une critique reprise par de nombreux participants ainsi que par Benjamin Netanyahu dans la préface de l'ouvrage reprenant les actes de cette conférence :

It was the intolerable spectacle of legitimization of terror groups and the frequent capitulation to their demands that made the Jerusalem Conference so necessary. The United Nations has proven itself to be hopelessly incapable of dealing with the problem. The Western governments themselves have too often tried to make their separate deals, fearing that a fullfledged battle against terrorists and their supporters could have negative economic or political consequences. In the face of such paralysis, pusillanimity and impotence, the Jerusalem Conference was convened to begin the formation of an anti-terror alliance in which all democracies of the West must join²⁹⁵.

Lors de cette conférence, l'ensemble des hommes politiques, militaires et experts américains défendirent des positions exactement identiques à celles mises en avant par leurs homologues israéliens²⁹⁶ et ayant été au coeur du discours politique de l'Etat hébreu depuis de nombreuses années, un héritage embrassé ouvertement par le général George Keegan, chef du renseignement militaire américain de 1972 à 1977 et membre de la fameuse *Team B*²⁹⁷ ayant accueilli nombre de futurs néoconservateurs au milieu des années 1970 :

an independent Palestinian Arab State on the West Bank under PLO domination would not simply constitute the addition of one more terrorist state to the already lengthy list: *it would represent a quantum leap in the capabilities of the international terrorist movement* ». Moss dans Netanyahu, *International Terrorism*, 130.

²⁹⁴ Bush ajouta: « Some objective characteristics and definitions have been worked out, and, it would seem, could be accepted by the international community as the basis for a common front against a common evil. *That this has not been the case points to the continued existence of a greater evil – and that is, official state terror. Russian Bolsheviks saw clearly that state terror was the most efficient form of terror. Its leading practitioner Stalin is suitably remembered by his pithy comment that one death is tragedy but millions of deaths are only statistics. The totalitarian states of today produce terror on a staggering scale; and, naturally, we tend to fear the isolated act of the terrorist more than the chronic horror of totalitarianism* ». George Bush dans Netanyahu, *International Terrorism*, 334.

²⁹⁵ Benjamin Netanyahu dans Netanyahu, *International Terrorism*, Foreword.

²⁹⁶ Bush déclara par exemple : « I am pleased to have renewed old acquaintances, made new ones, and learned more of the most advanced thinking about this cancer of civilization that we call international terrorism ». George Bush dans Netanyahu, *International Terrorism*, 332.

²⁹⁷ Sur la *Team B* et les néoconservateurs, voir notamment Vaisse, *Histoire du Néoconservatisme*, 167-171.

It is altogether fitting that the counter-assault against international terrorism begin here in Israel – where the world finds the only liberal democracy not yet so immobilized by illusion that it cannot still deal effectively with the reality of survival. [...] It is fitting also because the Israeli uniformed professionals and a few of their distinguished political leaders are among the few groups in the Free World who have held correctly that the Soviet Union means ultimately to subjugate or dominate all who are free, that their weapons of conflict encompass the entire spectrum of direct and indirect means of human capacity for deceit, treachery and violence, and that terrorism – in its strategic form – is in the main a product of the Soviet Union's leadership, direction and support²⁹⁸.

Au milieu de ce consensus israélo-américain total, les seules voix discordantes furent celles de participants européens. Joop Den Uyl, ancien premier ministre des Pays Bas et président du parti travailliste hollandais, rejeta ainsi l'idée selon laquelle l'Union Soviétique serait au cœur d'un « réseau terroriste international²⁹⁹ ». Eric Silver, correspondant du *Guardian* et de l'*Observer* en Israël, considéra lui comme totalement illégitime la critique des médias selon laquelle il ne serait pas professionnel ou objectif d'incorporer à une analyse de la situation au Moyen-Orient les causes et demandes des Palestiniens sous prétexte que des groupes combattant en leur nom se livraient au « terrorisme³⁰⁰ ». Enfin Harry Van Den Bergh, un ancien membre socialiste du parlement hollandais, proposa une sévère critique d'une approche du problème du « terrorisme » qu'il considérait comme totalement déséquilibrée car ne s'intéressant qu'au rôle joué par l'Union Soviétique et ses alliés dans le « terrorisme international » tout en demeurant totalement muette sur les politiques suivies par les pays occidentaux eux-mêmes :

I doubt whether it is useful that so many speakers have been speaking in terms of communism as a conspiracy behind almost everything in the world, and on the other side, talked of the free world. I doubt whether this is a useful approach and I doubt whether it is a justified approach. [...] If we want to look at a more general view, a more general approach to why movements sometimes commit terrorist acts, I think also we should look at our own responsibility in Western countries. I ask the question : How far are Western countries themselves – or in particular, their intelligence services – responsible for lack of freedom and repression in parts of the world that belong to the so-called Western commercial interests? If we look at one side, it is incumbent upon us also to look at the other side of the world, where Western countries and Western intelligence services are until today responsible for repression and a lack of freedom. I refuse, as a Social Democrat, to look at one side and to say nothing about the other side. Another remark in this general framework. If liberation movements (and a few of us have talked about that), for instance in Africa, turn to Moscow, and I know it has happened many times and I regret that, it is because in many cases the free world chose to support its own commercial and economic interests, instead of showing an understanding of the wish for national freedom and liberty. We Dutch have learned a hard lesson from our Indonesian experience in our former colonies. But the same has happened in Africa and elsewhere and today in Latin America, because it seems that freedom in the view of

²⁹⁸ George J. Keegan dans Netanyahu, *International Terrorism*, 339.

²⁹⁹ Joop Den Uyl dans Netanyahu, *International Terrorism*, 169, 215-219.

³⁰⁰ Eric Silver dans Netanyahu, *International Terrorism*, 259-260.

quite a few people can only exist in the Western world, and not in other parts of the world. If the people there – I say this regretfully – turn to Moscow, we should ask ourselves whether we have not fulfilled our responsibility to freedom and liberty in a very selective way³⁰¹.

II.2 Une « menace terroriste » qui demeure localisée en Amérique centrale (janvier 1982-octobre 1983)

Au cours de l'année 1982, Reagan eut recours à la terminologie du « terrorisme » à 37 reprises, notamment pour faire référence à des types d'actes « terroristes » spécifiques comme les attaques contre des diplomates ou le risque de « terrorisme nucléaire ». Mais il continua surtout à présenter la menace « terroriste » comme un danger global ayant pour origine les volontés hégémoniques soviétiques et à affirmer que c'était son existence qui justifiait l'abandon de la politique suivie par le gouvernement Carter et la reprise de l'aide économique et militaire aux états d'Amérique centrale alliés des Etats-Unis. Il n'utilisa par contre la terminologie du « terrorisme » qu'à une seule reprise pour faire référence aux conflits du Moyen-Orient.

Le 24 février 1982, s'exprimant devant le Conseil Permanent de l'Organisation des Etats d'Amérique, le président américain proposa un résumé complet de la manière dont son gouvernement appréhendait les conflits en Amérique centrale et la « menace terroriste » pesant sur cette région du monde :

Our economic and social program cannot work if our neighbors cannot pursue their own economic and political future in peace, but must divert their resources, instead, to fight imported terrorism and armed attack. Economic progress cannot be made while guerrillas systematically burn, bomb, and destroy bridges, farms, and power and transportation systems—all with the deliberate intention of worsening economic and social problems in hopes of radicalizing already suffering people. [...] A determined propaganda campaign has sought to mislead many in Europe and certainly many in the United States as to the true nature of the conflict in El Salvador. Very simply, guerrillas, armed and supported by and through Cuba, are attempting to impose a Marxist-Leninist dictatorship on the people of El Salvador as part of a larger imperialistic plan. If we do not act promptly and decisively in defense of freedom, new Cubas will arise from the ruins of today's conflicts. We will face more totalitarian regimes tied militarily to the Soviet Union—more regimes exporting subversion, more regimes so incompetent yet so totalitarian that their citizens' only hope becomes that of one day migrating to other American nations, as in recent years they have come to the United States. I believe free and peaceful development of our hemisphere requires us to help governments confronted with aggression from outside their borders to defend themselves. For this reason, I will ask the Congress to provide increased security assistance to help friendly countries hold off those who would destroy their chances for economic and social progress and political democracy. Since 1947 the Rio Treaty has established reciprocal defense responsibilities linked to our common democratic ideals. Meeting these responsibilities is all the more important when an outside power supports terrorism and

³⁰¹ Harry Van Den Bergh dans Netanyahu, *International Terrorism*, 287-288.

*insurgency to destroy any possibility of freedom and democracy*³⁰².

Dans ce discours comme dans tant d'autres sur la situation en Amérique centrale, les régimes alliés aux Etats-Unis étaient présentés comme les victimes d'actes de « subversion », de « guerrilla » et de « terrorisme » dirigés par Moscou³⁰³, des termes utilisés par le président américain comme s'ils étaient synonymes les uns des autres. Si Reagan ne déclara jamais explicitement comment il définissait le « terrorisme », ses discours sur le rôle du Nicaragua au Salvador étaient informés par une définition très large de ce concept, puisqu'il était utilisé pour qualifier la destruction de fermes ou des attaques contre les systèmes de transports ou l'infrastructure énergétique et économique³⁰⁴. Une telle définition confirmait les propos de Dyess, porte-parole du Secrétaire d'état, qui en janvier 1981 avait décrit la position de Haig sur la question de la manière suivante :

[Haig] actually was using the word terrorism rather loosely to include Soviet support of « national liberation movements » and propaganda advocating « armed struggle, » as in El Salvador and Namibia. All of this can be broadly defined as terrorism, Dyess claimed, because it « creates a climate in which terrorism flourishes »³⁰⁵.

Dans un article du *New York Times* publié en 29 août 1981, Gwertzman rapporta quant à lui que le secrétaire d'état, après avoir fait référence à la destruction de lignes électriques et de canalisations d'eau, avait affirmé : « We've witnessed the guerrilla movement resort to *straight*

302 Reagan, 24 février 1982, *The Public Papers of the President*.

303 Reagan, 24 février 1982, *The Public Papers of the President*. Le 8 avril, lors d'une visite à la Barbade, Reagan affirma : « *Rebels, supplied by the Soviet Union through Cuba and Nicaragua, are attempting to shut the door on democracy for the people of El Salvador. [...] Very effective worldwide propaganda has tried to convince the world that Communist guerrillas and terrorists were freedom-fighters representing and having the support of the people of El Salvador* ». Le 28 avril, le président américain déclara devant un parterre de PDG des plus grandes entreprises américaines que les Caraïbes étaient une artère commerciale stratégique majeure pour les Etats-Unis puis ajouta : « *It's in our own vital interest to help our Caribbean friends to protect themselves from hostile, foreign-inspired forces that would impose an alien ideology through the use of violence and terrorism* ». *The Public Papers of the President, 28 avril 1982*. Le 28 février, suite à une attaque la veille de membres du FMLN contre la plus grande base de l'armée de l'air du Salvador, attaque au cours de laquelle plusieurs avions avaient été détruits, la Maison blanche fit un communiqué démontrant à quel point tout recours à la force du FMLN relevait, selon le gouvernement Reagan, du « terrorisme ». Ce communiqué condamnait ces actes « terroristes » et affirmait : « *We cannot allow terrorists committed to achieving power through violence and the destruction of the country's economic infrastructure to undermine these efforts* » en direction de plus de démocratie en Amérique centrale. *The Public Papers of the President, 28 février 1982*.

³⁰⁴ De la même manière, lors d'une conférence de presse le 10 novembre 1981, Reagan avait déclaré : « *It is true the guerrillas have switched their tactics now. Unable to win a military victory, they have switched them to hit-and-run tactics against the infrastructure of industry and the economy, trying to bring down the government by destroying the economy. [...] It cannot be denied, the guerrillas, with their terrorist tactics in El Salvador, have failed miserably in an attempt to bring the population over on their side. The populace is still in support of the government* ». Reagan, *The Public Papers of the President*, 10 novembre 1981.

³⁰⁵ Dyess cité dans *Time Magazine*, January 23, 1981.

terrorism, the kind of activity which reflects their failure and frustration in major force operations³⁰⁶ ».

Le 8 juin, le président Reagan utilisa la terminologie du « terrorisme » dans le contexte de la situation au Moyen-Orient. Non seulement s'agissait-il là de la première et dernière fois que le président américain allait mentionner, en 1982, la question du « terrorisme » en rapport avec Israël, mais ce discours ne fut même pas prononcé à l'intention du peuple américain. C'était en effet devant le parlement britannique que Reagan déclara :

In the Middle East now the guns sound once more, this time in Lebanon, *a country that for too long has had to endure the tragedy of civil war, terrorism, and foreign intervention and occupation*. The fighting in Lebanon on the part of all parties must stop, and Israel should bring its forces home. But this is not enough. We must all work to stamp out the scourge of terrorism that in the Middle East makes war an ever-present threat³⁰⁷.

Au cours de la deuxième moitié de 1982, la plupart des discours du président américain faisant référence à la menace « terroriste » portèrent à nouveau essentiellement sur les conflits d'Amérique centrale, le recours au « terrorisme » continuant à être présenté comme l'outil privilégié choisi par Moscou pour imposer son « idéologie étrangère » et profondément anti-démocratique³⁰⁸. En mars 1983, lors d'un long discours devant l'Association des chrétiens

³⁰⁶ Gwertzman, *The New York Times*, 29 août 1981.

³⁰⁷ Reagan, 8 juin 1982, *The Public Papers of the President*. Réaffirmant à nouveau que les politiques poursuivies par l'Union Soviétique étaient à la source de la menace posée par le « terrorisme international », Reagan s'exprima le 17 juin 1982 devant l'Assemblée générale des Nations unies dans les termes suivants : « *Soviet-sponsored guerrillas and terrorists are at work in Central and South America, in Africa, the Middle East, in the Caribbean, and in Europe, violating human rights and unnerving the world with violence* ». Le 19 juillet le président américain déclara que « we can fully appreciate the fear of those who don't want the truth to reach the people of the Communist world, those who are willing to violate flagrantly the Helsinki agreements or even to engage in terrorist violence to stifle the truth—for the events in Poland during the last 2 years show that when given air time and a little breathing space, the truth becomes a powerful weapon, one which even the most repressive police states must fear ». Reagan, 17 juin 1982, *The Public Papers of the President*.

³⁰⁸ Le 14 juillet, le président Reagan déclara ainsi, suite à un entretien avec son homologue du Honduras, Roberto Suazo Cordova : « I told the President of our shock on learning of *the recent terrorist attacks against power stations in Honduran territory, which cut off vital electricity to hospitals, water, and to other essential facilities* ». Dans une Lettre aux Vénézuéliens sur la Paix dans le Monde et la Situation en Amérique centrale, Reagan écrivit, le 5 novembre, que « Both Costa Rica and Honduras have been victimized by *Nicaraguan-supported terrorist attacks* », ajoutant : « Nicaragua has developed its military potential entirely out of proportion to its objective defense needs. [...] The root cause of so much concern in the region, however, is Cuba's military buildup ». Le 3 décembre, le président américain et son homologue colombien annoncèrent que leurs deux pays « called for all the states of Central America, on a basis of reciprocity and verification to renounce the importation of heavy offensive weapons that could be used to attack a neighbor and to end *support for terrorists and subversion against neighbors* to begin internal reconciliation, enabling dissidents to participate again in public life within established institutions ». Le lendemain, suite à la ratification d'un traité d'extradition entre les Etats-Unis et le Costa Rica, Reagan déclara que ces deux pays désiraient « a halt to *foreign support for terrorist and subversive elements* working toward the violent overthrow of other governments; an end to arms trafficking, the importation of heavy weapons, and the buildup of armaments and forces beyond that required for legitimate defense ». Le 22 décembre enfin, il présenta l'Initiative du

évangéliques, le président américain qualifia l'Union Soviétique d' « Empire du Mal » (*evil empire*):

If history teaches anything, it teaches: simple-minded appeasement or wishful thinking about our adversaries is folly - it means the betrayal of our past, the squandering of our freedom. [...] So, I urge you to speak our against those who would place the United States in a position of military and moral inferiority. [...] So, in your discussions of the nuclear freeze proposals, *I urge you to beware the temptation of pride - the temptation of blithely declaring yourselves above it all and label both sides equally at fault, to ignore the facts of history and the aggressive impulses of an evil empire, to simply call the arms race a giant misunderstanding and thereby remove yourself from the struggle between right and wrong and good and evil*³⁰⁹.

Le conflit de la Guerre froide ayant été très clairement positionné au cœur même du discours du président américain, au cours des mois suivants celui-ci continua à présenter la « menace terroriste » comme l'une des plus sérieuses et dangereuses manifestations des velléités hégémoniques du bloc communiste, la question du « terrorisme » séparant très clairement les pays « civilisés » et du « monde libre » de leurs ennemis « communistes » et « totalitaires ». Comme au cours des années précédentes, la terminologie du « terrorisme » allait être utilisée essentiellement pour faire référence à la situation en Amérique latine, Reagan ne mentionnant la question dans le contexte des événements au Moyen-Orient qu'à une seule reprise, en relation au conflit entre Israël et les forces palestiniennes positionnées au Liban. Si le président américain utilisa bien à quelques reprises la terminologie du « terrorisme » pour faire référence à des actes « terroristes » spécifiques comme les attaques contre l'ambassade américaine et la caserne des Marines à Beyrouth, la tentative d'assassinat du président Coréen en Birmanie et la destruction en plein vol d'un avion civil Coréen par l'armée de l'air soviétique, dans la plupart de ses discours Reagan continua à utiliser les concepts de « terrorisme », de « subversion » et de « guerrilla » comme s'ils étaient synonymes les uns des autres.

Au cours des 18 mois précédents Reagan s'était, à la demande expresse de son conseiller James Baker, relativement rarement exprimé sur la question de l'Amérique centrale mais comme le note William LeoGrande : « [In early 1983] it was clear that without Reagan, no big aid package [for El Salvador] would survive the congressional gauntlet. [...] So the administration

Bassin des Caraïbes devant les ambassadeurs des pays de l'OAS, déclarant que ce programme allait avoir pour objectif de fournir « limited assistance to help small countries struggling for democracy to *defend themselves against foreign-supported insurgents or terrorists determined to impose their own totalitarian ideas* ». Reagan, *The Public Papers of the President*.

309 *The New York Times*, 9 mars 1983.

committed its greatest asset to the battle – the president himself³¹⁰ ». Les propos du président républicain le 22 février 1983 représentent un exemple caractéristique de la centralité de la question de la « menace terroriste » dans le discours de politique étrangère reaganien vis-à-vis des conflits en Amérique centrale. Au début de ce discours, Reagan revint sur les circonstances dans lesquelles il avait été élu à la Maison blanche fin 1980 :

The reports of all these capable officials have given us a timely survey of the international scene. It's an encouraging one, marking substantial progress since that day in August of 1980 when I asked for and received your help. The international situation then was truly alarming for all who cared about America and the cause of peace and freedom. Our country was the target for countless political and terrorist attacks all around the globe. [...] *The Soviets sent their Cuban mercenaries to Angola and Ethiopia, used chemical weapons against innocent Laotians and Cambodians, and invaded Afghanistan—all with impunity. Perhaps the most degrading symbol of this dismal situation was the spectacle of Iranian terrorists seizing American hostages and humiliating them and our country for more than a year*³¹¹.

Deux ans plus tard, la menace « terroriste » demeurait, selon le président américain, tout aussi sérieuse, comme en témoignait le rôle joué par l'Union Soviétique en Amérique centrale et notamment au Salvador :

When countries must divert their scarce resources from economic development *in order to fight imported terrorism or guerrilla warfare*, economic progress is hard to come by. *Security assistance, therefore, is an integral part of our aid policy with respect to Latin America and the developing world in general. [We] must ensure that the governments of El Salvador and other Central American countries can defend themselves against the Marxist guerrillas and [who] receive guns, training, and money through Cuba and Nicaragua. The United States cannot and will not allow Marxist terrorism and subversion to prevail in Central America*³¹².

³¹⁰ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 201.

³¹¹ Reagan, 22 février 1983, *The Public Papers of the President*.

³¹² Reagan, 22 février 1983, *The Public Papers of the President*. Les termes de « terroristes » et de « guerrillas » continuaient à être utilisés par Reagan de manière interchangeable. Le 27 avril, le président américain déclara à propos de la situation au Salvador : « *Guerrilla bands and urban terrorists were portrayed in a worldwide propaganda campaign as freedom fighters, representative of the people* ». Lors d'une série de questions-réponses, le 4 mai, il expliqua : « *Time is on the side of the guerrillas and they aren't something that is instantly resolved, just as terrorism isn't something that can be curbed just by normal police actions. These are very difficult things. The hit-and-run tactics of guerrillas are similar to terrorist activities* ». Le 26 mai, lors d'un entretien avec des journalistes étrangers, Reagan proposa l'analyse suivante de la situation au Salvador : « *The guerrillas were going to move in with terrorist groups, and move in closer to the capital, and try to bring terrorist acts right to the very heart of the capital of El Salvador* ». Le 2 juin, certains membres de l'opposition salvadorienne suggérèrent qu'ils étaient prêts à assassiner les conseillers militaires américains présents sur leur territoire. Questionné à ce propos, Reagan répondit : « *That should be a revelation to all of those people who have been believing that the guerrillas are some kind of noble freedom fighters. They aren't. They're murderers and terrorists* ». Le 21 juillet, le président américain expliqua que le succès politique du gouvernement du Salvador dépendait d'un arrêt de la violence et ajouta : « *You have got to let them proceed with these reforms without getting murdered by terrorists who want a continuation of what we've seen too much of in the past, and that is revolutions that only overthrow one set of rulers in order to establish another set of rulers* ». Le 23 août, il affirma que « *In El Salvador, democracy is beginning to work even in the face of externally supported terrorism and guerrilla warfare* ». Reagan, *The Public Papers of the President*.

Dans les discours du président américain, le gouvernement du Salvador était décrit comme réformateur, de plus en plus démocratique et confronté à une menace « terroriste » soutenue par des puissances étrangères comme Cuba, le régime Sandiniste et l'Union Soviétique. Si les conflits internes au Salvador et au Nicaragua étaient donc présentés comme intimement liés et comme devant être appréhendés dans le contexte plus large de la guerre froide, c'était uniquement dans ses discours visant à défendre le programme d'aide au Salvador que Reagan utilisa la terminologie du « terrorisme ». A l'époque, lorsqu'il s'exprimait sur le sujet de l'aide aux Contras, le président américain assurait par contre que l'objectif de cette aide était très étroit et se limitait simplement à mettre fin au flot d'armes entre le Nicaragua et les groupes opposés au gouvernement du Salvador.

Au cours des 6 derniers mois de 1983, Reagan utilisa la terminologie du « terrorisme » en réaction à trois actes spécifiques, à savoir la tentative d'assassinat du premier ministre sud coréen à Rangoon, la décision de l'armée soviétique d'abattre un avion de ligne en plein vol et l'attaque contre les Marines stationnés à Beyrouth. Il continua également à insister sur le rôle central joué par l'Union Soviétique dans le « terrorisme international » et à affirmer que l'ensemble des conflits de la Guerre froide pouvaient être décrits comme opposant d'un côté les pays du monde « libre » et opposés au « terrorisme, » de l'autre les pays ou groupes du bloc communiste faisant du « terrorisme » leur arme privilégiée.

Le 1^{er} septembre 1983, un avion de la compagnie Korean Airlines fut abattu en plein vol par l'Armée de l'Air Soviétique, 269 personnes y trouvant la mort. La réaction immédiate du président Reagan fut de qualifier cet acte commis par les forces armées de l'Union Soviétique d'acte de « terrorisme », puis de le présenter comme un symbole du gouffre séparant les valeurs que prétendaient défendre les leaders communistes et les actions de ces derniers, comme le symbole du gouffre séparant ces actions et les valeurs défendues par le monde « civilisé » :

While events in Afghanistan and elsewhere have left few illusions about the willingness of the Soviet Union to advance its interests through violence and intimidation, all of us had hoped that certain irreducible standards of civilized behavior, nonetheless, obtained. But this event shocks the sensibilities of people everywhere. The tradition in a civilized world has always been to offer help to mariners and pilots who are lost or in distress on the sea or in the air. Where human life is valued, extraordinary efforts are extended to preserve and protect it, and it's essential that as civilized societies, we ask searching questions about the nature of regimes where such standards do not apply. Beyond these emotions the world notes the stark contrast that exists between Soviet words and deeds. What can we think of a regime that so broadly trumpets its vision of peace and global disarmament and yet so callously and quickly commits a terrorist act to sacrifice the lives of innocent human beings? What could be said about Soviet credibility when they so flagrantly

lie about such a heinous act? What can be the scope of legitimate and mutual discourse with a state whose values permit such atrocities? And what are we to make of a regime which establishes one set of standards for itself and another for the rest of humankind³¹³?

Pour le président Reagan, le terme de « terrorisme » pouvait donc être utilisé pour faire référence au recours à la force de la part des forces armées d'un état, et notamment de ses forces aériennes. Dans le discours du président Reagan, le monde était aisément divisible en deux blocs distincts, les Etats-Unis et leurs alliés formant le « monde libre » d'un côté, l'Union Soviétique et ses alliés formant le bloc « communiste » et « totalitaire » de l'autre. Le monde pouvait également être divisé entre les pays « terroristes » et les pays opposés au « terrorisme », une ligne de faille qui, comme le confirment par ailleurs les propos de Reagan lors du banquet Annuel de la *National Rifle Association*, se superposait parfaitement à celle de la Guerre froide :

*It isn't America that attacks and occupies other countries; we conduct no worldwide campaign of subversion and terrorism; we don't have to build walls to keep our people in, or use armies of secret police and gulag prison camps to keep them quiet*³¹⁴.

II.3 L'attaque contre les Marines stationnés à Beyrouth : apparition de la notion de « state-sponsored terrorism » et évolution du discours reaganien sur la guerre du Liban (oct-nov 1983)

A Beyrouth, le 23 octobre 1983, une fourgonnette bourrée d'explosifs enfonça les barrières de sécurité situées à l'entrée de la base où étaient stationnés les Marines américains, la détonation pulvérisant leur caserne, faisant plus de 250 victimes parmi les forces américaines. Une attaque simultanée dans un autre quartier de la capitale libanaise fit quant à elle une trentaine de victimes parmi le contingent militaire français.

Le 24 octobre 1983, le président Reagan déclara que « Yesterday's acts of terrorism in Beirut which killed so many young American and French servicemen were a horrifying reminder of the type of enemy that we face in many critical areas of the world today-vicious, cowardly, and ruthless³¹⁵ ». L'attaque contre les Marines fut donc condamnée sans ambiguïté par le président américain comme un acte de « terrorisme » alors qu'il s'était agi d'un acte commis non pas contre des populations civiles mais bien plutôt contre une cible militaire. Comme l'écrit Christopher Greenwood :

³¹³ Reagan, 2 septembre 1983, *The Public Papers of the President*.

³¹⁴ Reagan, 6 mai 1983, *The Public Papers of the President*.

³¹⁵ Reagan, 24 octobre 1983, *The Public Papers of the President*.

« Terrorism » can be divided into an inner core and an outer region. In the inner core of any description of terrorism are acts of violence that are regarded as terrorist because of targets selected (such as civilians, nationals of States not directly involved or children) or because of the methods employed (such as the murder of prisoners, hostage-taking or the use of inherently indiscriminate weapons). A common feature of all these actions is that in almost every case they would involve violations of the laws of war if carried out by the armed forces of a State in time of armed conflict. The acts within this inner core are thus inherently contrary to international law³¹⁶.

Mais bien souvent, comme le démontrent les propos de Reagan suite à l'attaque contre les Marines, la terminologie du « terrorisme » était utilisée pour faire référence à des méthodes dont l'immoralité et l'illégalité étaient, de par la nature de leurs cibles, beaucoup plus controversées :

Few descriptions of terrorism, however, stop short at this inner core. Many commentators – and most politicians – go on to apply the label « terrorist » to a range of acts that would not be contrary to international law if they were carried out by the armed forces of a State engaged in an armed conflict. The most significant acts in this outer category are attacks on military targets with weapons that are not prohibited by any rule of international law. When acts in this category are described as terrorist, therefore, it is not because of some inherent wrongfulness on the act itself but rather because of the identity of the perpetrator, the status of the group to which he belongs or the end he is seeking to achieve. Not surprisingly, there is considerable disagreement over which acts in this outer category are correctly described as terrorist³¹⁷.

Non seulement Reagan n'hésita pas à qualifier l'attaque contre les Marines de « terroriste » et à en condamner le caractère profondément immoral mais il affirma également que de telles pratiques ne faisaient que confirmer l'immoralité de l'ensemble des ennemis des Etats-Unis ainsi que le sérieux du danger « terroriste » menaçant les Etats-Unis et leurs alliés à travers le monde. De plus, cette attaque déclencha une révision profonde de la manière dont le président allait présenter la nature même du conflit au Liban. Suite à la mort des 250 Marines américains, Reagan fit en effet sien le discours que les leaders politiques israéliens avaient défendu depuis des années, affirmant que l'invasion du Liban avait été une forme d'auto-défense contre le danger « terroriste » posé par la présence de milliers de palestiniens sur le territoire libanais.

II.3.1 Israël : l'invasion du Liban comme acte d'auto-défense contre la menace « terroriste »

Pendant les six premiers mois de 1981, les Palestiniens de l'OLP se trouvant sur le territoire libanais et Israël se livrèrent à de nombreux échanges militaires. A la mi-juillet, des

³¹⁶ Christopher Greenwood, « Terrorism and humanitarian Law - The Debate over Additional Protocol I », *Israel Yearbook of Humanitarian Law* 19 (1989): 189.

³¹⁷ Greenwood, « Terrorism and humanitarian Law », 189.

roquettes et pièces d'artillerie palestiniennes firent trois victimes civiles parmi la population du village frontalier de Kiryat Shmonah, une attaque suivie de bombardements de l'armée de l'air israélienne contre les installations de l'OLP à Beyrouth qui firent plus de 300 morts et 800 blessés, en grande partie des civils. Tout au long de cette période, les représentants de l'Etat hébreu affirmèrent que leurs recours à la force armée étaient justifiés car relevant du droit à l'auto-défense contre la menace « terroriste » posée par la présence palestinienne au Liban³¹⁸, le premier ministre Menachem Begin déclarant, suite au bombardement de Beyrouth :

*We will not intentionally direct our fire against the civilian population. We shall, however, continue to attack terrorist bases and headquarters, even if they are purposefully located in the vicinity of or within civilian concentrations. Responsibility shall fall on those who seek immunity for themselves by knowingly endangering civilians*³¹⁹.

Grâce à la médiation de Philip Habbib, l'envoyé américain dans la région, un cessez-le-feu fut négocié entre les protagonistes, mais comme le note Benny Morris les événements des derniers mois ressemblaient pour beaucoup d'Israéliens à une défaite tant politique que militaire :

The formidable IAF and IDF artillery had failed to break the PLO in southern Lebanon. Moreover, Israel and the United States had been forced, however indirectly, to negotiate with the hated PLO and to reach an agreement, seemingly spelling some form of parity between that organization and Israel. Some felt that the cease-fire implied the beginning of Israeli recognition of the PLO state-within-the-state had been at least unofficially recognized³²⁰.

Comme l'indiqua la nomination au poste de Ministre de la défense en août 1981 d'Ariel Sharon, un fervent opposant au cessez-le-feu, le gouvernement Begin n'entendait aucunement se contenter du statu quo, ce que Morris commente ainsi :

Israel spent the months between August 1981 and June 1982 *seeking a pretext to invade*. [...] The most immediate problem was the PLO's military infrastructure, which posed a standing threat to the security of northern Israeli settlements. The removal of this threat was to be the battle cry to

³¹⁸ Autre exemple de la centralité de la « menace terroriste » dans le discours israélien, lorsqu'il expliqua son opposition à la vente d'avions espions américains AWACS à l'Arabie Saoudite, Shamir déclara : « *Without Saudi support, the P.L.O. would have remained an insignificant terrorist organization with meager resources. The major sources of financial support for the P.L.O., that runs into several hundred million dollars a year, comes from Saudi Arabia* ». Shamir cité dans *The New York Times*, 6 octobre 1981.

³¹⁹ Begin cité dans *The New York Times*, 18 juillet 1981. Décrivant le rôle joué selon lui par la Syrie dans ce conflit, Mordechai Gur, ancien chef d'état major, déclara lui : « First of all, the Syrians dominate the sea, and they can prevent any reinforcements that come from Libya or other countries to the terrorists. Secondly, they control all the roads from the north to the south, and they can stop all the terrorists' activities in one blow. Thirdly, all the terrorists' headquarters are under the occupation of the Syrian forces, and they can put an end to their activity in one day ». Le lieutenant général Rafael Eytan, chef de l'Etat major israélien, annonça quant à lui que ses forces n'allaient plus désormais épargner les ponts ou routes libanaises utilisées par les « terroristes » et ajouta : « If others suffer, they should press the terrorists to stop their attacks on us ». Gur et Eytan cités dans *The New York Times*, 18 juillet 1981.

³²⁰ Benny Morris, *Righteous Victims: A History of the Zionist-Arab Conflict, 1881-2001* (NY: Vintage Books, 2001) 508.

rouse the Israeli cabinet and public, *despite the fact that the PLO took great pains not to violate the agreement of July 1981. Indeed, subsequent Israeli propaganda notwithstanding, the border between July 1981 and June 1982 enjoyed a state of calm unprecedented since 1968*³²¹.

Avi Shlaim décrit quant à lui comment, tout au long de cette période, les objectifs visés par Begin, Sharon et Eytan (suivant un plan appelé *Big Pines*) étaient beaucoup plus ambitieux qu'un simple désir de contenir la menace « terroriste » posée par l'OLP (l'objectif du plan appelé *Little Pines*) :

The first aim of Sharon's plan was *to destroy the PLO's military infrastructure in Lebanon and to undermine it as a political organization*. The second aim was *to establish a new political order in Lebanon* by helping Israel's Maronite friends, headed by Bashir Gemayel, to form a government that would proceed to sign a peace treaty with Israel³²².

Conscients que la majorité des membres du cabinet n'étaient pas prêts à s'engager sur un tel chemin, Sharon, Begin et Eytan se contentèrent de proposer des frappes militaires limitées contre les positions de l'OLP tout en espérant provoquer ainsi une réponse violente de la part des Palestiniens, ce qui leur fournirait à son tour la justification à une intervention militaire de plus grande envergure. Dans *Defending the Holy Land*, son étude historique de la politique étrangère israélienne, Zeev Maoz écrit à ce propos :

Realizing that there was little or no support in the cabinet for the grand design he had worked out with Begin and Eitan several months earlier, Sharon sliced down his plan into several small pieces. He presented increasingly modest versions of Operation Big Pines to the cabinet. Even with Begin's unflinching support, these truncated versions of the invasion plan were too much for many of the ministers. *One of Sharon's major problems was convincing the ministers of the necessity of a large-scale operation against the PLO given the restraint the latter had displayed since July 1981 (and even then, some ministers had understood that the PLO had been merely reacting to an Israeli provocation)*. Sharon's conclusion was that the PLO needed to be provoked into firing on civilian settlements. Since March 1982 he concentrated his efforts on getting the cabinet to authorize an air strike against PLO targets, using any attack on Israeli targets abroad and in the occupied territories as a pretext for such an operation³²³.

Durant les premiers mois de 1982 et conformément à la position israélienne selon laquelle toute attaque contre des intérêts israéliens où qu'elle eut lieu dans le monde représentait une violation

³²¹ Morris, *Righteous Victims*, 509.

³²² Avi Shlaim, *The Iron Wall: Israel and the Arab World* (NY and London: Norton, 2001) 396. Voir aussi Morris, *Righteous Victims*, 509.

³²³ Zeev Maoz, *Defending the Holy Land: A Critical Analysis of Israel's Security and Foreign Policy* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2006) 191. Shlaim note quant à lui : « Sharon and Eytan, realizing that there was no chance of persuading the cabinet to approve a large-scale operation in Lebanon, adopted a different tactic. They started presenting to the cabinet limited proposals for bombing PLO targets in Lebanon, *expecting that the guerrillas would retaliate by firing Katyusha rockets on Israel's northern settlements and that this would force the cabinet to approve more drastic measures*. The idea was to implement Operation Big Pines in stages by manipulating enemy provocation and Israel's response ». Shlaim, *The Iron Wall*, 397.

du cessez-le-feu, suite à chaque incident à la frontière libanaise, dans la bande de Gaza ou en Europe, Sharon demanda donc au cabinet ministériel de répondre militairement. Tout au long de cette période, la « menace terroriste » demeura quant à elle au cœur du discours des leaders politiques de l'Etat hébreu, Shamir déclarant par exemple suite à l'assassinat d'un diplomate israélien à Paris :

*The Jewish people today has its own state and a defense force, and we will activate this force in order to pressure these terrorist organizations - they, their heads, their leaders, their centers, their bases - everywhere that we find them. We will strike at them without reservation, without end, because we have decided to live and to live in peace*³²⁴.

Deux semaines plus tard, suite à l'explosion d'une mine anti-char au sud Liban ayant causé la mort d'un soldat israélien, un communiqué de l'armée avait affirmé :

*In light of these blatant provocations, the Government has ordered counterattacks against three terrorist targets in Lebanon. The bombed targets served as operational bases for terrorist attacks and sabotage against Israel. These bases contained such materials as 130-millimeter artillery pieces, 120-millimeter mortars, anti-aircraft guns, jeep-mounted recoilless rifles, and vehicles of various sorts used by the terrorists*³²⁵.

Dans la bouche du premier ministre israélien, né en Pologne et ayant perdu ses deux parents et son frère durant l'Holocauste, ce discours prenait souvent une tournure extrême, les « terroristes » palestiniens étant comparés aux Nazis et la menace posée par l'OLP à celle posée par Hitler. Comme le note Shlaim, « [Begin] saw the world as a profoundly anti-Semitic, extremely hostile, and highly dangerous environment. He perceived Arab hostility as an extension of the antisemitism that had resulted in the annihilation of European Jewry³²⁶ ». Au soir du 5 juin 1982, le premier ministre déclara ainsi devant les membres du cabinet :

*Believe me, the alternative to fighting is Treblinka, and we have resolved that there would be no more Treblinkas. This is the moment in which a courageous choice has to be made. The criminal terrorists and the world must know that the Jewish people have a right to self-defense, just like any other people*³²⁷.

Début août, lorsque le président Reagan critiqua la violence du bombardement de Beyrouth par l'armée israélienne, Begin lui envoya le message suivant :

³²⁴ *The New York Times*, 30 mars 1982.

³²⁵ *The New York Times*, 21 avril 1982. Autre exemple de la place centrale occupée par le « terrorisme » dans le discours politique israélien, un article du *New York Times* consacré à la censure officielle des journaux arabes publiés dans les territoires occupés notait : « Proofs marked by the censor show numerous deletions and changes involving articles on the P.L.O. In one story, the description of the P.L.O. as a « national liberation movement » was stricken. In a report on a call by an Israeli committee for « the death penalty against Palestinian commandos, » the censor changed « commandos » to « terrorists » ». *The New York Times*, 30 mars 1982.

³²⁶ Shlaim, *The Iron Wall*, 353.

³²⁷ Begin, cité dans Shlaim, *The Iron Wall*, 404.

I feel as a Prime Minister empowered to instruct a valiant army facing « Berlin » where amongst innocent civilians, Hitler and his henchmen hide in a bunker deep beneath the surface. My generation, dear Ron, swore on the altar of God that whoever proclaims his intent to destroy the Jewish state or the Jewish people, or both, seals his fate, so that which happened once on instructions from Berlin – with or without inverted commas – will never happen again³²⁸.

Lorsque le contenu de ce télégramme fut rendu public dans les pages du *Jerusalem Post* de nombreux israéliens, dont notamment l'écrivain Amos Oz, furent choqués de voir l'Holocauste utilisé par leur Premier ministre pour justifier l'invasion du Liban et le bombardement de Beyrouth : « Hitler is already dead, my dear Prime Minister... *Again and again, Mr. Begin, you reveal to the public eye a strange urge to resuscitate Hitler in order to kill him every day in the guise of terrorists*³²⁹ ». Précisément parce qu'ils étaient très directs et tellement éloignés des discours policés et diplomatiques habituellement prononcés par les leaders politiques occidentaux, les propos de Begin permettent de lever le voile sur des aspects du discours sur le « terrorisme » rarement abordés publiquement. S'adressant à l'Ambassadeur américain en Israël fin décembre 1981, Begin avait en effet affirmé :

You don't have the right, from a moral perspective, to preach to us regarding civilian loss of life. We have read the history of World War II, and we know what happened to civilians when you took action against the enemy. We have also read the history of the Vietnam War, and your concept of « body counts. » We always make efforts to prevent casualties among civilians, but sometimes this is unavoidable, as happened in the bombing of the P.L.O. headquarters. Nevertheless, you punished us, and you suspended the delivery of F-15's[...] You canceled another \$100 million. What did you want to do? To hit us in the pocketbook? In 1946 an English general named Barker lived in this house. Now I live here. When we fought him, you called us terrorists, and we continued to fight. After we attacked his headquarters in the King David Hotel, Barker said, « This race will be affected only when we hit it in its pocketbook. » And he ordered his British soldiers not to patronize Jewish cafes any longer³³⁰.

Pour Begin, la Deuxième guerre mondiale et la Guerre du Vietnam démontraient que les Etats-Unis n'avaient pas hésité à recourir à tous les moyens pour atteindre leurs objectifs quelles que soient les pertes parmi les populations civiles ennemies, les critiques américaines suite aux bombardements israéliens de Beyrouth étant donc, pour le premier ministre israélien, clairement empreintes d'hypocrisie.

³²⁸ Begin, cité dans Shlaim, *The Iron Wall*, 411.

³²⁹ Begin, cité dans Joseba Zulaika, *Terrorism: The Self-Fulfilling Prophecy* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 2009) 150. Un survivant de l'Holocauste, le docteur Shlomo Schmalzman, fit une grève de la faim afin de protester contre les propos de Begin. Morris, *Righteous Victims*, 515. Chaika Grossman, un élu de gauche à la Knesset qui avait combattu dans le ghetto de Varsovie, déclara quant à lui : « Return to reality ! We are not in the Warsaw Ghetto, we are in the State of Israel ». Shlaim, *The Iron Wall*, 412.

³³⁰ Begin, cité dans *The New York Times*, 21 décembre 1981.

La référence explicite à l'attaque contre l'Hôtel du Roi David et au fait que le gouvernement américain lui-même avait, à l'époque, considéré nombre de groupes sionistes comme des groupes « terroristes » met quant à elle en relief un aspect fascinant de l'histoire du discours israélien sur le « terrorisme », à savoir qu'il fut popularisé en grande partie par un premier ministre ayant été à la tête d'un groupe, l'Irgun, considéré en effet trente ans plus tôt comme « terroriste » par de nombreux pays occidentaux.

Le 3 juin l'ambassadeur israélien à Londres, Shlomo Argov, fut la victime d'une tentative d'assassinat. Immédiatement, le Mossad détermina que cette attaque avait été le fait du groupe Abu Nidal, ennemi juré de l'OLP et de son leader Yassir Arafat en particulier, et avait très probablement eu pour objectif de provoquer une attaque israélienne contre les forces de ce dernier. Lors de la réunion d'urgence du cabinet qui s'en suivit et au cours de laquelle fut prise la décision d'envahir le Liban, Begin et Eytan ne s'embarrassèrent pas de ces détails :

Begin was visibly agitated. « We will not stand for them attacking an Israeli ambassador ! » he said. « An assault on an ambassador is tantamount to an attack on the State of Israel and we will repond to it! » Avraham Shalom, the head of the General Security Service, reported that the attack was most probably the work of the faction headed by Abu Nidal and suggested that Gideon Machanaimi, the prime minister's adviser on terrorism, elaborate on the nature of that organization. *Machanaimi had hardly opened his mouth when Begin cut him off by saying, « They are all PLO. » Rafael Eytan was equally dismissive of this detail. Shortly before entering the conference room, an intelligence aide told him that AbuNidal's men were evidently responsible for the assassination attempt. « Abu Nidal, Abu Shmidal, » he sneered; « we have to strike at the PLO!* ³³¹ »

Alors que l'OLP n'avait joué aucun rôle dans l'attaque contre Argov et avait respecté le cessez-le-feu négocié par Habbib, pour Begin l'invasion du Liban relevait indiscutablement de la légitime défense contre la « menace terroriste » posée par l'OLP, le premier ministre israélien expliquant ainsi dans une lettre à Reagan datée du 6 juin 1982 :

I feel it is my duty [...] to describe to you the real situation. For the last seventy-two hours, twenty-three of our towns, townships and villages in Galilee have been under the constant shelling of Soviet-supplied heavy artillery and Katyusha rockets by the « P.L.O. » terrorists. Tens of thousands of men, women and children remain day and night in shelters. We have suffered casualties. The terrorists are aiming their guns exclusively at the civilian population. There are many military targets in the area; these are completely « immune ». The purpose of the enemy is to kill - to kill Jews; men, women and children. Is there a nation in the world that would tolerate such, a situation which, after the cessation of hostilities agreement, has repeated itself time and again ³³² ?

³³¹ Shlaim, *The Iron Wall*, 403.

³³² Begin ajouta : « Mr. President, the bloodthirsty aggressor against us is on our doorstep. Do we not have « the inherent right to self-defense? » Does not Article 51 of the Charter apply to us? Is the Jewish State an exception to

II.3.2 Le déni de Reagan sur la position israélienne (jan 1981-oct 1983)

La lettre de Begin était venue en réponse à une lettre du président américain en appelant Israël à la retenue afin d'éviter toute escalade, de maintenir le cessez-le-feu et donc de parvenir à une résolution pacifique de la situation³³³, Reagan n'y faisant pas la moindre référence à la question du « terrorisme », un sujet qui était à l'époque presque totalement absent de ses discours sur la situation au Moyen-Orient. Une recherche des *Public Papers of the President* indique ainsi que, entre janvier 1981 et juin 1982, date de négociation du cessez-le-feu, le président Reagan fit 60 interventions, sous la forme de discours, de conférences de presse ou autres déclarations officielles, contenant les mots « Israel » et « Lebanon ». Parmi ces 60 interventions, effectuées sur une période de 17 mois, le président républicain n'eut pas une seule fois recours à la terminologie du « terrorisme ». Entre le 1 juin 1982 et la fin du mois d'octobre 1983, il fit 72 interventions contenant les mots « Israel » et « Lebanon ». Lors de ces 72 interventions, durant une période de 17 mois, il n'eut recours à la terminologie du « terrorisme » qu'à 7 reprises, dont seulement 3 fois dans le contexte spécifique de l'invasion du Liban. Après son discours du 8 juin 1982 prononcé devant le parlement britannique³³⁴, à l'exception d'une courte référence à la « terreur » dans le contexte du conflit libanais le 30 juin³³⁵, il fallut attendre le 2 février 1983 pour qu'il fasse à nouveau mention du « terrorisme » dans le contexte du conflit libanais, déclarant :

We share with Israel three goals in Lebanon: a speedy withdrawal of all foreign forces, a strong central government for Lebanon with jurisdiction over all its territory, and *full and effective guarantees that southern Lebanon will no longer be used as a staging ground for terrorist attacks against Israel. To achieve these goals will require negotiating flexibility by all of the parties*³³⁶.

all the rules applying to all other nations? [...] I do hope, Mr. President, that you will take into consideration the unique situation in which we find ourselves *as a result of the repeated aggression against us perpetrated by a Soviet-promoted terrorist organization bent on shedding the blood of our people in the Land and abroad* ». Lettre de Begin à Reagan, 6 juin 1982, *The Public Papers of the President*.

³³³ Reagan, 6 juin 1982, *The Public Papers of the President*.

³³⁴ Reagan, 8 juin 1982, *The Public Papers of the President*.

³³⁵ Reagan déclara : « Right now, our goals are—as for the first time in 7 years the Lebanese seem to be trying to get together, and their factions have come together seeking a way to have a central government and have control of their own country and to have a single Lebanese army. That is one of the goals we would like to see. *The other goal would be the guaranteeing of the southern border with Israel, that there would be no longer a force in Lebanon that could, when it chose, create acts of terror across that border.* And the third goal is to get all the foreign forces—Syrians, Israelis, and the armed PLO—out of Lebanon ». Reagan, 30 juin 1982, *The Public Papers of the President*.

³³⁶ Reagan, 2 février 1983, *The Public Papers of the President*.

Au cours des huit mois ayant séparé ces deux remarques, le président américain tint une conférence de presse avec Begin³³⁷ puis Shamir³³⁸, présenta dans le détail les objectifs poursuivis par les Etats-Unis³³⁹, annonça le déploiement des forces armées américaines dans la région³⁴⁰, et défendit le Plan Reagan censé apporter une solution au conflit entre Israël et la Palestine³⁴¹ sans jamais utiliser la terminologie du « terrorisme ». L'idée énoncée le 2 février selon laquelle l'un des objectifs de la présence américaine était d'empêcher que le Liban ne serve de base de lancement à des attaques « terroristes » était très proche de celle défendue depuis des années par Israël, mais elle allait aussitôt disparaître du discours du président américain pour ne faire sa réapparition que huit mois plus tard, suite à l'attaque contre les Marines stationnés au Liban³⁴². A partir d'octobre 1983 en effet, le discours de Reagan sur ce conflit subit de profondes transformations, le président américain positionnant la question du « terrorisme » au cœur de son discours, cette terminologie étant utilisée non seulement pour faire référence à cette attaque ainsi qu'à celle contre l'ambassade américaine quelques semaines plus tôt mais également pour qualifier de façon bien plus large les ennemis des Etats-Unis au Liban et pour décrire *a posteriori* la menace qu'avaient fait peser les Palestiniens sur Israël au cours de la période ayant précédé l'invasion du Liban.

³³⁷ Le 21 juin, lors de cette conférence de presse, Reagan déclara ainsi : « It's clear that we and Israel both seek an end to the violence there and a sovereign, independent Lebanon under the authority of a strong, central government. [...] Israel must not be subjected to violence from the north ». Reagan, 21 juin 1982, *The Public Papers of the President*.

³³⁸ Reagan, 2 août 1982, *The Public Papers of the President*.

³³⁹ Le 28 juillet 1982 par exemple, Reagan résuma les objectifs des Etats-Unis de la manière suivante : « the exodus of the armed PLO out of Beyrouth and out of Lebanon » ainsi que l'existence d'un « central government of Lebanon » qui « once again be the authority with a military force, not several militias belonging to various factions in Lebanon. And then we want the foreign forces, Israeli and Syrian both, out of Lebanon ». Reagan, 28 juillet 1982, *The Public Papers of the President*.

³⁴⁰ Le 24 août, le président Reagan annonça au Congrès américain que les gouvernements libanais et israélien avaient conclu un accord organisant le départ de l'OLP du Liban puis mentionna les objectifs du déploiement militaire américain de la manière suivante : « the establishment of conditions under which Lebanon no longer can be used as a launching point for attacks against Israel ». Reagan, 24 août 1982, *The Public Papers of the President*.

³⁴¹ Le 1^{er} septembre il déclara : « The autonomy talks were basically put on hold while we sought to untangle the parties in Lebanon and still the guns of war [but] the Lebanon war, tragic as it was, has left us with a new opportunity for Middle East peace. The question now is how to reconcile Israel's legitimate security concerns with the legitimate rights of the Palestinians. [I] call on the Palestinian people to recognize that their own political aspirations are inextricably bound to recognition of Israel's right to a secure future [and] call on the Arab States to accept the reality of Israel—and the reality that peace and justice are to be gained only through hard, fair, direct negotiation ». Reagan, 1 septembre 1982, *The Public Papers of the President*.

³⁴² A la mi-avril, par exemple, Reagan qualifia de « terroriste » l'attaque contre l'ambassade américaine de Beyrouth ayant fait une quinzaine de victimes mais n'utilisa pas cette terminologie pour faire référence au rôle de la présence militaire américain sur place, cette attaque « terroriste » contre l'ambassade américaine n'étant donc aucunement présentée comme participant d'une quelconque « lutte contre le terrorisme ».

II.3.3 L'attaque contre les Marines à Beyrouth et le revirement reaganien

Une recherche des *Public Papers of the President* indique que, entre octobre 1983 et décembre 1984, Reagan fit 40 interventions contenant les mots « Israël » et « Lebanon ». Au cours de ces 40 interventions, le président américain eut recours à la terminologie du « terrorisme » à 25 reprises, dont 11 fois³⁴³ pour décrire l'invasion israélienne comme ayant été motivée par la nécessité pour l'Etat hébreu de se défendre contre la « menace terroriste » posée par les Palestiniens vivant sur le territoire libanais.

Le 24 octobre, au lendemain des attaques simultanées contre les forces américaines et françaises stationnées à Beyrouth, le président américain condamna très clairement cet acte comme relevant du « terrorisme » puis, trois jours plus tard, affirma dans son long discours suivant l'intervention américaine à la Grenade que tous ces événements, bien qu'ayant lieu à des milliers de kilomètres l'un de l'autre, participaient d'une même menace « terroriste » ayant pour épicrocentre l'Union Soviétique³⁴⁴. Dans les semaines suivantes, à chaque fois que le président Reagan s'exprima sur la crise du Liban et sur l'attaque contre les Marines américains, il décrivit l'intervention israélienne au Liban à la mi-1982 comme ayant eu pour objectif de lutter contre ce danger « terroriste » qui menaçait le reste du monde occidental tout autant que l'Etat hébreu. Lors de son débat de campagne avec Walter Mondale, il déclara ainsi :

When we and our allies - the Italians, the French, and the United Kingdom - went into Lebanon, we went in there at the request of what was left of the Lebanese Government to be a stabilizing force while they tried to establish a government. *But the first - pardon me - the first time we went in, we went in at their request because the war was going on right in Beyrouth between Israel and the PLO terrorists. Israel could not be blamed for that. Those terrorists had been violating their northern border consistently, and Israel chased them all the way to there. Then we went in with the multinational force to help remove, and did remove, more than 13,000 of those terrorists from Lebanon*³⁴⁵.

³⁴³ Les 8 et 19 octobre, 6, 10, 12 et 20 décembre 1983, les 2, 13 et 22 février, 26 septembre et 21 octobre 1984. Reagan, *The Public Papers of the President*.

³⁴⁴ Reagan, 27 octobre 1983, *The Public Papers of the President*.

³⁴⁵ Debate Between the President and Former Vice President Walter F. Mondale in Kansas City, Missouri, 21 octobre 1984, *The Public Papers of the President*. Le 6 décembre 1983 Reagan déclara, lors d'un entretien avec *People Magazine* : « Israel had crossed the border because PLO terrorist units were attacking villages across their northern border from Lebanon ». Le 10 décembre, lors d'une allocution radiodiffusée, il expliqua : « The Palestinians also had a military, the armed PLO. Trained in terrorist tactics by Soviet-bloc nations and Libya, the PLO joined the civil war and attacked Israeli targets, villages and schools across the border between Lebanon and Israel. [...] Syria was asked to intervene and stop the civil war » et « occupied a large part of Lebanon [but] did nothing to control terrorism against Israel's northern border. Israel decided to neutralize the PLO and, in June 1982, mounted a full-scale invasion across the border ». Le 22 février 1984, Reagan expliqua : « Israel had crossed the Lebanese border because of terrorist attacks across her northern border, attacks on her civilians, and Israel had

Cette version historique correspondait exactement au discours développé par Israël depuis des années mais, bien que présentée comme tombant sous le coup de l'évidence, était différente de celle que le président Reagan avait mis en avant au moment même où ces événements s'étaient déroulés. S'il peut paraître ironique qu'une évolution aussi profonde du discours américain soit survenue suite à une attaque contre une cible militaire, la définition très large du « terrorisme » ayant informé cette évolution ne fit en fait que confirmer le rapprochement entre les discours américains et israéliens sur le « terrorisme ». Depuis de nombreuses années en effet, l'Etat hébreu avait qualifié de « terroriste » tout acte violent contre ses intérêts, y compris ceux contre des cibles purement militaires, et lorsque le quartier général de l'armée israélienne au Sud Liban fut détruit par un camion piégé en novembre 1983, le gouvernement israélien tout comme le gouvernement américain le condamnèrent comme un acte « terroriste ». Le 4 novembre, Reagan déclara ainsi que « In the Middle East this morning, we have learned of yet another terrorist assault similar to the attack against our marines, this time against an Israeli site in Tyre, Lebanon³⁴⁶ », Arens annonçant qu'Israël allait se livrer à des représailles et expliquant à ce propos :

To our deep regret, we already know the anatomy of terror. There is a chain reaction, or the phenomenon of terrorist groups which fight each other but are all linked together when an act of terror is carried out. The principal question is therefore not which of the 15 groups that engage in acts of terror perpetrated this specific act; whoever did it received the help of the others³⁴⁷.

II.3.4 L'apparition du concept de « state-sponsored terrorism » et l'alignement de la position reaganienne sur la position israélienne (dec 1983)

Pour le gouvernement américain une attaque contre une cible militaire pouvait donc relever du « terrorisme », le président Reagan faisant, lors de son voyage en Asie en novembre 1983, référence à de multiples reprises et dans le même souffle à l'attaque contre les Marines au Liban, au sort tragique de l'avion de la Korean Airlines et à la tentative d'assassinat du Premier

advanced all the way to Beyrouth. [...] *There were somewhere between ten and fifteen thousand PLO terrorists in Beyrouth, and a pitched war was being fought right there in the streets with thousands of casualties among civilians. Syria was also on Lebanese soil. [The Lebanon government] then arrived at an agreement with Israel for peace between them and a withdrawal of Israel and protection of the northern border so that the terrorist attacks that had prompted their invasion would no longer exist* [and] this much success came to be, terrorist attacks began against the members of the multinational force on the part of those who don't want a peaceful settlement and who don't want a solution to the problem ». Reagan, 6 et 10 décembre 1983 et 22 février 1984, *The Public Papers of the President*.

³⁴⁶ Reagan, 4 novembre 1983, *The Public Papers of the President*.

³⁴⁷ Arens cité dans *The New York Times*, 5 novembre 1983.

ministre sud-coréen à Rangoon³⁴⁸, tous ces actes relevant selon lui d'une seule et unique « menace terroriste³⁴⁹ ». De même, l'intervention à la Grenade permit à l'époque aux Etats-Unis de restaurer leur crédibilité internationale³⁵⁰ mais fut également l'occasion pour Reagan de répéter que les actes « terroristes » ayant récemment fait des victimes américaines en divers points du monde ne devaient pas être appréhendés comme des phénomènes isolés mais au contraire comme participant d'une même « menace terroriste » au cœur de laquelle se trouvait l'Union Soviétique.

Le 25 octobre 1983, les Marines avaient débarqué à la Grenade afin, selon le secrétaire d'état George Shultz, d'assurer la sécurité des citoyens américains vivant sur cette île et d'aider les pays membres de l'Organization of East Caribbean States (OECS) à rétablir l'ordre et à mettre en place des institutions gouvernementales plus démocratiques³⁵¹. Dans son discours du 27 octobre, où il utilisa les termes « terrorisme » et « terroriste » à huit reprises, le président américain expliqua :

Some 2 months ago we were shocked by the brutal massacre of 269 men, women, and children, more than 60 of them Americans, in *the shooting down of a Korean airliner*. Now, in these past several days, violence has erupted again, in Lebanon and Grenada. [...] We have strong circumstantial evidence that *the attack on the marines was directed by terrorists who used the same method to destroy our Embassy in Beirut*³⁵².

Au Liban, la mission des Marines était de tout faire pour que les citoyens d'Israël aient l'opportunité de mener une existence « *free of murder and mayhem and terrorism* » et s'inscrivait dans le conflit plus large opposant le « monde libre » au bloc de l'Est³⁵³ et il en était de même pour la Grenade, où l'intervention américaine était venue en réponse à la fois à la

³⁴⁸ Le 10 octobre 1983, un engin explosif fit 21 victimes parmi l'entourage du président de la Corée du Sud lors de sa visite officielle à Rangoon, capitale de la Birmanie. Réagissant immédiatement à cet événement, un communiqué officiel de la Maison blanche affirma que « The United States deploras this vicious attack, as it does *acts of terrorism whenever and wherever they occur* ». Après enquête, le gouvernement birman détermina que la Corée du Nord avait été impliquée dans cet acte, les coupables étant des officiers de l'Armée de ce pays. Reagan allait utiliser la terminologie du « terrorisme » pour parler de Rangoon le 7, 10 et 12 novembre 1983 et le 27 décembre 1983. Reagan, *The Public Papers of the President*.

³⁴⁹ Le 12 novembre par exemple, Reagan mentionna le sort de l'avion de KAL et l'attaque de Rangoon et déclara : « We in the United States have suffered *a similar savage act of terrorism* in recent weeks. Our marines in Lebanon were murdered *by madmen who cannot comprehend words like « reason » or « decency*. » They seek to destroy not only peace but those who search for peace. We bear the pain of our losses just as you bear the pain of yours ». 12 novembre 1983. Reagan, *The Public Papers of the President*.

³⁵⁰ Voir par exemple Edward Meese dans son livre de mémoires sur ses années passées au sein du gouvernement Reagan. Meese, Edward III, *With Reagan: The Inside Story* (Washington: Regnery Gateway, 1992) 221.

³⁵¹ *The New York Times*, 26 octobre 1983.

³⁵² Reagan, 27 octobre 1983, *The Public Papers of the President*.

³⁵³ Reagan déclara : « Can the United States, or the free world, for that matter, stand by and see the Middle East incorporated into the Soviet bloc? » Reagan, 27 octobre 1983, *The Public Papers of the President*.

menace communiste et à la menace « terroriste »³⁵⁴ :

Two hours ago we released the first photos from Grenada. They included pictures of a warehouse of military equipment, one of three we've uncovered so far. *This warehouse contained weapons and ammunition stacked almost to the ceiling, enough to supply thousands of terrorists.* [...] Grenada, we were told, was a friendly island paradise for tourism. Well it wasn't. *It was a Soviet-Cuban colony being readied as a major military bastion to export terror and undermine democracy. We got there just in time*³⁵⁵.

Derrière chaque acte de « terrorisme » se cachait, au Liban comme à la Grenade, les velléités hégémoniques de l'Union Soviétique, la « lutte contre le terrorisme » étant également une lutte pour la liberté et la démocratie. En conclusion, Reagan expliqua que les Etats-Unis étaient intervenus afin d'aider leurs citoyens en danger et afin d'éviter une répétition du cauchemar de la prise d'otage en Iran puis ajouta :

The events in Lebanon and Grenada, though oceans apart, are closely related. Not only has Moscow assisted and encouraged the violence in both countries, but it provides direct support through a network of surrogates and terrorists. It is no coincidence that when the thugs tried to wrest control over Grenada, there were 30 Soviet advisers and hundreds of Cuban military and paramilitary forces on the island³⁵⁶.

Fin décembre la Commission Long, créée suite à l'attaque contre les Marines stationnés à Beyrouth et dont le mandat était de déterminer comment des troupes américaines avaient pu être aussi vulnérables, d'analyser la nature de la menace « terroriste » et de proposer des mesures devant permettre au Département à la Défense d'y faire face plus efficacement à l'avenir, rendit publiques ses conclusions :

Certain governments and regional entities which have major interests in the outcome of the struggle in Lebanon are users of international terrorism as a means of achieving their political ends. Such nationally sponsored terrorism is increasing significantly, particularly among Middle Eastern countries. [...] The spectrum of armed conflict in Lebanon is bounded by individual acts of terrorism on one end and formal conventional operations on the other. Within these boundaries, warfare continues on three levels: conventional warfare, guerrilla warfare and terrorism. [...] The systematic, carefully orchestrated terrorism which we see in the Middle East represents a new dimension of warfare. [...] These international terrorists, unlike their traditional

354 Au sein même de l'exécutif américain, cette analyse de la situation était loin de faire l'unanimité. Joseph Persico relate par exemple que John Horton, National Intelligence Officer pour l'Amérique latine, fut « perplexe » lorsqu'il entendit le président Reagan ainsi que d'autres membres du gouvernement émettre de telles accusations : « Why are we speaking of a Soviet-Cuban plot? Maurice Bishop was Castro's man. And now, this guy Bernard Coard is in charge. Coard is the Soviets' fair-haired boy. He's just back from Moscow. And it looks like he was in on the Bishop killing. *The Cubans have to be suspicious when their guy, Bishop, gets knocked off and the Russians' boy takes over. But you're talking about Soviet-Cuban collaboration.* » M. Casey « thought for a long time, then said,

« Yeah, you're right. *The Cuban-Soviet stuff is just what Jeane Kirkpatrick is peddling at the U.N. That's the propaganda line* ». Persico, Casey, 355.

355 Reagan, 27 octobre 1983, *The Public Papers of the President*.

356 Reagan, 27 octobre 1983, *The Public Papers of the President*.

counterparts, are not seeking to make a random political statement or to commit the occasional act of intimidation on behalf of some ill-defined long-term vision of the future. For them, terrorism is an integrated part of a strategy in which there are well-defined political and military objectives. *For a growing number of states, terrorism has become an alternative means of conducting state business and the terrorists themselves are agents whose association the state can easily deny. [...] The Commission believes that terrorism as a military threat to U.S. military forces is becoming increasingly serious. As a super power with world-wide interests, the United States is the most attractive terrorist target, and indeed, statistics confirm this observation. Terrorism is warfare « on the cheap » and entails few risks. It permits small countries to attack U.S. interests in a manner, which if done openly, would constitute acts of war and justify a direct U.S. military response. [...] State sponsored terrorism poses a serious threat to U.S. policy and the security of U.S. personnel and facilities overseas and thus merits the attention of military planners. The Department of Defense needs to recognize the importance of state sponsored terrorism and must take appropriate measures to deal with it*³⁵⁷.

Comme le nota ce rapport, le Département à la Défense avait jusque-là défini le « terrorisme » de la manière suivante : « The unlawful use or threatened use of force or violence by a revolutionary organization against individuals or property, with the intention of coercing or intimidating governments or societies, often for political or ideological purposes ». Cette définition était cependant, à l'aune de l'attaque contre les Marines, inadéquate et devait donc être modifiée :

The Commission determined that the 23 October 1983 bombing met the criteria of a terrorist act as defined in DOD Directive 2000.12. While those responsible appear to qualify as a revolutionary organization, *the Commission notes that the formal DOD definition of terrorism does not include conduct or participation in such acts by sovereign States. Since at least indirect involvement in this incident by Syria and Iran is indicated, the Commission believes that the DOD definition should be expanded to include States which use terrorism either directly or through surrogates*³⁵⁸.

Pour les membres de la Commission Long, le concept de « terrorisme » n'était donc pas un concept immuable : le terme de « terrorisme » se devait au contraire de refléter la réalité des usages du « terrorisme » contre les intérêts américains et, en tant qu'outil analytique, de permettre au Pentagone d'anticiper, d'analyser et de contrer les menaces pesant sur les intérêts américains à l'étranger. La même logique avait été à l'œuvre lors de l'élaboration des *National Intelligence Estimates*³⁵⁹, Gordon rejetant par exemple la définition trop étroite de la CIA en expliquant que « A bomb going off in a Paris bistro was an *intelligence problem* whether it was

³⁵⁷ *Report of the Department of Defense Commission on Beirut International Airport: Terrorist Act*, October 23, 1983, 20 December 1983, accessible en ligne à : <http://www.ibiblio.org/hyperwar/AMH/XX/MidEast/Lebanon-1982-1984/DOD-Report/index.html> (date de dernière consultation : 25/09/2010).

³⁵⁸ *Report of the DoD Commission*.

³⁵⁹ Martin and Walcott, *Best Laid Plans*, 51.

carried out by nihilists or was part of some internal struggle among factions of the Palestine Liberation Organization³⁶⁰ ». Toute définition du « terrorisme » se limitant aux actes commis contre des civils innocents excluait précisément les formes de « terrorisme » représentant une « menace militaire de plus en plus sérieuse » pour les forces armées américaines. Elle ne serait donc d'aucune utilité au Département de la défense, et il n'est donc guère surprenant de constater qu'à aucun moment dans ce rapport n'était posée la question de savoir s'il était légitime de qualifier de « terroriste » une attaque contre des Marines, c'est-à-dire contre une cible militaire, les auteurs affirmant par exemple sans aucun commentaire : « *Terrorism against military personnel and facilities is becoming more frequent*³⁶¹ ».

Début 1984 le président américain dénonça à quelques reprises le rôle de certains états, dont notamment la Syrie³⁶², dans le « terrorisme » au Liban pour annoncer finalement, le 22 février, le retrait des troupes américaines de ce pays³⁶³. Les concepts de « state-supported » ou de « state-sponsored terrorism » mentionnés dans le rapport du Département de la défense furent, quant à eux, utilisés pour la toute première fois par Reagan à la fin décembre 1983 et fin janvier 1984 respectivement, et au cours des mois suivant la question de l'aide et du soutien donné par certains états aux groupes « terroristes » occupa une place de plus en plus centrale dans le discours de politique étrangère du président, ce dernier affirmant pour la première fois que les Etats-Unis étaient « en guerre contre le terrorisme ».

³⁶⁰ Gordon cité dans Woodward, *Veil*, 128.

³⁶¹ Rapport de la Commission Long, *The New York Times*, 29 décembre 1983.

³⁶² Au cours d'un entretien avec des journalistes du *Wall Street Journal*, le 2 février 1984, le président Reagan rappela que l'objectif des forces armées américaines au Liban était d'assurer le maintien du calme entre les différents belligérants et de créer ainsi les conditions d'une paix durable, puis déclara que « the terrorist attacks that are being leveled against the multinational forces are being leveled because of the success of this plan ». Le 6 février, il demanda au gouvernement de la Syrie de cesser de « facilitat[e] and suppl[y] instruments for terroristic attacks on the people of Lebanon ». Une semaine plus tard, suite à un entretien avec le roi de Jordanie, il déclara : « [We] agree that terrorism cannot be tolerated and that the leaders of all states must stand together against this new barbarism that threatens civilization. States that condone terrorism undermine their own legitimacy ». Le 22 février enfin, Reagan annonça sa décision de retirer les troupes américaines du Liban « because once the terrorist attacks started, there was no way that we could really contribute to the original mission by staying there as a target just hunkering down and waiting for further attacks ». Reagan, 2 et 6 février 1984, *The Public Papers of the President*.

³⁶³ Le 22 février, Reagan annonça sa décision de retirer les troupes américaines du Liban « because once the terrorist attacks started, there was no way that we could really contribute to the original mission by staying there as a target just hunkering down and waiting for further attacks ». Reagan, 22 février 1984, *The Public Papers of the President*.

II.4 Le « terrorisme d'état », la « guerre contre le terrorisme » et 4 projets de loi sur la lutte contre le « terrorisme international » (1984)

Le 27 décembre 1983, lors d'une conférence de presse au cours de laquelle il présenta les conclusions de la Commission Long, Reagan annonça plusieurs initiatives visant à renforcer la capacité des Etats-unis à lutter contre le « terrorisme international » :

The report draws a conclusion that *the United States and its military institutions are by tradition and training inadequately equipped to deal with the fundamentally new phenomenon of state-supported terrorism*. [...] The thrust of the history of this country is that we've recognized a clear distinction between being at peace with other states and being at war. We have never before faced a situation in which others routinely sponsor and facilitate acts of violence against us while hiding behind proxies and surrogates which claim—they claim they do not fully control. Now, this problem is not unique to Lebanon. We've seen the ugly manifestation in Kuwait, the terrorist bombing in Rangoon, the senseless murder of Turkish diplomats, the attack on the Pope, the bombing of our own Capitol, and on the streets of London. [...] Now, one fact, though, is already obvious: The problem of terrorism will not disappear if we run from it. [...] *For terrorists to be curbed, civilized countries must begin a new effort to work together, to share intelligence, to improve our training and security and our forces, to deny havens or legal protection for terrorist groups and, most important of all, to hold increasingly accountable those countries which sponsor terrorism and terrorist activity around the world. The United States intends to be in the forefront of this effort*³⁶⁴.

Au cours des semaines suivantes, le président américain prononça plusieurs longs discours faisant référence aux conflits dans deux zones géographiques spécifiques, l'Amérique latine et le Moyen-Orient, discours dans lesquels il mentionna le rôle joué par certains états, au premier rang desquels l'Union Soviétique et ses alliés, dans la montée du « terrorisme ». Le 6 avril par exemple, Reagan affirma devant le Center for International and Strategic Studies de l'université de Georgetown que tout au long des années 1970 « increased Soviet support for terrorism, insurgency, and aggression coupled with the perception of weakening U.S. power and resolve greatly exacerbated [international] tensions », une analyse qu'il illustra avec les exemples historiques suivants : invasion du Cambodge par le Vietnam, de l'Aghanistan par l'armée soviétique, extrémisme iranien, crise des otages de l'ambassade américaine, rôle de la Libye en Afrique, engagement militaire soviétique et cubain en Angola et en Ethiopie, subversion en

³⁶⁴ Reagan, 27 décembre 1983, *The Public Papers of the President*. Dans son discours sur l'Etat de l'Union du 25 janvier 1984, le président Reagan déclara que les Etats-Unis « We must not be driven from our objectives for peace in Lebanon by *state-sponsored terrorism*. We have seen this ugly specter in *Beirut, Kuwait, and Rangoon*. It demands *international attention*. I will forward shortly legislative proposals to help combat terrorism. And I will be seeking support from our allies for concerted action ». Reagan, 25 janvier 1984, *The Public Papers of the President*. Après avoir, le 27 décembre 1983, utilisé pour la toute première fois l'expression « *state-supported terrorism* », Reagan utilisa là pour la toute première fois l'expression « *state-sponsored terrorism* ».

Amérique centrale, « and the rise of state-supported terrorism³⁶⁵ ».

Fin avril 1984, le président américain transmet au Congrès américain quatre projets de loi visant à lutter contre le « terrorisme international ». Il insista à cette occasion avec fermeté sur le rôle central joué par certains états dans le « terrorisme international » et affirma pour la toute première fois dans ce contexte d'énonciation représentant les élus de la nation que les Etats-Unis étaient engagés dans une « guerre contre le terrorisme ».

Dans son message aux législateurs, Reagan expliqua que les citoyens américains avaient représenté 40% des victimes du « terrorisme » au cours de la décennie précédente, qu'en 1983 plus de 250 citoyens américains avaient perdu la vie lors d'attaques « terroristes », un record qui s'expliquait avant tout par l'attaque contre les Marines à Beyrouth. Il ajouta également que « *Of special concern to me has been the toll inflicted on our diplomats and members of the Armed Forces* », des propos qui confirment que pour le président Reagan des actes prenant pour cible des militaires pouvant très clairement être qualifiés de « terroristes ». Non seulement le « terrorisme » faisait donc de plus en plus de victimes, très souvent américaines, mais Reagan affirma que :

In recent years, a very worrisome and alarming new kind of terrorism has developed: the direct use of instruments of terror by foreign states. This « state terrorism, » starkly manifest in the recent dreadful spectacles of violence in Beirut, Rangoon, and Kuwait, accounts for the great majority of terrorist murders and assassinations³⁶⁶.

Les états avaient donc parfois recours à des méthodes « terroristes » de façon directe, mais ils pouvaient également y avoir recours de manière indirecte, c'est-à-dire en donnant de l'aide à des groupes « terroristes » :

Also disturbing is state-provided training, financing, and logistical support to terrorists and terrorist groups. These activities are an extremely serious and growing source of danger to us, our friends and our allies, and are a severe challenge to America's foreign policy³⁶⁷.

Pour combattre de manière efficace ces formes de « terrorisme », une collaboration entre l'ensemble des acteurs de la scène politique nationale et internationale allait être nécessaire :

We must also assure that the states now practicing or supporting terrorism do not prosper in the

365 Reagan, 6 avril 1984, *The Public Papers of the President*. Le lendemain, Reagan affirma que lorsqu'il était arrivé au pouvoir les Etats-Unis « faced the greatest foreign policy challenges since World War II », comme par exemple la nécessité de réduire le risque de guerre nucléaire et le besoin de « bring greater stability to regions riddled by terrorism and revolutionary violence that threatened our interests and, ultimately, our security ». Reagan, 7 avril 1984, *The Public Papers of the President*.

366 Reagan, 26 avril 1984, *The Public Papers of the President*.

367 Reagan, 26 avril 1984, *The Public Papers of the President*.

designs they pursue. *We must assure that international forums, such as the United Nations, take a balanced and practical view of who is practicing terrorism and what must be done about it. [...] The legislation I am sending to the Congress is an important step in our war against terrorism. It will send a strong and vigorous message to friend and foe alike that the United States will not tolerate terrorist activity against its citizens or within its borders*³⁶⁸.

Dans le discours du président américain le sujet du rôle des états dans le « terrorisme » occupait une place de plus en plus importante, comme l'indique sa référence aux concepts de « state-sponsored terrorism, » « state-supported terrorism » et même de « state terrorism ». Dans le contexte du conflit au Salvador, extrêmement violent et au cours duquel d'innombrables exactions contre les populations civiles furent commises, les seuls « terroristes » étaient, pour Reagan, les forces de gauche soutenues supposément par les Sandinistes et l'Union Soviétique, une position qui soulève donc la question des arguments mis en avant par Reagan pour expliquer pourquoi les exactions des forces de droite, qu'il s'agisse des « escadrons de la mort » ou des forces de sécurité salvadoriennes, ne relevaient pas elles aussi du « terrorisme ».

II.5 FMLN, escadrons de la mort et forces de sécurité : qui sont les « terroristes » au Salvador ?

Une analyse des *Public Papers of the President* révèle qu'au cours de l'année 1982 et 1983 le président Reagan n'aborda pas une seule fois de lui-même la question de l'existence possible d'un « terrorisme de droite » au Salvador. Ses conférences de presse et autres échanges avec des membres des médias indiquent que les journalistes l'ayant interrogé sur ce conflit ne firent jamais référence à la notion selon laquelle il pourrait exister un « terrorisme » de droite, comme s'il y avait une entente objective entre ces deux types d'acteurs. Au cours de ces deux années, Reagan ne fit que très rarement allusion à l'existence même de la violence des « escadrons de la mort », et encore plus exceptionnellement à la possibilité selon laquelle des membres des forces armées salvadoriennes se rendaient eux-mêmes parfois coupables de telles exactions et, ayant ainsi maintenu un silence presque total sur l'existence de ces formes de violence, ne s'exprima jamais sur leur caractère potentiellement « terroriste ».

368 Reagan, 26 avril 1984, *The Public Papers of the President*.

II.5.1 Silence reaganien sur la violence des forces de droite et position dissidente de l'ambassadeur Hinton (1982)

Au cours de l'année 1982, la question des Droits de l'homme au Salvador ne fut pas mentionnée dans un seul discours préparé du président américain, celui-ci ne s'exprimant sur le sujet qu'en réponse, à trois reprises, à des questions des médias. Il n'en alla pas de même pour certains membres de son corps diplomatique. Le 11 février, l'ambassadeur américain au Salvador, Hinton, avait tenu des propos très durs envers les forces de droite, déclarant :

Most citizens of the United States understand the need to suspend some constitutional rights during a period of national emergency. [...] They also understand that a war against an aggressor who rejects all civilized conduct will provoke some abuses by those engaged in battle, *but there is a limit, and at times this government has been dangerously close to that limit.* [...] *Salvadoran authorities, and you, the people of El Salvador, have tolerated serious excesses.* [...] If there is one issue which could force our Congress to withdraw or seriously reduce its support for El Salvador, it is the issue of human rights³⁶⁹.

Le lendemain, un journaliste fit référence à ces propos et posa au président Reagan une question qui conduisit à l'échange suivant :

Q. Was Ambassador Hinton speaking for you when he said that there had been excesses in the field of human rights—against human rights in El Salvador?

The President. Well, I just heard all of you on the news not too long ago—not very much time was given to it—but *there was a mention that the guerrillas had attacked a village up on the Honduran border, and it was reported that a hundred people were killed. I'd consider that a violation of human rights.*

Q. But the Ambassador seemed to be going against your policy, sir.

The President. What?

Q. *The Ambassador seemed to be complaining about the government in this case.*

The President. Well, we know that *there have been problems from both the left and the right. That's why we're supporting the Duarte government, which is between both of those factions, both of which have been somewhat extreme*³⁷⁰.

Alors que le journaliste lui avait posé une question portant explicitement sur le rôle du gouvernement salvadorien, Reagan refusa donc tout simplement d'aborder ce sujet, attirant tout d'abord l'attention sur des exactions prétendument commises par les forces de gauche puis notant de manière très vague que la violence provenait « de la gauche et de la droite », le gouvernement Duarte n'étant lui aucunement impliqué puisque pris entre ces deux extrêmes.

Le 28 juillet, un journaliste posa la question suivante : « Can you explain why you decided to go

³⁶⁹ Voir *The Washington Post* et *The Associated Press*, 12 février 1982.

³⁷⁰ Reagan, 12 février 1982, *The Public Papers of the President*.

ahead with the certification, the approval for continued military aid to El Salvador, and why people should not think you're sending the wrong message to the right-wing forces there? » A nouveau, la réponse du président demeura de l'ordre des généralités, et alors que la question avait porté spécifiquement sur les forces de droite, non seulement Reagan demeura silencieux sur le sujet mais la seule forme de violence qu'il mentionna explicitement fut celle des guérillas :

I grant you that things—I'm quite sure that there are unfortunate things that are going on and that are happening. The idea is, are they legitimately and in good faith making progress in trying to solve that—resolve that. And that's what the testimony will be, that they are. [...] But I, again, would like to call your attention to the great turnaround and the exposure of what has been disinformation and outright false propaganda for so long about El Salvador and the fight down there, that was exposed in the turnout of people who, in the face of guerrilla ambushes, guerrilla threats against their lives, went to the polls to vote for order in government³⁷¹.

Le 17 octobre, Hinton prononça le discours annuel de l'ambassadeur américain devant la puissante Chambre de Commerce américaine au Salvador, ses propos témoignant du désenchantement et des désillusions profondes du représentant de la diplomatie américaine suite à toute une série d'actes violents spectaculaires dont notamment, quelques jours plus tôt, le kidnapping de dix-sept syndicalistes et leaders du FDR :

« I would no doubt be well advised to talk of other things, » Hinton began. « But for better or worse, *today I want to talk of a subject so many of you ... leave in eloquent silence.* » As many as thirty thousand people had been « *murdered, not killed in battle, murdered!* » Hinton said sharply. « Is it any wonder that much of the world is predisposed to believe the worst of a system which almost never brings to justice either those who perpetrate these acts or those who order them? » « *The « Mafia » must be stopped,* » Hinton declared. « Your survival depends upon it. *The gorillas of this Mafia, every bit as much as the guerrillas of Morazan and Chalatenango, are destroying El Salvador.* » Despite the reduction of political killings since 1981, Hinton continued, « *by no stretch of the imagination can current levels be considered acceptable by any civilized person³⁷²* ».

Ce discours, qui avait été validé par Enders, ne l'avait pas été par la Maison blanche et représentait en ce sens la position du seul Département d'Etat et non de l'exécutif américain dans son ensemble. Quelques jours plus tard, Reagan demanda d'ailleurs à Hinton de ne plus exprimer de telles positions en public³⁷³ et indiqua, le 3 décembre, que son gouvernement entendait bel et bien certifier que le Salvador continuait à faire des progrès en matière de Droits de l'homme :

Q. Do you think the human rights situation is good enough in El Salvador to qualify them for aid?
The President. *I think that they are trying very hard and making great progress against great odds.*

³⁷¹ Reagan, 28 juillet 1982, *The Public Papers of the President*.

³⁷² Hinton cité dans LeoGrande, *Our Own Backyard*, 179.

³⁷³ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 179.

Q. Does that mean you will certify them for aid in January?

The President. *That's—on the basis of everything that we know now, yes, of course*³⁷⁴.

A nouveau, Reagan ne fit aucune allusion à la violence de droite ou à celle des forces de sécurité salvadorienne, et ce alors que l'armée avait reconnu que sept syndicalistes ayant disparus se trouvaient dans ses cachots, les dix autres n'ayant jamais été retrouvés³⁷⁵, autant de crimes qu'il était donc difficile d'attribuer à des forces autres que les forces de sécurité salvadoriennes.

Au cours des semaines et mois suivants, les dissensions au sein même de l'exécutif américain se firent de plus en plus claires et conduisirent à une lutte d'influence dont sortirent victorieux les défenseurs d'une ligne politique dure comme Kirkpatrick et Casey³⁷⁶. La gestion du conflit au Salvador fut transférée du bureau de Enders au Département d'Etat vers la Maison blanche et le Conseil de Sécurité Nationale³⁷⁷, une décision suivie du départ de Enders et Hinton³⁷⁸.

II.5.2 La position dissidente de l'ambassadeur Pickering et du Vice Président Bush (1983)

Au cours de l'année 1983, le président américain fit mention du sujet des Droits de l'homme au Salvador dans 4 discours préparés et au cours de 4 conférences de presse. Le 10 mars, il affirma que les Etats-Unis étaient déterminés à continuer leur travail en faveur des Droits de l'homme, la clé des progrès dans ce domaine étant la mise en place de la démocratie³⁷⁹, les seuls acteurs se voyant attribués explicitement la responsabilité d'actes violents étant à nouveau les forces de gauche :

The problem is that *an aggressive minority has thrown in its lot with the Communists, looking to the Soviets and their own Cuban henchmen to help them pursue political change through violence. Nicaragua, right here, has become their base. And these extremists make no secret of their goal. They preach the doctrine of a « revolution without frontiers. » Their first target is El Salvador*³⁸⁰.

³⁷⁴ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 179.

³⁷⁵ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 178.

³⁷⁶ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 188.

³⁷⁷ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 192.

³⁷⁸ *The New York Times*, 5 juin 1983.

³⁷⁹ Reagan déclara : « Progress in this area has been slow, sometimes disappointing. But human rights means working at problems, not walking away from them. To make more progress, we must continue our support, advice, and help to El Salvador's people and democratic leaders. Lawbreakers must be brought to justice, and the rule of law must supplant violence in settling disputes. The key to ending violations to human rights is to build a stable, working democracy ». Reagan, 10 mars 1983, *The Public Papers of the President*.

³⁸⁰ Le 25 mars, le président proposa une version identique de la situation au Salvador, l'aide allant à un

Le 27 avril, dans un important discours prononcé devant les deux chambres du Congrès, Reagan fit une référence très vague et sans attribution à la persistance regrettable des violences contre des non-combattants, puis mentionna le comportement des forces armées salvadoriennes non pas dans le contexte de violations potentielles des Droits de l'homme mais au contraire pour applaudir le comportement exemplaire des bataillons ayant reçu l'aide américaine, que ce soit sur le champ de bataille ou dans leurs interactions avec les populations civiles, un succès justifiant donc la poursuite de cette aide :

*The guerrillas are not embattled peasants, armed with muskets. They're professionals, sometimes with better training and weaponry than the government's soldiers. The Salvadoran battalions that have received U.S. training have been conducting themselves well on the battlefield and with the civilian population. But so far, we've only provided enough money to train one Salvadoran soldier out of ten, fewer than the number of guerrillas that are trained by Nicaragua and Cuba*³⁸¹.

Le 18 juillet Reagan insista à nouveau sur les progrès effectués par le Salvador sur le chemin de la démocratie puis ajouta :

*Peaceful change has not always been easy or quick. We realize the human rights are not all in El Salvador that we would like them to be. The killing must stop. But you have to realize much of the violence there—whether from the extreme right or left—is beyond the control of the government. El Salvador is moving in the right direction. Its elected government is committed to further improvement. They need and they deserve our help*³⁸².

Si le FMLN n'était pas présenté ici comme la seule source de violence politique, pour le président il demeurerait évident que le gouvernement lui-même ne pouvait être impliqué dans de quelconques exactions, l'autre source de violence étant en effet les forces de droite « extrémistes » sur lesquelles le gouvernement n'avait aucun contrôle :

*Now, it's true that some members of El Salvador's security forces still misuse their public trust. You can't instantly erase something that's been going on for a century or more. But we deplore even passive acceptance of such actions, and I can assure you great progress is being made. Can anyone really believe that the situation would improve if our influence for moderation were removed? Commitment to human rights means working at problems, not walking away from them. And there are many brave Central Americans who, at great personal risk, are working to end these abuses. President Magana of El Salvador is such a man*³⁸³.

Cet argument est remarquable car il s'agit là de la toute première fois que le président Reagan, depuis son arrivée à la Maison blanche 2 ans et demi plus tôt, fit allusion au fait que certains

gouvernement « élu démocratiquement » tandis que la seule référence à l'usage de la violence concernait les guerrillas de gauche. Reagan, 10 et 25 mars 1983, *The Public Papers of the President*.

³⁸¹ Reagan, 27 avril 1983, *The Public Papers of the President*.

³⁸² Reagan, 18 juillet 1983, *The Public Papers of the President*.

³⁸³ Reagan, 13 août 1983, *The Public Papers of the President*.

membres des forces armées salvadoriennes avaient pu être impliquées dans des actes condamnables. Le président avait donc fait le silence quasi-absolu sur les exactions des forces de droite, qu'il s'agisse des « escadrons de la mort » (un terme que Reagan n'avait jusque-là toujours pas employé) ou des forces de sécurité, et décida le 22 novembre de recourir au *pocket veto*³⁸⁴ afin de mettre fin au système de certification imposé par le Congrès.

Dans un tel contexte, le discours prononcé le 25 novembre 1983 par l'ambassadeur américain ayant succédé à Hinton offrit un contraste saisissant. S'exprimant, comme son prédécesseur, devant la Chambre de Commerce américaine au Salvador, Thomas Pickering proposa tout d'abord un long éloge de la manière dont l'armée salvadorienne conduisait son combat contre les guerrillas, affirmant notamment :

Your armed forces have demonstrated great valor in confronting an elusive enemy under difficult circumstances. Their real accomplishments have too often been ignored while at times they have been harder hit on the front pages of the newspapers than they have by the guerrillas³⁸⁵.

Mais il consacra ensuite de longues minutes à une dénonciation et une condamnation extrêmement sévères des « escadrons de la mort » ainsi que de la passivité coupable de la société salvadorienne et particulièrement de ses élites face à ce qui était pour lui une forme inacceptable de « terrorisme » :

But for all these signs of progress, *the essential stumbling block to democracy in El Salvador remains extremist terror. In the last few months this terror has once again surged. This terror can undo all the progress which has been made. It can destroy democracy in El Salvador. I don't care what their ideology is, my government and I are opposed to terrorism, be it terrorism of the left, terrorism of the right, or simple criminal terror which knows no ideology. The important thing is that the terrorists are murderers, torturers and kidnappers. As such they deserve nothing less from society than open and honest punishment for such crimes. There is information available to many of us about some of the personalities involved. I am keenly aware that much of that information may not at present be sufficient for a court of law. My deep concern is that no one seems to be trying to develop evidence which would stand up in court. There is now a starting point. We are certain that these individuals are as well known to the security forces as they are to those of us who have been in the country only a short time. In fact, information has been recently published in the foreign press repeating much of what is already known about death squad activities. There has been little doubt of the commitment of the authorities to dealing with terror by the FMLN. There may be lack of means, but there is no lack of resolve. What has distressed my government is the lack of parallel action against those who murder and kidnap university professors, doctors, labor leaders, campesinos and government workers. We know by their selection of victims and other information that the Maximiliano Hernandez Martinez Brigade and*

³⁸⁴ Lorsque le Congrès ne siège plus, il suffit au président de ne pas signer une proposition de loi pour que celle-ci soit lettre morte, comme s'il avait utilisé donc son véto.

³⁸⁵ Thomas R. Pickering cité dans « The situation in El Salvador », Hearings before the Subcommittees on Human Rights and International Organizations and on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Ninety-eighth Congress, second session, January 26-February 6, 1984.

the secret Anti-Communist Army are not guerrilla organizations. *It is another case of fascists serving the Communist cause and this is all the more reason why the investigations must take place. None of us can afford to continue in the self-deluding belief that nothing is really known about the shadowy world of these individuals and, therefore, nothing can be done.* The cost is too great for both our nations³⁸⁶.

Si le Salvador souhaitait une poursuite de l'aide militaire américaine, il était donc indispensable que des progrès réels soient faits dans cette lutte contre des « terroristes » de droite dont la brutalité incroyable ne pouvait être plus longtemps acceptée :

But more than \$22 million in bullets and helicopters and training is at stake. The future of your society is at stake. *No one wants to live in a country where no efforts are made to find out who dumps bodies in gas stations and parking lots. No one wants his children to grow up in fear that almost anything his children say may be taken as « subversive. »* Just over a year ago, in this very forum, my predecessor focused his remarks on this same topic. I am sorry to say that while there has been increased recognition of the problems of the judicial system here, too little has changed. [...] What is wrong should not only be called wrong, there should be a national consensus that it is wrong. I am surprised that the consensus has not emerged. *Less than three weeks ago nine strangled bodies stuffed into sacks were found in Zaragoza. Among the dead were two obviously pregnant women. Is there anyone in this room who can find any pretext, any excuse, to justify this? Where are the condemnations? Why hasn't the private sector, which regularly issues statements on political matters, publicly condemned such outrages? Why haven't the daily papers done so? Is the condemnation of murder the business only of human rights organizations, some government leaders, the Roman Catholic Church and the U.S. Government and its embassy?* [...] Several times during the last century the United States has itself had to deal with the murderous excesses of secret terror squads like the Ku Klux Klan. Even now shabby remnants of that hate-filled organization continue to exist. The struggle to break the power of the Klan organization was long and painful. Brave men and women lost their lives in that fight. *The struggle was difficult for many of the same reasons that your struggle is difficult. The organizations are secret. They do not hesitate to intimidate or kill those who oppose them. And perhaps most importantly, too many « decent people » refuse to recognize that these terrorists are not espousing any social or political order worth upholding.* You can be certain that my government will continue to cooperate with the Government of El Salvador to isolate and punish such criminals³⁸⁷.

Au cœur de cette critique avancée par l'ambassadeur américain se trouvait donc une dénonciation de l'hypocrisie du discours des élites politiques et économiques salvadoriennes qui condamnaient avec la plus grande virulence verbale l'immoralité absolue du « terrorisme » mais qui, dans les faits, menaient une lutte sans merci contre le « terrorisme » du FMLN tout en garantissant une impunité totale aux « terroristes » des « escadrons de la mort ».

Deux semaines plus tard, le vice-président américain George Bush se rendit au Salvador et expliqua à son tour que l'aide américaine ne pouvait continuer tant que des mesures sérieuses n'étaient pas prises contre les « escadrons de la mort », ces derniers étant pour lui comme pour

³⁸⁶ Pickering, 25 novembre 1983.

³⁸⁷ Pickering, 25 novembre 1983.

Pickering des « terroristes » tout aussi criminels et immoraux que les « terroristes de gauche » :

The brave Salvadoran patriots who are now fighting to build their new democracy are under attack not only from communist guerrillas supported from abroad *but also from extremist rightwing terrorists, the death squads*. Tom Pickering's remarks – which I greatly admire and which the President and I both fully endorse – were right on the mark. [These] rightwing fanatics are the best friends the Soviets, the Cubans, the Sandinista comandantes, and the Salvadoran guerrillas have. [...] These *cowardly death squad terrorists are just as repugnant to me, to President Reagan, to the US Congress, and to the American people as the terrorists of the left*. [...] I ask you as a friend not to make the mistake of thinking that there is any division in my country on this question. It is not just the President, it is not just me or the Congress. *If these death squad murders continue, you will lose the support of the American people, and that would indeed be a tragedy*³⁸⁸.

Comme celle de Pickering avant lui, la critique avancée par Bush se limitait à l'idée selon laquelle la société salvadorienne et donc ses forces de sécurité ne faisaient pas suffisamment d'efforts dans leur lutte contre les « terroristes » des « escadrons de la mort ». Suite à ce discours et lorsqu'il rencontra à huis clos l'état-major de l'armée salvadorienne, le vice-président américain alla par contre plus loin dans sa critique des forces armées elles-mêmes, demandant non seulement que leurs leaders hiérarchiques rédigent un document condamnant explicitement les activités de ces groupes mais aussi que des sanctions soient prises contre plusieurs officiers de haut rang dont les Etats-Unis savaient qu'ils appartenaient aux « escadrons de la mort »³⁸⁹. Cet espace entre les propos du vice-président américain en public et les positions qu'il avançait lors de ses discussions avec les leaders salvadoriens reflète la priorité donnée par le gouvernement Reagan à ce que Haig avait qualifié de « quiet diplomacy », une approche qui, lorsqu'elle était appliquée aux alliés américains, était censée être beaucoup plus efficace que la « loud diplomacy » représentée par exemple par la politique de pressions ouvertes du gouvernement Carter. Dans le cadre de cette recherche sur la posture américaine sur le « terrorisme », l'existence de cette liste d'officiers salvadoriens appartenant aux « escadrons de la mort » suggère une distance entre le discours public et le discours privé mais démontre surtout que le gouvernement américain était bel et bien au courant de l'existence de liens entre ces groupes « terroristes » et les forces armées salvadoriennes, une réalité qu'il semble difficile de réconcilier avec la notion selon laquelle les Etats-Unis apportaient leur aide à ces forces armées

³⁸⁸ George Bush, discours du 11 décembre 1983, cite dans H 381-47.

³⁸⁹ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 230, 231. Voir aussi le rapport de la Commission sur la Vérité qui note à propos du voyage de Bush au Salvador : « Bush took the opportunity to state publicly that the death squads must disappear because they constituted a threat to the political stability of the Government. Later on he handed the Government a list of civilian and military personnel suspected of belonging to those clandestine organizations ». *Truth Commission on el Salvador*.

afin précisément de lutter contre le « terrorisme ».

S'exprimant dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel, Reagan contourna ces difficultés en s'efforçant de mentionner le moins souvent possible l'existence même d'une violence autre que la violence « terroriste » des forces de gauche. Au cours des semaines ayant suivi le discours de l'ambassadeur américain au Salvador, Reagan ne s'exprima ainsi qu'à une seule reprise sur le sujet de la violence politique au Salvador, en réponse à la question suivante :

This week you vetoed a bill passed by Congress which linked military aid in El Salvador with human rights. Why did you veto this bill, and *how can we justify supporting governments, be they left-wing or right-wing, which violate human rights*³⁹⁰.

Dans sa réponse, le président expliqua qu'il était inexact de suggérer que les Etats-Unis soutenaient des gouvernements qui violaient les Droits de l'homme puisque c'étaient les « escadrons de la mort » et non les forces gouvernementales qui se rendaient coupables de telles exactions. Le gouvernement salvadorien était présenté comme modéré, démocratique et luttant contre deux extrêmes³⁹¹, l'aide américaine étant donc d'autant plus nécessaire que les forces gouvernementales ne pouvaient combattre efficacement les « extrémistes de droite » que si elles avaient les moyens de défaire au préalable les « extrémistes de gauche » :

Well, *we're not supporting left-wing or right-wing governments who violate human rights*. The situation in El Salvador, and this was the reason for the veto, the situation is that for 400 years El Salvador has been dominated by dictators of one kind or another. It's from a heritage that goes back to the very beginning of their country. [...] Now, yes, there are holdovers. There are people left who aren't part of those leftist guerrillas, but who want the form of dictatorship and the totalitarianism—the privileged class concept that they had before this democratic government. And they are the so-called murder squads and doing the things they're doing to violate human rights. *The democratic government, beset by thousands of guerrillas on the left, would have a lot better chance of apprehending these death squads and handling the extreme rightists if they were not beset by the guerrillas*. And the Congress, by holding down the help that we can give to this El Salvador government, is simply leaving them in a position of—well, they can keep on fighting, but they don't have the means to actually win yet³⁹².

Cette analyse, que Reagan proposa à nouveau le 15³⁹³ puis le 20 décembre³⁹⁴, était

³⁹⁰ Reagan, 2 décembre 1983, *The Public Papers of the President*.

³⁹¹ Le 9 mai 1984 Reagan répéta cette analyse, déclarant : « Last December I sent Vice President Bush to El Salvador with a personal letter *in which I again made clear my strong opposition to both violent extremes*, and this had a positive effect. [...] There is a *small, violent right-wing as opposed to democracy as are the guerrillas, but they are not part of the government*. *We have consistently opposed both extremes, and so has the Government of El Salvador* ». Reagan, 9 mai 1984, *Public Papers of the President*.

³⁹² Reagan, 2 décembre 1983, *The Public Papers of the President*.

³⁹³ Reagan déclara : « At the same time that the Government in El Salvador is fighting *against this potent enemy on the left, they're being harassed from behind by small violent right-wing groups* who want to go back to the old concept of government over the people, not by the people. So, *we shouldn't be blaming the present Government of El Salvador for not being able to deal effectively with these rightists when it is beset by this other force on the left*. I

profondément différente des propos violents de Pickering sur la brutalité des « escadrons de la mort terroristes et fascistes » et sur l'impunité accordée par les élites salvadoriennes aux « terroristes de droite ». Le président américain ne s'arrêta cependant pas là puisque, confirmant la tendance lourde de son discours à minimiser la violence de droite tout en mettant l'accent sur celle des forces de gauche, il ajouta :

We're doing everything we can, not only to help that Government deal with these right-wing squads, but *I'm going to voice a suspicion now that I've never said aloud before. I wonder if all of this is right-wing, or if those guerrilla forces have not realized that by infiltrating into the city of San Salvador and places like that, that they can get away with these violent acts, helping to try and bring down the Government, and the right-wing will be blamed for it.* Now, I'm not absolving the right-wing. We know there are right-wing assassins and murder squads and so forth, but we're doing everything we can to control that. I didn't think this bill would help³⁹⁵.

Le silence presque absolu de Reagan sur les violences des forces de droite et le fait qu'il n'eut jamais à s'exprimer sur la nature potentiellement « terroriste » des méthodes utilisées par ces dernières indiquent une capacité étonnante, de la part du chef de l'exécutif, à contrôler son message politique, un état de fait qui pose la question du rôle joué par les contre-pouvoirs et notamment les médias au cours de cette période charnière de mise en place du discours présidentiel sur le « terrorisme ». Au cours de son premier mandat, le président Reagan ne fit référence au « terrorisme de droite » qu'à une seule reprise, en mars 1981, et n'utilisa l'expression « death squad » pour faire référence à la situation au Salvador qu'à deux reprises, le 2 et le 20 décembre 1983, à chaque fois en réponse à des questions portant spécifiquement sur le sujet des violations des Droits de l'homme, c'est-à-dire dans des contextes d'énonciation publique bidirectionnels.

Mais aucun membre des médias, dans ces années là, ne posa au président de question sur la manière dont il définissait le « terrorisme » dans le contexte d'un conflit comme celui du Salvador, ne lui demanda d'expliquer pourquoi il ne qualifiait jamais de « terroristes » les actes

think that the thing that is dragging this out *are the limitations placed on our aid by the Congress. It's almost as if they're saying, « Well, we'll give you just enough to let them bleed to death slowly »*». Reagan, 15 décembre 1983, *The Public Papers of the President*.

³⁹⁴ Reagan expliqua : « *They're being assailed from the left by the Cuban- and Soviet-backed guerrilla forces. But at the same time they're being sniped at from the rear by—they're called the death squads and the so-called rightists, who, by the same token, don't want democracy. They want to go back to what they've had in this 400-year history. And the El Salvador Government has made great progress in establishing democracy. They're hindered in their fight against the guerrillas by this action behind their backs. But you have to look at punishing that government for trying to be democratic when it is being assailed from radicals from both sides—I think our obligation is to try and help democracy triumph there, and this is why we've offered some help* ». Reagan, 20 décembre 1983, *The Public Papers of the President*.

³⁹⁵ Reagan, 2 décembre 1983, *The Public Papers of the President*.

commis par les « escadrons de la mort » ou par les forces de sécurité salvadoriennes, ni ne l'interrogea sur le sujet pourtant crucial des liens existant ou non entre ces « escadrons de la mort » et les récipiendaires de l'aide militaire américaine. La question qui lui fut posée le 2 décembre 1983, qui comme le révèle une analyse des *Public Papers of the President* fut très probablement la question la plus directe à laquelle Reagan eut à répondre au cours de ses quatre premières années à la Maison blanche, n'avait quant à elle pas été soulevée par un journaliste mais bien plutôt par un jeune lycéen de Floride.

Le 19 mars 1984, enfin, Reagan eut à répondre pour la seule fois à une question concernant les liens entretenus par Roberto D'Aubuisson, le leader du parti politique ARENA et une figure emblématique et très controversée de la droite dure salvadorienne, avec les « escadrons de la mort » :

The State Department has until now considered Mr. D'Aubuisson as persona non grata in the United States apparently because of the strong presumptions of involvement with the death squads resting on him. In your opinion, what consequences would his election to the Salvadoran Presidency have?

Cette question fut posée par le grand quotidien français *Le Monde*, et non par un média américain. Il s'agissait de plus de questions écrites, un format ne laissant donc pas au journaliste de possibilité de poursuivre son argument. Dans sa réponse, Reagan esquiva ainsi complètement le sujet des « escadrons de la mort » et mit au contraire, comme à son habitude, l'accent sur la violence des forces de gauche, ajoutant même qu'il apportait ce faisant un correctif nécessaire au biais d'une presse supposément trop critique des alliés des Etats-Unis :

Our interest in the election is in the electoral process itself. The freedom of the Salvadoran people to choose their own leader is our basic concern. As far as the candidates, we are neutral and will respect the results of any free and fair election in which the people express their views. We do not base our relationships with other nations on personalities, but rather on their institutions and policies. Our position on visits is consistent with this approach. In the closing days of the Salvadoran election campaign, we prefer that none of the Presidential candidates visit and bring the Salvadoran campaign to the United States. *We are deeply alarmed about political violence in El Salvador, from whatever source. It is tragic to note that the violent left, which opposes democracy in El Salvador, has escalated the level of bloodshed in an apparent effort to disrupt the March 25 election—something their leaders said they would not do. This violence from the left often does not receive the same attention in the world press as when such acts are committed by the violent right.* But from whatever source, the United States wants to end the killing and to develop democratic institutions that will provide a peaceful means of settling disputes³⁹⁶.

³⁹⁶ Reagan, 19 mars 1984, *The Public Papers of the President*.

II.6 L'aide américaine aux Contras comme élément central de la lutte contre le « terrorisme international »

Début 1984, le président américain fit de l'aide aux Contras l'une des priorités de sa communication en matière de politique étrangère et affirma pour la première fois que ces contre-révolutionnaires, qu'il qualifia de « combattants de la liberté », représentaient la première ligne de défense des Etats-Unis contre les menaces « communiste » et « terroriste ».

II.6.1 Une opération « secrète » pas si secrète (1981-1983)

Dès son arrivée à la Maison blanche, Reagan avait mis fin à l'aide économique américaine au régime sandiniste³⁹⁷ puis, l'année suivante, il avait utilisé l'influence des Etats-Unis auprès de la Banque Mondiale et de la Banque Inter-Américaine pour le Développement afin de mettre un terme à toute aide multilatérale vers ce pays³⁹⁸. Fin décembre 1981³⁹⁹ il avait également signé un *Executive Order* autorisant la CIA à dépenser 19,8 millions de dollars pour la création d'une force paramilitaire localisée au Honduras afin de neutraliser l'influence cubaine sur le territoire du Nicaragua, et notamment l'aide apportée au FMLN⁴⁰⁰. Comme le révèle Ariel Armony, dès l'arrivée au pouvoir des Sandinistes, le gouvernement argentin avait décidé de pallier ce qu'il considérait être une abdication de leurs responsabilités régionales de la part des Etats-Unis de Carter⁴⁰¹, et avait aidé à la création et au développement d'une force armée anti-Sandiniste, des efforts soutenus dès les premiers jours par la CIA⁴⁰².

Le rôle de Buenos Aires fut crucial au développement et à la survie des Contras à une époque où le Congrès américain se serait opposé à toute aide à des groupes dont l'objectif était de renverser le gouvernement sandiniste, un officier des services secrets américains expliquant à l'époque : « It was convenient to run the operation through the Argentines. [...] We didn't have to ask

³⁹⁷ Le gouvernement Carter avait repris l'aide économique au Nicaragua à la fin de l'année 1980, une décision qui avait à l'époque été reçue avec une réelle hostilité par beaucoup au sein des agences de renseignement et du Pentagone. Voir par exemple John M. Goshko, *The Washington Post*, 8 août 1980.

³⁹⁸ Thomas Walker, *Nicaragua : Living in the Shadow of the Eagle* (Boulder, Co : Westview Press, 2003) 46.

³⁹⁹ Walker, *Nicaragua*, 46.

⁴⁰⁰ Peter H. Smith, *The Talons of the Eagle: Dynamics of US – Latin American Relations* (New York: Oxford University Press, 1996) 183.

⁴⁰¹ Armony, *Argentina and the United States*, 143.

⁴⁰² Voir par exemple Sam Dillon, *Comandos: The CIA and Nicaragua's Contra Rebels* (NY: Henry Hold and Company, 1991) 341.

questions about their goals that we couldn't escape asking about our own goals⁴⁰³ ». Le rôle de l'Argentine est significatif également en ce sens qu'il confirme la proximité idéologique qui existait entre les gouvernements américains et argentins sur les questions de sécurité nationale et notamment sur la nature de la menace soviétique. Comme l'écrit Armony :

In the 1980s, following Reagan's election as president, *the collaboration between Argentina and the United States was grounded on concurrent views of the third World as an arena of an East – West confrontation*. Both the United States and Argentina claimed that *such conflict demanded decisive military action to counteract perceived Soviet expansionism*. *Threats to national security were viewed as inspired by international Communism*. The Reagan administration's option for *covert action* as the most effective way to destabilize the Sandinista government coincided with the Argentine objective of *secretly organizing an exile army* that could engage in guerrilla operations within Nicaraguan territory⁴⁰⁴.

Enfin, le rôle de l'Argentine démontre à quel point la proximité entre les Etats-Unis et leurs alliés historiques en Amérique latine s'exprima dans le domaine de l'action politique tout autant que dans celui de la rhétorique politique, la décision de la CIA d'utiliser les services de nombreux officiers ayant participé à la « guerre sale⁴⁰⁵ » au cours de la décennie précédente suggérant la possibilité de contradictions profondes entre la nature des méthodes qu'allaient utiliser les Contras et l'idée selon laquelle le soutien américain à ces derniers participait de la lutte contre le « terrorisme ».

Les premières opérations militaires des Contras eurent lieu à la toute fin 1980, et s'intensifièrent tout au long de l'année 1981. Jusqu'en 1982, l'aide américaine aux Contras demeura secrète, et ce ne fut qu'à la suite de la publication de plusieurs articles révélant l'existence de telles opérations que le Congrès américain commença à s'intéresser à la question, la Chambre adoptant finalement l'amendement Boland et imposant ainsi toute une série de restrictions à l'aide américaine, dont notamment une interdiction de fournir de l'aide à tout groupe ayant pour objectif de renverser le gouvernement Sandiniste :

⁴⁰³ Officier américain, anonyme, cité dans LeoGrande, *Our Own Backyard*, 292. Voir aussi Mark Falcoff, *A Tale of Two Policies: US Relations with the Argentine Junta, 1976-1983* (Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, 1989) 43.

⁴⁰⁴ Armony, *Argentina and the United States*, 143.

⁴⁰⁵ Armony écrivit ainsi : « As of result of the CIA's overt action program in Central American, the United States began using veterans of Argentina's dirty war to fight a regime perceived as a threat to US values and liberal democracy. *Argentine military and paramilitary personnel involved in the Contra operation served in the Army Intelligence Battalion 601 and other security agencies that had played a major role / in the regime's program of state-sponsored terror. Argentine operatives working in Central America also came from the Argentine Anti-Communist Alliance (Triple A) and other ultra-nationalist terrorist organizations. Many of these « experts » had tortured and killed prisoners in the clandestine internment camps of Argentina's dirty war* ». Armony, *Argentina and the United States*, 68-69.

None of the funds provided in this act may be used by the CIA or the Department of Defense to furnish military equipment, military training or advice, or other support for military activities, to any group or individual, not part of the country's armed forces, *for the purpose of overthrowing the Government of Nicaragua or provoking a military exchange between Nicaragua and Honduras*⁴⁰⁶.

Grâce à l'aide des Etats-Unis mais aussi de l'Argentine, de Taïwan, de l'Afrique du Sud et d'Israël⁴⁰⁷, les effectifs des Contras connurent une croissance remarquable jusqu'à compter, en 1984, environ 15 000 hommes. Tout au long de cette période les membres du gouvernement Reagan affirmèrent avec constance⁴⁰⁸, lorsque des déclarations des Contras ou des accusations des Sandinistes les obligeaient à s'exprimer sur le sujet, que l'objectif de l'aide américaine se limitait à lutter contre le flot d'armes entre le Nicaragua et le FMLN. De telles positions devinrent difficiles à tenir lorsque, début mai 1983⁴⁰⁹, un journaliste ayant demandé au président Regan s'il était prêt à accepter l'idée d'une aide ouverte aux forces anti-Sandinistes, celui-ci qualifia ces derniers, apparemment par inadvertance, de « combattants de la liberté⁴¹⁰ » :

Yes, but not if they do it as one individual or more than one, as suggested on the Hill—that they would do it, and then, *we would have to enforce restrictions on the freedom fighters as to what tactics they could use.* [...] The only fair thing would be that the Nicaraguan Government *would itself impose the same restrictions on the freedom fighter, in El Salvador—only I don't call them freedom fighters, because they've got freedom and they're fighting for something else. They're fighting for a restraint on freedom*⁴¹¹.

⁴⁰⁶ Leogrande, *Our Own Backyard*, 301 ; voir aussi Laurence Whitehead, « Explaining Washington's Central American Policies » *Journal of Latin American Studies* 15 (Nov. 1983): 341.

⁴⁰⁷ Falcoff, *Tale of Two Policies*, 43.

⁴⁰⁸ Notant le rôle joué par l'Argentine, dès 1979, dans l'aide aux « Contras », Persico cite les propos de l'Amiral Bobby Ray Inman, sous-directeur de la CIA, quelques années plus tard, des propos qui démontrent bien que l'objectif de la branche exécutive avait été, dès le début, de renverser le gouvernement Sandiniste : « *Bill [Casey] was absolutely delighted. He knew that the Argentines' hope was to unseat the Sandinistas. And that was farther than the US Congress was ready to let us go* ». Persico, *Casey*, 273.

⁴⁰⁹ Une semaine plus tôt, le 27 avril 1983, Reagan avait ré-affirmé : « Let us be clear as to the American attitude toward the Government of Nicaragua. *We do not seek its overthrow. Our interest is to ensure that it does not infect its neighbors through the export of subversion and violence. Our purpose, in conformity with American and international law, is to prevent the flow of arms to El Salvador, Honduras, Guatemala, and Costa Rica* ». Reagan, 27 avril 1983, *The Public Papers of the President*.

⁴¹⁰ Avant le 4 mai 1983, le président américain avait utilisé l'expression « freedom fighters » à 7 reprises, 1 fois pour annoncer la création du *Hungarian Freedom Fighters' Day* le 22 octobre 1981, 5 fois pour applaudir les Moudjahidines luttant contre les forces soviétiques en Afghanistan et pour annoncer la création d'un *Afghanistan Day* le 27 décembre 1981, 10 mars, 9 juin et 23 août 1982, 21 mars 1983, déclarant par exemple que « every country and every people has a stake in the Afghan resistance, for the freedom fighters of Afghanistan are defending principles of independence and freedom that form the basis of global security and stability », et une fois dans le contexte des conflits en Amérique centrale et plus spécifiquement du Salvador, Reagan déclarant à propos du FMLN le 27 mars 1983 : « *Guerrilla bands and urban terrorists were portrayed in a worldwide propaganda campaign as freedom fighters, representative of the people [but] suddenly, the so-called freedom fighters in the hills were exposed for what they really are – a small minority who want power for themselves and their backers, not democracy for the people* ». *The Public Papers of the President*.

⁴¹¹ Reagan, 4 mai 1983, *The Public Papers of the President*.

II.6.2 La CIA mine les ports de Managua (1984)

Fin 1983, le Congrès approuva quelque 24 millions de dollars d'aide en faveur des Contras⁴¹², une victoire du gouvernement Reagan qui fut de courte durée, la multiplication des accrochages frontaliers et des déclarations de plusieurs leaders des Contras n'ayant fait que confirmer que leurs objectifs ne se limitaient aucunement à la lutte contre le trafic d'armes entre le Nicaragua et le Salvador⁴¹³. Début avril 1984, la CIA mina le port marchand de Managua, la capitale du Nicaragua, environ 75 mines y étant déposées par des membres des Forces Spéciales (*Special Forces*) américaines ainsi que par des *Unilaterally Controlled Latino Assets* (UCLAs)⁴¹⁴, un acte qui provoqua la colère du Congrès⁴¹⁵ et démontra que les Etats-Unis comme les Contras avaient des objectifs bien plus ambitieux que ceux annoncés officiellement par le gouvernement Reagan et autorisés par le Congrès.

Dans les semaines suivant le minage du port de Managua, un acte que beaucoup à travers le monde ainsi qu'au Congrès américain qualifièrent de « terroriste », Reagan positionna la menace « terroriste » posée par le régime sandiniste au cœur de ses discours visant à convaincre le Congrès d'aider les Contras. Le 14 avril 1984, Reagan défendit l'aide aux Contras en expliquant :

Our friends in the region must also face the export of subversion across their borders that undermines democratic development, polarizes institutions, and wrecks their economies. *This terrorist violence has been felt by all of Nicaragua's neighbors, not just El Salvador.* There have been bombings in peaceful Costa Rica and numerous attempts to penetrate Honduras-most recently last summer, when the Sandinistas infiltrated an entire guerrilla column [colony] which had been trained and equipped in Cuba and Nicaragua. *El Salvador, struggling to hold democratic elections and improve the conditions of its people, has been the main target of Nicaragua's covert aggression. Despite promises to stop, the Sandinistas still train and direct terrorists in El Salvador and provide weapons and ammunitions they use against the Salvadoran people.* If it weren't for Nicaragua, El Salvador's problems would be manageable, and we could concentrate on economic and social improvements. *Much of the Sandinista terror has been aimed at the Nicaraguan people themselves.* The Sandinistas who govern Nicaragua have savagely murdered, imprisoned, and driven from their homeland tens of thousands of Miskito, Rama, and Suma Indians. Religious persecution against Christians has increased, and the Jewish community has fled the country. The press is censored, and activities of labor and business are restricted⁴¹⁶.

⁴¹² Leogrande, *Our Own Backyard*, 338.

⁴¹³ Mark T. Berger, « The Reconquest of Central America: Latin American Studies and the Transition to Democracy, 1979-1990 », *Latin American Perspectives* 24 (January 1997): 19.

⁴¹⁴ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 334.

⁴¹⁵ Le 10 avril le Sénat vota, par 84 voix contre 12, en faveur d'une résolution condamnant les activités de la CIA au Nicaragua.

⁴¹⁶ Reagan, 14 avril 1984, *The Public Papers of the President*.

Dans son discours à la nation sur la politique américaine en Amérique centrale le 9 mai, Reagan affirma cette fois que les Sandinistes se trouvaient au cœur d'un véritable « réseau terroriste » comprenant l'OLP, la Libye ainsi que plusieurs pays communistes et totalitaires :

Shortly after taking power, the Sandinistas, in partnership with Cuba and the Soviet Union, began supporting aggression and terrorism against El Salvador, Honduras, Costa Rica, and Guatemala. They opened training camps for guerrillas from El Salvador so they could return to their country and attack its government. Those camps still operate. Nicaragua is still the headquarters for Communist guerrilla movements. And Nicaraguan agents and diplomats have been caught in Costa Rica and Honduras supervising attacks carried out by Communist terrorists. The role that Cuba has long performed for the Soviet Union is now also being played by the Sandinistas. They have become Cuba's Cubans. Weapons, supplies, and funds are shipped from the Soviet bloc to Cuba, from Cuba to Nicaragua, from Nicaragua to the Salvadoran guerrillas.[...] And they're getting a great deal of help from their friends. There were 165 Cuban personnel in Nicaragua in 1979. Today that force has grown to 10,000. And we're being criticized for having 55 military trainers in El Salvador. Manpower support is also coming from other parts of the terror network. The PLO has sent men, and so has Libya's dictator, Qadhafi. Communist countries are providing new military assistance, including tanks, artillery, rocket-launchers, and help in the construction of military bases and support facilities⁴¹⁷.

Les concepts de « subversion », de « guerrilla » et de « terrorisme » continuaient ainsi à être utilisés comme s'ils étaient synonymes l'un de l'autre, la définition du « terrorisme » informant les discours de Reagan étant donc des plus large puisque ce terme y était utilisé pour condamner le soutien supposé du Nicaragua au FMLN, et le recours à la violence du gouvernement sandiniste contre sa propre population mais aussi la simple présence sur le territoire du Nicaragua d'armes conventionnelles comme des pièces d'artillerie ou des chars d'assaut.

II.6.3 Le débat Reagan-Mondale : Manuel de la CIA et « terrorisme » (1984)

Lors du débat télévisé entre Reagan et son adversaire démocrate Walter Mondale, le 21 octobre, un journaliste questionna le président américain sur les méthodes utilisées par les Contras et notamment celles préconisées dans un manuel produit par la CIA à leur intention. Révélée par l'*Associated Press*, l'existence de ce manuel, intitulé *Psychological Operations in*

417 Dans ce discours comme dans plusieurs autres à cette période, le président américain n'hésita pas à utiliser l'une des tactiques les plus efficaces de l'arsenal rhétorique américain, à savoir accuser ses opposants démocrates de ne pas être suffisamment anti-communistes. Reagan conclut ainsi en notant qu'en 1961 le président Kennedy avait prévenu ses concitoyens contre la menace posée par le communisme en Amérique du sud et qu'à l'époque le Congrès américain l'avait pleinement soutenu, puis il ajouta, à l'intention des opposants à l'aide aux Contras : « Were John Kennedy alive today, I think he would be appalled by the gullibility of some who invoke his name ». Reagan, 9 mai 1984, *The Public Papers of the President*.

Guerrilla Warfare, confirmait que l'objectif des Contras n'était pas simplement de bloquer l'acheminement de l'armement entre le Nicaragua et le FMLN salvadorien mais était bien au contraire de renverser le régime sandiniste. Surtout ce manuel, version à peine modifiée d'une série de cours sur les « opérations psychologiques armées » dispensée aux Berêts Verts américains en 1968, préconisait le recours à des méthodes à la moralité des plus douteuse, LeoGrande notant à ce sujet :

The tenor of the manual was one of callous manipulation and deceit. It called for placing secret cadres in civic groups like labor unions who could then « begin to manipulate the objectives of the groups » in order to provoke violence. The manual outlined strategies for the « involuntary recruitment » of people by blackmail. The most controversial recommendations concerned the use of violence. The manual described how contra « shock troops » could provoke violence at urban demonstrations: « These men should be equipped with weapons (knives, razors, chains, clubs, bludgeons) and should march slightly behind the innocent and gullible participants. » Agitators would lead the demonstrators « to a confrontation with the authorities, in order to bring about uprisings or shootings, which will cause the death of one or more persons, who would become martyrs for the cause⁴¹⁸ ».

Un passage très controversé se trouvait dans la partie intitulée « Selective Use of Violence for Propagandistic Effects » : « *It is possible to neutralize carefully selected and planned targets such as court judges, justices of the peace, police and State Security officials, CDS (Sandinista Defense Committee) chiefs, etc.*⁴¹⁹ ». Persico écrit à ce propos :

Assassination was like no other subject in the American psyche, Casey knew. No subject so challenged the national self-image and moral credibility. [...] The use of the word « neutralize » was probably worse than the use of the word « assassinate » because it suggested the shadowy, plausible deniability that was supposed to be the bread and butter of CIA operations⁴²⁰.

Dans un chapitre intitulé « Implicit and Explicit Terror », ce manuel expliquait également :

A guerrilla armed force always involves implicit terror because the population, without saying it aloud, feels terror that the weapons may be used against them. However, if the terror does not become explicit, positive results can be expected. [...] In a revolution, the individual lives under a constant threat of physical damage. If the government police cannot put an end to the guerrilla activities, the population will lose confidence in the government, which has the inherent mission of guaranteeing the safety of citizens. However, the guerrillas should be careful not to become an explicit terror, because this would result in a loss of popular support⁴²¹.

⁴¹⁸ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 364.

⁴¹⁹ Ce manuel offrait également la suggestion suivante : « If possible, professional criminals / will be hired to carry out selective « jobs ». Persico, *Casey*, 445.

⁴²⁰ Persico, *Casey*, 446.

⁴²¹ *Psychological Operations in Guerrilla Warfare*, accessible en ligne à : <http://www.freewebs.com/moeial/CIA%27s%20Psychological%20Operations%20in%20Guerrilla%20Warefare.pdf>. (date de dernière consultation: 15/06/2011).

Afin de mener à bien ce programme de « propagande armée », pour reprendre les termes utilisés par les auteurs, la CIA préconisait les méthodes suivantes :

*In order to conduct the armed propaganda in an effective manner, the following should be carried out simultaneously: * Destroy the military or police installations and remove the survivors to a « public place. » * Cut all the outside lines of communications: cables, radio, messengers.* Set up ambushes in order to delay the reinforcements in all the possible entry routes. * Kidnap all officials or agents of the Sandinista government and replace them in « public Places » with military or civilian persons of trust to our movement⁴²².*

Survenant quelques mois seulement après le scandale du minage du port de Managua, ces révélations provoquèrent de nouvelles réactions virulentes au Congrès, Boland par exemple affirmant que la logique à l'œuvre dans ce manuel était comparable à celle de Lénine plutôt qu'à celle de Jefferson puis ajoutant : « It embraces the Communist revolutionary tactics the US is pledged to defeat throughout the world⁴²³ ». Pour de nombreux représentants démocrates, le contenu de ce manuel suggérait que l'aide aux Contras revenait à sponsoriser des actes «terroristes », une accusation à laquelle le président américain lui-même dut faire face lors du débat télévisé du 21 octobre lorsque un journaliste lui demanda : « *Is this not, in effect, our own state-supported terrorism?*⁴²⁴ » :

No, but I'm glad you asked that question, because I know it's on many peoples' minds. I have ordered an investigation. I know that the CIA is already going forward with one. We have a gentleman down in Nicaragua who is on contract to the CIA, advising—supposedly on military tactics—the contras. And he drew up this manual. It was turned over to the agency head of the CIA in Nicaragua to be printed. And a number of pages were excised by that agency head there, the man in charge, and he sent it on up here to CIA, where more pages were excised before it was printed. But some way or other, there were 12 of the original copies that got out down there and were not submitted for this printing process by the CIA. [...] He recognized that what was in that manual was in direct contravention of my own Executive order, in December of 1981, that we would have nothing to do with regard to political assassinations⁴²⁵.

S'il se prononça sur la question des assassinats politiques, le président ne dit par contre pas un mot sur la substance de cette question et n'utilisa d'ailleurs pas une seule fois, dans sa réponse, le terme de « terrorisme ». Il ne dit donc rien sur les similarités frappantes entre les méthodes préconisées par la CIA et certaines méthodes qu'il avait qualifiées de « terroristes » lorsqu'elles avaient été utilisées par le FMLN⁴²⁶. Pour le candidat démocrate par contre, il ne faisait aucun

⁴²² *Psychological Operations in Guerrilla Warfare*.

⁴²³ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 445.

⁴²⁴ Débat Mondale - Reagan, 21 octobre 1984, *The Public Papers of the President*.

⁴²⁵ Débat Mondale - Reagan, 21 octobre 1984, *The Public Papers of the President*.

⁴²⁶ En novembre 1981 et février 1982, Reagan avait affirmé que brûler des fermes et s'attaquer à l'infrastructure énergétique et économique du Salvador faisait du FMLN des « terroristes ». Le Manuel de la CIA préconisait

doute que de telles méthodes relevaient bel et bien du « terrorisme » :

This manual—several thousands of which were produced—was distributed, ordering political assassinations, hiring of criminals, and other forms of terrorism. Some of it was excised, but the part dealing with political terrorism was continued. How can this happen? How can something this serious occur in an administration and have a President of the United States in a situation like this say he didn't know? A President must know these things. I don't know which is worse, not knowing or knowing and not stopping it. And what about the mining of the harbors in Nicaragua which violated international law? This has hurt this country, and a President's supposed to command⁴²⁷.

Non seulement Reagan refusa de s'exprimer quant à la nature potentiellement « terroriste » de certaines méthodes préconisées dans le manuel de la CIA, mais alors que la campagne électorale touchait à sa fin et que la victoire électorale du président sortant apparaissait comme inéluctable, il revint sur ses positions et affirma qu'en fait rien dans ce manuel n'allait à l'encontre de son *Executive Order* de 1981 sur les assassinats politiques. Le 3 novembre, il déclara ainsi que «There was nothing in that manual that talked assassination at all. » Puis, à propos de la proposition de « neutraliser » certains membres du régime sandiniste, il expliqua : « In the context in which it was recommended, actually, that was not the choice, the original choice of the word. *The real word was « remove, » meaning remove from office* ». Un journaliste lui demandant alors comment un tel résultat pouvait être atteint sans recourir à la violence ou la force, Reagan répliqua : « *No. You just say to the fellow that's sitting there in the office, « You're not in the office anymore.* » [Laughter]⁴²⁸ ».

Le 21 octobre 1984, le président américain eut pour la première fois, au cours de ses quatre premières années à la Maison blanche, à faire face à l'accusation selon laquelle l'aide américaine aux Contras relèverait du « state-sponsored terrorism ». Loin de saisir cette occasion pour monter une défense argumentée du soutien américain aux Contras et du fait que ni leurs méthodes de combat ni les pratiques contenues dans le manuel de la CIA ne relevaient du « terrorisme », Reagan proposa une réponse très peu spécifique dans laquelle il ne prononça pas le terme. Sa réponse se limita ainsi à nier, dans le cas spécifique du manuel de la CIA, l'existence même de

explicitement de recourir à de telles méthodes.

⁴²⁷ Mondale, Débat Mondale - Reagan, 21 octobre 1984, *The Public Papers of the President*.

⁴²⁸ Reagan, 3 novembre 1984. *The Public Papers of the President*. La note « [Laughter] » provient elle aussi des *Public Papers of the President*. Au lendemain de sa réélection, Reagan déclara que la fureur populaire causée par ce manuel n'avait été que « much ado about nothing », une expression identique à celle qu'il avait utilisée pour qualifier le minage du port de la capitale du Nicaragua quelques mois plus tôt, puis il affirma : « That it is not a document that is teaching someone how to assassinate. There's nothing of that kind in it. It was actually a document trying to help leaders of the contras influence and win over the people. *There is not one word in there that refers to assassination* ». Reagan, 17 novembre 1984. *The Public Papers of the President*.

méthodes violentes et répréhensibles, et à faire le silence complet sur la question plus large des méthodes utilisées par les Contras eux-mêmes dans leur conflit avec les Sandinistes, un silence qui n'est pas sans rappeler celui qu'il s'efforçait de maintenir, à la même époque, au sujet de la violence des forces de droite au Salvador.

II.7 Le rapprochement entre discours israélien et le discours américain (1984)

Après le rapport du Département à la défense suite aux attaques de Beyrouth, le président américain parla pour la première fois d'une « guerre contre le terrorisme », le discours de l'exécutif américain sur le sujet acquérant, à travers plusieurs longs discours prononcés par le Secrétaire d'état tout au long de l'année 1984, une dimension de plus en plus militaire.

Des désaccords profonds entre certains des principaux acteurs du gouvernement Reagan s'étaient fait jour quant à l'efficacité et la moralité d'une réplique militaire, George Shultz, Bud McFarlane et George Bush étant en faveur, le Pentagone émettant des doutes⁴²⁹. Le 16 novembre l'aviation française fut donc la seule à répondre aux attaques du mois précédent, frappant les positions syriennes dans la Vallée de la Bekaa⁴³⁰.

Le 3 avril 1984, le président Reagan signa la *National Security Decision Directive* 138 (NSDD 138), un document qui indiquait que les Etats-Unis considéraient avec de plus en plus de sérieux le recours à la force armée en réponse au « terrorisme » :

Terrorism is a common problem for all democratic nations. We will work intensively with others to eliminate the threat of terrorism to our way of life. *States that practice terrorism or actively support it will not be allowed to do so without consequence. [...] State-sponsored terrorist activity or directed threats of such action are considered to be hostile acts and the US will hold sponsors accountable. [...] We will also do everything we can to see that acts of state-supported terrorism are publicized and condemned in every appropriate forum. When there efforts fail,*

⁴²⁹ Naftali explique par exemple que le Général John W. Vessey, chairman du Joint Chiefs of Staff, « found the idea morally unacceptable. It was « beneath » the US military to strike back at terrorists for a cowardly bombing. The laws of war prohibit retribution. Vessey and the commandant of the Marine Corps, General P.X. Kelly, were also concerned that any US action would make the remaining Marines in Lebanon even more vulnerable ». Naftali, *Blind Spot*, 131.

⁴³⁰ Après de longs débats internes, le président Reagan avait donné son aval à une frappe aérienne contre l'hôtel où étaient censés se trouver les « terroristes » impliqués dans ces attaques. Ce raid aérien fut cependant annulé au tout dernier moment sans qu'il soit clair à ce jour, les documents pertinents étant toujours classés secrets, si le président Reagan s'était ravisé à la dernière seconde par peur de faire des victimes civiles innocentes (la version exposée dans son livre de mémoires) ou si le Secrétaire à la défense avait décidé de son propre chef d'annuler cette mission en contradiction avec la volonté expresse du président (une version défendue par de nombreux témoins dont McFarlane). David Christopher Willis, *The First War On Terrorism: The Battle Over Counter-Terrorism Policy During The Reagan Administration* (PhD Dissertation, University of Virginia, May 2002) 208-212. Naftali, *Blind Spot*, 131.

however, it must be understood that when we are victimized by acts of terrorism we have the right to defend ourselves – and the right to help others do the same⁴³¹.

II.7.1 Trois discours du secrétaire d'état sur le « terrorisme international » (1984)

Dans les mois suivants la signature de la NSDD 138, et dans le cadre de ce que David Christopher Willis décrit comme « an effort to alter the public's opinions about terrorism and the appropriate methods for the government to use in response to attacks⁴³² », George Shultz prononça plusieurs longs discours consacrés dans leur totalité à la « menace terroriste » et à la réponse devant être apportée par les Etats-Unis à ce qu'il qualifia de « nouvelle forme de guerre » contre les valeurs défendues par « le monde libre ». Le 4 avril 1984, devant la Commission Trilatérale, le Secrétaire d'état déclara ainsi :

State-sponsored terrorism is a contemporary weapon directed at America's interests, America's values and America's allies. [It is] a form of warfare. [...] Once it becomes established that terrorism works - that it achieves its political objectives - its practioners will be bolder and the threat to us will be all the greater. [We] cannot opt out of every contest. If we do, the world's future will be determined by others, most likely by those who are the most brutal, the most unscrupulous and the most hostile to our deeply held principles. [...] It is increasingly doubtful that a purely passive strategy can even begin to cope with the problem. [...] As the threat mounts, and as the involvement of such countries as Iran, Syria, Libya and North Korea has become more and more evident, then it is more and more appropriate that the nations of the West face up to the need for active defense against terrorism. [This situation raises] a host of questions for a free society. In what circumstances-and how-should we respond? When-and how-should we take preventive or pre-emptive action against known terrorist groups⁴³³?

Le 25 juin, Shultz fut l'un des participants les plus éminents de la deuxième conférence sur le « terrorisme international » organisée par le Jonathan Institute, qui eut lieu cette fois à Washington, DC. Le Secrétaire d'état commença son intervention en insistant à nouveau sur l'importance du rôle joué par les états dans le « terrorisme international », citant la Syrie, la Libye, l'Iran et la Corée du Nord qui formaient selon lui une véritable « Ligue de la terreur » et d'ajouter :

States that sponsor terrorism are using it as another weapon of warfare, to gain strategic advantage where they cannot use conventional means [...]. We must understand, above all, that terrorism is a form of political violence. Wherever it takes place, it is directed in an important sense against us, the democracies, against our most basic values and often our fundamental strategic interests⁴³⁴.

⁴³¹ Willis, *The First War On Terrorism*, 228. Naftali, *Blind Spot*, 138.

⁴³² Willis, *The First War On Terrorism*, 229.

⁴³³ George Shultz, cité dans *The New York Times*, 4 avril 1984.

⁴³⁴ George Shultz dans Benjamin Netanyahu, ed., *Terrorism: How the West Can Win* 23.

Devant une telle menace stratégique et définie en des termes militaires, la question du recours à la force se posait donc avec acuité pour l'ensemble des démocraties et, en premier lieu, les Etats-Unis :

*Can we as a country - can the community of free nations - stand in a solely defensive posture and absorb the blows dealt by terrorists? I think not. From a practical standpoint, a purely passive defense does not provide enough of a deterrent to terrorism and the states that sponsor it. It is time to think long, hard, and seriously about more active means of defense – defense through appropriate preventive or pre-emptive actions against terrorist groups before they strike. [...] Clearly there are complicated moral issues here. But there should be no doubt of the democracies' moral right, indeed duty, to defend themselves*⁴³⁵.

Le 20 septembre 1984, un véhicule bourré d'explosifs slaloma entre les herses censées défendre l'annexe de l'ambassade américaine de Beyrouth Est et détruisit totalement ce bâtiment, faisant 24 victimes dont deux Américains. Très rapidement, l'imagerie satellitaire américaine révéla la présence, dans le camp d'entraînement du Hezbollah frappé par l'armée de l'air française en novembre mais reconstruit depuis, d'une maquette grandeur nature de l'ambassade ayant servi à la préparation de cet acte « terroriste⁴³⁶ ». Après de longs débats internes entre notamment le secrétaire d'état et le secrétaire à la défense, le président Reagan décida à nouveau de ne pas répondre par la force⁴³⁷.

Shultz, déçu par cette décision présidentielle, prononça le 25 octobre 1984 à la Synagogue de Park Avenue à New York un discours dans lequel il insista à nouveau sur la nécessité, pour les Etats-Unis ainsi que pour l'Occident en général, d'accepter l'éventualité de recourir à la force armée contre le « terrorisme international », une approche s'inspirant du modèle israélien :

*Terrorism is, above all, a form of political violence. [The terrorists are] deprived opponents of civilization itself, aided by the technology of modern weaponry. [...] Terrorism, wherever it takes place, is directed in an important sense against us, the democracies--against our most basic values and often our fundamental strategic interests. [...] Democracy rejects the indiscriminate or improper use of force and relies instead on the peaceful settlement of disputes through legitimate political processes. [...] We do not practice terrorism, and we seek to build a world which holds no place for terrorist violence, a world in which human rights are respected by all governments, a world based on the rule of law*⁴³⁸.

L'hostilité des « terroristes » pour les démocraties s'expliquait également par le fait qu'ils étaient les alliés naturels des régimes « totalitaires » et se positionnaient donc très clairement,

⁴³⁵ Shultz dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 23.

⁴³⁶ Willis, *The First War On Terrorism*, 230-231.

⁴³⁷ Willis, *The First War On Terrorism*, 230-231. Naftali, *Blind Spot*, 145.

⁴³⁸ Discours de George Shultz le 25 octobre 1984, Park Avenue Synagogue, *US Department of State Bulletin* (Dec 1984).

dans le conflit de la Guerre froide, aux côtés de l'Union Soviétique et contre le « monde libre » :

It is not a coincidence that most acts of terrorism occur in areas of importance to the West. [...] Terrorism in this context is not just criminal activity but an unbridled form of warfare. Today, international links among terrorist groups are more clearly understood. And Soviet and Soviet-bloc support is also more clearly understood. [...] We should understand the Soviet role in international terrorism without exaggeration or distortion. One does not have to believe that the Soviets are puppeteers and the terrorists marionettes; violent or fanatic individuals and groups can exist in almost any society. [But] in many countries, terrorism would long since have withered away had it not been for significant support from outside. [...] The stakes in our war against terrorism, therefore, are high. [...] Terrorism is a step [...] toward anarchy and decay. In the broadest sense, terrorism represents a return to barbarism in the modern age⁴³⁹.

Selon Shultz, pour mener efficacement leur « guerre contre le terrorisme », les Etats-Unis avaient à surmonter un obstacle de taille, cette « confusion morale » qui les conduisait à excuser les actions de leurs ennemis et à trop souvent se livrer à l'auto-flagellation :

[We must] clear our heads of the confusion about terrorism, in many ways the moral confusion, that still seems to plague us, [...] Legitimate causes can never justify or excuse terrorism. [...] We cannot afford to let an Orwellian corruption of language obscure our understanding of terrorism. We know the difference between terrorists and freedom fighters, and as we look around the world, we have no trouble telling one from the other. [...] We have to rid ourselves of this moral confusion which lays the blame for terrorist actions on us or on our policies. [...] We are attacked not because of what we are doing wrong but because of what we are doing right. We are right to support the security of Israel, and there is no terrorist act or threat that will change that firm determination. We are attacked not because of some mistake we are making but because of who we are and what we believe in⁴⁴⁰.

Non seulement l'idée selon laquelle les « terroristes » agissaient en réponse à des politiques injustes de la part des Etats-Unis ou d'Israël devait donc être rejetée, mais pour le Secrétaire d'état la manière dont l'Etat hébreu menait sa « guerre contre le terrorisme » était un exemple à suivre :

No nation had more experience with terrorism than Israel, and no nation has made a greater contribution to our understanding of the problem and the best ways to confront it, a contribution that goes beyond the theoretical. Israel has won major battles in the war against terrorism in actions across its borders, in other continents, and in the land of Israel itself⁴⁴¹.

Shultz expliqua également que si l'Etat hébreu était parvenu à combattre le « terrorisme » avec autant d'efficacité, c'était notamment grâce au soutien que lui accordaient ses citoyens :

Much of Israel's success in fighting terrorism has been due to broad public support for Israel's antiterrorist policies. Israel's people have shown the will, and they have provided their government the resources, to fight terrorism. They entertain no illusions about the meaning or the

439 Shultz, 25 octobre 1984.

440 Shultz, 25 octobre 1984.

441 Shultz, 25 octobre 1984.

*danger of terrorism. Perhaps because they confront the threat everyday, they recognize that they are at war with terrorism. The rest of us would do well to follow Israel's example*⁴⁴².

Et sur ce point également, l'Occident avait beaucoup à apprendre d'Israël :

*But part of our problem here in the United States has been our seeming inability to understand terrorism clearly. Each successive terrorist incident has brought too much self-condemnation and dismay, accompanied by calls for a change in our policies or our principles or calls for withdrawal and retreat. We should be alarmed. We should be outraged. We should investigate and strive to improve. But widespread public anguish and self-condemnation only convince the terrorists that they are on the right track. It only encourages them to commit more acts of barbarism in the hope that American resolve will weaken. We must reach a consensus in this country that our responses should go beyond passive defense to consider means of active prevention, preemption, and retaliation. [...] The public must understand before the fact that occasions will come when their government must act before each and every fact is known -- and the decisions cannot be tied to the opinion polls. [...] If we are going to respond or preempt effectively, our policies will have to have an element of unpredictability and surprise. And the prerequisite for such a policy must be a broad public consensus on the moral and strategic necessity of action. We will need the capability to act on a moment's notice. There will not be time for a renewed national debate after every terrorist attack. We may never have the kind of evidence that can stand up in an American court of law. But we cannot allow ourselves to become the Hamlet of nations, worrying endlessly over whether and how to respond. A great nation with global responsibilities cannot afford to be hamstrung by confusion and indecisiveness. Fighting terrorism will not be a clean or pleasant contest, but we have no choice but to play it*⁴⁴³.

Comme l'indiqua la critique virulente du vice-président américain⁴⁴⁴ au lendemain de ce discours, l'exécutif américain n'était cependant toujours pas parvenu à un consensus quant à l'efficacité ou la moralité du recours à la force armée contre le « terrorisme ». Bush avait en effet affirmé :

*We need to pinpoint the source of the attack. We are not going to go out and bomb innocent civilians or something of that nature. I don't think we ever get to the point where you kill 100 innocent women and children just to kill one terrorist. I don't think we have reached that point*⁴⁴⁵.

Comme le note Wills, « While Shultz had not advocated such an extreme course, Bush's words effectively defined Shultz's approach as *utterly immoral*⁴⁴⁶ ». Ajoutant encore à la confusion générale, quelques heures plus tard, le porte-parole de la Maison blanche affirma quant à lui que

⁴⁴² Shultz, 25 octobre 1984.

⁴⁴³ Shultz, 25 octobre 1984.

⁴⁴⁴ Shultz était conscient de l'impopularité de ses positions au sein même de l'exécutif américain. Naftali explique ainsi que, la veille au soir, le Secrétaire d'état avait reçu un appel téléphonique du bureau du vice-président : « [He] was told that Bush was « unhappy » with the speech. It was too belligerent. The caller complained on behalf of the vice president that Shultz was presenting his policy preference as if it were the policy of the US government. Bush's aide reminded Shultz that this was not what had been decided at the NSPG earlier in the month. » Mais le Secrétaire d'état était persuadé que son discours ne contenait rien qui contredirait la NSDD 138 et décida donc de maintenir son discours. Naftali, *Blind Spot*, 146. Voir aussi Willis, *The First War On Terrorism*, 232.

⁴⁴⁵ *The New York Times*, 27 octobre 1984.

⁴⁴⁶ Willis, *The First War On Terrorism*, 233.

la position défendue par Shultz « was Administration policy from top to bottom⁴⁴⁷ ».

La description de la menace « terroriste » et des méthodes devant être adoptées par l'Occident pour y faire face mise en avant par Shultz dans ces discours confirme le rapprochement entre le discours américain et celui défendu depuis de longues années par Israël et témoigne donc du succès d'une organisation comme le Jonathan Institute dont les objectifs sont résumés par Benjamin Netanyahu de la manière suivante :

The main purpose of the Jonathan Institute is to bring the truth home to the governments and citizens of the free world. The Institute sponsored two international conferences, five years / apart, to examine the problem of terrorism and to suggest ways to combat it. The first, held in Jerusalem on July 2-5, 1979, was attended by fifty statesmen, scholars, and journalists from a dozen countries. The Jerusalem conference exposed for the first time the full involvement of states in international terrorism, and the centrality of the Soviet Union and the PLO in fomenting and spreading it. Many observers believed that the Jerusalem conference was a turning point in the understanding of international terrorism. But though the conference helped focus the attention of influential circles in the West on the real nature of the terrorist threat, this was not enough. [...] What was still lacking was a coherent and united international response. To advocate such a unified policy and to suggest what it might / consist of was the principal objective of the Jonathan Institute's second international gathering, held in Washington on June 24-27, 1984⁴⁴⁸.

A l'aune des propos tenus par l'ensemble des participants, la Conférence de Washington peut être considérée comme l'aboutissement de ce processus de rapprochement entre discours américain et israélien sur le « terrorisme international », un rapprochement déjà bien enclenché à l'époque de la Conférence de Jérusalem et qui avait été visible, par exemple, au travers de l'évolution du discours reaganien sur le conflit libanais.

II.7.2 Conférence de Washington

En juin 1984 comme en 1979, le Jonathan Institute réunit un parterre impressionnant d'hommes politiques israéliens (Yitzhak Rabin, Benjamin et Benzion Netanyahu, Moshe Arens) et américains (George Shultz, Jeane Kirkpatrick, Daniel Patrick Moynihan, Paul Laxalt, Edwin Meese, Jack Kemp, Eugene Rostow) ainsi que des personnalités médiatiques (Daniel Schorr, Ted Koppel, Charles Krauthammer, Midge Decter), des experts sur le « terrorisme » (Bernard Lewis,

447 *The New York Times*, 27 octobre 1984. Quelques jours plus tôt à peine, lors de son débat avec Mondale, Reagan avait affirmé : « *In dealing with terrorists, yes, we want to retaliate, but only if we can put our finger on the people responsible and not endanger the lives of innocent civilians there in the various communities and in the city of Beirut where these terrorists are operating.*[...] We are going to, as I say, we're busy trying to find the centers where these operations stem from, and retaliation will be taken. *But we're not going to simply kill some people to say, « Oh, look, we got even. » We want to know when we retaliate that we're retaliating with those who are responsible for the terrorist acts* ». Débat Mondale - Reagan, 21 octobre 1984, *The Public Papers of the President*.

448 Benjamin Netanyahu dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, ix-x.

Michael Ledeen, Claire Sterling, Ray Cline, Arnaud de Borchgrave, Lord Chalfont) et quelques personnalités européennes comme le français Jean-François Revel. En 1979, 3 voix discordantes s'étaient élevées pour rejeter plusieurs aspects importants de l'approche de la « menace terroriste » défendue et promue par les organisateurs. Cinq ans plus tard, les participants présentèrent par contre un tableau très consensuel.

Comme l'expliqua Benjamin Netanyahu, le danger « terroriste » menaçant l'Occident et le danger « terroriste » contre lequel Israël avait combattu depuis tant d'années ne faisaient qu'un :

Jonathan [Netanyahu] fought and died in the war against terror. He, like other Israelis, devoted his efforts to protecting his country, but *he also believed that the battle against terrorism was part of a much larger struggle, one between the forces of civilization and the forces of barbarism, and that, if left unchallenged, terrorism would continue to spread with disastrous consequences*⁴⁴⁹.

La haine des « terroristes » pour Israël n'était rien d'autre qu'une haine pour l'Occident et ses libertés représentées au Moyen-Orient par l'Etat hébreu, et il n'était donc guère surprenant de voir des « terroristes » souvent islamistes s'allier aux autres ennemis de l'Ouest et de ses valeurs, à savoir les « communistes totalitaires » soviétiques :

This deep anti-West sentiment has fostered a seemingly bizarre collaboration between Arab and Islamic radicalism and communist totalitarianism. Though Islamic radicalism is opposed to communist secularism, *their common antagonism to the West has often united them*. Worlds apart in other matters, *they join in utterly rejecting the central democratic tenet, that the governing authority is derived from popular consent and not from a religious or ideological decree*. Both Islamic fundamentalists and communist totalitarians view the expansion, even the existence, of democratic ideas as inherently threatening to their own authority. This is how it is possible, indeed common, to find radical groups professing to be at the same time both Islamic and Marxist. *The West will not be able to stem the tide of international terrorism without first facing squarely this alliance in terror*⁴⁵⁰.

Pour faire face à cette offensive « terroriste » et « communiste », les pays occidentaux se devaient de faire front commun derrière leur leader naturel, les Etats-Unis, une notion présente également dans le programme du parti républicain adopté deux mois après cette conférence :

*Only a determined leadership can make the West overcome its three impediments – greed, cowardice, and moral confusion. Which leadership? It can only come from the United States, which alone has the capacity to align the West in this matter, alone can credibly threaten the offenders, and alone can impel the neutrals to shed their neutrality. [...] The more America resorts to action, such as punishing terrorists and their backers, the greater the number of states which will join the effort to combat terrorism. Allies and adversaries alike, the entire world in fact, are waiting to see the depth of American resolve*⁴⁵¹.

449 Benjamin Netanyahu dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 62.

450 Benjamin Netanyahu dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 62.

451 Benjamin Netanyahu dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 224.

Comme l'expliqua Moshe Arens, si l'Occident souhaitait sortir vainqueur de ce combat contre le « terrorisme » il devait être préparé à passer à l'offensive, et notamment à recourir à la force armée :

To the world, Yoni [Jonathan Netanyahu] has become a symbol of resistance to terror, an object lesson that terror can be defeated. But it cannot be defeated with defensive measures alone. Preventive measures, good preparation, and good intelligence are not enough. *We must recognize that we are in a state of war, an undeclared and broad war, a war against Western society. To force ourselves into a defensive posture, to exclude the option of taking the offensive, is as suicidal in the case of terrorism as it would be in any other form of warfare*⁴⁵².

Mais avant même d'espérer pouvoir engager leurs forces dans cette bataille, les pays occidentaux se devaient de retrouver la clarté de vision et la confiance en leurs valeurs qu'ils avaient perdues suite à la guerre du Vietnam :

The terrorist's ultimate victory is to control our thinking and to assign the term « terrorists » to those of his victims who fight back. Terrorists have been successful in propagating this false symmetry because of the sloppiness of the West's thinking about the use of force. America's loss of clarity in the wake of Vietnam has become a general Western malaise. The rules of engagement have become so rigid that governments often straitjacket themselves in the face of unambiguous aggression⁴⁵³.

Pour Jack Kemp, il fallait espérer que la « guerre contre le terrorisme », une guerre contre le mal absolu, leur permette de sortir de leur torpeur et de remettre leur boussole morale à l'endroit :

*The democracies [...] must end the moral and intellectual confusion that has hobbled them. Evil can be distinguished from good. Democratic governments owe it to their citizens to make that distinction, For without it we are left defenseless against an enemy that relies precisely on the free world's tendency to engage in moral relativism, to blame itself for everything, and to justify the behavior of its enemies by ascribing to them its own motivations.[...] This false symmetry must now be discarded. The best place to start is terrorism. It is one of the few politically motivated attacks that the public instinctively knows is absolutely alien to the character of democratic societies, that it is in fact evil. Nothing can explain terrorism away. And nothing should permit others to compare us to terrorists. Thus, the war against international terrorism, essential in itself, will also help us regain our moral clarity and our self confidence. To fight against international terrorism, at bottom, means to fight for the fulfillment of our nature as free men and women*⁴⁵⁴.

Face à cette menace existentielle, l'Occident se devait donc d'adopter l'approche militaire suivie depuis de nombreuses années par l'Etat hébreu, un « modèle israélien » qui avait été embrassé par Shultz et qui, selon Paul Johnson, avait prouvé toute son efficacité au Liban :

Only on one occasion has a major offensive blow been dealt against the system of international terrorism itself. That was in 1982, when Israel crossed into Lebanon and expelled the PLO by

452 Moshe Arens dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 93.

453 Benjamin Netanyahu dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 204.

454 Jack Kemp dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 185.

force. By having the moral and physical courage to violate a so-called sovereign frontier, and by placing moral law above the formalities of state rights, Israel was able for the first time to strike at the heart of the cancer, to arrest its growth, and to send it into headlong retreat. That is the kind of thing I mean by drastic treatment. I believe we should study the example set by the Israelis in 1982, and debate in what circumstances, and by what means, the West as a whole will be prepared to act against terrorist states in the future. It must be made clear to the master killers / of Tehran and Tripoli that there can be no ultimate hiding place for them either, that the arm of civilization is long and sinewy and may be stretched out to take them by the throat⁴⁵⁵.

La lutte contre le « terrorisme » était donc également une lutte pour la liberté, les « terroristes » étant eux par définition toujours les ennemis de la liberté, une vérité que leurs défenseurs parmi les pays « totalitaires » et au sein des Nations unies s'étaient efforcés depuis des années de dissimuler en manipulant le langage diplomatique. L'Occident se devait donc d'apporter à nouveau de la clarté dans les discussions sur le « terrorisme » et notamment sur le sujet de la différence entre « terroristes » et « combattants de la liberté », Benjamin Netanyahu expliquant ainsi :

The typical stratagem at the United Nations, for example, has been to justify terrorism by calling it a struggle for national liberation. This is perverse enough in itself, because terrorism is always unjustifiable, regardless of its professed or real goals. But it is perverse in another way. For the real goals of terrorists *are* in practice related to their methods. History has repeatedly given us advance warning. Those who deliberately butcher women and children do not have liberation in mind. It is not only that the ends of terrorists do not justify the means they choose. It is that the choice of means indicates what the true ends are. Far from being fighters for freedom, terrorists are forerunners of tyranny⁴⁵⁶.

Le monde, binaire, était partagé entre d'un côté les « combattants de la liberté » luttant pour des fins nobles en utilisant des méthodes nobles, de l'autre côté les « terroristes » utilisant des méthodes profondément immorales pour, malgré leurs promesses et beaux discours, imposer la tyrannie. Le secrétaire d'état américain, après avoir cité et applaudi les propos du sénateur Jackson rejetant l'idée selon laquelle « le terroriste de l'un serait le combattant de la liberté de l'autre », insista lui aussi sur la nécessité absolue de résister à la « corruption du langage », affirmant qu'il était tout à fait possible, aisé même, de différencier entre « combattants de la liberté » et « terroristes » :

It is not hard to tell, as we look around the world, who are the terrorists and who are the freedom fighters. The resistance fighters in Afghanistan do not destroy villages and kill the helpless. The Contras in Nicaragua do not blow up school buses or hold mass executions of civilians. How tragic it would be if democratic societies so lost confidence in their own moral legitimacy that they lost sight of the obvious: that violence directed against democracy or the hopes for

455 Paul Johnson dans Netanyahu , *Terrorism: How the West Can Win*, 36.

456 Benjamin Netanyahu dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 12. Italiques dans l'original.

democracy lacks fundamental justification. Democracy offers mechanisms for peaceful change, legitimate political competition, and redress of grievances. Resort to arms in behalf of democracy against repressive regimes or movements is, indeed, a fight for freedom, since there may be no other way that freedom can be achieved. *What the free nations cannot afford is to let the uncritical corruption of language hamper our efforts to defend ourselves, our interest, our friends. We know the difference between terrorists and freedom fighters and our policies reflect that distinction. Those who strive for freedom and democracy will always have the sympathy and, when possible, the support of the American people. We will oppose guerrilla wars whenever they threaten to spread totalitarian rule or deny the rights of national independence and self-determination. But we will oppose terrorism no matter what banner it may fly. For terrorism in the service of any cause is the enemy of freedom*⁴⁵⁷.

II.7.3 « Combattants de la liberté » et « terroristes » : des concepts qui ne sont pas mutuellement exclusifs

Pour Boaz Ganor, directeur de l'International Institute for Counter-Terrorism de Herzliya, l'idée selon laquelle l'univers des possibilités politiques se limiterait à la catégorie de « terroristes » et à celle de « combattants de la liberté » était pourtant très problématique. En effet, elle était informée par une confusion profonde sur la nature de deux concepts totalement indépendants l'un de l'autre, l'un portant sur la question des moyens, l'autre sur celle des fins :

*The claim that a freedom fighter cannot be involved in terrorism, murder and indiscriminate killing is, of course, groundless. A terrorist organization can also be a movement of national liberation, and the concepts of « terrorist » and « freedom fighter » are not mutually contradictory*⁴⁵⁸.

Les conflits à travers le monde ne pouvaient être décrits simplement en classifiant les acteurs, soit dans le camp des « terroristes », soit dans celui des « combattants de la liberté » : de la même manière que les concepts de *jus ad bellum* et de *jus in bello* sont indépendants l'un de l'autre, et qu'il était possible pour l'agresseur tout comme pour sa victime de combattre en utilisant des moyens justes ou injustes, un conflit donné pouvait mettre face à face des acteurs luttant pour la liberté en utilisant ou non des méthodes « terroristes », et des acteurs ne luttant pas pour la liberté et utilisant ou non des méthodes « terroristes ».

Durant son premier mandat présidentiel, Reagan n'eut à répondre qu'une seule fois, lors de son débat télévisé avec Mondale, à une question portant sur le caractère potentiellement « terroriste » de certaines méthodes utilisées par les Contras, en l'occurrence celles contenues dans le manuel de la CIA leur étant destiné. Dans sa réponse, il ne mentionna même pas le mot

⁴⁵⁷ George Shultz dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 18.

⁴⁵⁸ Boaz Ganor, « Defining Terrorism - Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter? », *Police Practice and Research* 3 4 (2002): 287-304.

« terrorisme ». Dans le contexte de ce silence du président américain sur une notion qu'il avait pourtant placée au cœur de son discours sur les conflits d'Amérique centrale, les remarques de son Secrétaire d'état lors de la conférence de Washington sont donc pleines d'enseignement, Shultz ayant en effet mis en avant un argument très clair expliquant pourquoi les Contras n'étaient pas des « terroristes » : ils n'avaient tout simplement pas recours aux mêmes méthodes que les « terroristes ». Encore plus spécifiquement, ils ne faisaient pas exploser des bus, et ne se livraient pas à des exécutions en masse de civils.

Stohl suggère cependant, en référence à ce discours, que l'argument du Secrétaire d'état était problématique puisqu'une analyse des méthodes utilisées par les Contras révélait en fait qu'ils recouraient bel et bien parfois au « terrorisme » :

Perhaps the Contras have not been guilty of these particular terrorist acts, but they do kill innocent villagers who support the Sandinistas, lay land mines, and engage in a host of other clearly terrorist behaviors. However, the Secretary of State must have found himself in the position of trying to support his administration's friends while distancing himself from terrorists. It is unfortunate for the Secretary's argument⁴⁵⁹.

En fait, comme le révèlent les résultats d'une étude de terrain effectuée par Reed Brody à l'époque, les Contras avaient commis des actes virtuellement identiques à ceux mentionnés par Shultz dont notamment, environ un an avant la conférence de Washington :

May 3, 1983: Contras kidnapped three people, including Digna Barreda whom they raped 60 times and a campesino whom they tortured and killed. In a separate incident, the bus traveling between Jalapa and Teotecacinte was ambushed. The contra forces opened fire on the bus, wounding a ten year old girl and her mother. The four occupants of a pick-up truck which has been ambushed ahead of the bus were kidnapped. The dead bodies of three – Davod Osorio, Alfredo Moran and Gerardo Caso – all small farmowners, were later found with their throats slit and signs of severe torture. The fourth was also later found dead⁴⁶⁰.

Les propos de Shultz permettent de faire apparaître une définition implicite du « terrorisme », au cœur de laquelle se trouvait la question de la nature des méthodes, et notamment l'illégitimité de prendre pour cible des populations civiles et innocentes. Cette définition conduisait à la conclusion selon laquelle les Contras étaient des « terroristes ».

Reagan n'avait quant à lui jamais rien dit permettant de déterminer comment il définissait ce concept dans le contexte du conflit au Nicaragua. Les accusations qu'il porta contre le FMLN

⁴⁵⁹ Stohl, « Demystifying Terrorism: The Myths and Realities of Contemporary Political Terrorism », in Michael Stohl, Ed., *The Politics of Terrorism* (New York: Marcel Dekker, 1991) 14.

⁴⁶⁰ Reed Brody, *Contra Terror in Nicaragua. Report of a Fact-Finding Mission: September 1984-January 1985* (NY: South End Press, 1985) 163. Le contenu de ce rapport, basé sur des centaines d'entretiens sur le terrain, fut vérifié à l'époque, avant publication, par l'organisation religieuse de défense des Droits de l'homme *Washington Office on Latin America* ainsi que par l'*American Association for the International Commission of Jurists*.

salvadorien suggèrent néanmoins que la définition implicite du « terrorisme » du président était beaucoup plus large que celle de son secrétaire d'état. Elle incluait toutes sortes d'attaques non pas simplement contre des civils mais également contre des ponts, des fermes ou l'infrastructure économique du Salvador dans son ensemble. Comme le note Thomas Walker, les activités des Contras s'étaient intensifiées au cours de l'année 1981, à une époque où ils commencèrent précisément à prendre pour cibles des ponts, des raffineries pétrolière ainsi que d'autres éléments de l'infrastructure économique du pays⁴⁶¹. Appliquée aux méthodes utilisées par les Contras, la définition présidentielle implicite du « terrorisme » conduisait elle aussi à la conclusion selon laquelle les alliés des Etats-Unis se livraient au « terrorisme ».

Les accusations de Reagan contre le FMLN, tout comme les déclarations de Shultz sur les Contras, furent prononcées dans des contextes d'énonciation similaires, des contextes publics unidirectionnels protégés dont la conférence de Washington, avec son consensus idéologique verrouillé, représentait un exemple parfait. Dans de tels contextes, le président et le Secrétaire d'état américains pouvaient porter toute une série d'accusations contre les ennemis officiels des Etats-Unis sans en craindre les conséquences, c'est-à-dire sans que la définition implicite informant ces accusations ne puisse être retournée contre leurs alliés. La réponse donnée par le candidat démocrate lors du débat télévisé en octobre 1984, à savoir que le manuel de la CIA préconisait toute une série de méthodes relevant du « terrorisme », suggère qu'à la fin du premier mandat de Reagan le « terrorisme » était, au sein même de Washington, un concept contesté. Et pourtant, dans les mois qui allaient suivre, le terme allait continuer à prendre une place de plus en plus prépondérante dans le discours de politique étrangère du président Reagan.

⁴⁶¹ Walker, *Nicaragua*, 46.

Chapitre III

La Doctrine Reagan

Au cours des années 1985-86, suite à la ré-élection de Reagan à la présidence, la question de la « lutte contre le terrorisme » continua à s'imposer comme la pierre angulaire du discours américain de politique étrangère⁴⁶², la « menace terroriste » se localisant essentiellement en Amérique centrale et, dans une moindre mesure, au Proche et au Moyen Orient, et se présentant comme une menace de nature stratégique au cœur de laquelle se trouvaient l'Union Soviétique et ses alliés, à savoir une véritable « coalition d'Etats terroristes » engagés dans une « guerre » contre les principes et valeurs du monde « libre » et « civilisé ».

Le discours sur le « terrorisme international » incorpora également de plus en plus d'éléments tirés du vocabulaire militaire, que ce soit pour décrire les actes commis contre les Etats-Unis ou les méthodes auxquelles ils devaient avoir recours pour faire face à cette menace, un sujet sur lequel l'exécutif américain demeurait néanmoins divisé.

III.1 Les prémisses de la doctrine

Enfin, le discours sur le « terrorisme » fut de plus en plus lié à la question de la promotion de la « liberté » fortement associée à la « Doctrine Reagan⁴⁶³ », dont le président avait annoncé le

⁴⁶² Dans ce discours, Reagan utilisa les termes « terrorisme » ou « terroriste » à 8 reprises. A partir de la fin de l'année 1983, le président américain allait prononcer de plus en plus souvent des discours dans lesquels il utilisait ces termes à de multiples reprises, à savoir 8, 10, 15 fois ou plus. Le nombre actuel de discours du président Reagan dans lesquels il prononça à la fois le terme de « terrorisme » et celui de « terroriste » suivit l'évolution suivante : 1981 : 7; 1982 : 2; 1983 : 14; 1984 : 32; 1985 : 27; 1986 : 41.

⁴⁶³ L'expression « Reagan Doctrine » fut utilisée pour la première fois dans un éditorial du *Washington Post* intitulé « A "Reagan Doctrine" ? » le 7 mai 1983, en réaction à la première utilisation du terme de « combattants de la liberté » du président Reagan pour faire référence aux Contras. Dans cet article d'opinion, le *Washington Post* était très critique de la politique du gouvernement Reagan, concluant : « In brief, the « Reagan doctrine » is a nonstarter. It shows that there is no good way to rationalize undermining governments with which one is not formally at war.

principe central dans son Discours sur l'Etat de l'Union du février 1985 :

*We must not break faith with those who are risking their lives—on every continent, from Afghanistan to Nicaragua—to defy Soviet-supported aggression and secure rights which have been ours from birth. The Sandinista dictatorship of Nicaragua, with full Cuban-Soviet bloc support, not only persecutes its people, the church, and denies a free press, but arms and provides bases for Communist terrorists attacking neighboring states. Support for freedom fighters is self-defense and totally consistent with the OAS and U.N. Charters*⁴⁶⁴.

Dans le grand conflit mondial entre les forces communistes anti-démocratiques et celles du « monde libre », les Etats-Unis ne pouvaient plus se contenter d'une politique d'« endiguement » (*containment*). Au contraire, ils se devaient de prendre fait et cause pour les « combattants de la liberté », au premier rang desquels les Contras et les Moudjahidines, et de leur apporter leur soutien afin de stopper et de « refouler » (*rollback*) la progression des forces pro-soviétiques à travers le monde. En ce sens, la « Doctrine Reagan » était donc une réponse à la « Doctrine Brejnev » énoncée en 1968 suite au Printemps de Prague, selon laquelle aucun pays du bloc soviétique ne pouvait quitter celui-ci⁴⁶⁵.

Depuis le début de la Guerre froide et encore plus depuis l'annonce par Nikita Krushchev en 1961 de la volonté de Moscou de soutenir les « guerres de libération nationale » à travers le monde⁴⁶⁶, les Etats-Unis s'étaient retrouvés dans la position de lutter pour le maintien du statu quo politique, et donc souvent d'aider des régimes extrêmement répressifs. Avec la Doctrine Reagan, ils se retrouvaient également, dans ces conflits où le pouvoir en place était un allié de Moscou, du côté des forces insurrectionnelles luttant contre le statu quo. Comme l'écrit Kirkpatrick, « The Reagan Doctrine, as we understand it, is above all concerned with the moral legitimacy of US support – including military support – for insurgencies⁴⁶⁷ ».

Any effort to raise such a standard leads to logical absurdities and invites ambitious governments of other persuasions to develop their own lame and arbitrary excuses to play dirty ». « A “Reagan Doctrine”? », *The Washington Post*, 7 mai 1983. Près de deux ans plus tard, l'expression « Reagan Doctrine » fut reprise par Charles Krauthammer, commentateur politique conservateur et qui avait été présent lors de la Conférence de Jérusalem organisée par le Jonathan Institute, comme titre d'un article défendant cette fois la politique du gouvernement d'aide aux Contras et aux Moudjahidines. Charles Krauthammer, « The Reagan Doctrine », *Time Magazine*, 1^{er} avril 1985.

⁴⁶⁴ Reagan, 6 février 1985, *The Public Papers of the President*.

⁴⁶⁵ Jonathan Schell, *The Unconquerable World: Power, nonviolence, and the will of the people* (NY: Owl Books, 2003) 187.

⁴⁶⁶ Schell, *The Unconquerable World*, 91.

⁴⁶⁷ Jeane J. Kirkpatrick and Allan Gerson, « The Reagan Doctrine, Human Rights, and International Law », *Right v. Might: International Law and the Use of Force* (NY: Council on Foreign Relations Press, 1991) 20.

Au cours des six premiers mois de 1985, la quasi-totalité des discours du président américain sur la menace « terroriste » portèrent sur la situation en Amérique centrale et plus spécifiquement sur la menace posée par le régime sandiniste. Les très rares références au « terrorisme » dans le contexte du Moyen-Orient vinrent en réponse à des actes spécifiques comme les otages du Liban ou le détournement d'un avion de la TWA. A ces occasions, les échanges entre le président et les médias américains sur l'absence de représailles lors de ces crises permirent de mieux cerner la position de Reagan sur la moralité et le caractère potentiellement « terroriste » du recours à la force armée dans la lutte contre le « terrorisme ». Le 14 janvier 1985, le Jihad islamique annonça vouloir juger pour espionnage les cinq citoyens américains que ce groupe détenait en otages⁴⁶⁸. Au cours des jours suivants, le président américain insista à plusieurs reprises, comme il l'avait déjà fait à la fin de l'année précédente⁴⁶⁹, sur les difficultés pratiques et les questions d'ordre moral posées par le recours à la force militaire contre le « terrorisme », expliquant le 26 janvier 1985 :

Right now the terrorists - one of the things that has kept us from retaliation is the difficulty in getting definite information enough as to who they are and where they are that *you do not risk killing - doing the same thing they're doing - killing innocent people in an effort to get at them*⁴⁷⁰.

Le 7 février, Reagan nota que dans le cas de la prise d'otages de Téhéran la situation avait été très différente car l'identité des coupables était claire : « You knew who you were dealing with; you were dealing with a national entity⁴⁷¹ ». Au Liban, par contre, la question du recours à la force était compliquée par les incertitudes quant à l'identité exacte des « terroristes ». Pour lui, des frappes militaires qui auraient pour simple objectif la vengeance contre des groupes dont la culpabilité n'avait pas été démontrée relevaient indiscutablement du « terrorisme » et devaient donc être rejetées comme illégitimes et immorales :

There are two ways you could deal with terrorism, and one of them is terrorism itself. Suppose in revenge, just on the basis that you think some people of a certain group or sect or belief did this, and then you strike back and perform the same kind of brutal crimes against some of those people, without any knowledge or assurance that you're getting the people who perpetrated the

⁴⁶⁸ Suite à l'assassinat du président de l'Université Américaine de Beyrouth, Frank Regier (qui réussit à s'échapper mais fut remplacé en captivité par Benjamin Weir), Jeremy Levin puis William Buckley avaient été enlevés par des militants shiites. Ils avaient été rejoints plus tard par Peter Kilburn puis par Lawrence Martin Jenco.

⁴⁶⁹ Le 27 novembre 1984, Reagan avait déclaré au sujet de la Libye : « You've got to be able to get some evidence as to where are the bases from whence come these terrorists that you could strike at. And at the same time, you have to recognize that you don't want to just carelessly go out *and maybe kill innocent people. Then you're as bad as the terrorists* ». Reagan, 27 novembre 1984, *The Public Papers of the President*.

⁴⁷⁰ Reagan, 26 janvier 1985, *The Public Papers of the President*.

⁴⁷¹ Reagan, 7 février 1985, *The Public Papers of the President*.

first crime. *Well, that's no way to fight, and we don't believe in that*⁴⁷².

Le 18 juin, un avion de la compagnie TWA avait été détourné par deux membres du Hezbollah, le pilote étant forcé d'atterrir à l'aéroport de Beyrouth. Un jeune Marine américain qui se trouvait à bord fut abattu par les pirates de l'air, son corps jeté sur le tarmac, le président américain réaffirmant suite à cette tragédie la politique américaine du refus absolu de négocier avec des « terroristes »⁴⁷³. Une dizaine de jours plus tard, cette prise d'otages se termina sans faire d'autres victimes, le président Reagan se réjouissant de cette issue heureuse tout en rappelant que sept citoyens américains ainsi que de nombreux citoyens d'autres pays demeuraient otages au Liban. A cette occasion, il fut à nouveau questionné sur l'absence de réponse militaire, celle-ci semblant contredire ses promesses de représailles rapides faites début 1981, une critique à laquelle il répondit de la manière suivante :

Well, when I was speaking about that I was talking about a situation in which a government on the other side was involved—so there was a direct source there for the evil. I would have to tell you—and I can't go farther than this in telling you—that the problem is who in perpetrating these deeds—who their accomplices are, where they are located—*because retaliation in some peoples' minds might just entail striking a blow in a general direction, and the result would be a terrorist act in itself and the killing and victimizing of innocent people.* [...] Let me just point out to you in that incident, a man who committed the crime—or men—I don't know how many were in the truck—they're gone. This is one of the horrifying things of some of these terrorist acts is you have a group of people who think their ticket to heaven is to do this and to take some others with them. So, when it was over, the truck and the people in it—or person in it—were gone, and the same was true of the Embassy bombing. Now, how do you establish a connection between them and someone else? Was there someone else that set them on their way—you have no way of knowing. *So, again, as I say, you're left with only one form of retaliation and that is if you just aim in the general direction and kill some people, well, then, you're a terrorist, too*⁴⁷⁴.

III.1.1 La Doctrine Reagan: le soutien américain aux « combattants de la liberté » comme réponse à la doctrine Brejnev

Au cours des six premiers mois de 1985, Reagan continua à présenter le Nicaragua comme la véritable plaque tournante du « terrorisme » en Amérique centrale ainsi que l'avant poste du « totalitarisme » et des forces anti-démocratiques dirigées par Moscou⁴⁷⁵. Il admit

472 Reagan, 7 février 1985, *The Public Papers of the President*.

473 Il déclara : « America will never make concessions to terrorists—to do so would only invite more terrorism—nor will we ask nor pressure any other government to do so. » Reagan, 18 juin 1985, *The Public Papers of the President*.

474 Reagan, 18 juin 1985, *The Public Papers of the President*.

475 Dans son Discours à la Nation sur la Situation en Amérique centrale, le 16 février 1985, par exemple, Reagan déclara : « *We see freedom fighters in Afghanistan, Ethiopia, Cambodia, and Angola. These brave men and women*

également pour la première fois que l'objectif des Contras n'était pas simplement de stopper le flot d'armes au Salvador mais bien plutôt de prendre le pouvoir au Nicaragua⁴⁷⁶. La lutte des Etats-Unis contre le « terrorisme » était donc également une lutte pour la « liberté⁴⁷⁷ ». La Doctrine Reagan était une réponse à la Doctrine Brejnev et, de la même façon, le soutien américain aux « combattants de la liberté » était une réponse au soutien soviétique aux « terroristes ».

Le 1^{er} mars, lors du dîner annuel de la Conservative Political Action Conference, le président américain proposa une défense fervente des « combattants de la liberté » luttant contre la tyrannie soviétique à travers le monde. Il salua à cette occasion la présence d'Abdul Hak, un leader moudjahidine en visite à Washington, et compara même les Contras aux résistants français et aux pères fondateurs américains :

Throughout the world the Soviet Union and its agents, client states, and satellites are on the defensive—on the moral defensive, the intellectual defensive, and the political and economic defensive. *Freedom movements arise and assert themselves.* They're doing so on almost every continent populated by man-in the hills of Afghanistan, in Angola, in Kampuchea, in Central America. *In making mention of freedom fighters, all of us are privileged to have in our midst tonight one of the brave commanders who lead the Afghan freedom fighters—Abdul Haq. Abdul Haq, we are with you. They are our brothers, these freedom fighters, and we owe them our help. I've spoken recently of the freedom fighters of Nicaragua. You know the truth about them. You know who they're fighting and why. They are the moral equal of our Founding Fathers and the brave men and women of the French Resistance. We cannot turn away from them, for the struggle here is not right versus left; it is right versus wrong*⁴⁷⁸.

Dans les mois suivants, le président Reagan répéta avec force que l'aide aux Contras était d'une

are fighting to undo the infamous Brezhnev doctrine, which says that once a nation falls into the darkness of Communist tyranny, it can never again see the light of freedom. Nowhere do we see this more than in Nicaragua, whose Sandinista government is a Marxist-Leninist clique that broke the hearts of the freedom-loving people of their country by imposing a brutal dictatorship soon after taking control in 1979. Functioning as a satellite of the Soviet Union and Cuba, they moved quickly to suppress internal dissent, clamp down on a free press, persecute the church and labor unions, and betray their pledge to hold free elections. Now they're exporting drugs to poison our youth and linking up with the terrorists of Iran, Libya, the Red Brigades, and the PLO. The Sandinistas aren't democrats, but Communists; not lovers of freedom, but of power; not builders of a peaceful nation, but creators of a fortress Nicaragua that intends to export communism beyond its borders ». Reagan, 16 février 1985, *The Public Papers of the President*.

⁴⁷⁶ Lors d'une conférence de presse le 21 février, un journaliste ayant noté que le Secrétaire d'état avait donné l'impression devant le Congrès quelques jours plus tôt que l'objectif des Etats-Unis semblait être de renverser les Sandinistes, Reagan déclara que les Etats-Unis « have an obligation to be of help where we can to freedom fighters and lovers of freedom and democracy, from Afghanistan to Nicaragua and wherever there are people of that kind who are striving for that freedom ». Reagan, 21 février 1985. *The Public Papers of the President*.

⁴⁷⁷ Une recherche utilisant la base de données *The American Presidency Project* indique que les termes « freedom fighters » et « Nicaragua » furent prononcés dans un même discours pour la première fois le 4 mai 1983, puis à 3 autres reprises au cours de l'année 1983, à 13 reprises en 1984, à 30 reprises en 1985, à 66 reprises en 1986, 34 reprises en 1987 et 54 reprises en 1988.

⁴⁷⁸ Reagan, 1^{er} mars 1985, *The Public Papers of the President*.

importance cruciale car elle participait à la fois de la lutte contre la « menace terroriste » et de la promotion de la « démocratie » et de la « liberté » à travers le monde⁴⁷⁹. Le 25 mars par exemple, il affirma que les Sandinistes souhaitaient exporter leur révolution à l'ensemble de l'Amérique centrale et qu'il n'était donc guère surprenant de constater qu'ils avaient des relations très amicales avec une multitude d'états et de groupes « radicaux » et « terroristes ». Notant que l'OLP venait d'ouvrir une ambassade à Managua et que les Sandinistes entretenaient des liens étroits avec l'Union soviétique, Cuba, l'Allemagne de l'Est mais aussi la Bulgarie, le Vietnam et la Corée du Nord, Reagan ajouta : « The radical states of Iran and Libya also have established military ties with the Sandinistas in a « new » Nicaragua, which also harbors members of the Red Brigades, the ETA, and other terrorist organizations⁴⁸⁰ ». Quelques jours plus tard, le président américain fit référence à un plan élaboré par l'Union Soviétique, Cuba et le Nicaragua visant à détruire la démocratie naissante en Amérique centrale et à y imposer le communisme. Il précisa :

I'm talking about the Soviet-Cuban-Nicaraguan plan to destroy the fragile flower of democracy and force communism on our small Central American neighbors—a plan that could, for the first time, bring tyranny to our own borders, carrying the same specter of economic chaos, the same threat of political terrorism, the same flood tides of refugees we've seen follow every Communist takeover from Eastern Europe to Afghanistan, Laos, Vietnam, Cambodia, Ethiopia, and, now, Central America. A key Soviet objective has long been to turn Central America into a beachhead for subversion⁴⁸¹.

Le 24 avril 1985, la Chambre des Représentants décida par la plus petite des marges, 215 voix contre 213, de ne pas autoriser l'aide aux Contras. Une semaine plus tard, Reagan annonça sa décision d'imposer toute une série de sanctions économiques contre le Nicaragua car il existait,

⁴⁷⁹ Robert H. Johnson, « Misguided Morality: Ethics and the Reagan Doctrine » *Political Science Quarterly* 103 3 (Autumn 1988): 512.

⁴⁸⁰ Reagan, 25 mars 1985, *The Public Papers of the President*.

⁴⁸¹ Reagan, 30 mars 1985, *The Public Papers of the President*. Le 16 avril 1985, quelques jours avant que le Congrès ne vote sur la question de l'aide aux Contras, le président américain déclara : « *The Soviet-bloc and terrorist nations flood Nicaragua with arms and personnel, sparing no expense in support of the totalitarian Sandinista regime. [A negative vote] will be sending a message of desertion, a clear statement that the greatest democracy on Earth doesn't care if communism snuffs out the freedom of our neighbors and endangers our own security. [...] Americans don't want the creation of another Cuba, a warehouse of subversion on the American mainland; they don't want Libyans, the PLO, and the followers of Khomeini bunkered down just 2 hours from our southern border* ». Deux jours plus tard, au cours d'une séance de question-réponse avec des membres de la presse et des télévisions régionales, le président Reagan affirma que l'aide aux Contras était indispensable car sans elle les ennemis des Etats-unis pourraient continuer leurs efforts « subversifs » sans entraves et ajouta : « *Economic instability, political subversion, and terrorism and a flood of refugees will likely be the price of our paralysis.* » Le 20 avril, dans un discours radiodiffusé consacré à la situation en Amérique Centrale, Reagan soutint qu'un refus de la part du Congrès d'aider les Contras « *would hasten the consolidation of Nicaragua as a Communist-terrorist arsenal. And it would give a green light to Soviet-sponsored aggression throughout the American mainland, ultimately threatening our own security* ». Reagan, 16 et 20 avril 1985, *The Public Papers of the President*. Trop long ou à mettre en corps de texte

selon lui, un « état d'urgence nationale » qui serait maintenu tant que le Nicaragua continuerait « its export of *armed insurrection, terrorism, and subversion* in neighboring countries⁴⁸² ». Au cours des semaines suivant cette défaite devant le Congrès, le président américain prononça plusieurs autres discours sur l'Amérique centrale dans lesquels il affirma que les conflits du Salvador et du Nicaragua avaient à leur source les velléités hégémoniques, totalitaires et anti-démocratiques de l'Union Soviétique, et continua à décrire ces conflits comme mettant face à face « combattants de la liberté » d'un côté, « terroristes » de l'autre⁴⁸³ et comme ayant pour origine la « guerre contre la démocratie et la liberté » et la campagne de « subversion » et de « terrorisme » menées par l'Union Soviétique.

Au cours du premier trimestre de 1986⁴⁸⁴, ce fut uniquement dans ses discours sur les conflits en Amérique centrale et spécifiquement sur la question de l'aide aux Contras que le président Reagan fit référence à la « menace terroriste ». Souvent très longs et passionnés, ces discours insistèrent sur le caractère « totalitaire » du régime sandiniste, régime dont l'objectif était la destruction de la « démocratie » qui selon Reagan était en train de prendre racine dans les pays voisins, un objectif que les Sandinistes partageaient avec La Havane et Moscou. La « menace terroriste » et la « menace communiste » demeuraient donc essentiellement synonymes l'une de l'autre⁴⁸⁵, le président insistant également, comme lors des débats du Congrès sur l'aide aux

482 Reagan, 1^{er} mai 1985, *The Public Papers of the President*.

483 Dans son discours du 5 juin afin de lever des fonds pour la campagne électorale du Sénateur Don Nickles, Reagan déclara : « Congress can no longer ignore the obvious: *The Soviet-bloc nations and their terrorist allies are pouring in weapons and ammunition to establish a beachhead on our own doorstep.* [...] It was a dark day for freedom when, after the Soviet Union spent \$500 million to impose communism in Nicaragua, the United States Congress could not support a meager \$14 million for the freedom fighters in Nicaragua who were opposed to that totalitarian government. » Le lendemain, faisant cette fois campagne pour le Sénateur Jeremiah Denton, le président affirma : « *The issue of our time [is] the support and protection of freedom from the assault of communism.* [...] We're all seeing that communism has become synonymous with starvation, terror, brutality, and prison camps. Some would like to ignore Nicaragua's connection to the international terrorist network, the PLO, Libya, and the followers of the Ayatollah Khomeini, who now - thanks to the Sandinista Communists - have a foothold in Central America, just 2 hours by air from our southern border. Some would like to ignore the incontrovertible evidence of the Communist religious persecution of Catholics, Jews, and fundamentalists; of their campaign of virtual genocide against the Miskito Indians; of their attempted subversion of their free, democratic neighbors ». Reagan, 5 et 6 juin 1985, *The Public Papers of the President*.

484 A l'exception des deux premières semaines, où il prononça plusieurs discours consacrés aux attentats de Rome et de Vienne.

485 Le 2 janvier 1986, le président américain fut interrogé par des journalistes américains sur l'apaisement apparent des tensions entre l'Union Soviétique et les Etats-Unis lors du Sommet de Genève qui avait pris fin quelques jours plus tôt, et plus précisément sur les conséquences de cette évolution sur les conflits en Amérique centrale. Dans sa réponse, Reagan proposa une description de la nature du régime soviétique qui n'avait guère évolué depuis 1981 : « The spirit of Geneva could very easily be implemented in this hemisphere if the Soviet Union would cease its support of groups who are attempting to establish Communist dictatorships in the Americas. This is an issue that deeply affects not only the United States but all American democracies. *The hand of the Soviet Union and its Cuban*

Contras de l'année précédente, sur les liens entre Sandinistes et « terroristes » de l'OLP, de la Libye et de l'Iran, affirmant que le gouvernement du Nicaragua était non seulement au cœur d'un réseau « terroriste » mais également d'un réseau international de trafic de drogue, des accusations l'amenant à utiliser pour la première fois le concept de « narco-terrorisme ». Enfin, comme cela avait été le cas de manière de plus en plus systématique depuis la fin de son premier mandat, au cœur de ces discours présidentiels se trouvaient à la fois la notion de lutte contre le « terrorisme » et de lutte pour la « démocratie », toutes deux étant présentées comme intimement liées et interdépendantes. Le 25 février 1986, le président américain affirma ainsi :

Few now question that the rulers of Nicaragua are deeply committed communists, determined to consolidate their totalitarian communist state. Their long, documented record of brutal repression leaves no room for doubt. *Nor can there be any dispute that they seek to export their ideology through terrorism and subversion to neighboring countries.* Their neighbors' success in offering democracy as a viable alternative for the people of Central America is a major threat to the system they advocate. The Sandinistas have been constrained principally because they have not yet crushed opposition to their regime at home. The struggle of the Nicaraguan democratic resistance for democracy in their own homeland has provided *a shield for democratic progress* in other Central American countries. *But the Sandinistas, with massive Soviet and Cuban military assistance, have clearly made the elimination of these freedom fighters their number one priority.* If they achieve that goal, there will be no remaining obstacle to their efforts to destabilize neighboring states⁴⁸⁶.

Le 5 mars⁴⁸⁷, Reagan accueillit un groupe de leaders de la communauté juive à la Maison blanche afin de s'assurer de leur soutien à sa politique d'aide aux Contras. Dans ce discours, il insista à nouveau sur le danger pour la démocratie que représentaient les Sandinistes, ainsi que sur le rôle central qu'ils jouaient dans la « menace terroriste » pesant sur le « monde civilisé »⁴⁸⁸. En plus de ces arguments traditionnels, le président républicain affirma que les Sandinistes

surrogate can be found behind terrorist movements such as the M-19 in Colombia, the AVC in Ecuador, and of course the FMLN in El Salvador, among others. It is behind the Nicaraguan Government's subversion of its democratic neighbors. And the link between the governments of such Soviet allies as Cuba and Nicaragua and international narcotics trafficking and terrorism is becoming increasingly clear. These twin evils, narcotics trafficking and terrorism, represent the most insidious and dangerous threats to the hemisphere today. This hemisphere is truly the cradle of democracy. Communism is an unwanted, foreign ideology. The Soviets realize that it will never be established by choice in this hemisphere, so they resort to subversion and support for terrorism. » Reagan, 2 janvier 1986, *Public Papers of the President*.

⁴⁸⁶ Reagan, 25 février 1986, *The Public Papers of the President*. Le 3 mars 1986, Reagan déclara : « Defeat for the contras would mean a second Cuba on the mainland of North America. It'd be a major defeat in the quest for democracy in our hemisphere, and it would mean consolidation of a privileged sanctuary for terrorists and subversives just 2 days' driving time from Harlingen, Texas ». Reagan, 3 mars 1986, *The Public Papers of the President*.

⁴⁸⁷ Dans ce discours, Reagan prononça le terme « terroriste » ou « terrorisme » à 12 reprises.

⁴⁸⁸ Reagan expliqua par exemple que « [The Sandinistas are] avowed, dedicated Communists. [...] *Communists since the days of Lenin have advocated terrorism as a legitimate means to attain political ends* ». Reagan, 5 mars 1986, *The Public Papers of the President*.

étaient anti-sémites et entretenaient des liens étroits avec les groupes « terroristes » du Moyen-Orient⁴⁸⁹, autant d'accusations qui étaient certaines de toucher de manière personnelle les membres de son assistance, et d'ajouter :

If the Sandinistas are allowed to consolidate their hold on Nicaragua, we'll have a *permanent staging ground for terrorism. A home away from home for Qadhafi, Arafat, and the Ayatollah—just 3 hours by air from the U.S. border. [...] The freedom fighters in Nicaragua fight for democracy, too. They, too, are the moral descendants of men at Morristown and Valley Forge, though the tyranny they fight against is more brutal than anything our forefathers could have imagined*⁴⁹⁰.

Le 16 mars, alors que le vote devant la Chambre promettait d'être des plus serré, Reagan commença son Discours à la Nation sur la situation au Nicaragua en insistant sur l'existence d'un danger de plus en plus sérieux émanant d'Amérique centrale et menaçant la sécurité nationale des Etats-Unis puis, après avoir énuméré la liste habituelle des politiques répressives supposément imposées par le gouvernement sandiniste à sa population, il rappela que c'était aussi et surtout à cause du rôle des Sandinistes dans l'exportation du « terrorisme » et de la

⁴⁸⁹ Reagan déclara ainsi que les communistes du Nicaragua avaient « desecrated Managua's synagogue », peignant des graffitis comme « Death to the Jewish Pigs » ou « Beware Sandinista Justice ». Puis, avoir à nouveau insisté sur le rôle central du « terrorisme » dans la stratégie anti-démocratique et subversive des Sandinistes, il ajouta : « Their *ties to terrorist groups in the Middle East [...] go back more than a decade and a half,* » affirmant que le ministre de l'intérieur, Tomas Borge, avait reçu son « entraînement » dans les camps de l'OLP au Liban, en Syrie et en Libye et avait déclaré ouvertement son soutien au président de l'organisation « terroriste » palestinienne ainsi qu'au leader libyen. De plus : « The Sandinista Communists have matched their words with actions, *joining the PLO in terrorist assaults in the Middle East, including the attempted overthrow of the Hussein government and the hijacking of an El Al airliner. [...] Managua has also rolled out the welcome mat for terrorists from around the world, not just Cubans, Bulgarians, Libyans, PLO, and Iranians, but members of the Baader-Meinhof gang, the Basque ETA, and the Italian Red Brigade. These criminals and lunatics now camp out on the doorstep of the United States* ». Reagan, 5 mars 1986, *The Public Papers of the President*.

⁴⁹⁰ Reagan, 5 mars 1986, *The Public Papers of the President*. Le 7 mars, lors d'une session de questions-réponses avec des journalistes, Reagan résuma les enjeux du vote sur l'aide aux Contras de la manière suivante : « Congress must now decide whether Nicaragua is to be the next staging ground for *subversion, terrorism, and Soviet Communist expansion on our doorstep.* » Le lendemain, dans un discours radiodiffusé consacré dans son entièreté à ce vote, le président affirma : « Of all the nations in Central America, *only Nicaragua suspends all civil rights, [...] suppresses political parties, [...] murders political dissenters and indoctrinates children with class hatred, [...] persecutes the Catholic Church [...] and tortures believers of other religions, from Mormons to Evangelicals to Miskito Indians.* » Mais les politiques Sandinistes ne faisaient pas seulement souffrir la population du Nicaragua : elles représentaient une réelle menace pour l'ensemble des nations voisines, et pour l'ensemble des « démocraties », une véritable plaque-tournante du trafic d'armes vers « El Salvador's guerrillas, the radicals of Honduras, Costa Rica, Guatemala, and the terrorists who recently attacked the palace of Justice in Colombia, » une seule chose unissant ces « *enemies of democracy: hatred for America and America's values.* » Le 14 mars, Reagan expliqua devant un parterre d'élus que l'aide aux Contras était d'une importance toute particulière car les Sandinistes étaient « *players in a drama whose aim is to spread communism throughout this hemisphere [and] part of the new mob, part of the 20th century's answer to Murder Incorporated,* » des objectifs profondément anti-démocratiques et qui ne pouvaient donc être atteints que par la force : « They can't do it peacefully because almost nobody wants the product they're pushing, so they have to do it violently. *Overt, covert, guerrilla warfare, terrorist campaigns, disinformation—they'll do what they have to.* » Reagan, 7, 8 et 14 mars 1986, *The Public Papers of the President*.

«subversion » que l'aide aux Contras revêtait une importance aussi cruciale :

I could go on about this nightmare—the black lists, the secret prisons, the Sandinista-directed mob violence. But as if all this brutality at home were not enough, *the Sandinistas are transforming their nation into a safe house, a command post for international terror. The Sandinistas not only sponsor terror in El Salvador, Costa Rica, Guatemala, and Honduras—terror that led last summer to the murder of four U.S. marines in a care in San Salvador—they provide a sanctuary for terror.* Italy has charged Nicaragua with harboring their worst terrorists, the Red Brigades. [...] *Gathered in Nicaragua already are thousands of Cuban military advisers, contingents of Soviets and East Germans, and all the elements of international terror—from the PLO to Italy's Red Brigades*⁴⁹¹.

Le lendemain, la Chambre vota contre le projet d'aide défendu par la Maison blanche. Il s'agissait là d'une nouvelle défaite sévère pour le président Reagan, celui-ci promettant cependant de continuer à lutter en faveur de l'aide aux Contras⁴⁹². Ces efforts portèrent leurs fruits puisque, le 25 juin, la Chambre vota en faveur de cette aide⁴⁹³. Le lendemain, la Cour Internationale de Justice rendit son verdict et intima aux Etats-Unis de mettre fin à leur soutien aux Contras, une décision dont l'application fut bloquée par le veto américain devant le Conseil de Sécurité de l'ONU le 31 juillet⁴⁹⁴. En août 1986, le Sénat confirma la décision de la Chambre, rendant ainsi officielle la reprise de l'aide aux Contras⁴⁹⁵, les Etats-Unis recourant à nouveau au veto pour bloquer l'application de la décision de la Cour Internationale le 28 octobre 1986⁴⁹⁶.

III.1.2 Le dénonciation américaine d' « une nouvelle version internationale de *Murder, Inc.* »

Durant tout cette période, les Contras furent donc décrits comme des « combattants de la liberté », comme les défenseurs de la démocratie contre la menace « terroriste », « totalitaire » et « terroriste ». Le président américain aborda parfois, de son propre chef, le sujet des méthodes

⁴⁹¹ Reagan, 16 mars 1986, *The Public Papers of the President*. Quelques jours plus tard, lors d'une réception à la Maison Blanche en l'honneur de supporters des Contras issus du secteur privé, le Président répéta qu'un refus du Congrès de voter en faveur de sa proposition « will be giving a green light to *Soviet expansionism on the American mainland and inviting the worldwide terrorist network to set up shop on our own continent.* » Reagan, 21 mars 1986, *The Public Papers of the President*.

⁴⁹² LeoGrande, *Our Own Backyard*, 457.

⁴⁹³ Kenworthy, *America / Americas*, 85.

⁴⁹⁴ S/18250. 3 pays décidèrent de s'abstenir : le Royaume-Uni, la France et la Thaïlande.

⁴⁹⁵ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 472.

⁴⁹⁶ Le 3 novembre 1986, l'Assemblée Générale adopta la résolution 41/31 en appelant au respect de la décision de la Cour, une résolution adoptée par 94 votes contre 3 : le Salvador, les Etats-Unis et Israël.

utilisées par ceux qu'il avait comparés aux pères fondateurs, expliquant le 21 mai 1985 par exemple comment McFarlane, lors d'un voyage récent en Amérique centrale, avait été surpris de découvrir que, contrairement au FMLN salvadorien, les Contras se refusaient à prendre pour cible les éléments de l'infrastructure économique de ce pays, et ce alors même qu'il s'agissait là de cibles d'une importance stratégique évidente :

I might point something out here that's rather of interest. Our Bud McFarlane was in Central America not too long ago, and he was talking to the contra leaders there. And he asked them—he said, apropos of what the guerrillas are doing in El Salvador and the attacks that they're making on these vital structures—he said, "Why, if you're trying to put pressure on your government here—why don't you attack some of these vital, strategic targets?" And to show you the difference between the contras and the guerrillas, the contras said, "No, that would hurt the people, and we're of the people. We're not going to do that." I think they deserve our support⁴⁹⁷.

Depuis son arrivée à la Maison blanche, le président américain n'avait jamais expliqué comment il définissait le concept de « terrorisme », aucun journaliste le lui posa jamais la question et, à l'exception du débat télévisé de 1984, il n'avait jamais eu à répondre à la moindre question sur la nature potentiellement « terroriste » des tactiques employées par les Contras. Les propos du président le 21 mai suggèrent que Reagan y aurait apporté une réponse similaire à celle proposée par Shultz lorsqu'il s'exprima à la Conférence de Washington, c'est-à-dire dans un contexte d'énonciation lui aussi public unidirectionnel protégé. Leurs attaques contre des cibles économiques ou des infrastructures faisaient des membres du FMLN des « terroristes », et donc du Nicaragua un état qui soutenait le « terrorisme », mais les Contras n'étaient pas des « terroristes » puisqu'ils ne recouraient pas à de telles méthodes. Or, comme le note Reggie dans son introduction au rapport produit par Brody, la description des pratiques des Contras donnée là par Reagan n'avait aucune relation avec la réalité et contredisait même explicitement le contenu du *Freedom Fighter's Manual*, un manuel illustré produit par la CIA :

Of course, the president neglected to mention that the CIA had prepared an illiustrated manual for Nicaragua, entitle The Freedom Fighter's Manual [...] which encouraged nearly forty methods of economic sabotage with the goal of « paralyzing the military-industrial complex of the traitorous Marxist stae. » Since 1980, the contras have blown up key bridges and attacked industrial plants, fishing boats, agricultural cooperatives and private farms, health clinics and hospitals, schools, childcare centers, and food storage facilities⁴⁹⁸.

Armony note quant à lui que la toute première mission des Contras avait pris pour cible une station de radio située au Costa Rica qui dénonçait les violations des Droits de l'homme du

⁴⁹⁷ Reagan, 21 mai 1985, *The Public Papers of the President*.

⁴⁹⁸ Reed Brody, *Contra Terror in Nicaragua. Report of a Fact-Finding Mission: September 1984-January 1985* (NY: South End Press, 1985) 163.

régime argentin, une opération ayant impliqué à l'époque les forces argentines mais aussi la CIA⁴⁹⁹.

Un mois plus tard, 15 personnes attablées à la terrasse d'un café d'une petite ville du Salvador trouvèrent la mort suite à une attaque à l'arme automatique. Parmi ces victimes se trouvaient deux hommes d'affaires américains et quatre Marines, les cibles de cette attaque de la part des forces d'opposition au Salvador. Le président américain affirma :

Last night senseless terrorism again took its toll on Americans, this time in El Salvador. Of the 15 killed and 13 wounded, 2 were U.S. businessmen and 4 were unarmed, off-duty marines not in uniform. They also killed 9 and injured 13 other innocent Salvadoran and Guatemalan men and women. This atrocity, like the bombing earlier yesterday in Frankfurt, Germany, is further evidence that the war which terrorists are waging is not only directed against the United States, it is a war against all of civilized society. This is a war in which innocent civilians are targets. This is a war in which innocent civilians are intentional victims, and our servicemen have become specific targets. This cannot continue. We must act against those who have so little regard for human life and the values we cherish. And we must do so in concert with other nations who share our democratic institutions and basic disdain for violence and the use of force. We of the Western World must act together, as we once did over a century ago to wipe piracy from the seas and as we did 45 years ago against the threat of tyranny⁵⁰⁰.

Pour le président américain, cette attaque ayant pris pour cible des militaires américains attablés à la terrasse d'un café et donc en dehors de tout champ de bataille relevait clairement du « terrorisme », la position adoptée par les Etats-Unis suite à l'attaque contre les Marines stationnés à Beyrouth se trouvant donc confirmée. La définition présidentielle implicite du « terrorisme » apparaissait donc, à l'aune des accusations qu'il porta contre le FMLN, toujours aussi large, et il présenta même cette attaque contre des militaires américains comme un élément constitutif supplémentaire de cette « menace terroriste » à laquelle l'ensemble du « monde libre » était supposément confronté, une menace qui demandait une réponse militaire sous la forme d'une augmentation immédiate de l'aide à l'armée salvadorienne :

I have directed the Secretary of State and Secretary of Defense, with the help of our intelligence services, to immediately provide whatever assistance is necessary to President Duarte's government in order to find and punish the terrorists who perpetrated this act. To this end, I have today directed that we expedite the delivery of security assistance items on order by the Salvadoran Government and am prepared to use my emergency authorities to furnish the Salvadoran Armed Forces with additional military assets which will help them prosecute their campaign against the Communist guerrillas. Their hope that terrorism will weaken our resolve or

⁴⁹⁹ Il écrit : « The Nicaraguan exiles agreed to conduct the operation in exchange for Argentine continuing support for the Contra venture. / According to a former Intelligence Battalion 601 operative – who testified before the US Senate in 1987- the CIA provided the Argentines with intelligence and logistical assistance for the attack on the radio. The US agency was thus involved in an unauthorized operation during the Carter administration ». Armony, *Argentina and the United States*, 23.

⁵⁰⁰ Reagan, 20 juin 1985, *The Public Papers of the President*.

*support for the revitalization of democracy in El Salvador is futile. If other U.S. military assets can be effective in this regard, then I shall provide them*⁵⁰¹.

C'est dans ce contexte que, le 8 juillet 1985, Reagan prononça l'un de ses discours le plus important et le plus connu, dans lequel il prononça les termes de « terrorisme » ou « terroriste » à plus de 60 reprises. S'exprimant devant les membres de l'American Bar Association, il affirma que les Etats-Unis subissaient depuis de nombreuses années les assauts d'une « confédération d'Etats terroristes » cultivant des liens étroits avec l'Union Soviétique et consumés par une « haine fanatique » pour les idéaux de liberté et de démocratie chers à l'ensemble des « pays civilisés ». Défendant là une vision de la « menace terroriste » similaire à celle contenue dans le programme adopté par le parti républicain l'été précédent, Reagan ajouta que les « actes terroristes » commis au Salvador, en Corée ou au Moyen-Orient n'étaient donc pas des actes isolés mais constituaient au contraire une véritable « campagne du terrorisme » lancée par une collection d'états « totalitaires » et « hors la loi » menant une véritable « guerre » contre la « communauté des nations civilisées⁵⁰² » (voir annexe n° 2, « Discours devant l'American Bar Association »).

Reagan dénonça ainsi les actes de « terrorisme » à Beyrouth, au Salvador et les détournements aériens ayant fait la une des journaux au cours des mois précédents puis déclara :

*We must look beyond these events because I feel it is vital not to allow them—as terrible as they are—to obscure an even larger and darker terrorist menace. There is a temptation to see the terrorist act as simply the erratic work of a small group of fanatics. We make this mistake at great peril, for the attacks on America, her citizens, her allies, and other democratic nations in recent years do form a pattern of terrorism that has strategic implications and political goals. And only by moving our focus from the tactical to the strategic perspective, only by identifying the pattern of terror and those behind it, can we hope to put into force a strategy to deal with it. [...] Here is what we know: In recent years, there's been a steady and escalating pattern of terrorist acts against the United States and our allies and Third World nations friendly toward our interests*⁵⁰³.

Le président identifia alors cinq Etats étant selon lui au cœur de cette menace « terroriste », à savoir l'Iran, la Libye, la Corée du Nord, Cuba⁵⁰⁴ et le Nicaragua⁵⁰⁵, et affirma :

⁵⁰¹ Reagan, 20 juin 1985, *The Public Papers of the President*.

⁵⁰² Le directeur de la CIA fit lui aussi un long discours sur la question du « terrorisme international » en avril 1985 devant la Fletcher School of Law and Diplomacy de Tufts University, discours aux caractéristiques identiques à celui du président Reagan si ce n'est sur la question des méthodes, et notamment du recours à la force, devant être utilisées dans la lutte contre le « terrorisme », les propositions de Casey allant bien plus loin que celles de Reagan : « We need not insist on absolute evidence that the targets were used solely to support terrorism. Nor should we need to prove beyond all reasonable doubt that a particular element or individual in that state is responsible for specific terrorist acts ». *The New York Times*, 24 janvier 1986.

⁵⁰³ Reagan, 8 juillet 1985, *The Public Papers of the President*.

⁵⁰⁴ Reagan affirma que, depuis les années 1960, Cuba avait « openly armed, trained, and directed terrorists

So, there we have it—Iran, Libya, North Korea, Cuba, Nicaragua—continents away, tens of thousands of miles apart, but the same goals and objectives. I submit to you that *the growth in terrorism in recent years results from the increasing involvement of these states in terrorism in every region of the world. This is terrorism that is part of a pattern, the work of a confederation of terrorist states.* Most of the terrorists who are kidnaping and murdering American citizens and attacking American installations *are being trained, financed, and directly or indirectly controlled by a core group of radical and totalitarian governments—a new, international version of Murder, Incorporated.* And all of these states are united by one simple criminal phenomenon—their *fanatical hatred of the United States, our people, our way of life, our international stature.* And the strategic purpose behind the terrorism sponsored by these outlaw states is clear: *to disorient the United States, to disrupt or alter our foreign policy, to sow discord between ourselves and our allies, to frighten friendly Third World nations working with us for peaceful settlements of regional conflicts, and, finally, to remove American influence from those areas of the world where we're working to bring stable and democratic government; in short, to cause us to retreat, retrench, to become Fortress America. Yes, their real goal is to expel America from the world. And that is the reason these terrorist nations are arming, training, and supporting attacks against this nation.* And that is why we can be clear on one point: *these terrorist states are now engaged in acts of war against the Government and people of the United States. And under international law, any state which is the victim of acts of war has the right to defend itself*⁵⁰⁶.

Parmi les « Etats terroristes » cités ne se trouvait pas l'Union Soviétique, ce dont Reagan fournit l'explication seulement quatre ans plus tard (en fin de Guerre froide) ajoutant cependant, quatre longues années après les conclusions du Special National Intelligence Estimate (SNIE) sur le sujet :

First of all, though their strength does not match that of *the groups supported by the terrorist network* I've already mentioned, *there are some terrorist organizations that are indigenous to certain localities or countries which are not necessarily tied to this international network.* And second, *the countries I have mentioned today are not necessarily the only ones that support terrorism against the United States and its allies.* Those which I've described are simply the ones that can be most directly implicated. Now, *the question of the Soviet Union's close relationship with almost all of the terrorist states that I have mentioned* and the implications of these Soviet ties on bilateral relations with the United States and other democratic nations must be recognized. *So, too, Secretary of State Shultz in his speech of June 24th of last year openly raised the question of Soviet support for terrorist organizations, as did Secretary Haig before him*⁵⁰⁷.

III.2 Le recours à la force armée contre le « terrorisme » (1985-1986)

De janvier à octobre 1985, le président américain n'utilisa la terminologie du

operating on at least three continents ». Reagan, 8 juillet 1985, *The Public Papers of the President*.

⁵⁰⁵ A propos des Sandinistes, il affirma : « And finally there is the latest partner of Iran, Libya, North Korea, and Cuba in a campaign of international terror—the Communist regime in Nicaragua. *The Sandinistas not only sponsor terror in El Salvador, Costa Rica, and Honduras—terror that led recently to the murder of four United States marines, two civilians, and seven Latin Americans—they provide one of the world's principal refuges for international terrorists.* » Reagan, 8 juillet 1985, *The Public Papers of the President*.

⁵⁰⁶ Reagan, 8 juillet 1985, *The Public Papers of the President*.

⁵⁰⁷ Reagan, 8 juillet 1985, *The Public Papers of the President*.

« terrorisme » pour faire référence à l'OLP que dans le contexte des liens présumés de cette organisation avec le régime sandiniste. Il faudra ainsi attendre le détournement de l'Achille Lauro pour que Reagan parle du « terrorisme » dans le contexte du conflit entre Israël et les Palestiniens, mais aussi pour que les Etats-Unis décident pour la première fois d'utiliser leur puissance militaire afin d'appréhender des « terroristes ». Sous l'impulsion continue de Shultz, ils allaient également, un an plus tard, recourir à la force armée contre un état, la Libye, qu'ils accusaient d'avoir soutenu des actes de « terrorisme ». L'approche américaine était désormais, non plus simplement dans le discours mais également dans la pratique, virtuellement identique à celle d'Israël.

III.2.1 Le détournement de l'Achille Lauro (octobre 1985)

Le 10 octobre 1985, le navire de croisière Achille Lauro fit une halte dans un port de la mer Méditerranée, 97 passagers décidant de rester à bord. Parmi ces passagers se trouvaient 4 Palestiniens membres du Front de Liberation de la Palestine (FLP) qui, munis de faux papiers d'identité, souhaitaient profiter de cette croisière pour pénétrer dans le port israélien d'Ashdod. Un membre de l'équipage ayant trouvé leur comportement suspicieux, ils décidèrent de changer leurs plans, prirent contrôle du navire et demandèrent la remise en liberté de 51 Palestiniens détenus par Israël en échange de leurs otages. Lorsqu'ils apprirent que la Syrie, suite à des pressions américaines, avait refusé de permettre à leur navire de poser l'ancre dans un de ses ports, les membres du FLP exécutèrent Leon Klinghoffer, un citoyen américain à la retraite en chaise roulante dont ils jetèrent le corps à la mer.

L'Achille Lauro fit alors route vers l'Egypte où le leader du groupe, Abu Abbas, commença à négocier avec les autorités locales les conditions d'une fin de crise. Lorsque l'ambassadeur américain en Egypte fut enfin admis à bord de l'Achille Lauro, il découvrit que, contrairement aux assurances égyptiennes, Klinghoffer avait été assassiné et que Le Caire avait décidé de rendre leur liberté aux quatre Palestiniens sans autre forme de procès. Ayant appris que ces derniers allaient être transportés par avion hors d'Egypte, le gouvernement Reagan décida d'envoyer ses F-14 intercepter cet avion et le forcer à atterrir en Italie. Après un face à face tendu entre forces spéciales américaines et forces de police italiennes sur le tarmac de l'aéroport de Sigonella, le gouvernement italien obtint du gouvernement américain le droit de juger et de

condamner les Palestiniens qui venaient d'être re-capturés.

Pour le gouvernement Reagan, l'interception de l'avion égyptien et la capture des Palestiniens responsables de la mort de Klinghoffer représentèrent un réel succès, la preuve étant enfin faite que les Etats-Unis étaient prêts à agir avec détermination dans leur « lutte contre le terrorisme ⁵⁰⁸ ». Le lendemain, ayant rappelé que très souvent son gouvernement n'avait pu agir car il avait été impossible de déterminer avec précision l'identité des coupables ou de s'assurer qu'une réponse armée n'allait pas faire de victimes innocentes, Reagan nota :

Here was a clear-cut case in which we could lay our hands on the terrorists. Events of the past 24 hours reinforce the determination of all of those who *share the privileges of freedom and liberty to join together in countering the scourge of international terrorism*. All civilized peoples welcome the apprehension of the terrorists responsible for the seizure of Achille Lauro and the brutal murder of Leon Klinghoffer⁵⁰⁹.

A cette occasion, il affirma également que l'interception de l'avion égyptien par les forces aériennes américaines avait, selon lui, été menée dans le respect du droit international mais, questionné plus avant par un journaliste de la BBC, ajouta que son pays n'était pas prêt à rejeter la possibilité de recourir dans le futur à des méthodes qui, elles, pourraient être contraires au droit international :

The President : I think that you'd have to judge each case on its own as to the need to bring terrorists to justice; the need to convince them that terrorism is not going to be successful, it is not going to make governments, like your own or our own, change their policies out of fear of terrorism. If that ever happens, then, the world has gone back to anarchy. *So, you would have to judge that against how much you would be violating international law to achieve your goal.*

Mr. Widlake : *But if it was necessary, I take it you would.*

The President : *Yes*⁵¹⁰.

III.2.2 Les attaques de Rome et Vienne et la question du recours à la force armée en réponse au « terrorisme » (1985-1986)

Le 27 décembre 1985, deux groupes de Palestiniens membres de l'organisation Abu Nidal avaient ouvert le feu à quelques minutes d'intervalle sur des civils se présentant au guichet de la compagnie aérienne israélienne El Al à Rome et à Vienne, faisant 17 victimes. Très

⁵⁰⁸ Comme Reagan l'écrivit dans son journal personnel, suite à cette intervention : « Americans as well as friends abroad are standing six inches taller. » Reagan, cité dans Naftali, *Blind Spot*, 174. Voir aussi les propos du porte-parole du gouvernement, Speakes, 10 octobre 1985, *The Public Papers of the President*.

⁵⁰⁹ Reagan, 11 octobre 1985, *The Public Papers of the President*. Reagan tint des propos similaires le 29 octobre 1985. Reagan, 29 octobre 1985, *The Public Papers of the President*.

⁵¹⁰ Reagan, 29 octobre 1985, *The Public Papers of the President*.

rapidement, la Libye fut soupçonnée d'avoir joué un rôle dans ces deux attaques, et au cours des deux premières semaines de janvier la quasi-totalité des discours du président américain mentionnant le « terrorisme » allait se concentrer sur le rôle de ce pays dans le « terrorisme international », ainsi que sur les méthodes auxquelles les Etats-Unis comptaient recourir pour répondre à cette menace⁵¹¹.

Au cours de sa conférence de presse du 7 janvier 1986, Reagan déclara que les attaques de Rome et de Vienne n'étaient que le dernier exemple d'une longue liste d'atrocités ayant choqué la conscience du monde puis, ayant expliqué que la responsabilité de ces actes retombait sur le groupe Abu Nidal, le président américain assura que tous les efforts seraient faits pour que les membres de cette organisation soient arrêtés et jugés, et d'ajouter :

These murderers could not carry out their crimes without the *sanctuary and support provided by regimes such as Colonel Qadhafi's in Libya*. [...] By providing *material support to terrorist groups* which attack U.S. citizens, Libya has engaged in armed aggression against the United States under established principles of international law, just as if he had used its own armed forces. We've urged repeatedly that the world community act decisively and in concert to exact from Qadhafi a high price for his support and encouragement of terrorism. The United States has already taken a series of steps to curtail most direct trade between our two countries, while encouraging our friends to do likewise. *Terrorists and those who harbor them must be denied sympathy, safe haven, and support*⁵¹².

Dans ce contexte de crise avec la Libye, Shultz continua à défendre avec ferveur la légitimité et l'efficacité du recours à la force armée dans la lutte contre le « terrorisme » face, comme cela avait été le cas depuis plusieurs mois, aux critiques de Weinberger, le Secrétaire à la défense⁵¹³. Lorsqu'il apparut clairement que la réponse américaine aux attaques de Rome et Vienne allait se limiter à de simples sanctions économiques, plusieurs journalistes questionnèrent le président

⁵¹¹ Suite aux attaques de Rome et de Vienne, le président Reagan signa la NSDD 205, document dans lequel il affirmait : « The scope and tempo of Libyan-supported-terrorist activity against western targets is widening and accelerating. While the objectives of specific terror operations vary, I have determined that *the policies and actions in support of international terrorism by the Government of Libya constitute an unusual and extraordinary threat to the national security and foreign policy of the United States*. » NSDD 205.

⁵¹² Reagan, 7 janvier 1986, *The Public Papers of the President*. Pour cette raison, et parce qu'il était désormais clair que les sanctions économiques imposées contre la Libye depuis 1979 n'avaient pas suffi à modifier le comportement du gouvernement de Kadhafi, le président américain avait signé, le 7 janvier, un *Executive Order* affirmant que « the policies and actions of the Government of Libya constitute a threat to the national security and foreign policy of the United States » et avait ordonné que soit mis fin à l'ensemble des activités économiques directes entre la Libye et les Etats-Unis. Reagan, 8 janvier 1986, *The Public Papers of the President*.

⁵¹³ Le président décida finalement, après réunion du NSPG et malgré sa volonté de répondre avec force aux actions de Kadhafi, de ne pas recourir à la force armée. Il avait en effet été convaincu par son Secrétaire à la défense qu'une attaque impliquant l'aviation américaine entraînerait très probablement des pertes substantielles en vies humaines du côté américain, tandis qu'il était impossible de s'assurer de la précision d'une frappe utilisant des missiles de croisière, et donc qu'une telle réponse américaine ne ferait pas de victimes innocentes parmi la population libyenne. Voir Naftali, *Blind Spot* ; Walcott and Martin, *Best Laid Plans*.

américain sur l'absence d'une réponse de nature militaire. Reagan rappela à cette occasion que les actes « terroristes » les plus sérieux entrepris contre des intérêts américains avaient été des attentats suicides et qu'il avait souvent été impossible de s'assurer qu'une réponse ne ferait pas de victimes innocentes⁵¹⁴. Le 10 janvier, un journaliste nota que, la veille, le Sénateur Howard Metzenbaum avait déclaré qu'il était temps pour les Etats-Unis de considérer sérieusement l'assassinat du leader libyen, une position que Reagan jugea totalement inacceptable: « *You don't join them at their level; terrorism in response to terrorism is not the answer. It is terrorism that is the evil. [...] There is a moral issue involved here*⁵¹⁵ ». Comme il l'avait affirmé à plusieurs reprises au cours de l'année précédente, le fait que la lutte contre le « terrorisme » était une cause on ne peut plus noble n'autorisait donc aucunement les Etats-Unis ou leurs alliés à transgresser certaines normes morales. La « lutte contre le terrorisme » était une lutte contre le « terrorisme » en tant que tel, et elle ne pouvait donc être menée à bien et n'avoir de sens que si les Etats-Unis rejetaient très clairement tout recours à des méthodes pouvant être assimilées au « terrorisme ». Il était donc inacceptable, pour le président Reagan, de répondre au « terrorisme » par le « terrorisme ».

III.2.3 Les frappes aériennes américaines contre Tripoli (1986)

Pendant le mois d'avril 1986, les relations entre les Etats-Unis et la Libye occupèrent la place principale qui avait jusque-là été tenue par l'Amérique centrale dans le discours présidentiel sur le « terrorisme international ». En conformité avec la logique de la NSDD 205, le Pentagone avait commencé début janvier à planifier une série d'exercices militaires dans le Golfe de Sidra, une zone considérée par la Libye comme faisant partie de ses eaux territoriales, des exercices qui contrairement à ceux ayant eu lieu par le passé avaient eu pour objectif de provoquer une réponse de la part du toujours imprévisible Kadhafi⁵¹⁶. Le face à face entre forces aériennes libyennes et forces navales américaines conduisit à un très court échange militaire, l'*US Navy* abattant plusieurs avions de chasse libyens⁵¹⁷. Au cours des jours suivants, une

⁵¹⁴ Reagan, 7 janvier 1986, *The Public Papers of the President*.

⁵¹⁵ Reagan, 10 janvier 1986, *The Public Papers of the President*.

⁵¹⁶ Naftali, *Blind Spot*, 184.

⁵¹⁷ S'adressant au peuple américain le 29 mars, le président Reagan affirma que « This was a direct military confrontation provoked by Libya's dictator, Colonel Qadhafi, who usually prefers to arm, train, and direct terrorists who gun down helpless civilians. »

collaboration étroite entre les services de renseignements américains et leurs homologues européens permit de déjouer plusieurs complots impliquant directement le gouvernement libyen mais pas d'empêcher l'attentat du 5 avril contre la discothèque La Belle, à Berlin Ouest, un engin explosif causant la mort d'un soldat américain et d'une jeune femme et faisant plus de deux cent blessés.

Début janvier, le président américain avait indiqué à Poindexter qu'il demeurait déterminé à répondre aux actions de la Libye⁵¹⁸. Le 9 avril, il affirma : « We have considerable evidence, over quite a long period of time, that Qadhafi has been quite outspoken about his participation in urging on and supporting terrorist acts—a kind of warfare, as he has called it⁵¹⁹ ». Suite à l'attentat contre la discothèque La Belle, les Etats-Unis lancèrent donc, le 14 avril, un raid aérien sur Tripoli, recourant à la force armée en réponse à un acte de « terrorisme » pour la première fois⁵²⁰. Le président américain expliqua que le gouvernement libyen avait été impliqué dans plusieurs actes « terroristes » au cours des années précédentes et très récemment dans l'attaque de la discothèque de Berlin Ouest. En lançant ces frappes, Reagan n'avait donc fait que tenir les promesses faites plusieurs années plus tôt :

There should be no place on Earth where terrorists can rest and train and practice their deadly skills. I meant it. I said that we would act with others, if possible, and alone if necessary to ensure that terrorists have no sanctuary anywhere⁵²¹.

Selon lui, ces frappes aériennes avaient été en conformité totale avec le Droit international puisqu'il s'était agi là d'un acte de légitime défense contre les actions passées du gouvernement libyen. Le président ajouta que l'objectif avait également été de pré-empter et de stopper de futurs actes « terroristes » :

⁵¹⁸ Le président américain avait à l'époque expliqué qu'il souhaitait que les préparations pour une frappe contre la Libye soit lancées immédiatement, et « Next time we have a smoking gun, I will execute the plan. » Naftali, *Blind Spot*, 184.

⁵¹⁹ Reagan, 9 avril 1986, *The Public Papers of the President*.

⁵²⁰ Les Etats-Unis s'étaient rapprochés d'une telle position en faveur de l'utilisation de la force armée depuis de longs mois. Lorsque, en 1985, le gouvernement Reagan avait tenté de forcer l'Iran à user de son influence afin d'empêcher la tenue du procès des otages américains, le Secrétaire d'état, échaudé par les luttes bureaucratiques l'ayant opposé au cours des mois précédents au Secrétaire à la défense, décida de s'assurer que le gouvernement était cette fois bel et bien prêt à agir si l'Iran refusait de coopérer. Lors d'un meeting du NSPG le 18 janvier 1985, le président Reagan confirma que des représailles seraient lancées contre le Hezbollah au Liban dans le cas où il arriverait quelque chose aux otages et, comme le note Naftali, « Military retaliation for Iran-sponsored terrorism was now, for the first time, the firm policy of the United States », une décision qui avait été rendue possible notamment par les nouvelles réalités politiques du début janvier 1985 : « Having won reelection in a landslide, Reagan could afford to be less concerned about public relation to the costs of an air strike » Naftali, *Blind Spot*, 157. Les otages furent finalement libérés sans que les Etats-Unis n'aient eu besoin de recourir à la force.

⁵²¹ Reagan, 14 avril 1986, *The Public Papers of the President*.

When our citizens are abused or attacked anywhere in the world on the direct orders of a hostile regime, we will respond. [...] *Self-defense is not only our right, it is our duty. It is the purpose behind the mission undertaken tonight, a mission fully consistent with Article 51 of the United Nations Charter. This preemptive action against his terrorist installations will not only diminish Colonel Qadhafi's capacity to export terror, it will provide him with incentives and reasons to alter his criminal behavior*⁵²².

Au cours des mois précédents, Reagan avait expliqué à de nombreuses reprises l'absence de réponse militaire suite à plusieurs actes « terroristes » par son refus de frapper de manière aveugle, de mettre en danger de nombreuses vies innocentes et donc de commettre un acte relevant lui aussi potentiellement du « terrorisme ». Au soir du raid aérien sur Tripoli, il s'empressa de présenter les frappes américaines comme ayant répondu précisément à de telles conditions, car celui-ci avait été mené avec une extrême précision :

At 7 o'clock this evening Eastern time air and naval forces of the United States launched a series of strikes against the headquarters, terrorist facilities, and military assets that support Mu'ammarr Qadhafi's subversive activities. The attacks were concentrated and carefully targeted to minimize casualties among the Libyan people with whom we have no quarrel. From initial reports, our forces have succeeded in their mission⁵²³.

Au cours de cette opération, répondant au nom d'*Operation El Dorado Canyon*, plus de 5 tonnes d'explosifs tombèrent sur divers quartiers résidentiels, ces frappes ayant fait, selon différentes estimations⁵²⁴, entre 40 et 100 victimes dont la fille adoptive de Kadhafi. Martin et Walcott notent quant à eux :

The carnage in the Bin Ghashir neighborhood where four 2,000-pound bombs had fallen on residential streets was as ghastly as the scene of any terrorist attack – severed hands lying in the rubble, a father grieving over the body of his three-year-old child, exposed electrical wires crackling in pools of blood, water, and sewage. The inhabitants of Bin Ghashir knew nothing of the events leading up to this slaughter, nothing of the Rome and Vienna massacres, nothing of the disco bombing. They only knew what Gaddafi told them through the controlled Libyan press. To them, the United States had simply come in the middle of the night and for no good reason blown their lives away. They shook their fists and cried « Terrorists! » at American reporters viewing the scene⁵²⁵.

Début janvier, le président américain avait également rejeté très clairement l'idée selon laquelle l'assassinat du leader libyen pouvait être moralement acceptable, allant jusqu'à affirmer qu'une

⁵²² Reagan, 14 avril 1986, *The Public Papers of the President*.

⁵²³ Reagan, 14 avril 1986, *The Public Papers of the President*.

⁵²⁴ Selon Martin et Walcott, ces frappes firent 37 morts et 93 blessés, Persico écrivant quant à lui que « One F-111 mistakenly had bombed a residential neighborhood, killing more than one hundred people ». Les huit enfants de MKadhafi ainsi que sa femme furent être hospitalisés suite à cette attaque, sa fille adoptive âgée de 15 mois ayant quant à elle été tuée. Martin and Walcott, *Best Laid Plans*, 310 ; Persico, *Casey*, 499.

⁵²⁵ Martin and Walcott, *Best Laid Plans*, 310.

telle tentative d'assassinat serait une forme de « terrorisme ». Suite au raid sur Tripoli, il allait nier avec force que ces frappes avaient eu pour objet de tuer Kadhafi :

We weren't out, in the sense of getting one man—that we were dropping those tons of bombs hoping to blow him up. *I don't think any of us would have shed tears if that had happened. But we were out to damage and destroy those facilities that were making it possible for that particular State under his guidance to back and support terrorism*⁵²⁶.

Au cours des huit derniers mois de 1986, la question du « terrorisme » allait être moins présente dans le discours présidentiel, celui-ci gardant néanmoins les caractéristiques principales d'une doctrine aux arguments désormais bien définis et puissants car basés sur la métaphore du balancier manichéen entre les forces du bien contre les forces du mal. Le « terrorisme » continuait à représenter une menace de nature stratégique, la lutte contre le fléau mettant face à face d'un côté des extrémistes totalitaires œuvrant main dans la main avec Moscou, de l'autre l'ensemble des nations « civilisées ». Comme Eric Foner l'écrit dans son histoire du mot « liberté » dans le discours politique des États-Unis, durant le deuxième mandat du président Reagan celui-ci fut le champion et principal promoteur du discours conservateur sur la liberté, qu'il s'agisse de liberté économique, de liberté religieuse ou de liberté dans le domaine des affaires étrangères :

The year 1986, midway into Reagan's second term, resounded with conservative uses of « freedom. » Jerry Falwell changed the name of his Moral Majority to the Liberty Foundation, complete with Liberty University, located outside Lynchburg, Virginia. Pat Robertson, a prominent evangelical minister, established the Freedom Council, with a budget of \$ 5.5 million, to prepare for a possible run for the presidency⁵²⁷.

En Amérique centrale, la droite religieuse américaine, et notamment le mouvement évangéliste des « chrétiens nés à nouveau à travers le baptême » (*born again Christians*), joignirent toute une section de la droite néolibérale et s'impliquèrent directement, sur le terrain, aux côtés des forces salvadoriennes ainsi que des Contras, pour lesquels ils livrèrent des fonds, souvent à la demande expresse du président lui-même, ce financement privé permettant de circonvenir les votes du Congrès contre l'aide américaine à ces derniers. La « guerre contre le terrorisme » et la « promotion de la liberté et de la démocratie » étaient donc intimement liées, les Contras étant décrits à la fois comme des « combattants de la liberté » et comme le rempart indispensable

⁵²⁶ Reagan, 7 mai 1986, *The Public Papers of the President*. Le président confirma cette position dans son livre de mémoires : « The attack was not intended to kill Kaddafi... The objective was to let him know that we weren't going to accept his terrorism anymore, and that if he did it again he could expect to hear from us again. » Naftali, *Blind Spot*, 185.

⁵²⁷ Eric Foner, *The Story of American Freedom* (London: Papermac, 2000) 321.

contre la progression du « terrorisme » en Amérique centrale. Devant l'un des laboratoires d'idées conservateurs les plus influents, la Heritage Foundation⁵²⁸, Reagan affirma ainsi :

*These two issues we've discussed here this evening—the march of freedom, especially in Central America, and the fight against terrorism—are directly related. In that American Bar Association address, I pointed out the strong ties of the Sandinistas to the international terror network. The Sandinistas have provided refuge for all sorts of international terrorists. Members of the Italian Government have openly charged that Nicaragua is harboring some of Italy's worst terrorists. And we have evidence that in addition to Italy's Red Brigades, other elements of the world's most vicious terrorists groups—West Germany's Baader-Meinhof gang, the Basque ETA, the PLO, and the Tupamaros—have found a haven in Nicaragua. They have actively supported the Salvadoran rebels and have frequently used terror, including the killing of four of our marines in a cafe last summer. [...] I hope every Member of Congress will reflect on the fact that the Sandinistas have been training, supporting, and directing, as well as sheltering terrorists; and in this sense, they're trying to build a Libya on our doorstep. And it's the contras, the freedom fighters, who are stopping them. So, you see it goes back to what Richard Weaver has said and what Heritage is all about: Ideas do have consequences, rhetoric is policy, and words are action*⁵²⁹.

Le 31 mai, le président américain prononça un long discours radiodiffusé⁵³⁰ consacré entièrement à la question du « terrorisme » dans lequel il applaudit les résultats du Sommet du G7 qui s'était tenu à Tokyo au début du mois⁵³¹, qui selon lui représentait un tournant historique dans la « lutte contre le terrorisme » (voir annexe n° 3, « Déclaration du G7, Tokyo »). Puis il rejeta avec fermeté la notion selon laquelle la « lutte contre le terrorisme » ne pourrait être conduite légitimement et efficacement tant que les « causes profondes du terrorisme » n'avaient pas été traitées :

History is likely to record that 1986 was the year when the world, at long last, came to grips with the plague of terrorism. For too long, the world was paralyzed by the argument that terrorism could not be stopped until the grievances of terrorists were addressed. The complicated and heartrending issues that perplex mankind are no excuse for violent, inhumane attacks, nor do they excuse not taking aggressive action against those who deliberately slaughter innocent people. [...] The first step in solving some of these fundamental challenges in getting to the root cause of

⁵²⁸ Dans ce discours, Reagan utilisa le terme « terroriste » ou « terrorisme » à 10 reprises.

⁵²⁹ Reagan, 22 avril 1986, *The Public Papers of the President*.

⁵³⁰ Dans ce discours, Reagan utilisa le terme « terroriste » ou « terrorisme » à 16 reprises.

⁵³¹ Début mai, les chefs d'Etats du G7 et de la Communauté Européenne se réunirent à Tokyo et produisirent, entre autres documents, une déclaration portant sur le « terrorisme » et dans laquelle ils affirmaient leur « *condemnation of international terrorism in all its forms, of its accomplices and of those, including governments, who sponsor or support it,* » et notamment « *its blatant and cynical use as an instrument of government policy.* » Ils insistaient également sur le fait que « *Terrorism has no justification* » et que la « *lutte contre le terrorisme* » était « *a task which the international community as a whole has to undertake,* » notamment « *through determined, tenacious, discreet and patient action combining national measures with international cooperation.* » Reagan, 5 mai 1986, *The Public Papers of the President*. Le président américain applaudit ces résultats avec enthousiasme, affirmant que désormais « *Terrorists and those who support them, especially governments, have been put on notice.* [...] *The decent people of the world [...] are not just standing together in this war against terrorism. We're committed to winning the war and wiping this scourge from the face of the Earth.* » Reagan, 7 mai 1986, *The Public Papers of the President*.

*conflict is to declare that terrorism is not an acceptable alternative and will not be tolerated*⁵³².

Puis, confirmant le caractère profondément simpliste et manichéen de la vision du monde qui informait le discours américain sur le « terrorisme », il insista sur la nécessité de différencier entre « terroristes » et « combattants de la liberté », des concepts qui étaient donc, selon lui, mutuellement exclusifs :

*Effective antiterrorist action has also been thwarted by the claim that—as the quip goes—« One man's terrorist is another man's freedom fighter. » That's a catchy phrase, but also misleading. Freedom fighters do not need to terrorize a population into submission. Freedom fighters target the military forces and the organized instruments of repression keeping dictatorial regimes in power. Freedom fighters struggle to liberate their citizens from oppression and to establish a form of government that reflects the will of the people. Now, this is not to say that those who are fighting for freedom are perfect or that we should ignore problems arising from passion and conflict. Nevertheless, one has to be blind, ignorant, or simply unwilling to see the truth if he or she is unable to distinguish between those I just described and terrorists. Terrorists intentionally kill or maim unarmed civilians, often women and children, often third parties who are not in any way part of a dictatorial regime. Terrorists are always the enemies of democracy. Luckily, the world is shaking free from its lethargy and moving forward to stop the bloodshed*⁵³³.

Le 15 septembre, suite à une attaque contre la synagogue d'Istanbul ayant fait 23 victimes, Reagan envoya une lettre au président israélien exprimant la tristesse et l'outrage du peuple américain devant cet acte « sauvage » qui était « a reminder that terrorism remains a constant threat to civilized mankind. All nations and people who value human decency must continue the struggle to end such outrages against society⁵³⁴ ».

Une semaine plus tard, lors de la visite officielle du premier ministre israélien Shimon Peres, le président expliqua que les deux hommes avaient « discussed the scourge of terrorism and our revulsion over the recent murder of the innocent in Istanbul and Karachi, » un acte qui avait représenté une véritable « attaque contre la civilisation⁵³⁵ ». Il s'agit là des deux seuls discours prononcés en 1986 faisant référence au « terrorisme » dans le contexte du conflit entre Israël et ses ennemis. Le discours du président américain correspondait, dans ses principaux points, à celui de l'Etat hébreu, et les Etats-Unis s'étaient indubitablement, notamment avec les raids aériens contre Tripoli, rapprochés de la politique israélienne de lutte contre le « terrorisme ». Néanmoins, depuis l'arrivée de Reagan à la Maison blanche le discours présidentiel sur le « terrorisme » avait, à l'exception des références à la Libye de Kadhafi, avant tout été dirigé

532 Reagan, 31 mai 1986, *The Public Papers of the President*.

533 Reagan, 31 mai 1986, *The Public Papers of the President*.

534 Reagan, 7 septembre 1986, *The Public Papers of the President*.

535 Reagan, 15 septembre 1986, *The Public Papers of the President*.

contre l'Union Soviétique, Cuba et les Sandinistes et avait surtout été utilisé pour défendre les politiques américains dans une région bien spécifique, l'Amérique centrale.

III.3 Le rapport du vice président sur la lutte contre le terrorisme : l'intérêt stratégique de l'exécutif à ne pas définir le « terrorisme »

Début février, le président américain annonça la conclusion d'une importante étude sur le « terrorisme » menée à bien par le « Groupe de travail sur le combat contre le terrorisme » (*Task Force on Combating Terrorism*) présidé par George H.W. Bush⁵³⁶ et contenant 44 recommandations incorporées dans la NSDD 207. Le vice président, dans ses remarques d'introduction, insista sur le sérieux de la « menace terroriste » :

One of the first things we discovered is that *Americans view terrorism as one of the most serious problems facing our government*, ranking it alongside such issues as the budget deficit and strategic arms control. [...] In 1985 alone there were 812 international incidents, with a loss of 926 lives, including 23 Americans⁵³⁷.

Plus loin on apprenait que le « terrorisme international » avait fait, au cours de l'année 1985, 23 morts et 160 blessés parmi la population américaine, et que le nombre d'attaques « terroristes » à l'intérieur des Etats-Unis avait baissé de 51 en 1982 à 7 en 1985. Ces chiffres n'étaient guère impressionnants, ce qui selon ce rapport n'enlevait rien à la réalité du danger « terroriste »⁵³⁸, un concept qu'il n'était cependant pas facile de définir :

Terrorism is a phenomenon that is easier to describe than define. It is the unlawful use or threat of violence against persons or property to further political or social objectives. It is generally intended to intimidate or coerce a government, individuals or groups to modify their behavior or policies. While neither the United States nor the United Nations has adopted official definitions of terrorism, Americans readily recognize the bombing of an embassy, political hostage-taking and most hijackings of an aircraft as terrorist acts. They realize that terrorism needs an audience; that it is propaganda designed to shock and stun them; that it is behavior that is uncivilized and lacks respect for human life. They also believe that terrorism constitutes a growing danger to our

⁵³⁶ Le président américain avait demandé la réalisation de cette étude six mois auparavant en signant la NSDD 179. Dans ce document, on pouvait lire que « International terrorism poses an increasing threat to US citizens and our interests. Terrorists are waging a war against, not only the United States, but all civilized society in which innocent civilians are intentional victims and our servicemen are specific targets. » NSDD 179.

⁵³⁷ *Public Report of the Vice President*. Accessible en ligne : http://www.population-security.org/bush_report_on_terrorism/bush_report_on_terrorism.htm (date de dernière consultation : 15/09/2011).

⁵³⁸ On pouvait ainsi lire que « The basic principles of freedom, justice and concern for human life on which our nation was founded have survived major threats during the course of America's history. Today, we face a unique and pervasive challenge to these ideals in the form of terrorism, an increasingly serious threat to the United States and its friends and allies around the world ». *Public Report of the Vice President*.

*system, beliefs and policies worldwide*⁵³⁹.

Ce rapport gouvernemental prit donc bien acte de l'existence des difficultés posées par le concept de « terrorisme international », et nota bien qu'il n'existait pas de définition américaine ou de définition onusienne du « terrorisme international ». Ses auteurs ne dirent cependant rien sur la nature exacte de ces difficultés et choisirent au contraire de mettre en avant l'existence d'un consensus, au sein de la population américaine, sur la nature clairement « terroriste » d'actes bien spécifiques comme les détournements aériens ou les prises d'otages, et de ne plus jamais mentionner, dans le reste de ce long rapport, la question définitionnelle. On pouvait ainsi lire que :

*While there are several ways to categorize terrorists, for purposes of this report three main categories are used: self-supported, state-sponsored or aided, and those individuals who may engage in terrorism for limited tactical purposes. [...] State-sponsored or aided terrorist groups frequently are larger in numbers, have the advantage of protection by state agencies and are able to access state intelligence resources. [...] The reasons for state support and use of such groups are many. Terrorism has become another means of conducting foreign affairs. Such terrorists are agents whose association the state can easily deny. Use of terrorism by the country entails few risks, and constitutes strong-arm, low-budget foreign policy. Growing government assistance in arms, explosives, communications, travel documents, safe haven and training of fanatics are the types of aid that state-supported terrorists receive. [...] Certain governments have demonstrated a growing propensity to use, support and exploit terrorism as an instrument of national policy. This trend toward the alignment of interests between certain states and terrorist groups has markedly elevated threat levels worldwide, as state and financial resources have expanded terrorists' capabilities*⁵⁴⁰.

Comme dans le discours de Reagan, le rôle des états dans le « terrorisme international » était donc au cœur des préoccupations des auteurs de ce rapport, tout comme l'était la question du recours à la force armée contre le fléau :

*Active measures such as military actions are much more controversial among those interviewed, although welcomed by many. Our principles of justice will not permit random retaliation against groups or countries. [...] When perpetrators of terrorism can be identified and located, our policy is to act against terrorism without surrendering basic freedoms or endangering democratic values. We are prepared to act in concert with other nations, or unilaterally when necessary, to prevent or respond to terrorist acts. A successful deterrent strategy may require judicious employment of military force to resolve an incident*⁵⁴¹.

Les auteurs de ce rapport ne suggérèrent par contre à aucun moment que pour lutter contre le « terrorisme international » les Etats-Unis se devaient d'aider militairement le gouvernement du

⁵³⁹ *Public Report of the Vice President.*

⁵⁴⁰ *Public Report of the Vice President.*

⁵⁴¹ *Public Report of the Vice President.*

Salvador ou de soutenir les Contras, des positions qui étaient pourtant au centre du discours de Reagan. Or, comme l'avaient montré par exemple les réactions de nombreux Démocrates suite au minage des ports du Nicaragua et aux révélations sur le manuel de la CIA, c'était précisément dans les conflits d'Amérique centrale que se posaient certaines des questions les plus épineuses quant à la définition du « terrorisme » utilisée par le gouvernement Reagan. Sur ce point, le témoignage d'Edward Peck, ancien sous-directeur du Groupe de travail sur le combat contre le terrorisme du gouvernement Reagan, sur le plateau de l'émission d'information indépendante quotidienne *Democracy Now* en 2008 fut des plus révélateur : « They asked us to come up with a definition of terrorism that could be used throughout the government: *we produced about six, in each and every case they were rejected because careful reading would indicate that our own country had been involved in some of those activities*⁵⁴² ».

Puis, prenant pour exemple la définition du « terrorisme » contenue dans la section 2331, titre 18 du code américain, selon laquelle « international terrorism » means activities that [...] affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping⁵⁴³ », Peck ajouta :

*Well, certainly you can think of a number of countries that have been involved in such activities: ours is one of them, Israël is another. And so, the terrorist, of course, is in the eye of the beholder. It is useful for people to remember that Israël was founded by terrorist organizations and terrorist leaders: Menachim Begin, who became statesman and went on to win the Nobel peace Prize*⁵⁴⁴.

S'il était exact qu'un consensus existait bel et bien, parmi la population américaine, quant à la nature « terroriste » d'actes bien spécifiques, les auteurs de ce rapport avaient donc, comme le révèle ce témoignage, pris la décision de ne pas définir le « terrorisme international » précisément parce que, dès que l'on s'éloignait de cette zone consensuelle et que l'on prenait en compte la réalité des violences dans les conflits du Moyen-Orient ou d'Amérique centrale, toute définition suffisamment large pour englober les actes condamnés comme « terroristes » semaine après semaine par le président Reagan était également, mécaniquement, suffisamment large pour englober les actes de nature identique commis cette fois par les alliés des Américains.

⁵⁴² Edward Peck, *Democracy Now*, interview du 8 juillet 2006.

⁵⁴³ US Code Title 18 Section 2331.

⁵⁴⁴ Edward Peck, *Democracy Now*, interview du 8 juillet 2006. Le président américain avait demandé la réalisation de cette étude six mois auparavant en signant la NSDD 179. Dans ce document, on pouvait lire que « International terrorism poses an increasing threat to US citizens and our interests. *Terrorists are waging a war against, not only the United States, but all civilized society in which innocent civilians are intentional victims and our servicemen are specific targets.* » NSDD 179.

Chapitre IV

La disparition progressive du discours présidentiel sur le « terrorisme » (1986-1992)

A partir de la mi-novembre 1986 et jusqu'à la fin du deuxième mandat de Ronald Reagan, y inclus celui de George H.W. Bush la question du « terrorisme » allait occuper une place beaucoup moins importante dans les discours du président américain⁵⁴⁵. Naftali écrit à ce sujet :

A change occurred in the president's rhetoric in 1987. Publicly, the administration seemed to be backing away from Reagan's pledges in 1981 and those made more recently in the summer of 1985 to deal with « Murder, Inc. » [If] getting the Secretary of State to tone down his rhetoric was much harder [...] eventually the entire administration was saying less [about terrorism]⁵⁴⁶.

Cette évolution reflétait l'évolution des relations entre l'Union Soviétique et les Etats-Unis suite à l'arrivée au pouvoir de Michael Gorbatchev⁵⁴⁷, celui-ci donnant la priorité à des solutions politiques aux conflits impliquant Moscou à travers le monde et abandonnant le recours aux « guerres de libération nationale » comme chemin privilégié vers le Socialisme, des décisions entérinées officiellement lors du 27^{ième} Congrès du Parti Communiste de l'Union Soviétique en février 1986⁵⁴⁸. L'amélioration notable des relations personnelles entre les deux présidents y contribua également. Deux événements majeurs participèrent en outre à la modération, voire à la disparition presque totale du discours sur le « terrorisme » lors des deux dernières années de

⁵⁴⁵ Dans son Discours sur l'Etat de l'Union par exemple, Reagan ne fit qu'une seule mention très rapide de la question du « terrorisme » : « Let there be no mistake about American policy: We will not sit idly by if our interests or our friends in the Middle East are threatened, *nor will we yield to terrorist blackmail.* » Reagan, 27 janvier 1987, *The Public Papers of the President*.

⁵⁴⁶ Naftali, *Blind Spot*, 191.

⁵⁴⁷ Comme le montre Jan Adams, « The coalition of interventionists managed to dominate Soviet policymaking toward the Middle East and the Third World for almost a decade, from 1973 into Brezhnev's last year, 1982. [In mid-1982], a new power configuration formed within the Politburo, and the policy pendulum began to swing back toward a less militant posture. »⁵⁴⁷ Jan Adams, *A foreign Policy in Transition: Moscow's Retreat from Central America and the Caribbean, 1985-1992* (Durham: Duke University Press, 1992) cité dans Kenworthy, *America / Americas*, 74.

⁵⁴⁸ Kenworthy, *America / Americas*, 74.

Reagan à la Maison blanche : le scandale de l'Iran-Contra et l'ouverture des négociations avec l'OLP suite à l'annonce officielle par l'organisation dirigée par Arafat de renoncer au « terrorisme ». Le programme du parti républicain continuait, quant à lui, en 1988, à défendre des positions virtuellement inchangées sur le sujet, la nature du programme du parti démocrate confirmant, quant à elle, à quel point le discours sur le « terrorisme » avait avant tout été un discours républicain et illustrant, dans le cas spécifique de la situation en Afrique du Sud, les désaccords profonds pouvant exister entre les deux grands partis américains sur la définition même du concept de « terrorisme ». Sous la présidence de George Bush, le « terrorisme » n'allait plus du tout être présenté comme une question stratégique, le nouveau gouvernement considérant qu'il s'agissait là d'un problème similaire à celui du trafic de drogue, de la prolifération de la technologie des missiles ou des questions d'environnement, qui, comme eux, devait être traité avant tout par la coopération internationale.

IV.1 Rapprochement et dialogue comme causes de la disparition progressive du discours sur le « terrorisme » (nov 1986-dec 1988)

Jusqu'au printemps 1986, des membres importants du gouvernement Reagan continuèrent à considérer Moscou comme la plaque-tournante du « terrorisme international ». S'exprimant debant l'American-Israeli Political Action Committee (AIPAC), la principale organisation œuvrant à la défense des intérêts d'Israël à Washington, Casey déclara ainsi le 17 avril 1986 que l'objectif de l'Union Soviétique était d'établir des « têtes de pont » dans des pays comme le Nicaragua, l'Ethiopie, la Libye, la Syrie, l'Angola, l'Afghanistan ou le Vietnam, et affirmant : « We have a new Soviet leader, Mr. Gorbatchev, and *already a hallmark of his regime is an intensified attempt to nail down and cement these bridgeheads, make them permanent*⁵⁴⁹ ». Mais une telle position n'était plus celle de l'exécutif américain dans son ensemble, le porte-parole du Département d'Etat notant le lendemain de ces remarques que le Parti Communiste soviétique avait condamné le « terrorisme » lors de son congrès de février et ajoutant : « We believe that urgent and concerted international action is needed to combat terrorism. [...] *We would regard as constructive and welcome Soviet willingness to take practical*

⁵⁴⁹ *Associated Press*, 7 avril 1986.

*measures to combat international terrorism*⁵⁵⁰ ».

IV.1.1 L'affaire de l'Iran-Contra, la Perestroika et la modération du discours sur le « terrorisme »

L'affaire de l'Iran-Contra se situe à la convergence de deux opérations secrètes élaborées par des membres du Conseil de Sécurité Nationale. La première avait eu pour objectif en 1985 et 1986 d'obtenir la libération des otages américains au Liban grâce à des ventes d'armes à l'Iran, en contradiction avec l'embargo imposé par le gouvernement Reagan à cause du rôle joué par ce pays dans le « terrorisme international ». La deuxième devait permettre aux Etats-Unis de continuer, à partir de 1984 et en contradiction avec l'amendement Boland II, l'aide aux Contras. Ces deux opérations allaient être jointes l'une à l'autre lorsque les fonds générés par la première furent utilisés pour financer la seconde⁵⁵¹.

Le 5 octobre 1986, le gouvernement sandiniste abattit un avion américain rempli d'armes et piloté par un agent de la CIA, Eugene Hasenfus⁵⁵². Un mois plus tard, un quotidien libanais révéla l'existence de contacts entre les gouvernements américains et iraniens, contacts ayant conduit à plusieurs ventes d'armes au cours des mois précédents. Les deux opérations secrètes ne l'étaient plus, et, après une semaine de silence sur le sujet, le président Reagan s'exprima enfin le 13 novembre 1986⁵⁵³ dans un Discours à la Nation au cours duquel il admit la vente d'armes à l'Iran tout en rejetant par contre l'idée selon laquelle les Etats-Unis auraient ce faisant procédé à

⁵⁵⁰ *The New York Times*, 8 avril 1986. Quelques jours plus tard, l'Union Soviétique annula le rendez-vous entre Edouard Shevardnadze et George Shultz suite à l'attaque américaine contre Tripoli, attaque qui était selon Moscou contraire à la Charte des Nations Unies et constituait une violation flagrante du Droit international et de la morale. Signalant une position rhétorique vis-à-vis de Moscou moins virulente que dans le passé, le porte-parole de la Maison blanche exprima ses regrets quant à la décision soviétique et nota simplement : « [The United States did] the right, the necessary, thing in combating terrorism. We call on everyone, including the Soviet Union to join, to get aboard in what should be a global battle against terrorism. » *The New York Times*, 16 avril 1986. Lors de son discours devant l'Assemblée Générale des Nations Unies le 22 septembre 1986, Reagan dénonça bien la « grave menace » posée par le « terrorisme » et plus spécifiquement par « state-sponsored terrorism » mais sans faire la moindre allusion au rôle de l'Union Soviétique. Reagan, 22 septembre 1986, *The Public Papers of the President*.

⁵⁵¹ Lawrence E. Walsh, *Iran-Contra : The Final Report* (NY: Random House, 1993) xv.

⁵⁵² Smith, *Talons of the Eagle*, 185. Questionné à la télévision américaine sur l'identité de Hasenfus et sur l'aide américaine aux Contras, Abrams nia tout rôle des Etats-Unis : « [This] would be illegal. We are barred from doing that and we are not doing that. This was not in any sense a US government operation ». Leogrande, *Our Own Backyard*, 479.

⁵⁵³ Dès le début de l'année 1986, plusieurs articles dans notamment le *Miami Herald* avaient révélé les signes de l'existence d'un tel programme, des allégations que rejetèrent à l'époque totalement North et Poindexter devant le Congrès américain. Leogrande, *Our Own Backyard*, 476-477.

un échange « armes pour otages » :

Our government has a firm policy not to capitulate to terrorist demands. That no concessions policy remains in force, in spite of the wildly speculative and false stories about arms for hostages and alleged ransom payments. *We did not—repeat—did not trade weapons or anything else for hostages, nor will we*⁵⁵⁴.

Deux semaines plus tard, le président américain reconnut non seulement qu'un tel échange avait bel et bien eu lieu mais également qu'une partie des profits de ces ventes d'armes était allée à l'achat d'armes pour les Contras. Il annonça que l'amiral Poindexter et le lieutenant colonel North avaient été remerciés et qu'il avait demandé l'ouverture d'une enquête officielle⁵⁵⁵. Dans toutes ses déclarations sur la question, Reagan continua à affirmer que la vente d'armes à l'Iran et la libération de plusieurs otages américains suite à ces opérations ne signifiaient aucunement que le gouvernement américain avait négocié avec des « terroristes »⁵⁵⁶. Il expliqua que les interlocuteurs directs des Etats-Unis dans cette affaire n'étaient pas des « terroristes » mais bien plutôt des « modérés » qui avaient promis d'user de leur influence sur le Hezbollah afin d'amener cette organisation à cesser de recourir au « terrorisme »⁵⁵⁷.

554 Reagan, 13 novembre 1986, *The Public Papers of the President*. Un tel échange aurait contredit la position officielle des Etats-Unis de ne pas négocier avec des « terroristes » reflétée par exemple par les propos du porte-parole du Département d'Etat, le 18 février 1981 : « The present administration would not have negotiated with Iran for the release of the hostages. Future acts of state-sponsored terrorism against the US will meet with swift and sure punishment ». *The New York Times*, 19 février 1981.

555 Il déclara : « If the investigative processes now set in motion are given an opportunity to work, all the facts concerning Iran and the transfer of funds to assist the anti-Sandinista forces will shortly be made public. Then the American people—you—will be the final arbiters of this controversy ». Reagan, 2 décembre 1986, *The Public Papers of the President*.

556 Le 6 décembre 1986, Reagan affirma : « It was not my intent to do business with Khomeini, to trade weapons for hostages, nor to undercut our policy of antiterrorism ». Indiquant bien à quel point pour le président américain les ventes d'armes à l'Iran n'avaient pas été un exemple de négociations des Etats-Unis avec des « terroristes » Reagan n'hésita pas à condamner, le 26 janvier, la toute dernière prise d'otages au Liban et à réaffirmer que : « [The United States] will not make concessions to terrorist groups despite their threats [...] To give in to terrorist blackmail would only encourage more terrorism; to yield to their demands now would only endanger the lives of many others later. These acts of terror constitute a declaration of war on civilized society ». La réponse du président américain aux accusations portées par ses adversaires politiques ou aux questions posées par la presse ne fut donc pas de nier le fait que l'Etat iranien était impliqué dans le « terrorisme » mais bien plutôt d'affirmer que c'était à des « modérés » iraniens et non pas au gouvernement de ce pays que les Etats-Unis avaient vendu des armes. Reagan, *The Public Papers of the President*.

⁵⁵⁷ Le 25 février, Reagan affirma que l'Iran « has also persisted in its efforts to subvert its neighbors through terrorism and intimidation ». Le 26 mai, il déclara que « There is no question but that the Iranian Government does support terrorism » et ajouta le 24 septembre que « by aggressive military action and terrorism, Iran has continued its efforts to intimidate the nonbelligerent nations of the Gulf ». Puis, le 29 octobre, il rappela que l'Iran avait été placé sur la liste des « Etats soutenant le terrorisme » par le Département d'Etat en 1984, une décision qui avait entraîné la mise en place de tout un ensemble de sanctions et ciblant spécifiquement « items that would contribute to Iran's military potential and its ability to support international terrorism », et annonça que des sanctions supplémentaires suite aux actions récentes du gouvernement iranien, dont « its sponsorship of terrorism [in the Persian Gulf] and elsewhere in the world ». Le 19 mars 1987, Reagan déclara regretter la façon dont cette initiative

Suite au dégel des relations entre les présidents américain et soviétique et aux révélations concernant l'Iran-Contra, le discours présidentiel américain sur le « terrorisme » se modifia très profondément. Si, à l'occasion notamment d'un nouveau sommet du G7, Reagan réaffirma bien que le « terrorisme » posait une réelle menace aux « pays civilisés », menace qui ne pouvait être contrecarrée que grâce à une coopération internationale déterminée, cette « menace terroriste » ne fut plus présentée comme étant de nature stratégique⁵⁵⁸. Il utilisa également la terminologie du « terrorisme » pour faire référence à des actes spécifiques comme une prise d'otages, la question de la ratification des Protocoles Additionnels aux Conventions de Genève ou lors de l'annonce de sanctions contre la Syrie, la Libye ou l'Iran⁵⁵⁹. Surtout, l'idée selon laquelle il existait un lien intime entre montée du « terrorisme » et volontés hégémoniques soviétiques, — les « terroristes » à travers le monde partageant tous les objectifs « totalitaires » et « anti-démocratiques » de Moscou —, disparut presque totalement du discours présidentiel. La « lutte contre le terrorisme » n'était plus présentée comme un élément central de la politique étrangère des Etats-Unis, et la question du recours à la force armée et le vocabulaire martial n'étaient plus de mise.

Le président Reagan allait, malgré le scandale de l'Iran Contra, continuer au cours de ses deux dernières années au pouvoir à soutenir la cause des Contras⁵⁶⁰ et à prononcer de très nombreux

avait été mise en œuvre ainsi que ses conséquences, notant que « we're not going to try the same thing again, because we see how it worked, » mais il refusa d'admettre que cette tentative d'établir un contact avec Téhéran et de vendre des armes à cet Etat avait été une erreur : « If I hadn't thought it was right in the beginning, we never would have started that ». Fin mai, en réponse à des journalistes étrangers lui demandant si les ventes d'armes à l'Iran avaient ou non endommagé la crédibilité des Etats-Unis, Reagan expliqua n'avoir accepté de vendre des armes à ses interlocuteurs iraniens qu'à une seule condition : qu'ils usent de leur influence sur le Hezbollah « to try and free our hostages in return for us doing this thing with the weapons ». Reagan, *The Public Papers of the President*.

⁵⁵⁸ Le 2 juin 1987, Reagan expliqua que, comme cela avait été le cas lors de l'ensemble des précédents sommets réunissant les chefs d'état des pays du G7 et de la Communauté Européenne, la question du « terrorisme » allait être au programme des discussions du Sommet de Venise et que « All summit participants agree that terrorism continues to be an important issue and that through multilateral cooperation important progress has been made in the fight against terrorism ». Reagan, 2 juin 1987, *The Public Papers of the President*.

⁵⁵⁹ On notera également qu'au cours de l'année 1987, et comme cela avait été le cas également l'année précédente, Reagan ne fit référence à la question du « terrorisme » dans le contexte des rapports entre Israël et ses voisins arabes qu'à deux reprises, et ce sans faire la moindre mention des Palestiniens ou de l'OLP. Suite à son entretien avec Shamir le 18 février, le président américain expliqua ainsi qu'il avait « underscored our opposition to Iran's use of force, terrorism, and expansionism. » Le 10 novembre 1987, Reagan applaudit le rapprochement entre Israël et l'Egypte initié dix années plus tôt jour pour jour lorsque le président Sadat avait prononcé son fameux discours devant le parlement israélien, puis affirma que les Etats-Unis souhaitaient continuer à travailler avec Israël et ses voisins « to expand the horizon of peace and find a just solution for the Palestinian people. We want to see an end to the scourge of international terrorism. We want to see an end to the conflict in the Persian Gulf, and to the war between Iran and Iraq ». *Public Papers of the President*.

⁵⁶⁰ Lors de son discours sur l'Etat de l'Union du 27 janvier 1987, par exemple, il annonça ainsi que le soutien américain aux Contras demeura une priorité de son gouvernement, affirmant que « *Nicaraguan freedom fighters*

discours dans lesquels il affirmait toujours que le conflit au Nicaragua opposant d'un côté un régime communiste, totalitaire et anti-démocratique soutenu par Moscou et La Havane, de l'autre des « combattants de la liberté »⁵⁶¹ dont le seul objectif était la victoire de la démocratie⁵⁶². Mais alors que la « lutte contre la menace terroriste », la « lutte contre la menace communiste » et la « lutte pour la liberté » avaient depuis des années représenté des éléments inséparables et virtuellement synonymes l'un de l'autre du discours de Reagan sur le conflit au Nicaragua, au cours de l'année 1987 ce conflit ne fut pas une seule fois présenté par le président américain comme ayant un rapport avec une quelconque « menace terroriste »⁵⁶³.

Le président américain n'utilisa en effet le terme de « terroriste » ou « terrorisme » que dans un seul des discours où il défendit l'aide aux Contras et ce, non pas pour faire référence au rôle joué par les Sandinistes, ou pour faire à la « menace terroriste » mais bien plutôt pour défendre les Contras contre ceux qui les qualifiaient de « terroristes » :

Just across a border in Nicaragua, *the freedom fighters battle against a totalitarian Communist regime and are assailed far and wide as lawless terrorists or worse*. Forgive me, but the story needs perspective. And *that perspective is provided by the aggressive nature of Sandinista communism*⁵⁶⁴.

Comme lorsqu'il avait eu à s'exprimer sur la violence des forces de droite au Salvador, dans sa réponse le président américain se contenta d'insister sur la violence des forces de gauche, les Sandinistes, de rappeler que les Contras étaient des « combattants de la liberté », et d'insister sur la nature hautement morale de leur combat contre le « communisme Sandiniste ». Il ne dit par contre pas un mot sur la nature de leurs méthodes. Sa référence à des accusations apparemment nombreuses portées contre le « terrorisme » des Contras confirmait quant à elle à quel point le président avait pu, tout au long de ses deux mandats, développer son discours sur le « terrorisme » dans un contexte d'énonciation des plus protégé puisqu'il n'eut lui-même à

have never asked us to wage their battle, but I will fight any effort to shut off their lifeblood and consign them to death, defeat, or a life without freedom. *There must be no Soviet beachhead in Central America* ». Reagan, 27 janvier 1987, *The Public Papers of the President*.

⁵⁶¹ Reagan prononça, au cours de l'année 1987, 37 discours défendant l'aide aux Contras et dans lesquels il les qualifia de « combattants de la liberté ». En mars 1987, la Chambre des Représentants décida d'imposer un moratoire sur l'aide aux Contras (LeoGrande, *Our Own Backyard*, 485-487). Le gouvernement Reagan détermina à la même époque d'attendre jusqu'à l'automne pour présenter formellement son plan d'aide à la branche législative afin d'éviter que ces débats ne coïncident avec l'enquête sur l'Iran-Contra menée à l'époque par le Congrès. Le Congrès décida finalement, en décembre 1987, de maintenir 14 millions de dollars d'aide jusqu'en février 1988, date à laquelle la Chambre devait voter à nouveau sur le sujet. LeoGrande, *Our Own Backyard*, 485-487, 523-525.

⁵⁶² Par exemple, Reagan, 7 mars 1988, *Public Papers of the President*.

⁵⁶³ Au cours de l'année 1987, le président américain n'utilisa pas non plus le terme « terroriste » ou « terrorisme » pour parler du conflit au Salvador. *Public Papers of the President*.

⁵⁶⁴ Reagan, 3 mai 1988, *Public Papers of the President*.

répondre à une telle question qu'à une seule reprise, lors du débat télévisé d'octobre 1984, un état de fait qui pose à nouveau la question du rôle de contre-pouvoir ayant été ou non joué par les médias américains au cours de cette période.

En 1988, la question du « terrorisme » n'occupa qu'une place très marginale dans les propos de Reagan lors de sa dernière année à la Maison blanche⁵⁶⁵, une évolution qui reflétait l'influence de Frank Carlucci et Colin Powell, nouvellement nommés Conseiller à la Sécurité Nationale et assistant au Conseiller à la Sécurité Nationale respectivement, qui étaient en faveur d'une stratégie du « contre-terrorisme » plus discrète⁵⁶⁶.

Dans ses discours pour la reprise de l'aide américaine aux Contras, Reagan continua à qualifier ces derniers de « combattants de la liberté » et à affirmer que leur combat était une lutte pour la démocratie et contre la menace « totalitaire » et « communiste » posée par Moscou⁵⁶⁷. Il mentionna la question du « terrorisme » à quatre reprises, souvent dans des passages où il condamna violemment les Sandinistes pour leur « antisémisme » et les accusa d'être impliqués dans le trafic de drogue international⁵⁶⁸. Dans la mesure où il restait quelque chose de la ferveur rhétorique reaganienne sur le « terrorisme », c'était essentiellement dans le contexte de ses discours sur le Nicaragua qu'il fallait, au cours de l'année 1988, la chercher.

⁵⁶⁵ Une analyse quantitative des discours du président Reagan en 1986, 1987 et 1988 reflète cette évolution qualitative. En effet, de janvier 1986 à novembre 1986, le président Reagan prononça 79 discours contenant, soit le terme « terroriste » soit le terme « terrorisme ». Parmi ces 79 discours, 37 contenaient *à la fois* le terme « terroriste » et le terme « terrorisme ». Par contre, de novembre 1986 à décembre 1988 Reagan prononça 149 discours contenant, soit le terme « terroriste », soit le terme « terrorisme » mais, parmi ces discours, seulement 32 contenaient *à la fois* le terme « terroriste » et le terme « terrorisme » : 4 en novembre et décembre 1986, 13 en 1987 et 15 en 1988.

⁵⁶⁶ Naftali, *Blind Spot*, 191.

⁵⁶⁷ Dans son discours du 2 février par exemple, Reagan expliqua que la « vague démocratique » ayant déferlé sur l'Amérique centrale était menacée par le régime sandiniste qui, avec l'aide de Cuba et du bloc soviétique, était en train de devenir « a beachhead for aggression against the United States ». Il ajouta : « Our policy of negotiations backed by the freedom fighters is working. Like the brave freedom fighters in Afghanistan who have faced down the Soviet Army and convinced the Soviet Union that it must negotiate its withdrawal from their country, the freedom fighters in Nicaragua can win the day for democracy in Central America ». Reagan, 2 février 1988, *Public Papers of the President*. La question du « terrorisme » disparut également presque totalement des discours présidentiels sur la situation au Salvador. Le seul discours faisant référence au « terrorisme » fut prononcé le 18 mars, lorsque Reagan applaudit la tenue des élections au Salvador et nota que le FMLN, « who have been supported by Nicaragua's Communist regime since 1979, have chosen not to participate in the elections and have instead engaged in *acts of violence and terrorism to intimidate citizens and disrupt the elections* ». Reagan, 18 mars 1988, *Public Papers of the President*.

⁵⁶⁸ Le 29 février, il affirma : « Recently a document was found on a Communist terrorist killed in battle in El Salvador. And let me quote a few lines: « The defeat of the contras would be a grave strategic defeat for the United States », it says, and goes on, « The failure of the contras and the acceptance of the Nicaraguan revolution for the United States can be a total global strategic change ». Le 22 mars enfin, il fit référence à ce discours prononcé une semaine plus tôt et rappela qu'il avait à cette occasion « talked about Sandinista anti-Semitism and Sandinista ties to drugs, Castro, and terrorism ». Reagan, 29 février, 15 et 22 mars 1988, *Public Papers of the President*.

IV.1.2 L'ouverture du dialogue avec l'OLP (décembre 1988)

Lors de la campagne électorale opposant George H.W. Bush au démocrate Michael Dukakis d'août à novembre 1988⁵⁶⁹, la terminologie du « terrorisme » ne fut utilisée par le président américain que pour répondre à des questions sur le rôle joué par le vice-président dans l'affaire Iran-Contra ou pour insister sur l'importance que ce dernier avait eu dans la « lutte contre le terrorisme » en tant que président du Groupe de travail sur le combat contre le terrorisme. Lors de la Convention Nationale du parti républicain le 14 et 15 août, Reagan défendit le bilan de son gouvernement et notamment le fait que « We struck a firm blow against Libyan terrorism » puis nota que Bush était particulièrement qualifié pour la présidence puisqu'il avait, entre autres mandats, été ambassadeur aux Nations Unies et en Chine, directeur de la CIA et « the current Vice President of the United States, *who's handled every tough issue from deregulation to drugs to terrorism*⁵⁷⁰ ». Pendant l'été 1988, le président américain fit campagne pour son vice-président ainsi que plusieurs Républicains candidats au Congrès, la question du « terrorisme » ne tenant qu'une place minime dans ces interventions⁵⁷¹.

De janvier à novembre 1988, Reagan n'utilisa la terminologie du « terrorisme » qu'à deux reprises pour faire référence au conflit israélo-palestinien et à l'OLP, confirmant à quel point le « terrorisme » des Palestiniens n'avait pas été, au cours des deux mandats du président républicain, un aspect important de son discours sur le « terrorisme ». Le 24 février, il fit mention de l'Intifada, le soulèvement des Palestiniens de Gaza et de Cisjordanie qui avait débuté

569 Au cours des deux mois précédents, l'essentiel des références au « terrorisme » faites par le président américain allait concerner le rôle du gouvernement iranien dans le « terrorisme international ». Le 18 avril par exemple, Reagan expliqua, suite à des escarmouches dans le Golfe Persique entre les forces iraniennes et américaines, que l'objectif des Etats-Unis était d'empêcher « further Iranian aggression, not provoke it » et qu'il souhaitait une normalisation des relations avec Téhéran, ce qui était impossible « so long as Iran attacks neutral ships, threatens its neighbors, supports terrorism, and refuses to end the bloody war with Iraq ». Reagan, 18 avril 1988, *The Public Papers of the President*. Le 23 avril, le président américain répéta que les Etats-Unis maintenaient une position de neutralité dans le conflit opposant l'Irak à l'Iran et ajouta que « continued military and terrorist attacks against nonbelligerents and refusal to negotiate an end to the war will be very costly to Iran and its people ». Le 7 juin enfin, Reagan confirma qu'il existait un état d'urgence nationale entre les Etats-Unis et l'Iran « in response to the actions and policies of the Government of Iran in support of terrorism and acts of aggression against U.S. forces, U.S.-flag vessels, and other merchant vessels of nonbelligerent nations ». *Public Papers of the President*.

570 Reagan, 14 août 1988, *The Public Papers of the President*.

⁵⁷¹ Le 29 juin, Reagan déclara ainsi que « as far as this administration is concerned, freedom for Cuba, liberty for her people, is a nonnegotiable demand. And so long as Cuba remains an inhuman Communist dungeon, so long as it exports terrorism and revolution in the Western Hemisphere [...] There cannot and must not be any normalization of relations with Cuba ». Il s'agit là de la seule référence au « terrorisme » de Cuba faite par Reagan au cours de l'année 1988, un discours prononcé sans surprise à Miami, cœur de la communauté anti-Castriste américaine. *Public Papers of the President*.

en décembre 1987, affirmant :

There is evidence that these riots are not just spontaneous and homegrown. [...] We have had intimations that there have been *certain people suspected of being terrorists, outsiders coming in*, not only with weapons but stirring up and encouraging the trouble in those areas. Now, that isn't something you can go out and say we absolutely know, but certainly the violence is both ways⁵⁷².

Cette Intifada, qui avait pris les autorités israéliennes mais également palestiniennes totalement par surprise, allait conduire le gouvernement de coalition israélien à une répression dure, symbolisée par l'ordre donné par le premier ministre Yitzak Rabin aux forces armées de « casser les os » des manifestants⁵⁷³. Le spectacle de jeunes Palestiniens faisant face aux tanks israéliens avec de simples cailloux et cocktails molotov conduisit à une inversion de l'image du David juif contre le Goliath arabe dans l'esprit de nombreux spectateurs occidentaux et notamment américains, ce qui peut expliquer le relatif silence du président. Le 15 mars 1988, Reagan fit référence au « terrorisme » de l'OLP non pas dans un discours sur la situation au Moyen Orient mais au contraire dans le contexte de sa défense de l'aide américaine aux Contras :

Nicaragua has officially aligned itself with Mu'ammar Qadhafi of Libya and of course the PLO, an organization that has again revealed its true colors, opposing our efforts of peace and trumpeting its responsibility for *a sickening terrorist attack on a bus carrying Israeli men, women, and children*. [...] So, I think it's time that some in Congress who want to turn away from the reality of left-wing anti-Semitism face the facts *about the anti-Semitism of the Sandinistas as well as their ties to the PLO and other terrorist groups*. It is the Nicaraguan freedom fighters who are resisting this kind of moral corruption⁵⁷⁴.

A part ces deux courtes déclarations du 24 février et 15 mars, dans ses discours mentionnant le conflit entre Israël et les Palestiniens, le président américain ne fit aucune référence au sujet du « terrorisme » jusqu'en novembre 1988, date à laquelle il annonça un changement fondamental de la politique américaine⁵⁷⁵ vis-à-vis des Palestiniens, à savoir l'ouverture d'un dialogue avec l'OLP de Yasser Arafat. En 1975 en effet, les Etats-Unis et Israël avaient signé un accord interdisant tout contact entre des représentants américains et l'OLP tant que cette dernière ne

⁵⁷² Reagan, 24 février 1988, *The Public Papers of the President*. Les historiens s'étant penchés sur l'Intifada s'accordent à dire que ce soulèvement avait eu une origine locale et spontanée. Shlaim écrit ainsi : « The outbreak of the intifada was *completely spontaneous*. There was no preparation or planning by the local Palestinian elite or the PLO, but the PLO was quick to jump on the bandwagon of popular discontent against Israeli rule and too play a leadership role alongside a newly formed body, the United National Command. In origin the intifada was not a nationalist revolt. *It had its roots in poverty, in the miserable living conditions of the refugee camps, in hatred of the occupation, and, above all, in the humiliation that the Palestinians had to endure over the preceding twenty years* ». Shlaim, *The Iron Wall*, 453.

⁵⁷³ Shlaim, *The Iron Wall*, 453.

⁵⁷⁴ Reagan, 15 mars 1988, *The Public Papers of the President*.

⁵⁷⁵ Comme le note Avi Shlaim : « By far the most serious fallout from the Intifada was its effect on US-Israeli relations. » Shlaim, *The Iron Wall*, 455.

reconnaissait pas le droit à l'existence de l'état d'Israël et n'acceptait pas les résolutions 242 et 338 du Conseil de Sécurité. En 1984, le Congrès adopta un amendement à la Loi sur l'Aide Etrangère qui imposait une condition supplémentaire à l'ouverture possible d'un tel dialogue : l'OLP se devait désormais également de renoncer au « terrorisme⁵⁷⁶ ».

Au cours des années ayant précédé le déclenchement de l'Intifada, l'OLP s'était progressivement rapprochée de ces conditions même si, comme le note Shlaim, ses dirigeants avaient pendant longtemps évité de faire des déclarations parfaitement claires sur le sujet afin de ne pas voir les factions les plus radicales du mouvement se retourner contre elle⁵⁷⁷. Le 7 novembre 1985, Arafat rendit publique la Déclaration du Caire dans laquelle l'OLP exposait dans le détail sa position vis-à-vis du « terrorisme », position fondée sur les points principaux suivants : une réaffirmation du droit des Palestiniens à « lutter par tous les moyens » pour leur auto-détermination et contre l'occupation israélienne, une condamnation de « tous les actes de terrorisme » commis par des individus, des groupes ou des Etats, et la conviction que la meilleure façon de parvenir à la paix dans la région était de mettre fin à l'occupation et au « terrorisme » d'Israël :

The Palestinian people has and continues to struggle to liberate its occupied land, to exercise its right to self-determination, and to establish a state as a necessary condition for achieving a just and lasting peace in the region in which all peoples would coexist, free from acts of terrorism or subjugation. As an impetus to the efforts which have been exerted to convene an international peace conference, the PLO announces its criticism and condemnation of all acts of terrorism, whether they be those in which states become involved or those committed by individuals or groups against the innocent and defenseless, wherever they may be. Beginning today, the PLO will take all measures to deter violators⁵⁷⁸.

Cette condamnation du « terrorisme » ne signifiait cependant aucunement que l'OLP renonçait à toutes les formes de lutte armée. Bien au contraire, comme l'expliqua Arafat :

In this context, the PLO stresses its insistence upon the right of the Palestinian people to resist the Israeli occupation of its land by all available means, with the goal of achieving withdrawal from its land. [...] The right to resist foreign occupation is a legitimate right. The right of the Palestinian people to resist the occupation in the occupied territories has been stressed in numerous UN resolutions and in the rules of the Geneva Convention⁵⁷⁹.

⁵⁷⁶ *Foreign Aid Bill of 1984, Title XIII, section 1302*, amendement ajouté à la section 1302 de l'*International Security Development and Cooperation Act* de 1975.

⁵⁷⁷ Shlaim, *The Iron Wall*, 459.

⁵⁷⁸ Déclaration du Caire, 7 novembre 1985. Yehuda Lukacs, *The Israeli-Palestinian Conflict – A Documentary Record, 1967-1990* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

⁵⁷⁹ Cette position palestinienne était plus floue sur ce point qu'elle n'y paraissait au premier abord. En effet, comme l'indiquèrent plusieurs remarques de différents leaders palestiniens dans les jours suivants, il existait au sein du mouvement plusieurs interprétations incompatibles les unes avec les autres de l'expression « occupied territories » et donc de la zone géographique où la « lutte armée » était ou non, selon eux, légitime. Au lendemain de cette déclaration, on pouvait lire dans *The San Diego Union-Tribune* qu'alors que la déclaration d'Arafat semblait inclure

Surtout, les Palestiniens ne pouvaient pas être les seuls à abandonner et condamner le «terrorisme», le leader de l'OLP ajoutant : « In view of the fact that this adherence cannot be achieved unilaterally, it is up to the international community to force Israel to stop all of its acts of terrorism both inside and outside [Palestine]⁵⁸⁰ ».

A Washington, ces déclarations furent considérées comme un pas dans le bon sens mais insuffisant, le porte parole du Département d'Etat notant : « We are not sure he has been directly responsible for the violence outside the occupied territories [...] so his ability to enforce his declaration is a major question⁵⁸¹ ». Les dirigeants de l'Etat hébreu rejetèrent quant à eux avec force les propos d'Arafat, Shamir déclarant : « [This declaration] amounts to support of terrorism against Israel. It is permitted to murder Jews, but not to commit terrorist acts in Europe, because that bothers Europeans⁵⁸² ». Comme l'indiquent les propos d'Avi Pazner, le porte-parole du Ministre des Affaires Etrangères israélien, l'Etat hébreu considérait comme totalement hypocrite et inacceptable la notion selon laquelle il existerait une distinction entre « lutte armée » et « terrorisme » :

Pazner said although Arafat's statement was « rhetoric against terrorism in general, including our struggle against the PLO, which it calls state terrorism, *in the same breath it speaks of armed struggle, which is terrorism against innocent men, women and children* ». « *It is simply an indication that the PLO is going to continue terrorism,* » Pazner said in Jerusalem⁵⁸³.

Trois ans plus tard, les leaders de la Bande de Gaza et de Cisjordanie firent tout pour mettre à

Israël parmi les zones où l'OLP continuerait sa lutte armée, Osama Baz, un aide du président égyptien, avait affirmé lui que cette déclaration « confined PLO military operations to the Israeli-occupied West Bank and Gaza strip only. » « Arafat Renounces terror but not war, » *The San Diego Union-Tribune*, 8 novembre 1985. Arafat expliqua dans un entretien avec CNN que sa position devait être comprise comme « Palestinian occupied territories, according to United Nations resolutions », une remarque bien peu précise dans la mesure où, comme le nota le *Washington Post*, l'Etat palestinien créé par la résolution de 1947 était bien plus important que celui délimité par les territoires occupés depuis 1967. « Egypt Backs Declaration By Arafat on Terrorism », *The Washington Post*, 9 novembre 1985. Et en effet le 10 novembre un autre leader de l'OLP, Salah Khalaf (connu également sous le nom de Abu Iyad) déclara lui que « We consider all Palestine as occupied until our enemy acknowledges our existence ». *Facts on File World News Digest*, 15 novembre 1985.

⁵⁸⁰ Arafat ajouta: « Events underline the certainty that terrorist operations committed outside [Palestine] hurt the cause of the Palestinian people and distort its legitimate struggle for freedom. From another perspective, these events deepen our conviction that terminating the occupation and putting limits on its policies is the one way to achieve peace and security in the region. [...] The PLO implores all peace-loving powers in all parts of the world to stand beside it as it takes this step to participate in ridding the world of the phenomenon of terrorism and in freeing the individual from fear and protecting him from danger. » Déclaration du Caire, 7 novembre 1985.

⁵⁸¹ « Arafat Condemns Raids on Civilians », *The New York Times*, 8 novembre 1985. Voir aussi *The Washington Post*, 9 novembre 1985.

⁵⁸² Shamir, *The New York Times*, 8 novembre 1985.

⁵⁸³ *United Press International*, 8 novembre 1985.

profit le moment politique créé par l'Intifada et envoyer un message de conciliation que les Etats-Unis ne pourraient se permettre de rejeter. Pour se faire, ils poussèrent les chefs de l'OLP se trouvant à Tunis à reconnaître l'Etat d'Israël, à accepter la solution de deux Etats, à déclarer l'existence de l'Etat palestinien et à établir un gouvernement en exil⁵⁸⁴.

Au cours des derniers mois de l'année 1988, un étrange ballet diplomatique allait alors avoir lieu, l'OLP s'efforçant semaine après semaine de proposer des positions correspondant au mot près aux conditions imposées par le gouvernement américain, et notamment de condamner le « terrorisme » dans des termes acceptables par les Etats-Unis. Le 15 novembre, l'OLP présenta à Alger sa fameuse Déclaration d'Indépendance :

The Palestine National Council, in the name of God, and in the name of the Palestinian Arab people, hereby proclaims the establishment of the State of Palestine on our Palestinian territory with its capital Jerusalem (Al-Quds Ash-Sharif). [...] *By stages, the occupation of Palestine and parts of other Arab territories by Israeli forces, the willed dispossession and expulsion from their ancestral homes of the majority of Palestine's civilian inhabitants, was achieved by organized terror. [...] The intifada has set siege to the mind of official Israel, which has for too long relied exclusively upon myth and terror to deny Palestinian existence altogether.* [The State of Palestine] declares that it believes in the settlement of regional and international disputes *by peaceful means*, in accordance with the U.N. Charter and resolutions. With prejudice to its natural right to defend its territorial integrity and independence, *it therefore rejects the threat or use of force, violence and terrorism against its territorial integrity or political independence, as it also rejects their use against territorial integrity of other states*⁵⁸⁵.

Cette déclaration unilatérale fut rejetée par Israël⁵⁸⁶ ainsi que par les Etats-Unis, qui la considèrent comme bien trop vague et ambiguë. Dans les semaines suivantes, et en réponse notamment à des pressions du Congrès⁵⁸⁷, le Département d'Etat refusa à Arafat le visa dont il avait besoin pour s'exprimer devant l'Assemblée Générale des Nations Unies⁵⁸⁸, expliquant :

⁵⁸⁴ Kathleen Christison, *Perceptions of Palestine: Their Influence on US Middle East Policy* (Berkeley: University of California Press, 1999) 238. L'Intifada eut pour conséquence de positionner la question palestinienne au cœur des préoccupations des pays arabes et, en juin 1988, la Ligue Arabe réunie en sommet extraordinaire à Alger « reaffirmed the role of the PLO as the representative of the Palestinian people in any negotiations and pledged its financial and diplomatic support for the Intifada. » Un mois plus tard, le 31 juillet, le roi de Jordanie annonça que son pays abandonnait tout lien administratif et légal avec la Cisjordanie puis déclara début août que son pays ne jouerait plus jamais, dans le futur, le rôle de négociateur au nom des Palestiniens. Shlaim, *The Iron Wall*, 457-460.

⁵⁸⁵ Texte de la Déclaration d'Indépendance Palestinienne accessible en ligne : middleeast.about.com/od/documents/a/me081115f.htm. (date de dernière consultation : 15/09/2011).

⁵⁸⁶ Voir par exemple la réaction de Shamir citée dans Shlaim, *The Iron Wall*, 466.

⁵⁸⁷ 51 Sénateurs avaient envoyé une lettre au Secrétaire d'état dans laquelle ils écrivaient : « Arafat should be denied access to our country until he and the P.L.O. renounce terrorism as a tool of foreign policy ». Lettre citée dans *The New York Times*, 13 novembre 1988.

⁵⁸⁸ Cette décision reçut le soutien du président américain qui, lors d'une conférence de presse fin novembre, expliqua : « The approval and use of terrorism and that sort of thing [by the PLO] are still going on in spite of some of the recent statements. » Au journaliste qui lui demanda si les Etats-Unis, en refusant ce visa, ne risquaient pas de mettre en danger le « processus de paix », le président répliqua : « I think the other way would have sent out a wrong

*The P.L.O. through certain of its elements has employed terrorism against Americans. Mr. Arafat, as Chairman of the P.L.O., knows of, condones and lends support to such acts; he therefore is an accessory to such terrorism. [...] The outcome of the P.N.C. session in Algeria produced signs that there are Palestinians who are trying to move the P.L.O. in a constructive way. That is encouraging and should continue. It is unfortunate that the blight of terrorism still afflicts the Palestinian cause and leaves no alternative to decisions such as the Secretary has taken today*⁵⁸⁹.

Le 7 décembre, Arafat et un groupe de Juifs américains rendirent publique la Déclaration de Stockholm dans laquelle l'OLP précisait les grands principes énoncés à Algiers et affirmait notamment « *its rejection and condemnation of terrorism in all its forms, including state terrorism*⁵⁹⁰ ». Arafat n'ayant pas pu se rendre à New York faute de visa, une séance spéciale de l'Assemblée générale fut organisée à Genève le 13 décembre 1988, le leader de l'OLP déclarant :

*The Palestine National Council has also reaffirmed its rejection of terrorism in all its forms, including state terrorism, emphasizing its commitment to its past resolutions in this regard, and to the resolution of the Arab summit in Algiers in 1988, and to UN Resolutions 42-159 of 1987 and 61-440 of 1985, and to what was stated on this subject in the Cairo Declaration of 7 November 1985. This position, M. President, is clear and free of all ambiguity. And yet, I, as chairman of the Palestine Liberation Organization, hereby once more declare that I condemn terrorism in all its forms, and at the same time salute those sitting before me in this hall who, in the days when they fought to free their countries from the yoke of colonialism, were accused of terrorism by their oppressors, and who today are the faithful leaders of their peoples, stalwart champions of the values of justice and freedom*⁵⁹¹.

Pour les Etats-Unis, cette déclaration demeurait pourtant insuffisante car Arafat s'était contenté de « rejeter » et « condamner » le recours au « terrorisme » mais n'avait pas déclaré clairement « renoncer » au « terrorisme », un terme sur lequel les Etats-Unis insistaient car il impliquait une reconnaissance du fait que l'OLP avait, par le passé, bel et bien eu recours au « terrorisme »⁵⁹². Le lendemain, le leader palestinien tint donc une conférence de presse au cours de laquelle il accepta enfin de reprendre mot pour mot les termes dictés par le Secrétaire d'état américain⁵⁹³ : « *As for terrorism, I renounced it yesterday in no uncertain terms, and yet, I repeat for the record that we totally and absolutely renounce all forms of terrorism, including individual, group and state terrorism*⁵⁹⁴ ».

signal that we were patsies ». Reagan, 27 novembre 1988. *Public Papers of the President*.

⁵⁸⁹ Department of State Statement on the Determination by the Secretary of State on Visa Application of Yasir Arafat, cité dans *The New York Times*, 27 novembre 1988.

⁵⁹⁰ Texte de la Déclaration de Stockholm dans Lukacs, *The Israeli-Palestinian Conflict*.

⁵⁹¹ Texte du Discours de Arafat, cité dans *The New York Times*, 14 décembre 1988.

⁵⁹² Christison, *Perceptions of Palestine*, 348.

⁵⁹³ Shlaim, *The Iron Wall*, 466.

⁵⁹⁴ Arafat cité dans *The New York Times*, 15 décembre 1988.

On notera que la détermination d'Arafat à dénoncer le « terrorisme d'état » d'Israël tout en utilisant le verbe « renoncer » imposé par Washington conduisit à une formulation ironique et absurde où le leader de l'OLP, une organisation non-étatique, « renonçait au terrorisme d'Etat ».

Le 14 décembre, Reagan annonça officiellement que :

The Palestine Liberation Organization today issued a statement in which it accepted United Nations Security Council Resolutions 242 and 338, recognized Israel's right to exist, *and renounced terrorism. These have long been our conditions for a substantive dialog. They have been met. Therefore, I have authorized the State Department to enter into a substantive dialog with PLO representatives. The Palestinian Liberation Organization must live up to its statements. In particular, it must demonstrate that its renunciation of terrorism is pervasive and permanent*⁵⁹⁵.

Comme l'écrit Christison, « The irony of the Reagan years was that the administration most deeply and emotionally opposed to negotiating with the PLO was the very administration that in the end was forced to authorize a dialogue with the organization⁵⁹⁶ ». Le lendemain, le président américain affirma que le bilan de son gouvernement au cours des huit années précédentes indiquait clairement qu'une posture claire et ferme de résistance complète au terrorisme » avait été la clef des succès de politique étrangère des Etats-Unis, un exemple de réussite de cette politique américaine étant l'absence de tout acte « terroriste » en provenance la Libye⁵⁹⁷.

Lors du débat télévisé du 25 septembre opposant Bush à Dukakis, les discussions sur la question du « terrorisme » se limitèrent à la question des otages américains toujours détenus au Liban, du meilleur moyen d'obtenir leur libération et notamment du bien-fondé du principe de non-négociation avec des « terroristes ». Espérant retourner l'un des atouts du candidat républicain contre lui-même, à savoir son expérience dans le domaine de la politique étrangère et notamment son rôle à la tête du Groupe de travail sur le combat contre le terrorisme, le Démocrate accusa le vice-président d'avoir endossé la vente d'armes à l'Ayatollah Khomeini en échange de la libération des otages, « one of the most tragic, one of the most mistaken foreign policy decisions we've ever made in this country ». Il nota que cette décision contredisait les conclusions très claires du Groupe de Travail dirigé quant au refus de toute concession à des « terroristes » puis

⁵⁹⁵ Reagan, 14 décembre 1988, *The Public Papers of the President*. Le lendemain, une conférence de presse fut consacrée entièrement à cette décision, un journaliste demandant au président pourquoi les Etats-Unis devraient « trust a terrorist organization like the PLO now to abide by the resolutions of the U.N. and to really renounce terrorism ». Ce à quoi Reagan répondit : « Well, because *the words have been spoken and the words were the words that we have been stating were necessary*. But, of course, you then also—the words must be matched by performance, and if they're not, why, we're back where we started ». Reagan, 15 décembre 1988, *The Public Papers of the President*.

⁵⁹⁶ Christison, *Perceptions of Palestine*, 241.

⁵⁹⁷ Reagan, 16 décembre 1988, *The Public Papers of the President*.

ajouta :

We've got to be tough on international terrorism. We've got to treat it as international crime. We've got to attack at all points, we've got to use undercover operations. We have to be prepared to use military force against terrorist base camps, we have to work closely with our allies to make sure that they're working with us and we with them and we can give no quarter when it comes to breaking the back of international terrorism⁵⁹⁸.

Le vice-président répondit à ces critiques en déclarant que le rapport produit par le groupe de travail qu'il avait dirigé était « the best anti-terrorist report written⁵⁹⁹ » puis affirma, comme il allait le faire tout au long de cette campagne, avoir tout ignoré des discussions entre les États-Unis et les Iraniens⁶⁰⁰.

Le 29 décembre, un avion de ligne de la Pan Am explosa au-dessus du village de Lockerbie, en Écosse. Deux jours plus tard, dans son discours traditionnel à la nation à la veille de la nouvelle année, le président Reagan déclara :

We still reel in shock and horror from the bombing of Flight 103 over Lockerbie, Scotland, and we extend our sympathy to the bereaved. Now, if, as seems likely, our terrorists have crawled out of their hole to threaten American lives, I can promise them this: The pledge we made to seek out the truth and punish the guilty is a sacred one which George Bush shares. Indeed, President-elect Bush knows as thoroughly as anyone in the world today the nature and problem of terrorism. As chairman of this administration's task force on terrorism he oversaw a report that is the toughest statement to date on the need for strong action—including, when warranted, military action—against terrorists. That report ought to be giving some people sleepless nights right about now⁶⁰¹.

Dès son arrivée à la Maison blanche, Reagan avait promis que désormais les « terroristes » n'allaient plus pouvoir « go to bed with that confidence⁶⁰² ». Huit ans plus tard, il affirmait que le contenu du rapport produit par George Bush « ought to be giving some people sleepless nights right about now⁶⁰³ ». Dans les mois suivants l'enquête policière allait révéler que le gouvernement libyen avait été impliqué dans cet attentat, une conclusion qui tendait à remettre

598 Débat Bush-Dukakis, 25 septembre 1988, *The Public Papers of the President*.

599 Débat Bush-Dukakis, 25 septembre 1988, *The Public Papers of the President*.

600 Par exemple, Reagan, 31 octobre 1988, *The Public Papers of the President*.

⁶⁰¹ Le 16 avril, les membres du Centre du Contre-Terrorisme de la CIA avaient appris la mort de Peter Kilburn, un otage américain qui avait été détenu par le Jihad Islamique puis « racheté » et exécuté par le gouvernement libyen. Quelques jours plus tard, des agents libyens avaient assassiné un employé de l'ambassade américaine de Karthoum. Puis l'organisation Abu Nidal, soutenue par le gouvernement de Kadhafi, s'était attaqué aux passagers d'un avion de la Pan Am, faisant 21 victimes et plus de 100 blessés. D'ailleurs, dans une lettre au Congrès datée du 28 décembre 1988, Reagan affirma : « The crisis between the United States and Libya that led to my declaration on January 7, 1986, of a national emergency has not been resolved. The Government of Libya continues to use and support international terrorism and poses a continuing unusual and extraordinary threat to the national security and vital foreign policy interests of the United States. » Reagan, 28 décembre 1988, *The Public Papers of the President*.

602 Reagan, 29 janvier 1981, *The Public Papers of the President*.

603 Reagan, 31 décembre 1988, *The Public Papers of the President*.

en cause l'idée selon, laquelle les frappes aériennes américaines sur Tripoli avaient bel et bien atteint leur but affiché, à savoir de mettre fin au « terrorisme » en provenance de la Libye.

IV.1.3 La situation en Afrique du Sud

Ces échanges représentent la totalité des discussions ayant eu lieu entre les deux candidats à la présidence sur le sujet du « terrorisme ». Néanmoins, une analyse des programmes des deux grands partis politiques américains révèle que la « menace terroriste » demeurait au cœur des préoccupations du GOP tout en confirmant le peu d'intérêt des Démocrates pour cette notion. Ainsi, et malgré les propos du candidat Dukakis qui mentionna le recours possible à la force armée contre des « camps terroristes », une position rappelant celle défendue par Shultz ou Reagan en 1985 et 1986, dans le programme adopté par le parti démocrate le terme de « terroriste » ou « terrorisme » n'était utilisé qu'à trois reprises, le « terrorisme » n'étant à aucun moment présenté comme posant une menace à part entière et encore moins comme un phénomène devant être incorporé dans les réflexions stratégiques de politique étrangère des Etats-Unis⁶⁰⁴.

Dans le programme adopté par le parti républicain durant l'été 1988, le terme de « terrorisme » ou de « terroriste » fut mentionné à 31 reprises dans des parties traitant de sujets aussi divers que le problème du trafic de drogue⁶⁰⁵, les politiques américaines vis-à-vis de l'Europe, du Moyen Orient ou de l'Union Soviétique. Surtout, comme cela avait été le cas en 1980 et en 1984, le programme républicain contenait un très long chapitre intitulé « *Stopping International Terrorism and Dealing with Low Intensity Conflict* » consacré à la seule question du « terrorisme », dans lequel les Républicains continuaient à présenter la « menace terroriste » comme étant de nature *stratégique* avec pour source les ambitions hégémoniques et les velléités profondément anti-démocratiques d'Etats « communistes », « fanatiques » et « totalitaires » hostiles aux intérêts, valeurs et principes chers aux Etats-Unis et à leurs alliés « civilisés » à travers le monde. Pour le parti républicain, toute une série de conflits internationaux continuaient

604 On pouvait ainsi y lire : « We believe in a stronger America ready to make the tough choices of leadership in an ever-dangerous world; militarily stronger in our overall defense and anti-terrorist capabilities and in the cohesion of our military alliances. [We will] promptly initiate a mutual moratorium on missile flight testing and halt all nuclear weapons testing while strengthening our efforts to prevent the spread of these weapons to other nations before the nightmare of nuclear terrorism engulfs us all ». Programme du parti démocrate adopté le 18 juillet 1988, *The Public Papers of the President*.

605 Programme du parti républicain, 16 août 1988, *The Public Papers of the President*.

donc à être appréhendés et décrits à travers le prisme explicatif de la Guerre froide, la « lutte contre le communisme » et la « lutte contre le terrorisme » étant intimement liées l'un à l'autre et devant donc demeurer les piliers de la politique étrangère américaine (voir annexe n° 4, « Le programme du parti républicain de 1988 »). Enfin, l'analyse comparée de ces deux programmes révèle également les positions diamétralement opposées des Démocrates et Républicains quant à l'identité même des « terroristes » dans le conflit opposant l'ANC et le régime d'Apartheid.

Au cours de ses huit années à la Maison blanche, le président n'avait utilisé la terminologie du « terrorisme » que dans trois discours concernant la situation en Afrique du Sud, la question du « terrorisme » n'étant donc pas du tout au cœur du discours présidentiel sur ce conflit. Néanmoins, dans ces trois cas le terme de « terrorisme » ne fut utilisé que pour condamner les actes de l'ANC, une accusation accompagnée de la dénonciation des liens supposés entre cette organisation et l'Union Soviétique, qui conduisit Reagan à affirmer qu'une victoire de l'ANC ne constituerait donc pas un succès de la liberté mais bien plutôt du communisme totalitaire. Opposé à l'imposition des sanctions proposées par le Congrès, il fut souvent très critique de l'immoralité du système d'Apartheid et de sa violence intrinsèque, mais sans jamais recourir pour ce faire à la terminologie du « terrorisme ». Le 9 septembre 1985, il déclara ainsi :

The system of apartheid means deliberate, systematic, institutionalized racial discrimination, denying the black majority their God-given rights. America's view of apartheid is simple and straightforward: We believe it's wrong. We condemn it, and we're united in hoping for the day when apartheid will be no more. Our influence over South African society is limited, but we do have some influence, and the question is how to use it. Many people of good will in this country have differing views. In my view, we must work for peaceful evolution and reform. Our aim cannot be to punish South Africa with economic sanctions that would injure the very people we're trying to help. I believe we must help all those who peacefully oppose apartheid, and we must recognize that the opponents of apartheid, using terrorism and violence, will bring not freedom and salvation, but greater suffering and more opportunities for expanded Soviet influence within South Africa and in the entire region⁶⁰⁶.

Un an plus tard, il répéta que les désaccords portaient sur la manière la plus efficace de mettre fin à l'Apartheid et non sur l'immoralité du régime, et expliqua :

We share the outrage Americans have come to feel. Night after night, week after week, television has brought us reports of violence by South African security forces, bringing injury and death to peaceful demonstrators and innocent bystanders. More recently, we read of violent attacks by blacks against blacks. Then there is the calculated terror by elements of the African National Congress: the mining of roads, the bombings of public places, designed to bring about further repression, the imposition of martial law, eventually creating the conditions for racial war. The most common method of terror is the so-called necklace. In this barbaric way of reprisal, a tire is

⁶⁰⁶ Reagan, 9 septembre 1985, *The Public Papers of the President*.

filled with kerosene or gasoline, placed around the neck of an alleged collaborator, and ignited. The victim may be a black policeman, a teacher, a soldier, a civil servant. It makes no difference. *The atrocity is designed to terrorize blacks into ending all racial cooperation and to polarize South Africa as prelude to a final, climactic struggle for power. In defending their society and people, the South African Government has a right and responsibility to maintain order in the face of terrorists. But by its tactics, the Government is only accelerating the descent into bloodletting*⁶⁰⁷.

Dans son message au Congrès annonçant son refus de signer la loi sur les sanctions économiques contre le régime de Prétoria car elle « would seriously impede the prospects for a peaceful end to apartheid and the establishment of a free and open society for all in South Africa », le terme de « terrorisme » apparaissait à une reprise :

*Still other portions of the bill call upon the ANC to condemn the practice of « necklacing » and terrorism and to state affirmatively that it will support a free and democratic post-apartheid South Africa. These provisions, as well as many others in the bill, reflect the agreement of the Congress and the Administration on important aspects of an overall anti-apartheid policy*⁶⁰⁸.

Dans le programme du parti démocrate par contre, la terminologie du « terrorisme » n'apparaissait qu'à trois reprises, dont une fois dans le contexte du conflit en Afrique du Sud pour condamner non pas l'ANC mais bien plutôt le régime d'Apartheid :

*We believe the apartheid regime in South Africa to be a uniquely repressive regime, ruthlessly deciding every aspect of public and private life by skin color, engaging in unrelenting violence against its citizens at home and promoting naked aggression against its neighbors in Africa. We believe that the time has come to end all vestiges of the failed policy of constructive engagement, to declare South Africa a terrorist state, to impose comprehensive sanctions upon its economy, to lead the international community in participation in these actions, and to determine a date certain by which United States corporations must leave South Africa*⁶⁰⁹.

La décision de condamner l'Afrique du Sud comme un « Etat terroriste » avait été le résultat des efforts du Révérend Jesse Jackson qui sortait tout juste d'une campagne électorale au succès inattendu. Ainsi, non seulement les Démocrates considéraient que l'Afrique du Sud était un

⁶⁰⁷ Reagan ajouta : « *It's a tragedy that most Americans only see or read about the dead and injured in South Africa—from terrorism, violence, and repression. [...] By Western standards, South Africa still falls short, terribly short, on the scales of economic and social justice. South Africa's actions to dismantle apartheid must not end now. The state of emergency must be lifted. There must be an opening of the political process. [...] But the South African Government is under no obligation to negotiate the future of the country with any organization that proclaims a goal of creating a Communist state and uses terrorist tactics and violence to achieve it. Apartheid threatens our vital interests in southern Africa, because it's drawing neighboring states into the vortex of violence. Repeatedly, within the last 18 months, South African forces have struck into neighboring states. I repeat our condemnation of such behavior. Also the Soviet-armed guerrillas of the African National Congress, operating both within South Africa and from some neighboring countries, have embarked upon new acts of terrorism inside South Africa. I also condemn that behavior* ». Reagan, 22 juillet 1986, *The Public Papers of the President*.

⁶⁰⁸ Reagan, 26 septembre 1986, *The Public Papers of the President*.

⁶⁰⁹ Programme du parti démocrate, 18 juillet 1988, *The Public Papers of the President*.

« Etat terroriste ⁶¹⁰ » alors que pour Reagan les « terroristes » étaient les membres de l'ANC de Mandela, mais ce passage indiquait également clairement que le parti de Dukakis n'avait aucune objection de principe à l'utilisation du concept de « terrorisme d'état » pour qualifier les violences d'un gouvernement contre ses voisins ou contre sa propre population.

IV.2 Les années Bush (père) : la fin de la Guerre froide et la disparition du discours présidentiel sur le « terrorisme »

Une comparaison du nombre de discours au cours desquels les présidents Reagan et Bush eurent recours aux termes de « terrorisme » et « terroristes » semble indiquer que cette terminologie occupait une place équivalente dans la rhétorique des deux présidents républicains⁶¹¹. Une analyse qui s'arrêterait à cette seule mesure quantitative ne rendrait cependant pas compte de la teneur fondamentalement différente des discours des deux présidents sur « le terrorisme ». En effet, au cours de ses quatre années à la Maison blanche, Bush ne prononça pas le moindre discours consacré uniquement à la question du « terrorisme ». Il n'utilisa l'expression « terrorist threat » qu'à deux reprises⁶¹², n'employa le terme de « terrorisme » et celui de « terroriste » dans le même discours qu'à six reprises⁶¹³ et à chaque

⁶¹⁰ Cette décision était clairement venue à l'initiative du Révérend Jesse Jackson, mais, comme le rapporta *The Associated Press*, elle avait été acceptée dès le 12 juin et sans résistance aucune par l'ensemble des Démocrates et notamment par Dukakis et ses supporters dont par exemple Robert Matsui, un représentant de Californie, qui déclara: « We have no problem calling South Africa a terrorist state, but let's go beyond that. » Madeleine Albright, conseillère en politique étrangère de Dukakis et future Secrétaire d'état sous Clinton indiqua à l'époque que le candidat démocrate souhaitait, s'il était élu, donner 60 jours à son Secrétaire d'état afin de déterminer si l'Afrique du Sud devrait ou non être intégrée, aux côtés de pays comme la Lybie ou l'Iran, à la liste des Etats soutenant le « terrorisme ». 12 juin 1988, *The Associated Press*.

⁶¹¹ Le président Reagan utilisa le terme « terrorisme » ou « terroriste » dans environ 120 discours au cours de son premier mandat, environ 300 discours au cours de son second mandat. Le président Bush utilisa ces termes dans environ 220 discours lors de son mandat. *The Public Papers of the President*.

⁶¹² Dans son discours devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le 25 septembre 1989, il déclara que l'ensemble des pays membres « must join forces to combat the threat of terrorism. Every nation and the United Nations must send the outlaws of the world a clear message: *Hostage-taking and the terror of random violence are methods that cannot win the world's approval*. Terrorism of any kind is repugnant to all values that a civilized world holds in common. Terrorism is a means that no end, no matter how just that end, can sanctify. » Le 19 octobre, il applaudit les efforts et progrès de l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile et notamment le fait qu'elle avait « devoted increasing attention to the threat of terrorism ». Bush, *The Public Papers of the President*.

⁶¹³ Au cours de l'année 1989, les termes de « terrorisme » et « terroriste » furent utilisés dans un même document présidentiel à seulement 8 reprises, dont un seul discours public préparé, prononcé le 19 octobre et dans lequel le terme de « terrorisme » et de « terroriste » étaient utilisés à une seule reprise chacun, à chaque fois en référence au rôle de l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile. L'année suivante, le président ne prononça pas un seul

fois, le terme de « terrorisme » ou « terroriste » n'y fut mentionné qu'une fois chacun.

Surtout, si le président Bush allait continuer à évoquer le sujet du soutien apporté par certains Etats au « terrorisme », celui-ci ne fut plus présenté comme l'un des outils de politique étrangère privilégiés de ces états dans leur guerre contre le monde « civilisé », la « lutte contre le terrorisme » n'étant donc plus proposée comme un principe guidant la politique étrangère américaine, une évolution illustrée également par les différences frappantes entre les propos tenus par Alexandre Haig en 1981 et James Baker en 1989 lors de leurs toutes premières déclarations en tant que Secrétaire d'Etat⁶¹⁴. Le concept de « terrorisme » n'était donc plus présenté comme permettant de diviser le monde entre d'un côté les totalitaires et autres ennemis de la démocratie alliés à l'Union Soviétique et ayant fait du « terrorisme » leur arme de choix, et de l'autre l'ensemble des pays libres, civilisés et démocratiques alliés aux Etats-Unis et opposés par principe au « terrorisme ». Au contraire, pour Bush le « terrorisme » n'était qu'un « problème transnational » parmi tant d'autres et pouvant être traité, au même titre que le trafic de drogue, les problèmes d'environnement ou la prolifération des missiles balistiques, par la coopération internationale⁶¹⁵.

discours contenant à la fois le terme « terrorisme » et le terme « terroriste ». Au cours de l'année 1991, Bush utilisa à la fois le terme de « terrorisme » *et* celui de « terroriste » à 15 reprises, dont seulement trois discours publics au cours desquels ces termes ne furent utilisés qu'une seule fois chacun. 20 mai, 23 octobre et 4 décembre 1991. Au cours de l'année 1992, Bush utilisa à la fois le terme de « terrorisme » *et* celui de « terroriste » à 4 reprises, dont deux discours publics prononcés le 31 janvier et le 28 septembre 1991. A nouveau il ne prononça ces termes qu'une fois chacun. Bush, *The Public Papers of the President*.

⁶¹⁴ Devant le Comité Sénatorial chargé de confirmer sa nomination au poste de Secrétaire d'état, Baker expliqua que les Etats-Unis devaient être prêts à faire face à l'émergence de menaces militaires d'un genre nouveau, affirmant qu'un des aspects les plus alarmants était la prolifération de nouvelles technologies dont notamment « the proliferation of new and dangerous weapons, often to states with a history of terrorism and a history of aggression. » Faisant ensuite référence aux conflits du Moyen-Orient, Baker se contenta de déclarer que les Etats-Unis allaient continuer à proposer « a message to the P.L.O. about terrorism and about the need for even more realism, realism that makes practical progress on the ground possible ». Surtout, le rôle de l'Union Soviétique dans ce domaine était désormais présenté comme potentiellement constructif. L'attitude des Etats-Unis vis-à-vis de Moscou se devait d'être « réaliste » et « prudente », Baker affirmant que malgré la rhétorique conciliatrice de Gorbatchev « The force of structure and policies that support far-reaching interests and clients have not changed commensurately ». Mais il existait un ensemble de questions sur lesquelles une coopération entre les deux superpuissances pouvait néanmoins se révéler productive, parmi lesquelles se trouvait précisément la lutte contre le « terrorisme » : « We may need a new category in our relations, to deal with [...] global problems [...] such as terrorism, drugs and the environment ». *The New York Times*, 18 janvier 1989.

⁶¹⁵ Cette évolution dans la hiérarchisation des divers dangers auxquels les Etats-Unis se devaient de faire face est confirmée par Richard Clarke, ancien membre du Conseil National de Sécurité sous les présidents Reagan, Bush, Clinton puis W. Bush: « When Bush became President in 1989, he had asked Scowcroft to run a less-activist NSC Staff and to play down the US response to terrorism ». Richard A. Clarke, *Against All Enemies: Inside America's War on Terror* (NY: Free Press, 2004) 75.

IV.2.1 Le « terrorisme » comme problème transnational au même titre que le trafic de drogue, le crime organisé et la dégradation de l'environnement

Lors de la cérémonie d'entrée en fonction de James Baker, le 27 janvier 1989, Bush suggéra que la situation géopolitique mondiale était de plus en plus complexe et ajouta : « Today's Secretary of State must be prepared to work with our allies to solve *such global threats as the international narcotics trade, terrorism, the degradation of the world's environment, and the economic distress of developing countries*⁶¹⁶ ». A de multiples reprises au cours des mois suivants⁶¹⁷ le président américain insista sur l'importance, pour la communauté internationale, de faire face à ces « menaces globales » que représentaient le « terrorisme », l'usage et la prolifération d'armes chimiques et biologiques, les missiles balistiques et le trafic international de drogue⁶¹⁸.

L'échange du 28 mars 1989 entre Bush et un jeune lycéen permet lui aussi de mesurer la transformation complète du discours présidentiel sur le « terrorisme ». Ce jeune homme lui ayant demandé « what type of programs you have in mind to combat terrorism overseas and if you have any worries that terrorism will start to occur on a larger scale within our own borders? » Bush répondit en effet :

We're always concerned about it. *We have been through a period in our history where we had what I would call terrorism*, and it's probably before you were born, or maybe about that time. *You remember the hijackings of airplanes in this country to go to Cuba? We forget that, we forget that we went through a rash of those hijackings, which indeed are -- it's not international terror so*

616 Bush, 27 janvier 1989, *The Public Papers of the President*.

617 Le 24 mai, il déclara que « the world faces *increasing threat from armed insurgencies, terrorists, and [...] narcotics traffickers* -- and in some regions, *an unholy alliance of all three*, » laissant deux jours plus tard avant son départ pour l'Europe que les membres de l'OTAN « are working hard on a *growing international agenda, from a common approach to environmental protection to cooperation against drug trafficking and against terrorism*. » Le 27 mai, suite à son dîner officiel avec le premier ministre italien, il expliqua que ces deux pays allaient continuer « our intense cooperative efforts to *fight terrorism and narcotics and to protect air travelers*. » Puis il insista sur le besoin d'une véritable coopération internationale afin de faire face à « *the pollution of our planet, organized crime, terrorism, and to the dramatic scourge of the spread of drugs* », à savoir ces problèmes auxquels l'humanité dans son ensemble devait faire face « regardless of national borders and irrespective of political and economic distinctions. » Bush, 24, 26 et 27 mai, 11 octobre 1989, *The Public Papers of the President*.

618 Bush, notamment les 16 février, 24, 26 et 27 mai 1989, *The Public Papers of the President*. Au cours de l'année 1989, Bush allait également mentionner à quatre reprises la question du « terrorisme » en relation avec les politiques de l'état iranien. Début juin par exemple, suite à la mort de l'Ayatollah Khomeini, il déclara que l'Iran était « a terrorist state, » que « a renunciation of terror » représentait une condition indispensable à un rétablissement des relations avec Téhéran et ajouta : « We can't have normalized relations with a state that's branded a terrorist state. And secondly, they must facilitate the release of American hostages. » Il allait utiliser le concept de « terrorisme » pour faire référence à la mort du Colonel Higgins et à la question de la sécurité aérienne civile, expliquant par exemple quelques jours avant une session spéciale de l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile que tout devait être fait « to hasten the day when the international community puts an end to terrorism in the sky. » Bush, 6 février et 31 juillet 1989, *The Public Papers of the President*.

much, but it's domestic terror. To hijack an airplane at gunpoint and instruct the pilot to go elsewhere, fly to Cuba -- that's international terror. So, we have been through that⁶¹⁹.

Questionné sur la manière dont son gouvernement allait « combattre le terrorisme à l'étranger », Bush décida de ne faire référence qu'à la question de la sécurité aérienne et à des détournements aériens ayant eu lieu au cours des années 1970. Le « terrorisme » n'était plus du tout présenté comme posant une menace stratégique pour la sécurité nationale des Etats-Unis, ou comme une « guerre » qui aurait été déclarée par un groupe d'« états terroristes » opposés aux principes et valeurs du « monde civilisé ». Puis il affirma :

We have a good antiterrorist program. And a lot of it is insisting that we do better on interdiction -- I mean, on having people sent out from the countries where they're caught. It is very hard. Extradition it's called. It's very hard, for example, to get drug kingpins in Colombia extradited to the United States when the cartel down there goes in and murders a supreme court justice. [...] I think being sure that the intelligence is widely shared of people coming in is very important. But I don't think fortification -- if I'm using the right picture of fortification -- of our borders is feasible, and I don't think it's appropriate. But interdicting at the borders in a better way, a more efficient way, of terrorists is very important. And that's where this sharing of intelligence is a key to doing what you've suggested. But I don't think living inside a fortified America concept, where you have bristling armaments along the Rio Grande River, for example, or across Canada, makes sense for the United States⁶²⁰.

L'Amérique centrale, la zone géographique qui avait été au cœur du discours sur le « terrorisme » de son prédécesseur, était totalement absente de cette réponse⁶²¹, les piliers de la lutte contre le « terrorisme » devant être un système d'extradition plus efficace et une meilleure coopération entre différentes agences de renseignement, l'idée que les Etats-Unis doivent se tenir prêts à recourir à la force armée en réponse ou pour prévenir un acte « terroriste » ayant quant à elle aussi complètement disparu du discours présidentiel américain.

⁶¹⁹ Bush, 28 mars 1989, *The Public Papers of the President*.

⁶²⁰ Bush, 28 mars 1989, *The Public Papers of the President*.

⁶²¹ Dans son discours du 2 mai 1989 devant le *Council of the Americas*, Bush affirma ainsi : « Nicaragua's effort to export violent revolution must stop. *We cannot tolerate Sandinista support -- which continues today -- for the insurgencies in El Salvador and Guatemala, and terrorism in Honduras as well. Peace in the region cannot coexist with attempts to undermine democracy* ». Il allait s'agir là du seul discours prononcé par Bush au cours de ses quatre années au pouvoir dans lequel le terme de « terrorisme » ou « terroriste » fut utilisé pour faire référence à la situation au Nicaragua et aux politiques du gouvernement sandiniste. Bush n'allait également mentionner la question du « terrorisme » qu'à une seule reprise pour faire référence au Salvador. Dans son discours à l'Université Catholique Américaine, il fit référence au meurtre de six prêtres ayant eu lieu un mois plus tôt et déclara que les Etats-Unis devaient « *renew our commitment to the principle of liberty in other parts of the world -- in El Salvador, where we condemn terrorism and murder, whatever the ideology, and we will do everything we can to bring to justice those who murdered those six Jesuit priests* ». Bush, 12 décembre 1989, *The Public Papers of the President*.

IV.2.2 La coopération entre Moscou et Washington sur le « terrorisme », premier pas vers un possible rapprochement stratégique

S'exprimant devant la Commission d'Enquête sur les Attaques du 11 septembre 2001 des années plus tard, Brent Scowcroft expliqua que le gouvernement Bush n'avait pas considéré le « terrorisme » comme une priorité car « The dominant security challenge [...] was still the Soviet Union [and therefore] *things that were not related somehow to the Soviet Union, sort of, ipso facto, were not given quite as much attention*⁶²² ». Il s'agit là d'une analyse géopolitique qui n'est pas sans rappeler celle défendue par un autre Conseiller à la sécurité nationale, Brzezinski à la fin des années 1970⁶²³, le discours sur le « terrorisme » du président Bush représentant en ce sens à la fois une rupture complète avec le discours du président Reagan et également un retour aux discours des présidents de la période 1945-1981.

Sous le président Bush, l'Union Soviétique ne fut plus décrite comme la source de la « menace terroriste », une position avec laquelle le président Reagan avait déjà commencé à prendre ses distances sur la fin de son deuxième mandat. Au contraire, Washington allait inviter Moscou à se joindre aux autres pays industrialisés dans leur lutte contre ces grands problèmes globaux et notamment contre le « terrorisme international ». Pour les Etats-Unis, il s'agissait d'offrir aux Soviétiques l'opportunité d'indiquer clairement que les réformes mises en place par Gorbatchev pouvaient être prises au sérieux. Ils espéraient ainsi créer un climat de confiance indispensable à tout changement réel dans les relations entre les deux superpuissances, une collaboration sur des questions importantes mais non-stratégiques comme la lutte contre le « terrorisme » ou contre le trafic de drogue représentant un premier pas devant ouvrir la voie à un rapprochement Est-Ouest dans les domaines réellement stratégiques comme la course aux armements ou le sort de nombreux conflits régionaux.

L'idée d'une coopération entre les deux superpuissances sur la question du « terrorisme » fut lancée par le Secrétaire d'état américain début mars 1989, au cours de sa rencontre avec son homologue soviétique à Vienne. Un mois plus tard, un rapport sur les relations entre Washington et Moscou rédigé en commun par la CIA, le Pentagone, le Conseil à la Sécurité Nationale et le Département d'Etat conclut que les changements politiques initiés par Gorbatchev allaient très

⁶²² Scowcroft cité dans Naftali, *Blind Spot*, 205.

⁶²³ Naftali, *Blind Spot*, 101.

probablement se poursuivre dans les années à venir et émit les avis suivants :

[The United States should] steer a middle course between a skeptical approach to the policies of Mikhail S. Gorbachev and some bold initiatives of his own. [We should] take advantage of the changes in Soviet domestic and foreign policy by carefully seeking to broaden the dialogue between the superpowers on regional issues [and by] giving more prominence to joint efforts to combat terrorism and the spread of chemical weapons and ballistic missiles⁶²⁴.

Lors de sa visite à Moscou en mai 1989, Baker proposa ainsi que les Etats-Unis et l'Union Soviétique élargissent la liste des sujets devant faire l'objet de leurs discussions, ajoutant aux quatre grands sujets traditionnels (contrôle des armements, Droits de l'homme, relations bilatérales et conflits régionaux) un « cinquième panier » (*fifth basket*) composé des sujets suivants : les problèmes d'environnement, le trafic de drogue, la prolifération des missiles et le « terrorisme international ». Comme l'expliqua un membre du gouvernement :

If you want to have an activist policy toward the Soviet Union and to test their new thinking, but without necessarily taking steps, at this stage, which would involve radical arms control proposals *going to the heart of American security*, then the best way to do it is *in some of these other areas like terrorism or regional conflicts*. [...] How they respond *in these areas* will then bounce back and influence *our own positions on arms control*⁶²⁵.

Néanmoins, au sein même de l'appareil gouvernemental américain, certains conservateurs rejetaient l'idée selon laquelle les réformes proposées par Gorbatchev indiquaient un changement réel quant à la nature du régime soviétique, et affirmaient que le rôle que Moscou continuait selon eux à jouer dans le « terrorisme international » en était la preuve. Début novembre 1989, Paul Wolfowitz déclara ainsi : « The Soviet Union and its allies continue to supply large amounts of sophisticated military equipment to countries like North Korea, Nicaragua and Libya, *which threaten their neighbors and support international terrorism*, » une analyse qui reflétait celle de beaucoup de membres du Pentagone et correspondait à celle du Secrétaire à la Défense, Dick Cheney, et du Conseiller à la Sécurité Nationale, Robert Gates⁶²⁶.

Lors de l'élaboration du SNIE de 1981, Gordon avait noté que la définition très étroite et restrictive utilisée par la CIA avait pour effet mécanique d'exclure toute une série d'actes dans lesquels l'Union Soviétique était bel et bien impliquée, tandis que celle de la Defense Intelligence Agency (DIA), qui considérait tout groupe violent ou tout mouvement pour la

624 Ils recommandaient également au président américain de « give more prominence to joint efforts to combat terrorism by sharing information and asking Moscow to put pressure on client states to stop supporting terrorist groups and to combat the spread of chemical weapons and ballistic missiles ». *The New York Times*, 9 avril 1989.

⁶²⁵ *The New York Times*, 21 avril 1989.

⁶²⁶ *The New York Times*, 3 novembre 1989.

libération nationale comme « terroriste », conduisait elle naturellement à la conclusion que l'Union Soviétique supportait et entraînait des « terroristes » à travers le monde entier. Comme le suggère un article du *New York Times* publié en avril 1989, les différences d'opinion au sein du gouvernement américain sur la question du rôle de l'Union Soviétique dans le « terrorisme international » pouvaient, en 1989 comme en 1981, s'expliquer en grande partie par les différentes définitions du « terrorisme international » informant ces dernières. Pour Herbert Meyer, vice président du *National Intelligence Council* de la CIA de 1982 à 1985, en effet :

There is no question that in the past, the Soviet Union has been a key player in state-sponsored terrorism. [...] They have provided support through training facilities and other means. If the Soviet Union still supports those states which engage in terrorism - Iran, Libya, Syria, Yemen, North Korea - then the idea of cooperation is insane. On the other hand, if the Soviet Union has withdrawn all support to state-sponsored terrorism, including the shutting down of all training camps in Eastern Europe and elsewhere, that is an enormously important news story that I have not yet read⁶²⁷.

Mais cette analyse n'était pas partagée par tous :

An Administration official said, however, that he has found the evidence of a direct Soviet link to terrorism less persuasive, although he said that many of the « national liberation » movements backed by the Soviet Union in past years have engaged in violent acts. « In that sense, » he said, « they certainly have blood on their hands⁶²⁸ ».

Au cœur de la rhétorique du président Reagan s'était trouvée une définition implicite très large du « terrorisme », ce terme semblant souvent n'être ni plus ni moins qu'un synonyme pour « subversion » ou « violence révolutionnaire » de la part des ennemis des Etats-Unis, une définition d'autant plus problématique que ce discours fut développé en parallèle de celui sur la Doctrine Reagan de soutien à des mouvements révolutionnaires eux aussi des plus violents. Le discours présidentiel de Bush semblait quant à lui être revenu à une conception beaucoup plus étroite de ce terme, le président américain ne faisant plus référence à une « menace terroriste » à part entière et utilisant au contraire cette terminologie pour faire référence à des actes bien spécifiques comme des prises d'otages ou des détournements d'avion. Une comparaison des arguments présentés par le président Bush pour justifier l'intervention armée américaine au Panama et de ceux mis en avant par son prédécesseur suite à l'invasion de la Grenade confirme cette évolution profonde du discours présidentiel américain sur le « terrorisme ».

Dans son discours d'octobre 1983 suite à l'intervention à la Grenade, le président Reagan avait

⁶²⁷ *The New York Times*, 7 avril 1989.

⁶²⁸ *The New York Times*, 7 avril 1989.

affirmé que le recours à la force avait eu pour objectif de défendre les citoyens américains sur place, leur sécurité étant menacée par un régime anti-démocratique, violent et hostile aux principes chers aux Etats-Unis. Mais au cœur de ce discours s'était également trouvée l'idée selon laquelle la Grenade était un des nombreux champs de bataille de la « guerre contre le terrorisme » mettant face à face « monde civilisé » et « états terroristes » totalitaires proches de l'Union Soviétique.

Le 20 décembre 1989, Bush annonça qu'après l'échec de la diplomatie il avait donné l'ordre aux forces armées américaines d'envahir le Panama, les objectifs américains étant les suivants : « Safeguard the lives of Americans, [...] defend democracy in Panama, [...] combat drug trafficking, and [...] protect the integrity of the Panama Canal treaty⁶²⁹ ». Il n'utilisa pas une seule fois ni dans ce discours ni au cours de l'ensemble de son mandat présidentiel, la terminologie du « terrorisme » pour faire référence à la situation au Panama ou au général Noriega, ce qui est d'autant plus remarquable que le « terrorisme » et le « trafic de drogue », représentaient deux des « problèmes globaux » qu'il avait mentionnés si souvent au cours des mois précédents. Comme le note Karen Holmes, « Bush does not talk of Noriega as a terrorist, of connections with terrorists groups [and does not present Panama] as ripe for terrorist control as Reagan had implied with Grenada. He emphasizes the *criminality* of Noriega's actions and the threat to American citizens⁶³⁰ ». Tout au long de son mandat en effet, Bush considéra le « terrorisme » de moins en moins comme relevant de la politique étrangère et de plus en plus comme un phénomène relevant de la simple criminalité.

Pendant ses premiers 18 mois à la Maison blanche, Bush n'utilisa pas une seule fois la terminologie du « terrorisme » pour faire référence au conflit entre Israël et les Palestiniens⁶³¹. Pendant le reste de son mandat par contre, ce fut essentiellement dans le cadre d'actes commis au Moyen-Orient que le président fit référence au « terrorisme ». Bush ne présenta toutefois jamais le « terrorisme » comme représentant une menace à part entière et d'ordre stratégique⁶³², et

⁶²⁹ Bush, 20 décembre 1989, *The Public Papers of the President*.

⁶³⁰ Karen L. Holmes, *US Presidential Response to International Terrorism: Implications for Generic Expectations (Richard M. Nixon, Gerald R. Ford, Jimmy Carter, Ronald Reagan, George Bush)* (PhD dissertation, Florida State University) 137.

⁶³¹ Il n'utilisa notamment pas cette terminologie lors de sa rencontre du 6 avril 1989 avec Yitzak Shamir, premier ministre d'Israël. Bush, 6 avril 1989, *The Public Papers of the President*.

⁶³² Dans un résumé du Rapport sur la Stratégie de Sécurité Nationale Américaine daté du 20 mars, la seule référence au « terrorisme » était la suivante : « The growth of *threats like illicit drug trafficking, subversion, and terrorism, which are often fed by poverty, injustice, and ethnic or religious strife* ». Bush, 20 mars 1990, *The Public Papers of the President*.

n'affirma jamais que des conflits comme ceux entre l'Irak et le Koweït ou entre Israël et les Palestiniens participaient d'une lutte plus large entre la « civilisation occidentale » d'un côté, les « terroristes » de l'autre. Au contraire, de 1990 à 1992, les termes de « terrorisme » ou « terroriste » continuèrent à n'apparaître que de manière ponctuelle⁶³³ dans ses discours, essentiellement en référence à des actes spécifiques, le problème posé par le « terrorisme » continuant à être mis au même niveau que ces autres problèmes ne connaissant pas les frontières qu'étaient le trafic de drogue ou les questions d'environnement.

IV.2.3 La Guerre du Golfe et l'absence de la question du « terrorisme »

Suite à l'invasion du Koweït par l'Irak⁶³⁴, ce fut dans le contexte de la situation dans le Golfe Persique que le président utilisa la terminologie du « terrorisme » le plus fréquemment. Néanmoins, dans ces discours, Bush ne fit aucune association systématique entre le conflit du Golfe et le « terrorisme », ce terme n'étant qu'un des très nombreux autres termes à la connotation péjorative utilisés par Bush pour dénoncer la cruauté, le barbarisme et l'irrationalité du leader irakien.

Quelques jours après l'invasion du Koweït par l'armée irakienne, le président Bush fit une première référence à la question du « terrorisme », déclarant aux journalistes présents à bord de *Air Force One* :

I'd say to Americans be careful about travel to certain areas right now. *There's been concerns*

⁶³³ En novembre 1990, Bush participa à plusieurs dîners de campagne pour des leaders républicains. Dans des circonstances similaires, devant un public partisan et tout acquis à sa cause, le président Reagan avait souvent axé ses remarques sur la « menace terroriste » que posaient les Etats « totalitaires » et « anti-démocratiques » du bloc de l'Est, ajoutant que seuls les leaders *du parti républicain* étaient conscients du danger que posait le « terrorisme » pour le monde « civilisé » dans son ensemble. Dans ses discours, Bush ne mentionna le « terrorisme » que dans un très court passage répété à l'identique et où la différence entre Républicains et Démocrates se résumait à la question de l'application ou non de la peine capitale aux « terroristes » : « Republicans fought for a real Federal death penalty for drug kingpins and terrorists. And the liberal Democrats blocked these provisions, blocked the will of the American people. We need to be *tough on crimes and criminals* ». Bush, 1^{er} novembre 1990, *The Public Papers of the President*.

⁶³⁴ En juin 1990, Bush avait fait deux mentions du « terrorisme » dans le contexte du conflit israélo-palestinien. Ayant annoncé la suspension du dialogue avec l'OLP suite à une nouvelle incursion de membres du Front de Libération de la Palestine sur le territoire israélien et du refus de l'OLP de condamner et punir les commanditaires de ces actes, il expliqua le 12 juin : « I want to see that terroristic act condemned and those who did it condemned ». Une semaine plus tard, il déclara : « I have decided to suspend the dialog between the United States and the PLO, pending a satisfactory response from the PLO of steps it is taking to resolve problems associated with the recent acts of terrorism, in particular, that May 30th terrorist attack on Israel by the Palestinian Liberation Front, a constituent group of the PLO. [...] We're specific in calling for the condemnation of this particular terrorist act; that once that is done, in keeping with Arafat's undertaking, that we can resume talks ». Bush, 12 et 20 juin 1990, *The Public Papers of the President*.

*about terrorism for many years. And those concerns have been there long before this irrational action by Saddam Hussein, and they are ongoing. Because, you know, you could well see terrorist groups try to capitalize on this*⁶³⁵.

Mais il fallut attendre près de six semaines pour que la terminologie du « terrorisme » ne réapparaisse dans le discours présidentiel. Le 21 septembre, Bush s'entretint avec plusieurs leaders du Congrès à propos, entre autres sujets, de la présence en Irak du groupe Abu Nidal et au sujet d'une conférence ayant réuni de très nombreux groupes arabes radicaux en Jordanie, dont notamment le Front Populaire pour la Libération de la Palestine de George Habash et le Front Démocratique pour la Libération de la Palestine de George Hawatmeh⁶³⁶. Lors de la conférence de presse ayant suivi sa rencontre avec les sénateurs, Bush expliqua que « *Iraqi support for terrorism would indeed have serious consequences* ». Un journaliste ayant suggéré que ces références au « terrorisme » semblaient indiquer un durcissement de la position américaine, le président affirma qu'il n'en était rien, ajoutant : « *I was very much concerned, out of that meeting in Jordan the other day, when a lot of radicals gathered and they were talking about terroristic acts. We hold Saddam Hussein responsible if there is any terrorist act against us*⁶³⁷ ». Notant qu'il s'agissait là de la troisième mention de la question du « terrorisme » au cours de cette conférence de presse, un journaliste demanda à quels développements spécifiques l'on devait ces remarques, ce à quoi le président américain répondit : « *Nothing. It's just on my mind because I know irrational people sometimes behave in -- regarding terrorism -- and the only thing that's fairly new was that outrageous conference in Jordan the other day. That was the only new thing*⁶³⁸ ».

De l'aveu même de Bush, les accusations portées contre le régime irakien ne reposaient donc pas sur des faits tangibles quand à l'implication de ce dernier dans le « terrorisme international », et suite à cette conférence de presse le sujet allait d'ailleurs à nouveau disparaître du discours présidentiel pour de longues semaines⁶³⁹. Comme le note Naftali, début 1991, les services de

635 Bush, 10 août 1990, *The Public Papers of the President*.

636 En conclusion de ce rassemblement, les représentants de ces groupes avaient déclaré que leur objectif principal allait être de « *strike against American interests everywhere and by all means, at the same moment an American military attack is launched against Iraq. [...] We have striking examples of heroes who turned their bodies into bombs that horrified the aggressors and forced them to flee in darkness as happened to the American Marines in Beirut in 1983.* » *The Washington Post*, 18 septembre 1990.

637 Bush, 21 septembre 1990, *The Public Papers of the President*.

638 Bush, 21 septembre 1990, *The Public Papers of the President*.

639 Dans les trois derniers mois de l'année 1990, Bush n'utilisa ainsi la terminologie du « terrorisme » qu'à une seule reprise, à la mi-novembre, pour expliquer que les différentes tentatives diplomatiques avaient toutes échoué car « *You can't negotiate with a terrorist. If a person kidnap another, should the kidnaper be given face? Should*

renseignements américains étaient à l'époque persuadés qu'un conflit armé dans le Golfe serait très probablement suivi d'une vague de « terrorisme »⁶⁴⁰, et le président fit allusion à ce sujet, expliquant que les Etats-Unis considéreraient Saddam Hussein comme responsable pour tout acte « terroriste » lié au conflit dans le Golfe⁶⁴¹. La vague de « terrorisme » n'eut jamais lieu.

Le 16 janvier 1991, la coalition multinationale emmenée par les Etats-Unis entama son offensive aérienne. Celle-ci dura près de 5 semaines et fut suivie d'une offensive militaire au sol d'à peine 100 heures avant que l'Irak ne capitule. De mi-janvier à la fin de l'année 1991, le président américain allait utiliser la terminologie du « terrorisme » à 9 reprises pour parler du conflit avec l'Irak : à trois reprises pour dénoncer le lancement de missiles Scud contre Israël, puis à six reprises pour dénoncer le « terrorisme environnemental » représenté par la destruction par le feu des champs pétrolifères. Le 18 janvier par exemple, il expliqua ainsi : « Israel is not a participant. Israel is not a combatant. And this man has elected to launch a terroristic attack against the population centers in Israel with no military design whatsoever⁶⁴² ». Dans le Message sur l'Etat de l'Union du 29 janvier, le terme de « terrorisme » n'apparut qu'à une seule reprise : « The world has to wonder what the dictator of Iraq is thinking. [...] If he thinks that he will advance his cause through *tragic and despicable environmental terrorism*, he is dead wrong⁶⁴³ ».

that person be given some way out so he can have a little face when he gets back into the world? The answer is no, you do not compromise with that. And therein lies the problem ». Bush, 19 novembre 1990, *The Public Papers of the President*.

⁶⁴⁰ Un rapport de la CIA daté du 10 janvier 1991 avait affirmé : « *If war erupts, Saddam almost certainly will unleash a major terrorist attack against Western – particularly US – interests. Multiple, simultaneous attacks are likely to occur in several geographic regions – possibly including the United States – in an effort to capture maximum publicity and sow widespread panic.* » CIA Terrorism Review, January 10, 1991, cité dans Naftali, *Blind Spot*, 216.

⁶⁴¹ Le 12 janvier par exemple, et alors que la guerre semblait de plus en plus inévitable, Bush envoya une lettre au leader irakien dans laquelle il affirmait : « *You will be held directly responsible for terrorist actions against any member of the coalition* ». Il répéta cette position lors d'une conférence de presse quelques heures plus tard : « *We will hold Saddam Hussein directly responsible for any terrorist action that is taken against U.S. citizens, against citizens of others in the coalition. So, I must confess to some concern about terrorism. [...] If it is related to the crisis, if the terrorist acts are related to it, Saddam Hussein will be held directly responsible for that, and the consequences will be on him* ». Bush, 12 janvier 1991, *The Public Papers of the President*.

⁶⁴² Bush, 18 janvier 1991, *The Public Papers of the President*.

⁶⁴³ Bush, 29 janvier 1991, *The Public Papers of the President*. Le 9 janvier 1991, dans une « Lettre aux Etudiants sur la Crise du Golfe », il affirma que la coalition militaire multi-nationale déployée dans la région avait des objectifs très clairs : « *To look this international terrorist straight in the eye and say: no concessions. To proclaim for now and for the future: no compromises. To bear witness by our presence to the fact that aggression will not be rewarded.* » Le 26 janvier, un journaliste lui ayant demandé s'il était sage de présenter son Message sur l'Etat de l'Union devant le Congrès et ainsi offrir « a great opportunity for terrorists, » le président affirma qu'il avait une confiance totale dans les forces de sécurité américaines et que « *I know this man has sponsored terrorism and we continue to be safeguarding in every way we can against it, but the Capitol of the United States will be secure and the people that are there will be safe.* » Le 12 décembre 1991, le président Bush utilisa à nouveau la terminologie du « terrorisme » dans le contexte du conflit du Golfe pour affirmer simplement que « *Through Desert Shield and Desert Storm we stood fast against aggression, and we showed the world that terrorism in all its forms can't*

Dans leur étude du discours présidentiel américain lors du conflit du Golfe, Dorman et Livingston insistent sur le rôle qui joua le parallèle entre Saddam Hussein et Adolphe Hitler dans la stratégie de communication américaine et notent que ce fut le président lui-même qui fit le plus souvent appel à cette analogie⁶⁴⁴. Le 1^{er} novembre par exemple, Bush avait affirmé que les forces irakiennes « literally -- literally, not figuratively -- *literally raped, pillaged, and plundered* » le Koweït, et d'ajouter :

On August 2d, Iraq invaded Kuwait. *They literally -- literally, not figuratively -- literally raped, pillaged, and plundered this once-peaceful land, this nation that is a member of the Arab League and a member of the United Nations. [...] They've tried to silence Kuwaiti dissent and courage with firing squads, much as Hitler did when he invaded Poland. They have committed outrageous acts of barbarism. In one hospital, they pulled 22 premature babies from their incubators, sent the machines back to Baghdad, and all those little ones died*⁶⁴⁵.

Cette accusation, répétée à de nombreuses reprises par le président et d'autres membres de son gouvernement, fit grand bruit, reprise et amplifiée qu'elle le fut par les médias et par une série d'auditions télévisées devant le Congrès. Il s'avéra cependant rapidement que ces actes n'avaient jamais eu lieu, que la personne ayant témoigné devant le Congrès n'était autre que la fille de l'ambassadeur du Koweït aux Etats-Unis et que toute cette campagne avait été organisée par une entreprise de relations publiques, Hill and Knowlton, employée par le gouvernement koweïtien⁶⁴⁶.

Dans ce contexte d'accusations remarquablement féroces et plus ou moins fondées portées contre Saddam Hussein, l'absence quasi-totale de la terminologie du « terrorisme » dans les discours du président Bush est remarquable et souligne bien l'évolution fondamentale du discours de politique étrangère américain depuis la fin des années Reagan, tout en confirmant a contrario à quel point le discours sur le « terrorisme » qui était apparu et s'était imposé lors de la présidence de Ronald Reagan avait été essentiellement été un discours de Guerre froide, où « menace terroriste » et « menace communiste » étaient indifférenciables l'une de l'autre. Comme l'expliquent Dorman et Livingston, le discours du président Bush était indubitablement le produit de son époque, c'est-à-dire un discours de l'immédiat après Guerre froide : « With the

succeed. » Bush, 9 janvier, 26 janvier, 12 décembre 1991, *The Public Papers of the President*.

⁶⁴⁴ William A. Dorman and Steven Livingston, « The Establishing Phase of the Persian Gulf Policy Debate » dans W. Lance Bennett and David L. Paletz, *Taken by Storm : The Media, Public Opinion, and US Foreign Policy in the Gulf War* (Chicago and London : University of Chicago Press, DATE) 71.

⁶⁴⁵ Bush, 1^{er} novembre 1990, *The Public Papers of the President*.

⁶⁴⁶ Jarol B. Manheim, « Managing Kuwait's Image », dans Bennett and Paletz, *Taken by Storm*, 140-141.

end of the cold war went the prime rhetorical frame for US foreign policy. Bush eventually relied on images predating the Cold War, images served up by terms as blitzkrieg, Munich, and Adolph Hitler⁶⁴⁷ ».

IV.2.4 La campagne Bush-Clinton et l'absence de discours sur le « terrorisme » de part et d'autre (1991-1992)

Au cours de l'année 1991, le président Bush fit mention de la question du « terrorisme » en référence au conflit entre Israël et les Palestiniens à quatre reprises, deux fois début mars et deux fois fin octobre au moment de la conférence de Madrid. Le 8 mars, Bush déclara :

We've been very disappointed in the PLO here. I mean, the PLO was anointed at Rabat years ago as the sole spokesmen in all of this, and they've been disappointing. They've moved way over too far in support of Saddam Hussein. [...] Here was a man ([Arafat]) that, in spite of the recent terrorist acts, had some standing in this country. I don't know how it is in the rest of the world, but he's lost that standing here⁶⁴⁸.

Le 28 octobre, à la veille de l'ouverture de la Conférence de Madrid sur le Moyen Orient, Bush expliqua, en réaction à l'attaque par des hommes armés d'un autobus au cours de laquelle deux colons israéliens trouvèrent la mort, que les Etats-Unis condamnaient cet acte de violence injustifiable et offraient leur sympathie à toutes les victimes de cet acte « terroriste »⁶⁴⁹. Le lendemain, il affirma que si ces attentats avaient eu pour objectif de faire dérailler la conférence, il fallait espérer qu'il n'en serait rien, puis ajouta : « I think it's just one more, actually, these terrorist acts of violence are one more reason I'd like to see this conference succeed⁶⁵⁰ ».

Il allait s'agir là de la toute dernière fois que le président Bush fit usage de la terminologie du « terrorisme » dans le contexte du conflit entre Israël et les Palestiniens. Il n'y eut en effet jamais recours au cours de sa dernière année à la Maison blanche, et notamment jamais au cours de la campagne électorale de l'automne 1992. Cette absence de la question du « terrorisme » dans le discours présidentiel coïncida avec l'organisation de la Conférence de Madrid fin octobre 1991,

⁶⁴⁷ Dorman and Livingston, « The Establishing Phase of the Persian Gulf Policy Debate », dans Bennett and Paletz, *Taken by Storm*, 70.

⁶⁴⁸ Bush, 8 mars 1991, *The Public Papers of the President*. Quelques jours plus tard il répéta que « [Arafat] supported Saddam overly zealously and diminished his credibility -- not any further in the United States, necessarily, because it had gone way down when those terrorist vessels came along the coast of Israel. But he diminished his credibility in the Arab world. He diminished his credibility with the coalition partners ». Bush, 13 mars 1991, *The Public Papers of the President*.

⁶⁴⁹ Bush, 28 octobre 1991, *The Public Papers of the President*.

⁶⁵⁰ Bush, 29 octobre 1991, *The Public Papers of the President*.

qui marqua la tentative la plus sérieuse de la part des Etats-Unis de parvenir à un règlement général du conflit israélo-arabe⁶⁵¹ et qui vit la toute première participation d'une délégation de Palestiniens à des discussions officielles sur le conflit⁶⁵².

Au cours des dernières semaines de l'année 1991, le président américain utilisa la terminologie du « terrorisme » pour faire référence à la Lybie et plus spécifiquement au rôle de cet Etat dans l'attaque contre le Vol 103 de la Pan Am. Une enquête de trois ans, menée à bien par le FBI avec la coopération notamment des services spéciaux britannique et au cours de laquelle la Syrie puis l'Iran avaient été soupçonnés d'être derrière cette attaque, avait en effet conclu que le gouvernement libyen était responsable⁶⁵³. Bush déclara le 19 novembre :

We remain committed to fighting terrorism all over the globe. As President, I have an obligation to look after American interests overseas and to protect American citizens. We hope that these indictments will demonstrate that we mean business. And I promise you we are not going to let ourselves become complacent about terrorist threats. In the new world order, as I've called it, the United States will continue to have enemies. And many of them may think about using terrorism as a weapon against us. This episode also underscores the importance of a more comprehensive, effective intelligence capability in an era when threats will come from all quarters⁶⁵⁴.

Comme le note Naftali, l'évolution de la rhétorique présidentielle sur la question du « terrorisme » était donc on ne peut plus claire : « [The Bush administration approached] the Lockerbie incident *as a crime and not an act of war*, as Ronald Reagan had done in reaction to the Libyan attack on the La Belle discotheque⁶⁵⁵ ». Logiquement, la réponse américaine était, elle aussi, profondément différente, l'ancien vice-président rejetant tout recours à la force armée et privilégiant au contraire la voie judiciaire.

La dernière année de Bush à la Maison blanche se caractérisa par une disparition quasi-totale de la question du « terrorisme » et ce, notamment au cours de la campagne présidentielle, celle-ci faisant encore plus que d'habitude la part belle aux affaires intérieures et, particulièrement au slogan de la campagne Clinton, « It's the economy, stupid !⁶⁵⁶ ». Durant cette période, le

⁶⁵¹ Voir notamment Shlaim, *The Iron Wall*, 484.

⁶⁵² En décembre 1991, le gouvernement Rabin décida d'ailleurs d'abroger une loi datant de six ans et interdisant à tout citoyen israélien de négocier avec les Palestiniens. Shlaim, *The Iron Wall*, 508. Voir aussi Christison, *Perceptions of Palestine*, 243.

⁶⁵³ Naftali, *Blind Spot*, 220 et *9/11 Commission Report*, 75-76

⁶⁵⁴ Bush, 19 novembre 1991, *The Public Papers of the President*.

⁶⁵⁵ Ce faisant, Bush avait décidé de suivre la position du Département de la Justice et notamment de l'assistant au Garde des Sceaux, le General Robert S. Mueller : « Muller successfully argued for indicting the two Libyan intelligence officers who could be linked to the crime. [...] The CIA and the British MI5 [...] disagreed with turning the bombing into a criminal case. The decision, however, had been made by the president and his closest advisors, at a much higher level than the CSG or its British equivalent ». Naftali, *Blind Spot*, 220-221.

⁶⁵⁶ Pour reprendre la phrase de James Carville, fameux stratégeste politique démocrate, popularisée lors de la

président américain n'utilisa pas une seule fois la terminologie du « terrorisme » pour parler du conflit israélo-palestinien⁶⁵⁷ ou, à l'exception de sa remarque du 4 juin sur l'Irak, pour condamner un Etat spécifique pour son soutien au « terrorisme ». Le « terrorisme » continua au contraire à être placé sur le même plan que les autres dangers soulevés par la nouvelle situation géopolitique d'après Guerre froide (prolifération de certains armements, trafic de drogue, questions d'environnement)⁶⁵⁸ :

First, we can reap a genuine peace dividend this year and then year after year, in the form of permanently reduced defense budgets.[...] Second, working with our Russian partners and our allies, we can create a new international landscape, a landscape where emerging threats are contained and undone, where we work in concert to confront common threats to our environment, where terrorists find no safe haven, and where genuine coalitions of like-minded countries respond to dangers and opportunities together⁶⁵⁹.

Le 5 août 1992, Bush déclara : « *The Soviet bear may be extinct, but there are still plenty of wolves in the world, renegade rulers, terrorists, outlaw regimes, Baghdad bullies. And as long as I am President I will not allow a madman to get a finger on the nuclear trigger*⁶⁶⁰ ». Cette phrase, exemple très parlant de l'évolution qu'avait subi le discours présidentiel sur le « terrorisme » depuis les années Reagan, sera répétée par Bush mot pour mot à plusieurs reprises dans les mois suivants⁶⁶¹. Un autre exemple⁶⁶² de ces transformations profondes est fourni par le contenu du

campagne électorale victorieuse de Bill Clinton.

⁶⁵⁷ Le 8 septembre, le président américain expliqua : « The Middle East, indeed, the world, is still a dangerous place. Terrorists continue to target the innocent. The proliferation of weapons of mass destruction casts a cloud over the region's future. Iraq's Saddam Hussein, however much weaker, defeated, and locked in the prison of his own country, still brutalizes his own people, resists the will of the international community ». La question du « terrorisme » n'était donc mentionnée qu'en passant et de manière très générale, Bush n'y faisant notamment aucune référence spécifique à l'OLP ou au rôle de certains Etats arabes dans le « terrorisme », ce qui est d'autant plus remarquable que ce discours fut prononcé devant la Convention Internationale du B'Nai B'rith. Bush, 8 septembre 1991, *The Public Papers of the President*.

⁶⁵⁸ Au cours de sa dernière année à la Maison blanche, le président Bush utilisa la terminologie du « terrorisme » dans seulement vingt discours, pas un seul n'étant consacré exclusivement ou même principalement à la question du « terrorisme ». Dans chacun de ces vingt discours, le président américain n'utilisa en fait le terme de « terrorisme » ou « terroriste » qu'à une seule reprise. Dans 14 de ces 20 discours, Bush mit sur le même plan le danger posé par le « terrorisme » et celui posé par la prolifération de certains types d'armements, le trafic de drogue, l'agressivité de certains dictateurs ou les problèmes liés à l'environnement.

⁶⁵⁹ Bush, 9 avril 1992, *The Public Papers of the President*. Voir aussi, par exemple, Bush, le 31 janvier, 27 février et 11 mars 1992, *The Public Papers of the President*.

⁶⁶⁰ Bush, 5 août 1992, *The Public Papers of the President*.

⁶⁶¹ Le 30 juillet, le 5 août, le 15 septembre et le 25 octobre 1992. *Public Papers of the President*.

⁶⁶² Exemple supplémentaire de cette évolution, à la mi-décembre puis début janvier 1993, le président Bush prononça deux discours axés essentiellement sur la question des défis confrontant les Etats-Unis en cette période de l'immédiat après Guerre froide. Le 15 décembre, il expliqua que la disparition de l'Union Soviétique représentait « a unique opportunity to see the principles for which America has stood for two centuries, democracy, free enterprise, and the rule of law, spread more widely than ever before in human history. Certain truths have [...] now become evident: Governments responsive to the will of the people are not likely to commit aggression. *They are not likely to*

programme adopté par le parti républicain au cours de l'été 1992.

Alors que le programme du parti républicain de 1988 avait mentionné le « terrorisme » à plus de 30 reprises, celui de 1992 n'y faisait en effet que 4 courtes références. On pouvait ainsi lire que le monde de l'après Guerre froide était différent de celui qu'avaient connu les Etats-Unis au cours des décennies précédentes et était rempli d'incertitudes :

Old passions have reemerged. New democracies struggle to decide their destiny. Nations are torn asunder.[...] Tyrants work to build nuclear, chemical, and even biological weapons to threaten us and our neighbors. *Drug trafficking and terrorism, often linked, menace Americans at home and abroad*⁶⁶³.

Dans la partie intitulée « America Secure », les Républicains expliquaient que les Etats-Unis devaient être prêts à défendre les citoyens et intérêts américains où qu'ils soient mis en danger et ajoutaient :

Essential to that readiness is maintenance of a strong, global navy and modernization of vital airlift and sealift capacity. *We remain committed to combating terrorism in all its forms wherever it threatens U.S. citizens or interests*⁶⁶⁴.

Le programme *Space Defense Initiative* (surnommé *Star Wars* par ses détracteurs) lancé par Reagan pour contrer la menace posée par l'Union Soviétique et ses milliers de missiles intercontinentaux devait quant à lui être poursuivi car « *SDI is the greatest investment in peace we could ever make. This system will be our shield against technoterrorism.* » Enfin, les Républicains rejetaient comme dangereuse la volonté annoncée du candidat Clinton de réduire les capacités du renseignement et expliquaient :

Assuring the availability of timely and reliable information on *regional threats and unrest, drug trafficking, terrorism, technology transfer, proliferation, and a host of other issues*—this is one of our highest national priorities in the post-Cold War world⁶⁶⁵.

En août 1992, le « terrorisme » n'était donc plus présenté comme posant une menace à part entière, ni comme un outil que certains Etats privilégiaient dans leur « guerre » contre les principes, valeurs et intérêts des Etats-Unis. Alors même que le candidat Bush avait axé sa

sponsor terrorism or to threaten humanity with weapons of mass destruction ». Le 5 janvier, devant les élèves de l'Académie Militaire de West Point, il expliqua : « Already, we see disturbing signs of what this new world could become if we are passive and aloof. We would risk the emergence of a world characterized by violence, characterized by chaos, one in which dictators and tyrants threaten their neighbors, build arsenals brimming with weapons of mass destruction, and ignore the welfare of their own men, women, and children. And we could see a horrible increase in international terrorism, with American citizens more at risk than ever before ». Bush, 15 décembre 1992 et 5 janvier 1993, *The Public Papers of the President*.

663 Programme du parti républicain, 17 août 1992, *The Public Papers of the President*.

664 Programme du parti républicain, 17 août 1992, *The Public Papers of the President*.

665 Programme du parti républicain, 17 août 1992, *The Public Papers of the President*.

stratégie électorale sur l'importance que continuaient à avoir les questions de politique étrangère dans la période de l'après Guerre froide et donc sur la nécessité d'élire un président ayant une réelle expérience dans ce domaine, et alors même que le programme de son parti illustre ce point en contrastant la manière dont Bush avait géré la crise du Golfe à celle dont Carter avait géré celle en Iran en 1980, cette référence à la crise des otages de Téhéran fut faite sans que les termes de « terroriste » ou « terrorisme » ne soient utilisés une seule fois⁶⁶⁶, et sans qu'aucune mention ne soit faite non plus de la place qu'avait occupée la question du « terrorisme » dans le discours de politique étrangère du président Reagan. On notera ainsi que la question du « terrorisme » ne fut pas mentionnée une seule fois lors des trois débats entre George Bush, Bill Clinton et Ross Perot⁶⁶⁷, ni lors du débat vice-présidentiel entre Al Gore et Dan Quayle⁶⁶⁸.

Dans le programme du parti démocrate adopté le 13 juillet 1992, la question du « terrorisme » n'était mentionnée qu'à une seule reprise, dans la partie intitulée « Military Strength » :

A military structure for the 1990's and beyond must be built on four pillars: First, a survivable nuclear force to deter any conceivable threat, as we reduce our nuclear arsenals through arms control negotiations and other reciprocal action. Second, conventional forces shifted toward projecting power wherever our vital national interests are threatened. This means reducing the size of our forces in Europe, while meeting our obligations to NATO, and strengthening our rapid deployment capabilities to deal with new threats to our security posed by renegade dictators, terrorists, international drug traffickers, and the local armed conflicts that can threaten the peace of entire regions⁶⁶⁹.

La nécessité pour les Etats-Unis de continuer leurs investissements militaires malgré la disparition de l'Union Soviétique fut donc justifiée en grande partie par l'émergence de ces « nouveaux dangers » posés par le trafic de drogues, la prolifération nucléaire et le « terrorisme », à savoir l'idée répétée par Bush à plusieurs reprises dans ses remarques sur l'« ours soviétique » et les « loups » de la période de l'après Guerre froide.

⁶⁶⁶ On pouvait y lire simplement: « This was not the same United States held hostage in 1980, when the Democrats controlled both the White House and the Congress. No helpless giant here. The President charted a path that wrecked Saddam Hussein's dreams of conquest and nuclear aggression while keeping America from the quagmire of indefinite military occupation of Iraq. » Programme du parti républicain, 17 août 1992, *The Public Papers of the President*.

⁶⁶⁷ Débats du 11 octobre, 15 octobre et 19 octobre, *The Public Papers of the President*.

⁶⁶⁸ Débats du 13 octobre, 15 octobre et 19 octobre, *The Public Papers of the President*.

⁶⁶⁹ Programme du parti démocrate, 13 juillet 1992, *The Public Papers of the President*. Il est néanmoins notable que cette unique mention de la question du « terrorisme » fut faite dans la partie consacrée au sujet du futur de la puissance *militaire* américaine dans un monde post-Guerre Froide.

Tout comme l'analyse géopolitique offerte par Scowcroft ou Baker rappelait celle défendue par Brezinski plus de 10 ans plus tôt⁶⁷⁰, le programme politique du parti républicain adopté en août 1992 représentait un retour aux programmes d'avant 1980. Et pour la première fois depuis 1976, les programmes des deux grands partis américains appréhendaient le « terrorisme » de manière essentiellement similaire, confirmant à quel point le discours reaganien sur le « terrorisme » avait été avant tout un discours républicain fondamentalement lié au contexte de la Guerre froide et donc difficile à maintenir avec la disparition de celle-ci.

Sous la présidence du démocrate William Clinton, ce terme allait être utilisé dans de très nombreux discours, ce qui ne saurait surprendre puisque les années 1990 furent celles où les Etats-Unis furent pour la première fois victimes sur leur propre sol d'attaques « terroristes » majeures et destructrices.

Le 26 février 1993 tout d'abord, avec l'attentat à la bombe contre le World Trade Center de New York, seulement six personnes trouvant la mort au cours d'une action ayant eu pour objectif de détruire les deux tours jumelles et donc de faire des dizaines de milliers de victimes. Les coupables s'étaient entraînés en Afghanistan dans les camps d'Al-Qaida, une organisation nouvellement créée par un citoyen d'Arabie Saoudite, Osama Bin Laden, héritier de grande famille ayant, comme des milliers de jeunes musulmans de toute la région, combattu aux côtés des Moudjahidines pour repousser l'Union Soviétique à la fin de la Guerre froide, dont l'un des objectifs était désormais de lutter contre l'influence américaine et israélienne dans la région et de mettre fin notamment à ce qu'elle considérait être la présence illégitime et sacrilège des forces américaines sur le territoire du royaume saoudien.

Le 19 avril 1995 ensuite, avec la destruction d'un bâtiment fédéral à Oklahoma City par Timothy McVeigh, un opposant extrémiste au gouvernement fédéral et ancien combattant de la Guerre du Golfe. L'explosion d'une énorme bombe artisanale cachée dans un camion fit plus de 160 victimes, représentant à l'époque l'acte « terroriste » le plus mortel de l'histoire des Etats-Unis tout en révélant au peuple américain que la menace « terroriste » pouvait venir également de l'intérieur.

⁶⁷⁰ Cette évolution dans la rhétorique s'accompagne d'une solution dans les « politiques anti-terroristes » américaine. Comme le nota Naftali, à la fin 1992 et « With the ending of the hostage drama in Beyrouth, the neutralization of ANO [Abu Nidal Organization], and the capture of Guzman, there was talk in the CIA of shutting down the CTC because the terrorism problem had been « solved. » An era had ended in US counterterrorism. » Naftali, *Blind Spot*, 226.

Les Etats-Unis furent aussi les victimes d'attaques à l'étranger, de plus en plus souvent par ce tout nouveau groupe, Al-Qaida, dont l'identité et le mode de fonctionnement semblait d'autant plus difficile à cerner qu'elle n'avait apparemment aucun soutien étatique et qui, après avoir « déclaré la guerre » aux Etats-Unis en août 1996, avait attaqué les ambassades américaine en Tanzanie et au Kenya en 1998 puis, en 2000, le bâtiment de guerre USS Cole stationné dans le port d'Aden au Yémen.

Dans un tel contexte, le président Clinton donna donc une place à la question du « terrorisme » dans ses discours, proposa toute une série de projets de loi, dont le *US Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* adopté en 1996. Il eut également recours à la force armée en réponse aux attaques en Afrique en envoyant des missiles contre les camps d'Al-Qaida en Afghanistan et contre ce que les agences de renseignement américaines avaient cru être un laboratoire d'armes bactériologiques au Soudan.

Néanmoins, au cours de ces deux mandats, le président démocrate ne suggéra pas que le « terrorisme » en tant que tel représentait une menace stratégique ou que la politique étrangère américaine se devait de faire sa priorité de la « lutte contre le terrorisme ». En ce sens le discours présidentiel qui était né sous Reagan et avait progressivement disparu avec la fin de la Guerre froide n'allait réellement faire sa réapparition qu'avec la deuxième attaque contre le World Trade Center, le 11 septembre 2001.

Conclusion de la Première partie

S'exprimant devant les membres les plus éminents du barreau américain en juillet 1985, et ayant condamné avec fermeté la « confédération d'Etats terroristes » menant une véritable guerre contre l'ensemble des « pays civilisés », Reagan leur avait lancé l'appel suivant :

*I want you to accept a challenge to become part of the solution to the problem of terrorism. You have a fundamental concern for the law, and it's upon the law that terrorists trample. You need to address this problem in conferences and conventions that will lead us to a better domestic and international legal framework for dealing with terrorism. You must help this government and others to deal legally with lawlessness*⁶⁷¹.

Au niveau international comme au niveau national, à chaque fois qu'ils allaient participer à un processus visant à légiférer sur le « terrorisme », et nécessitant donc l'adoption d'une définition claire du « terrorisme », les représentants du gouvernement américain allaient être confrontés à la difficulté fondamentale rencontrée par le groupe de travail du vice-président. Dans des circonstances imposant impartialité et précision, des conditions fondamentalement différentes donc du contexte d'énonciation public unidirectionnelle protégé dans lequel le président américain développa son discours sur le « terrorisme », les représentants de l'exécutif allaient parfois abandonner ces efforts législatifs, faute précisément d'accord sur la définition du « terrorisme », ou adopter une définition bien plus restrictive que celle ayant informé l'ensemble du discours reaganien, ou enfin reconnaître tout simplement ne pas être en mesure de définir un concept qui, lorsqu'il était appliqué à des conflits concrets, posait de réelles difficultés. Dans le cas du Salvador, par exemple, le président Reagan avait, depuis son arrivée à la Maison blanche, accusé les forces du FMLN de se livrer au « terrorisme » suite à la destruction de lignes téléphoniques, de ponts, de routes ou de fermes, ou à l'attaque de Zona Rosa, des actions qui n'étaient donc pas dirigées contre des populations civiles.

Selon cette définition présidentielle implicite du « terrorisme », de très nombreuses pratiques des Contras relevaient incontestablement du « terrorisme », leur toute première action ayant eu pour cible une station de radio tandis que l'intensification de leur campagne contre le gouvernement sandiniste passa précisément, en 1981 et 1982, par des attaques contre l'infrastructure

⁶⁷¹ Reagan, 8 juillet 1985, *The Public Papers of the President*.

économique du Nicaragua. La définition implicite du « terrorisme » ayant informé les propos de Shultz lors de la conférence de Washington était, quant à elle, plus étroite puisqu'elle se focalisait sur la nature civile et innocente des populations prises pour cible. Mais à nouveau, confrontée à la réalité du terrain, une telle position ne pouvait que conduire à conclure que les Contras recouraient bel et bien au « terrorisme ».

Le conflit au Salvador soulève également une autre question liée à la définition du « terrorisme », à savoir celle des méthodes utilisées non pas par les forces de gauche mais par celles de droite, non pas par des groupes ou individus luttant contre un gouvernement en place mais bien plutôt par des forces défendant le statu quo politique. Dans ses discours préparés ou ses interactions avec les médias, le président américain avait fait le silence total sur la violence des forces gouvernementales salvadoriennes, n'avait mentionné que très rarement celle des « escadrons de la mort » et, quand cela avait été le cas, avait affirmé que les forces de sécurité, bien loin d'être en cheville avec ces groupes de droite, luttait au contraire contre ces « extrémistes » qui étaient supposément tout autant leurs ennemis que les « extrémistes » de gauche. Reagan, qui ne mentionna le « terrorisme de droite » qu'à une seule reprise, début 1981, ne proposa donc pas le moindre argument à la question qui se serait immédiatement posée à des experts de droit international ayant suivi l'appel lancé par le président américain en juillet 1985 : était-il possible, au niveau légal, de définir le « terrorisme » d'une façon telle que les actes du FMLN tombent sous cette définition sans que les actes des « escadrons de la mort » ou ceux des forces de sécurité ne soient eux aussi couverts par cette même définition ?

Lorsque l'on souhaite étudier la question du « terrorisme » dans un conflit comme celui du Salvador, une méthodologie possible est celle suivie par Taylor et Vanden et décrite ainsi :

Instead of addressing the definitional and perceptual problems, we observe the case in its entirety and reserve the right to qualify terrorism on the basis of events. In this manner, data can be collected more easily and empirical conclusion derived, free from outside influences and within the scholarly model. [...] Case studies are the vehicle by which one may pass beyond « telling » as the instructional norm and into a wider opportunity to think purposefully about facts: the raw material out of which decisions are rendered, and from which conclusions concerning broader concepts of terrorism can be drawn⁶⁷².

Kirkpatrick, dans la toute première phase de son discours prononcé lors de la Conférence de Washington, avait suggéré une méthodologie très similaire :

672 Robert Taylor and Harry Vanden, « Defining Terrorism in El Salvador: “La Matanza” » *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (Sept. 1982): 109.

The first step in understanding politics is to see things as they are, without confusion or mystification- simply to observe *who does what to whom*. What the terrorist does is kill, maim, kidnap, torture. His victims may be schoolchildren, travelers, industrialists, political leaders, diplomats. Terrorists' victims may have no particular political identification. [...] *The choice of method is the essential political act*⁶⁷³.

Dans ce discours, elle ne fit qu'une référence très rapide à la situation en Amérique latine, expliquant :

*[The Soviets] have set about supporting terrorist groups in this hemisphere. The Bandera Roja in Venezuela, the FMLN in El Salvador, the FSLN in Nicaragua, and the Montaneros in Argentina are just a few of the small bands of violent men who have been supported in their efforts by Soviet-bloc countries. These technicians in violence and propaganda are called national liberation movements. Such groups use terror to inspire fear and produce a revolutionary situation; this has become the preferred tactic in contemporary revolutionary conflict*⁶⁷⁴.

Le choix des méthodes étant l'« acte politique essentiel », Kirkpatrick avait analysé les méthodes utilisées par le FMLN et conclu que ce groupe était « terroriste ». Après avoir observé « qui faisait quoi à qui » et présenté une longue description factuelle de la violence non seulement des forces de gauche mais également des forces de droite et des forces de sécurité, Robert Taylor et Harry Vanden arrivèrent pourtant à des conclusions bien différentes de celle de Kirkpatrick :

What must be emphasized here, and not glossed over from a definitional point of view, is that terrorism is not limited to « leftist » or revolutionary organizations. As unpalatable as it may be to our way of thinking, *terrorism is not the sole province of the « out-groups. »* Quite often it is the mode of operation of a regime, as is the case in El Salvador, where a kind of official terrorism seems to be practiced. *This use of the term « terrorism » would be consistent with our general definition, being the use of violence for the purpose of achieving a specific set of objectives or goals, but would contradict many definitions of terrorism which - consciously or unconsciously - link terrorism to those who challenge existing regimes with which the United States is allied*⁶⁷⁵.

L'analyse présentée par Kirkpatrick était objective dans le sens où elle s'attachait effectivement simplement à déterminer, selon elle, « qui faisait quoi à qui » et à tirer ensuite des conclusions quand à la nature « terroriste » de tel ou tel acte ou acteur donné. Mais elle était également profondément problématique tant il était apparent que le conflit au Salvador ne se résumait pas à ces formes de violence du FMLN, l'analyse de Kirkpatrick faisant le silence sur toute une série d'« actes politiques essentiels » comme par exemple ceux décrits par l'ambassadeur Pickering fin 1983 :

Less than three weeks ago nine strangled bodies stuffed into sacks were found in Zaragoza. Among the dead were two obviously pregnant women.[...] What has distressed my government is

⁶⁷³ Jeane J. Kirkpatrick in Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 58.

⁶⁷⁴ Jeane J. Kirkpatrick in Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 58.

⁶⁷⁵ Taylor and Vanden, « Defining Terrorism in El Salvador: "La Matanza" », 109.

the lack of parallel action against those who murder and kidnap university professors, doctors, labor leaders, campesinos and government workers⁶⁷⁶.

L'approche suivie par Kirkpatrick lorsqu'elle considérait le conflit salvadorien ne consistait aucunement à déterminer « qui faisait quoi à qui » puis à conclure, en fonction des méthodes utilisées par chaque acteur, qui devait ou non être qualifié de « terroriste ». Comme le révèle un télégramme de l'ambassade américaine récemment déclassifié, lors d'un voyage de plusieurs jours en Amérique centrale en février 1983, soit quelques semaines seulement après le discours de l'ambassadeur Hinton sur les exactions des « escadrons de la mort », Kirkpatrick eut une longue discussion avec D'Aubuisson (voir annexe n° 5, « Entretien Kirkpatrick - D'Aubuisson, 14 février 1983 »). A cette occasion, elle ne fit aucune mention de la violence des « escadrons de la mort » ou des forces armées, ne critiqua ni ne questionna à aucun moment son interlocuteur sur ce sujet si ce n'est au cours des tous derniers instants de cet entretien, qui prit fin de la manière suivante :

She told D'Aubuisson that she had heard in several places that D'Aubuisson was a terrorist, a man who uses violence to achieve his goals, who intimidated his opponents with threats of the use of force. The people of El Salvador had made it clear to its leaders that democracy was the process they desired. She told D'Aubuisson that she hoped ARENA would remain within the democratic process. D'Aubuisson assured her ARENA would do so⁶⁷⁷.

Suite à ses propos d'introduction, l'ambassadrice américaine aux Nations Unies avait consacré la presque totalité de son intervention non pas à des études de cas qui auraient permis de déterminer qui étaient, au Salvador, les « terroristes », mais bien plutôt à une discussion théorique des affinités très fortes existant, selon elle et selon de nombreux autres participants à cette conférence, entre le « terrorisme » et le « totalitarisme ». Pour Kirkpatrick en effet, au cœur de ces deux concepts se trouvait la même conception de la violence comme outil politique pouvant s'appliquer à la société dans son ensemble et donc notamment aux populations civiles. De plus, la principale puissance « totalitaire », l'Union Soviétique, était également le principal allié et soutien des groupes « terroristes » à travers le monde. Enfin, ces derniers avaient très souvent pour objectif de créer des sociétés « totalitaires » :

The affinities between terrorism and totalitarianism are multiple. Both politicize society. The totalitarian makes society, culture, and even personality the objects of his plans and actions; the terrorist sees the whole of society as the object of his violence and his war. Both regard violence

⁶⁷⁶ Pickering, 25 novembre 1983.

⁶⁷⁷ Télégramme de l'ambassadeur américain à Caracas au Secrétaire d'état, 14 février 1983, déclassifié suite à une demande FOIA, Digital National Security Archives, 00779.

as an appropriate means to their political ends. Both use it as the instruments of first resort. Both reject the basic moral principles of Judeo-Christian civilization. Both act in the name of a higher morality, whose transcendent ends demand the violation of conventional morality and the sacrifice of people whose membership in the old society makes them expendable. [...] But there are two other important links between totalitarianism and terrorism. First, the most powerful totalitarian state of our time is also the principal supporter and sponsor of international terrorism. Second, those who pursue power by using terrorism generally aspire to form totalitarian societies⁶⁷⁸.

Dans la pratique, la politique reaganienne vis-à-vis du Salvador suivit la logique de l'aide à des gouvernements « autoritaires » afin d'éviter l'arrivée au pouvoir de forces « totalitaires » dans cette région du monde. Dans ses discours publics, ce ne fut par contre jamais à cette théorie que Reagan fit référence pour convaincre le peuple américain du bien-fondé de telles politiques, privilégiant au contraire le discours de la promotion de la liberté et celui de la lutte contre le « terrorisme ». Plutôt que de rappeler que les alliés américains étaient en effet des états « autoritaires » ne respectant souvent pas les Droits de l'homme, ces discours lui permirent de poursuivre une même politique en présentant cette fois le Salvador comme étant, au contraire, un état modéré luttant aux côtés des Etats-Unis et de l'Occident dans son ensemble contre les « terroristes », et donc pour la liberté et la démocratie.

Absente de la rhétorique publique reaganienne, l'opposition entre états autoritaires et totalitaires avait valu à Kirkpatrick d'être nommée comme ambassadrice aux Nations Unies et fut bel et bien la logique suivie dans les faits par le gouvernement Reagan. Il est donc important de noter à quel point elle était incompatible avec la logique informant le discours sur le « terrorisme ». En choisissant de soutenir un état autoritaire face à un ennemi totalitaire posant une menace bien plus sérieuse, les Etats-Unis acceptaient la notion selon laquelle leurs alliés allaient recourir, dans leur combat légitime contre le « totalitarisme », à des méthodes probablement très violentes. Il s'agissait là d'une décision de nature réaliste, et c'était précisément parce qu'ils avaient le courage et la lucidité de voir au-delà de la violence de ces méthodes et de concentrer leur regard sur le véritable danger, existentiel lui, posé par l'Union Soviétique que les conservateurs faisaient preuve de « clarté morale », contrairement à des « socio-démocrates » (*liberals*) accablés, surtout depuis la Guerre du Vietnam, par l'« équivalence morale ». Cette logique était donc diamétralement opposée au discours sur le « terrorisme » qui affirmait lui que les Etats-Unis déterminaient leurs alignements à travers le monde en fonction de la nature des méthodes

678 Kirkpatrick, «The Totalitarian Confusion », dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 57.

utilisées par tel ou tel, et considéraient par principe tout acteur recourant à certaines méthodes comme un ennemi non seulement des Etats-Unis mais également du monde « libre » et « civilisé » dans son ensemble.

Ces deux logiques étaient donc incompatibles, ces contradictions ne demeurant invisibles des discours du président Reagan que parce qu'il fut capable, dans un contexte d'énonciation unidirectionnel protégé, de maintenir le silence presque total sur la nature des méthodes des alliés américains. En effet, une approche objective comme celle revendiquée par Kirkpatrick elle-même et se proposant simplement d'étudier « qui faisait quoi à qui » mène nécessairement à la conclusion selon laquelle les forces salvadoriennes et les « escadrons de la mort » recouraient très souvent au « terrorisme ».

Taylor et Vanden concluent leur étude sur le terrain de la violence au Salvador par la critique suivante :

The term [terrorism] is used to describe all the activities of the opposition forces against the status quo, *while the documented terrorism of the security forces is ignored or rationalized, since it may be a necessary excess to keep the current Salvadoran regime in power.* [...] Unfortunately, this one-sided perspective is strongly influenced by « vital national interests » and other politically powerful concerns that tend to distort, pervert, and/ or obscure the totality of circumstances surrounding specific incidents. El Salvador is a classic example of this phenomenon. The number of *hidden agendas* that play uniquely on the definitions of « what terrorism is » and « who terrorists are » clouds the *factual issues*. [...] *Terrorism becomes a clever policy tool that allows the United States to discredit its enemies and delegitimize the opposition forces in El Salvador.* The definition of the concept *becomes political*; its application is *a function of policy objectives, not / empirical reality*. Indeed, one is reminded of Ambassador Jean Kirkpatrick's now famous distinction between friendly regimes that are authoritarian –El Salvador?- and unfriendly regimes that are on their face totalitarian – the FDR?⁶⁷⁹

S'il est possible en effet qu'un lien existe entre le caractère « totalitaire » d'un état et sa propension à recourir à des pratiques de nature « terroristes », rien n'empêchait des régimes qui n'étaient « que autoritaires » d'utiliser, eux aussi, de telles méthodes. Au cœur de la réflexion de Kirkpatrick se trouvait la notion selon laquelle les pires ennemis de la liberté et les pires agents de la violence à travers le monde étaient les états :

Most important of all: the defining quality of those twentieth-century tragedies is their roots in the deliberate decisions of persons who gained control over the instruments of government. [...] These authorities justified their policies – as authorities always do – by reference to a public purpose: a vision (however diabolic) of a public good that grants permission to torture, murder, and otherwise indulge aggressive instincts⁶⁸⁰.

679 Taylor and Vanden, « La Matanza », 115-116.

680 Kirkpatrick, « Dictatorships and double standards », 84.

Dans les faits, la pratique américaine, informée par l'opposition entre états « autoritaires » et « totalitaires » et présentée comme une lutte pour la démocratie et contre le « terrorisme », eut pour effet de reproduire le système des « deux poids deux mesures » qui avait informé les politiques de Carter, et donc de placer les Etats-Unis, ironiquement étant donné les écrits de Kirkpatrick, du côté d'une violence étatique atteignant des populations civiles.

La Doctrine Reagan de soutien à des insurrections anti-communistes à travers le monde opposait elle, comme s'il s'agissait là de deux concepts mutuellement exclusifs, les « terroristes » et les « combattants de la liberté », une position qui avait été au cœur des propos de nombreux participants, israéliens et américains, aux conférences de Jérusalem en 1979 et de Washington en 1984, et dont Peter Sederberg critiquait la nature simpliste, et a-historique :

Throughout our bloody history, human beings have chosen evil means to pursue apparently laudable goals. One of the reasons we recollect the war against Hitler with a degree of fondness is because it was one case where the enemy represented a happy coincidence of evil means and evil ends. Perhaps evil means have a corrupting effect on the purposes for which they are used, but we can hardly examine this complex problem of moral corruption without first recognizing the moral element being corrupted⁶⁸¹.

Lors des débats des Nations unies sur l'auto-détermination dans les années 1950 et 1960, les représentants des « mouvements de libération nationale » et leurs supporters parmi les pays non-alignés et du bloc soviétique insistèrent sur leur droit à recourir à la force afin de parvenir à l'auto-détermination ou à l'indépendance nationale. Au cours des débats sur le « terrorisme international » ils rejetèrent, dès le début des années 1970, l'idée selon laquelle les membres de ces mouvements pourraient être qualifiés de « terroristes », la défense la plus fameuse de ce point de vue ayant certainement été proposée par Yasser Arafat lors de son tout premier discours devant l'Assemblée générale en 1974 :

The difference between the revolutionary and the terrorist lies in the reason for which each fights. For whoever stands by a just cause and fights for the freedom and liberation of his land from the invaders, the settlers and the colonialists cannot possibly be called terrorist⁶⁸².

Alors qu'ils venaient d'affirmer la nécessité vitale de rejeter sans aucune ambiguïté une telle logique, les participants aux deux conférences organisées par le Jonathan Institute tout comme le président Reagan se rendirent pourtant coupables de la même erreur conceptuelle. En effet, de la même manière que les concepts de *jus ad bellum* et de *jus in bello* sont indépendants l'un de l'autre, l'agresseur comme sa victime combattant en utilisant des moyens justes ou injustes, tout

⁶⁸¹ Peter C. Sederberg, *Terrorist Myths: Illusion, rhetoric, and reality* (New Jersey: Prentice Hall, 1989) 38.

⁶⁸² A/PV.2282.

conflit pouvait mettre face à face des acteurs luttant pour la liberté et utilisant des méthodes relevant ou non du « terrorisme », et des acteurs ne luttant pas pour la liberté dont les méthodes étaient, ou non, de nature « terroristes ». Après avoir cité les propos du Sénateur Jackson en 1979 et de Benzion Netanyahu en 1984⁶⁸³, Ganor écrit ainsi :

*Surprisingly, many in the Western world have accepted the mistaken assumption that terrorism and national liberation are two extremes in the scale of legitimate use of violence. The struggle for « national liberation » would appear to be the positive and justified end of this sequence, whereas terrorism is the negative and odious one. It is impossible, according to this approach, for any organization to be both a terrorist group and a movement for national liberation at the same time. In failing to understand the difference between these two concepts, many have, in effect, been caught in a semantic trap laid by the terrorist organizations and their allies. They have attempted to contend with the clichés of national liberation by resorting to odd arguments, instead of stating that when a group or organization chooses terrorism as a means, the aim of their struggle cannot be used to justify their actions*⁶⁸⁴.

Au contraire, au cours de ses six premières années à la Maison blanche, le sujet de la nature potentiellement « terroriste » des méthodes auxquelles recouraient les Contras dans leur lutte contre les Sandinistes ne fut abordé qu'une fois par le président Reagan, lors du débat télévisé de 1984. Dans ces discours mentionnant les Moudjahidines, il n'entra jamais dans les détails du rôle américain, le soutien à ceux qui luttèrent contre les forces soviétiques ayant envahi l'Afghanistan, bien que de notoriété publique, relevant d'une opération « secrète » (*covert*) et n'ayant donc aucune existence officielle. Quand il fit référence aux Moudjahidines, ce fut essentiellement pour les présenter comme les « équivalents moraux des pères fondateurs américains » et comme des « combattants de la liberté », une rhétorique insistant uniquement sur la moralité des objectifs poursuivis par ceux-ci, à savoir repousser les troupes soviétiques ayant envahi leur pays, sans que le sujet des méthodes auxquelles ils avaient recours pour ce faire ne soit, lui, mentionné. Faisant référence à l'étude produite par Brody, Albert Jongman et Alex Schmid proposaient un tableau bien différent :

This depressing account of a teacher being assassinated in front of his class, of women being gang-raped or disemboweled, of a mother having to watch the beheading of her baby, of a Contra drinking the blood of victims, matches in inhumanity anything which the elite press's front pages, chronicling anti-Western international terrorism, have presented us in their selective attention to

⁶⁸³ Benzion Netanyahu avait déclaré notamment : « In contrast to the terrorist, no freedom fighter has ever deliberately attacked innocents. He has never deliberately killed small children, or passersby in the street, or foreign visitors, or other civilians who happen to reside in the area of conflict or are merely associated ethnically or religiously with the people of that area ». Benzion Netanyahu dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 27.

⁶⁸⁴ Ganor, *Defining Terrorism*.

human victimization⁶⁸⁵.

Comme le suggèrent ces silences présidentiels, et le fait que toute analyse sur le terrain des activités de ces mouvements insurrectionnels mettrait en lumière des pratiques correspondant souvent à la définition implicite du « terrorisme » informant les accusations portées par Reagan contre le FMLN notamment, la tendance de tant d'hommes politiques à accepter eux aussi la notion selon laquelle les concepts de « terroristes » et de « combattants de la liberté » seraient mutuellement exclusifs ne semble pas aussi « surprenante » ou « étrange » que Ganor le n'écrivait. Mis en avant par les pays non-alignés et du bloc soviétique afin de protéger les groupes insurrectionnels qu'ils soutenaient contre l'étiquette de « terroristes », cet argument fut également déployé par le gouvernement Reagan lorsqu'il eut besoin lui aussi de s'assurer que les groupes insurrectionnels auquel il apportait son soutien ne soient pas, eux non plus, qualifiés de « terroristes ». Ces similitudes dans le discours ne sont donc « surprenantes » ou « étranges » que si l'on considère que les Etats-Unis ne pouvaient pas, par principe, soutenir des groupes recourant à des méthodes « terroristes », que les « terroristes » étaient par définition ces groupes opposés aux intérêts des Etats-Unis, qu'ils étaient donc les seuls à avoir besoin de se protéger contre des accusations pour « terrorisme », et donc les seuls également à avoir intérêt à manipuler le discours sur le « terrorisme ».

Cette position semble être précisément celle qui informait l'analyse de Ganor, comme le suggère le passage suivant :

This approach strengthens the attempt *by terrorist organizations* to present terrorism and the struggle for liberation as two contradictory concepts. *It thus plays into the terrorists' hands* by supporting their claim that, since they are struggling to remove someone they consider a foreign occupier, they cannot be considered terrorists⁶⁸⁶.

Le discours sur le « terrorisme » était donc un discours profondément ancré dans le cadre idéologique plus large qui domina le discours politique américain des 45 années ayant suivi la Deuxième guerre mondiale, celui de la Guerre froide, un discours décrit ainsi par George Kennan, l'un de ses architectes, au cours d'une interview en 1996 :

We had accustomed ourselves, through our wartime experience, to having a great enemy before us who had to be considered capable and desirous of doing everything that was evil and bad for us. And as our attention shifted then from Hitler's Germany to what was now the other greatest military power in Europe, we began to attach these sorts of extremist views to Russia, too. We

⁶⁸⁵ Albert J. Jongman and Alex P. Schmid, *Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, & literature* (New Brunswick: Transaction books, 1988) 17.

⁶⁸⁶ Ganor, *Defining Terrorism*.

like to have our enemies in the singular, our friends, if you will, multiple. But the enemy must always be a center, he must be totally evil, he must wish all the terrible things that could happen to us – whether [that] made sense from his standpoint or not ... Carrying wartime extremisms into a period which was nominally one of peace... is one of the great fundamental causes of the Cold War⁶⁸⁷.

Inscrit dans le discours de la Guerre froide, le discours sur le « terrorisme » complétait et renforçait encore le manichéisme de ce dernier. Par exemple, d'après le cadre binaire de la Guerre froide, le fait que les Moudjahidines luttassent contre l'Union Soviétique était un argument suffisant pour les placer du côté du « monde libre » et de la lutte pour la démocratie, nonobstant la nature profondément anti-démocratique du régime politique islamiste ultra-conservateur au nom duquel ils affirmaient très ouvertement combattre. Le discours sur le « terrorisme » confirmait, lui, qu'ils luttassent effectivement bien contre une cause noble, puisque les ennemis « totalitaires » étaient également au cœur de la menace « terroriste », et qu'ils appartenaient bien au monde civilisé et libre puisque celui-ci était la cible privilégiée des « terroristes », la question du « terrorisme » des Moudjahidines ne se posant pas puisqu'ils étaient des « combattants de la liberté ».

Dans le discours développé par le président Reagan, la division du monde des possibilités politiques entre « les terroristes » et « les combattants de la liberté » correspondait à celle, tout aussi binaire, entre « terroristes » du FMLN soutenus par les États « totalitaires » ennemis de la liberté et l'État du Salvador luttant contre le « terrorisme » et défendant la liberté et la démocratie. Selon la définition implicite du « terrorisme » informant les accusations portées par le président Reagan contre les ennemis des États-Unis, ce concept s'appliquait tout autant aux « mouvements de libération nationale », des entités non-étatiques, qu'aux États, Reagan utilisant même à plusieurs reprises l'expression « États terroristes » pour condamner ces derniers.

Dans un contexte d'énonciation public uni- et parfois bi-directionnel protégé qui permettait au président américain de faire le silence sur les méthodes utilisées par les alliés des États-Unis, cette définition implicite était sans conséquences. Elle n'offrait par contre aucun argument permettant de faire face à des accusations pour « terrorisme » portées contre les politiques américaines, que cela soit pour leur aide à des entités non-étatiques, dans le cadre de la Doctrine Reagan, ou pour leur soutien à certains États. Ces difficultés ont conduit le Groupe de travail sur le combat contre le terrorisme dirigé par Bush à ne pas proposer de définition officielle de ce

⁶⁸⁷ Zulaika, *Terrorism : The Self-Fulfilling Prophecy*, 136.

concept, Peck ayant expliqué que toute conclusion permettant d'accuser les ennemis des Etats-Unis aurait également couvert certaines méthodes utilisées par les Etats-Unis ou certains de leurs alliés, qu'il s'agisse d'états ou d'entités non-étatiques. C'est une analyse des positions défendues par les représentants de l'exécutif américain dans un contexte d'énonciation public multidirectionnel beaucoup plus exposé, le Congrès, et de celles mises en avant par leurs alliés républicains et leurs adversaires démocrates, qu'il s'agit donc de mener pour mesurer l'efficacité de cette stratégie d'évitement de l'exécutif.

Deuxième partie

*Le Congrès face aux contradictions du discours présidentiel : les stratégies de
compartimentation (1971-1991)*

Dans son entreprise de création et de communication d'un tout nouveau discours politique sur le « terrorisme », le président Reagan avait bénéficié d'avantages significatifs par rapport aux contre-pouvoirs traditionnels du système américain. Si certains désaccords étaient apparus sur des points précis ayant à voir notamment avec la question de la légitimité et de l'efficacité du recours à la force armée dans la lutte contre le « terrorisme », le message de l'exécutif sur la nature même de la « menace terroriste » avait, quant à lui, été remarquablement stable tant il fut essentiellement l'émanation d'une seule voix, celle du président.

A l'opposé d'une branche exécutive qui possède toute une bureaucratie dédiée aux questions internationales à temps plein, le Congrès est incapable d'un réel suivi ou d'une véritable continuité, l'attention et les efforts des deux chambres étant dispersés à travers de nombreux comités et sous-comités et n'étant que rarement concentrés au même moment sur une même question. L'exécutif bénéficie également, grâce à une multitude d'agences de renseignements et à ses ambassades à travers le monde, d'un véritable monopole de l'information sur lequel est d'ailleurs fondée l'absence presque totale de la troisième branche, la Cour suprême, dans les questions de politiques étrangère et de sécurité nationale, celle-ci considérant ne pas disposer de moyens indépendants suffisants pour vérifier et évaluer le sérieux d'une menace et en déférant dans ce domaine à l'exécutif⁶⁸⁸.

En outre, les deux partis sont loin de proposer, au Congrès, un discours unique identifiable sur les questions de politique étrangère. Pour des raisons institutionnelles tout d'abord puisqu'il n'existe pas, contrairement par exemple au Royaume-Uni, de porte-parole officiel de l'opposition : dans la mesure où certains élus peuvent s'exprimer de manière crédible sur de tels

⁶⁸⁸ Vincent Michelot, *L'empereur de la Maison-Blanche* (Paris : Armand Colin, 2008) 144.

sujets, parce qu'ils siègent par exemple à la Commission des affaires étrangères du Sénat (*Committee on Foreign Relations*) ou la Commission sur le renseignement de la Chambre (*Select Committee on Intelligence*), ils ne présentent que leurs positions personnelles et non celles de leur parti. Pour des raisons politiques également, le domaine des relations internationales étant celui où la discipline partisane est la plus souple et où de véritables différences existent au sein même des deux grands partis, comme notamment des réticences profondes parmi toute une section des conservateurs vis-à-vis d'opérations militaires à l'étranger ou encore les positions des « faucons » (*hawks*) — farouchement en faveur de la militarisation, par contraste avec les « colombes » (*doves*) — souvent défendues par les Démocrates des Etats du Sud⁶⁸⁹.

Pour toutes ces raisons, il serait donc absurde de se lancer à la recherche d'un « discours » du Congrès sur le terrorisme pouvant être comparé et contrasté avec le discours présidentiel sur le sujet puisqu'il ne pouvait, par définition, pas exister. L'analyse doit donc s'attacher plutôt à décrire les positions et arguments mis en avant par les représentants de l'exécutif lors d'une série de débats ayant eu lieu devant la Chambre et le Sénat sur le sujet du « terrorisme ». Il s'agit de déterminer dans quelle mesure ces apports peuvent être considérés comme constituant un discours homogène sur le « terrorisme », et de comparer celui-ci, proposé dans un contexte d'énonciation public multidirectionnel souvent hostile, avec celui mis en avant par le chef de l'exécutif dans un contexte d'énonciation plus protégé.

L'analyse doit également s'efforcer de décrire les positions et arguments défendus par les élus démocrates et républicains lors de ces débats, afin de déterminer dans quelle mesure, lors de la décennie ayant précédé l'arrivée de Reagan au pouvoir puis lors de celle au cours de laquelle celui-ci donna naissance au discours sur le « terrorisme », le concept était ou non contesté au sein même des principales instances du pouvoir américain.

Les années 1970 tout d'abord constituent une période au cours de laquelle le Congrès s'efforça, suite à la Guerre du Vietnam, au scandale du Watergate et à une série de révélations quant à certaines pratiques de la CIA, de jouer un rôle plus actif dans le domaine des affaires étrangères en adoptant par exemple le War Powers Act de 1973 mais surtout en imposant, un an plus tard, tout un ensemble de conditions à l'aide étrangère américaine. Une analyse des débats sur l'aide à des pays comme le Brésil, la République dominicaine ou le Guatemala révèle en effet qu'au cœur de la critique démocrate de l'aide à certains régimes historiquement alliés des Etats-Unis se

⁶⁸⁹ Michelot, *L'empereur de la Maison-Blanche*, 142-143.

trouvait la question du rôle du soutien américain à la mise en place de systèmes souvent très répressifs conduisant à des violations systématiques des Droits de l'homme et à ce que plusieurs élus appelèrent une forme de « terrorisme d'Etat ». Une étude de documents de la CIA déclassifiés depuis démontre, quant à elle, que durant cette période ayant précédé la véritable naissance du discours américain sur le « terrorisme », ce concept était essentiellement utilisé par l'agence de renseignement américaine pour faire référence au « terrorisme de droite » (*right-wing terrorism*) des « escadrons de la mort » (*death squads*), des forces nominale ment indépendantes du pouvoir mais décrites dans ces documents comme ayant en fait des liens très étroits avec les forces de sécurité de ces régimes. L'analyse des toutes premières auditions ayant porté sur le sujet du « terrorisme international » démontre quant à elle à quel point la signification de ce concept était à l'époque des plus floue. Ces difficultés seront confirmées en 1979, l'échec du projet de loi visant à créer une liste des Etats soutenant le « terrorisme international » s'expliquant en grande partie par l'incapacité du Sénat à se mettre d'accord sur une définition claire de ce concept.

Pour la période des années Reagan puis Bush, l'analyse se concentre essentiellement sur les conflits ayant été au cœur du discours présidentiel sur le « terrorisme », les deux mandats de l'ancien gouverneur de Californie y occupant par conséquent une place prépondérante. Il s'agit tout d'abord des débats concernant l'aide américaine au Salvador, puis de ceux concernant les Contras, en parallèle avec les préoccupations principales de l'exécutif.

Enfin, deux cas d'étude mettent en lumière la nature profondément multiple et complexe des questions soulevées par la question du « terrorisme », le Congrès se dégageant ici davantage de la pression de l'exécutif. Le cas de l'Afrique du Sud tout d'abord, où Démocrates et Républicains furent en désaccord absolu quant à l'identité des « terroristes » impliqués dans ce conflit, les premiers militant pour un régime de sanctions contre un régime d'Apartheid qui était pour eux un « Etat terroriste », les seconds suggérant au contraire que de telles mesures ne feraient qu'affaiblir un pays appartenant au monde libre et luttant contre les « terroristes » de l'ANC. Le cas d'Israël ensuite, où comme le montrent notamment les débats sur le PLO Compliance Act de 1991, il existait un consensus absolu, entre Démocrates et Républicains, sur l'identité des « terroristes », la seule question étant de savoir s'il était nécessaire ou non d'élargir la définition utilisée par l'exécutif afin de déterminer dans quelle mesure les Palestiniens avaient effectivement renoncé au « terrorisme ».

Le concept de « terrorisme » fut donc, au cours des vingt années où la Guerre froide avait atteint son paroxysme, profondément contesté au sein même du pouvoir américain, les représentants de l'exécutif développant dans un contexte d'énonciation public multidirectionnel hostile des positions très différentes et beaucoup moins assurées que celles mises en avant dans un contexte unidirectionnel et sécurisé par le président Reagan ou son Secrétaire d'état. Les positions des Démocrates et des Républicains semblaient quant à elles démontrer non pas une opposition absolue et de principe au « terrorisme » mais bien plutôt une tendance à faire appel à ce concept dans les seuls contextes où il leur permettait d'expliquer ou de justifier leur soutien ou leur opposition à des politiques plus larges. Il n'existait donc pas un mais plusieurs discours américains sur le « terrorisme », démontrant à quel point la notion selon laquelle les Etats-Unis étaient opposés au « terrorisme » n'avait guère de sens tant que ce terme n'avait pas été clairement défini.

Chapitre I

Les Débats des années 1970 : « Terrorisme d'état » contre « terrorisme » des groupes : L'Ouest contre le Reste

Avant qu'il ne devienne un élément central du discours présidentiel américain, le terme de « terrorisme » avait fait l'objet, au Congrès américain, d'usages multiples et variés. De 1971 à 1973, par exemple, pour faire référence aux méthodes de certains régimes répressifs d'Amérique latine dont beaucoup de législateurs pensaient qu'ils ne devaient plus, pour cette raison, recevoir le soutien des Etats-Unis. En 1974, pour faire référence, lors des toutes premières auditions sur le « terrorisme international », tout autant à des actes commis par des groupes révolutionnaires que par des Etats. Entre 1975 et 1979, pour condamner la pratique des « disparitions forcées » et les persécutions religieuses en Amérique latine.

Au cours des années 1970, marquées par une majorité très large des Démocrates dans les deux chambres⁶⁹⁰, un Congrès plus activiste s'efforça d'imposer des conditions à l'aide étrangère américaine, et de la conditionner notamment aux progrès effectués par les récipiendaires dans le domaine des Droits de l'homme, une politique contre laquelle le gouvernement Nixon et notamment Henry Kissinger, son Secrétaire d'état et Conseiller à la Sécurité nationale, allaient lutter de pied ferme. Une analyse de documents déclassifiés permet en effet de mettre en lumière la distance ayant existé à l'époque entre le discours public et le discours privé du chef de la diplomatie américaine, et d'illuminer l'attitude passive des Etats-Unis durant la période de la mise en place, en Amérique latine, de l'Opération Condor.

⁶⁹⁰ Jusqu'en 1978, les Démocrates eurent plus des 2/3 des sièges à la Chambre, et plus de 60 sièges au Sénat, des majorités leur permettant de passer outre au veto présidentiel et de ne pas être à la merci de la filibuste.

Enfin, l'analyse des discussions sur le projet de loi proposé par Jacob Javits et Abraham Ribicoff souligne l'étendue des difficultés à définir le « terrorisme » et les conséquences pratiques de celles-ci, en l'occurrence l'abandon pur et simple de ce projet législatif malgré la domination d'une majorité démocrate.

I.1 La question des Droits de l'homme en liaison avec le « terrorisme »

La Guerre du Vietnam mit fin au consensus bipartisan sur la politique étrangère américaine et ouvrit la porte à la remise en cause, par exemple, du bien-fondé du soutien aux régimes autoritaires confrontés à des mouvements populaires « communistes⁶⁹¹ ». En Amérique latine notamment, les Démocrates allaient insister sur la nécessité de lier toute aide américaine au respect des Droits de l'homme, les toutes premières discussions sur la question révélant, dans les cas peu nombreux où cette terminologie fut utilisée, l'existence de désaccords profonds, au sein même du pouvoir américain, quant à la signification du mot « terrorisme » et à l'identité des « terroristes » dans cette région du monde.

I.1.1 Amérique latine : aide au « terrorisme d'état » ou lutte contre le « terrorisme » de gauche ? (1971-1973)

La question des Droits de l'homme et de leur respect par des gouvernements recevant une aide économique ou militaire de la part des Etats-Unis fit son apparition pour la première fois de façon formelle au Congrès américain dans le *Foreign Assistance Act* de 1961, la section 502 B stipulant que l'un des objectifs principaux de la politique étrangère des Etats-Unis devait être de promouvoir « the increased observance of internationally recognized human rights by all countries ». Mais, comme le note Michael McClintock, « Not until the early 1970s, however, did human rights provisions in the Foreign Assistance Act go beyond vague expressions of good intentions, or provide a serious legislative stricture on executive actions⁶⁹² ».

Il fallut ainsi attendre 1971 pour que soit avancée devant le Sénat l'idée d'une loi qui

⁶⁹¹ David F. Schmitz, *The United States and Right-Wing Dictatorships, 1965-1989* (NY: Cambridge University Press, 2006) 142.

⁶⁹² Michael McClintock, *The American Connection, Volume Two: State Terror and Popular Resistance in Guatemala* (London: Zed Books, 1985) 184.

conditionnerait l'aide apportée aux forces armées ou de police d'un état au respect des Droits de l'homme. Le 13 juillet 1971 William Proxmire, sénateur démocrate du Wisconsin, fit ainsi référence à la situation au Guatemala où 600 personnes avaient été « brutalement terrorisées » lors du récent état de siège et déclara :

My concern is if we are giving emergency assistance in the form of funds to the Guatemalan police and those *police in turn are engaged in terror or in violation of human rights* that appears this conspicuous it seems to me we *should know about it and act to eliminate the funds for that program*⁶⁹³.

Cette analyse fut rejetée par le représentant du Département d'Etat, dont les propos donnent une idée du véritable gouffre séparant les positions de critiques comme Proxmire et celles de l'exécutif sur la nature du régime guatémaltèque, l'étendue et le sérieux des violations des Droits de l'homme dont ce dernier était responsable, mais aussi sur le sens à donner au concept de « terrorisme » dans un tel conflit. Charles Meyer, Assistant au secrétaire d'état en charge des affaires inter-américaines, expliqua ainsi :

[These acts took place] after a series of brutal street killings of policemen *by the terrorist organizations*. In the 10 weeks preceding November 13, when the state of siege was put into effect, 15 policemen were murdered *by leftist terrorists*. [I have] lived through states of siege. They can be called curfew. In any case, it is a procedure authorized in their Constitution and has been approved by their Congress⁶⁹⁴.

Après que le sénateur démocrate ait à nouveau mentionné la mort de 600 personnes lors de cet état de siège, Meyer insista sur le fait qu'il ne s'agissait là que d'allégations et affirma :

*We don't have a count and we have no way of knowing who was murdered. The Guatemalan Government has been faced with a problem of urban terrorism and the problem of rural terrorism. [...] The concern of the Guatemalan Government is to achieve an open political atmosphere free from terrorism. [There is] absolutely no evidence that our public safety program contributes to police terror or human rights violations*⁶⁹⁵.

⁶⁹³ « Foreign Assistance and Related Programs Appropriations », FY72, Subcommittee on Foreign Operations and Related Agencies Appropriations, Committee on Appropriations, US Senate, 13 juillet 1971. En décembre 1971, le directoire de l'Association Américaine d'Etudes Latino-Américaines (LASA) condamna ce qu'elle appelait « *semi-official and official rightist terror in Guatemala* » et insista explicitement sur le rôle des *Etats-Unis* dans ce conflit : « It is impossible to ignore *the complicity of the US in this repression*, through its *support of the Arana regime, and most particularly through its police and military programs* ». En avril 1973, LASA publia un rapport sur la situation au Guatemala conclut : « It should be clear that the situation in Guatemala in 1971 was *not a temporary aberration or excess in a generally democratic system*. Rather, it was *part of a system of official terror and repression* ». Latin American Studies Association, Ad Hoc Committee on Guatemala, *Report*, 15 April 1973, cité dans McClintock, *The American Connection*, 101.

⁶⁹⁴ « Foreign Assistance and Related Programs Appropriations, FY72 », Subcommittee on Foreign Operations and Related Agencies Appropriations, Committee on Appropriations, US Senate, 13 juillet 1971. Bobst Library, New York University.

⁶⁹⁵ « Foreign Assistance and Related Programs Appropriations, FY72 », 13 juillet 1971. Kleine, vice-coordonateur du bureau latino-américain pour l'Alliance pour le Progrès, affirma lui que « The opportunities for undertaking

Guère convaincu par les réponses des représentants de l'exécutif sur la situation au Guatemala ou dans d'autres pays comme notamment le Brésil⁶⁹⁶, Proxmire expliqua que le Congrès devrait certainement considérer pour la toute première fois l'adoption d'une loi visant à rejeter toute assistance à un pays qui avait, selon les Nations Unies ou l'Organisation des Etats Américains, violé les Droits de l'homme de ses citoyens⁶⁹⁷, une proposition à laquelle le Département d'Etat déclara immédiatement ne pas être favorable.

Quelques mois plus tard, un rapport produit par Pat Holt⁶⁹⁸ à la demande de Frank Church, président du Subcommittee on Western Hemisphere Affairs du Sénat⁶⁹⁹, fut lui aussi très critique des effets d'une aide américaine aux forces de sécurité du Guatemala⁷⁰⁰ qui identifiait les Etats-Unis au « terrorisme » de ces dernières :

The Mendez Administration [...] saw the beginning of terror from the right carried out by clandestine organizations which were at least to some extent inspired by the Army and manned by « off-duty » Army personnel. The two most prominent of these have been La Mano Blanca (the White Hand) and Ojo por Ojo (an Eye for an Eye). [...] The argument in favor of the public safety program in Guatemala is that if we don't teach the cops to be good, who will? The argument against is that after 14 years, on all the evidence, the teaching hasn't been absorbed. Furthermore, the US is politically identified with police terrorism⁷⁰¹.

corrective actions against the activities of such squads to the extent they exist are increased by the improved capacity of the civilian police forces ». Le sénateur du Wisconsin répliqua : « The best evidence would be *if you have a situation where these reigns of terror or these political killings, whatever they are, had been eliminated or at least sharply reduced.* » Puis Proxmire demanda au représentant d'AID : « Is there any evidence at all to show that there has been any progress? Is there any evidence here that it has worked the other way »? Kleine se contenta de répondre : « Mr Chairman, *we have no evidence that it is on the increase* ». « Foreign Assistance and Related Programs Appropriations, FY72 », 13 juillet 1971.

⁶⁹⁶ John Crimmins, représentant du Département d'Etat, avait déclaré à propos du Brésil: « *The « death squad » situation in Brazil, to which you referred on hearing our testimony, has had an unfortunate history in that country. Participants are reported to include police, civilian, and military personnel. I would not attempt to defend « police vigilantism » but would point out that this phenomenon is not unknown in other countries, including our own, when, on occasion, the police have become frustrated with their inability to deal with criminal elements through due process procedures* ». Letter from John Crimmins, Acting Assistant Secretary, Department of State, 4 août 1971, « Foreign Assistance and Related Programs Appropriations, FY72 », 13 juillet 1971.

⁶⁹⁷ « Foreign Assistance and Related Programs Appropriations, FY72 », 13 juillet 1971.

⁶⁹⁸ Guatemala and The Dominican Republic, A Staff Memorandum prepared for the use of the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Relations, US Senate, 30 décembre 1971, Senate 382-1 (*ci-après abrégé : S*). Bobst Library, New York University.

⁶⁹⁹ Dès 1969 Church avait initié une série de discussions devant le Comité aux Relations Etrangères du Sénat intitulées « *New Directions for the 1970s: Toward a Strategy of Inter-American Development* » au cours desquelles il indiqua très clairement à la branche exécutive qu'il était prêt à mettre fin au *Security Assistance Program* de nombre de ces pays si rien n'était fait pour tenter de minimiser certains des impacts les plus négatifs de ce dernier sur la situation des Droits de l'homme en Amérique Latine. « *New Directions for the 1970s: Toward a Strategy of Inter-American Development* », Hearings, US Senate, 1969. Bobst Library, New York University.

⁷⁰⁰ Ce rapport critiqua également l'aide américaine aux forces de sécurité de la République Dominicaine.

⁷⁰¹ S 382-1

Dans ce rapport, Holt conclut en faveur des détracteurs du programme d'aide⁷⁰², une analyse rejetée par Byron Engle, directeur de l'Office of Public Safety de l'Agence pour le développement international (*Agency for International Development*, AID), qui expliqua fin avril 1972, qu'une étude menée par son agence en collaboration avec l'ambassade américaine au Guatemala « found that US aid to the police was accepted and applauded for that matter. It definitely was not identified in any quarter with alleged acts of police terrorism⁷⁰³ ». Dans un message câblé en date du 19 mai 1970 récemment déclassifié, Nathaniel Davis, ambassadeur américain au Guatemala, avait fait référence lui aussi au groupe *Ojo por Ojo*, un nouvel « escadron de la mort » qui représentait la réponse de l'extrême droite à la violence de la gauche, était composé essentiellement d'anciens membres du Special Commando Unit of the Guatemalan Army (SCUGA), des « forces spéciales » ayant reçu quelques années plus tôt un soutien important du gouvernement américain, et dont la majorité des membres étaient des membres des forces de sécurité. Surtout, ce document contient une annotation à la main d'un membre du Département d'Etat non identifié suggérant qu'il existait, au sein même de l'exécutif américain de l'époque, des analystes qui partageaient la position défendue par Holt dans son rapport de décembre 1971 : « *This is what we were afraid of with increased public safety support*⁷⁰⁴ ».

I.1.2 Le Comité Church et le Foreign Assistance Act de 1974

Le rapport Holt et les échanges entre Proxmire et les représentants de la branche exécutive devant le Sénat furent les premiers signes annonciateurs de la volonté de la branche législative de réaffirmer le rôle que lui attribuait la Constitution dans le domaine des affaires étrangères. D'août à décembre 1973 se tinrent les toutes premières discussions sur la place devant être occupée par la protection des Droits de l'homme dans la politique étrangère américaine⁷⁰⁵. Dans le même temps, toute une série de scandales impliquant la CIA et ses actions

⁷⁰² Holt expliquait : « The Guatemalan police operate without any effective political or judicial restraints, and how they use the equipment and techniques which are given them through the public safety program is quite beyond US control. They receive their political direction from very hard-line right-wingers who have been itching for a confrontation with students. [...] On balance it seems that AID public safety has cost the United States more in political terms than it has gained in improved Guatemalan police efficiency ». S 382-1.

⁷⁰³ « Foreign Assistance and Related Agencies Appropriations For 1983 », Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, 25 avril 1972. Bobst Library, New York University.

⁷⁰⁴ May 19, 1970 [*Ojo por Ojo*], Department of State, secret cable. Digital National Security Archive.

⁷⁰⁵ « International Protection of Human Rights: The Work of International Organizations and the Role of US Foreign

au Chili mais aussi sur le territoire américain⁷⁰⁶ conduisirent le législatif à se réapproprier son rôle de contrôle (*oversight*) de l'exécutif.

Ayant considéré comme insuffisante la mise en place par Ford d'une commission dirigée par le vice-président américain et chargée de faire la lumière sur ces questions, le Sénat établit ainsi le Select Committee on Intelligence Activities et plaça à sa tête un sénateur démocrate, Frank Church. Au cours des mois suivants, ce comité allait produire 14 rapports⁷⁰⁷, concluant que les Etats-Unis avaient été impliqués non seulement dans le coup d'état contre Salvador Allende mais également dans ceux ayant eu lieu en Iran, au Guatemala et au Congo. Un rapport fut consacré à la seule question des « Alleged Assassinations Plots Involving Foreign Leaders » et un autre aux « covert operations » ayant précédé le coup d'état au Chili⁷⁰⁸.

Pour Church et l'ensemble des critiques de la direction prise par la politique étrangère américaine au cours des deux décennies précédentes, ces révélations étaient des plus troublantes car elles semblaient indiquer qu'il existait un véritable gouffre entre les principes et valeurs au nom desquels les Etats-Unis prétendaient lutter et les méthodes auxquelles ils recouraient à travers le monde afin de défendre leurs intérêts, une contradiction symbolisée par un rapport produit en 1954 par le Général Doolittle à la demande du président Eisenhower et cité dans les conclusions du Comité Church :

It is now clear that we are facing an implacable enemy whose avowed objective is world domination by whatever means and at whatever cost. There are no rules in such a game. Hitherto acceptable norms do not apply. If the United States is to survive, long-standing American concepts of « fair play » must be reconsidered. We must develop effective espionage and counterespionage services and must learn to subvert, sabotage and destroy our enemies by more clever, more sophisticated and more effective methods than those used against us. It may become necessary that the American people be made acquainted with, understand and support this fundamentally repugnant philosophy⁷⁰⁹.

Comme l'indiqua la résistance de Ford et Kissinger aux efforts du Comité Church, 20 ans après

Policy », Hearings Before the Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, House 381-26 (*ci-après abrégé : H*). Ces 15 sessions eurent lieu le 1^{er} août, les 13, 19, 20 et 27 septembre, les 3, 4, 10, 11, 16, 18, 24 et 25 octobre, le 1^{er} novembre et le 7 décembre 1973. Bobst Library, New York University.

⁷⁰⁶ En 1974, le magazine *The Progressive* allait publier un article affirmant que le directeur de la CIA, Richard Helms, avait menti au Congrès sur le rôle joué par la CIA dans le coup d'état de septembre 1973 au Chili. Puis cela allait être au tour du *New York Times* de révéler, sous la plume de Seymour Hersch, que la CIA avait conduit toute une série d'enquêtes illégales prenant pour cible des groupes et citoyens américains.

⁷⁰⁷ Rapports accessibles en ligne: http://www.aarclibrary.org/publib/contents/church/contents_church_reports.htm

⁷⁰⁸ Rapport du Comité Church.

⁷⁰⁹ Report on the Covert Activities of the Central Intelligence Agency, Appendix A, September 30, 1954 cité dans Rapport du Comité Church.

le Rapport Doolittle, la branche exécutive entendait conserver sa capacité à conduire des opérations contredisant potentiellement les valeurs et principes défendus par les Etats-Unis loin du regard et du contrôle des citoyens américains ou de leurs représentants au Congrès. Church allait pour sa part défendre des positions diamétralement opposées⁷¹⁰, insistant sur le fait que les citoyens avaient le droit de savoir ce que leur gouvernement faisait en leur nom, et que le devoir de leurs représentants était de faire toute la lumière sur ce qu'il appela le « monde secret » de ces « covert actions⁷¹¹ ». Dans une conclusion proposée à titre personnel en fin du rapport sur les « covert operations, » Church expliqua :

We help[ed] to restore democratic governments in the aftermath of the Second World War. It was *only after our faith gave way to fear that we began to act as a self appointed sentinel of the status quo. Then it was that all the dark arts of secret intervention – bribery, blackmail, abduction, assassination – were put to the service of reactionary and repressive regimes that can never, for long, escape or withstand the volcanic forces of change. We have gained little, and lost a great deal by our past policy of compulsive interventionism. Above all, we have lost – or grievously impaired – the good name and reputation of the US from which we once drew a unique capacity to exercise matchless moral leadership. Where once we were admired, now we are resented. Where once we were welcome, now we are tolerated, at best. In the eyes of millions of once friendly foreign people, the US is today regarded with grave suspicion and distrust. [We must] reject the cynical doctrine of « plausible denial. » [...] The remedy is clear. American foreign policy, must be made to conform once more to our historic ideals, the same fundamental belief in freedom and popular government that once made us a beacon of hope for the downtrodden and oppressed throughout the world*⁷¹².

Cette analyse fut au cœur d'un nouvel activisme de la part de la branche législative au cours des années suivantes puis fut reprise à son compte par la Maison blanche suite à l'élection de Jimmy Carter. En 1974, le Congrès décida ainsi de modifier les termes du *Foreign Assistance Act* afin d'y inclure pour la toute première fois des provisions sur les Droits de l'homme allant au-delà de promesses de bonnes intentions et imposant des limites spécifiques à l'action de l'exécutif. Sa Section 502 B indiquait ainsi que « no security assistance may be provided to any country the government of which engages in a consistent pattern of gross violations of internationally recognized human rights », des violations très sérieuses définies comme le recours à la torture, les traitements dégradants et inhumains, l'enlèvement ou la détention clandestine, et tout autre méthode contraire aux droits des personnes à la liberté, à la vie et à la sécurité⁷¹³.

⁷¹⁰ Voir par exemple Schmitz, *The United States and Right-Wing Dictatorships*, 130.

⁷¹¹ Church, cité dans Schmitz, *The United States and Right-Wing Dictatorships*, 130-131.

⁷¹² Volume 7: Covert Action, Rapport du Comité Church.

⁷¹³ Foreign Assistance Act of 1974, Section 502 B, cité dans McClintock, *The American Connection*, 184.

I.2 Les premières auditions sur le « terrorisme » : un concept faisant référence à des actes commis par des états ou des entités non-étatiques (1974)

En février 1974, la Commission sur la sécurité intérieure (*Committee on International Security*) organisa les toutes premières auditions portant spécifiquement sur la question du « terrorisme⁷¹⁴ ». Dans ses propos d'introduction, Richard Ichord, représentant du Missouri, mentionna une étude produite par la Commission⁷¹⁵ qui allait servir de document de référence aux discussions à venir et nota :

Of course, the study does recognize that *terrorism is not the exclusive property of leftist radical groups. It has been used by extremists, by oppressive governments.* [This study] *concerns itself primarily with terrorist groups of the revolutionary left, primarily Marxist-Leninist organizations*⁷¹⁶.

Les discussions de ce Comité portèrent essentiellement sur l'élaboration de méthodes pratiques devant permettre au gouvernement de faire face au « terrorisme⁷¹⁷ » et, si la question de la définition du concept de « terrorisme » n'y fut jamais abordée, la teneur de ces discussions indique qu'il n'existait pas d'opposition de principe à l'idée selon laquelle il pouvait s'appliquer tout aussi légitimement à des actes commis par des états ou gouvernements qu'à des actes

⁷¹⁴ Richard Ichord définit ainsi l'objectif de ces auditions : « To acquire some additional knowledge of the problem of terrorist activity on a worldwide basis and, of course, with particular emphasis on the relationship of such activity to the internal security of the United State [and] look at the existing legislation in the field and to determine if positive legislation is necessary or consider recommendations for specific action by the executive branch ». « Terrorism: Part I », Hearings before the Committee on Internal Security, House of Representatives, February 27 and 28, March 21, 22 and 26, 1974, H 481-8. Bobst Library, New York University.

⁷¹⁵ « Terrorism », A Staff Study prepared by the Committee on Internal Security", US House of Representatives, August 1, 1974, H 482-4. Bobst Library, New York University.

⁷¹⁶ Cette décision n'était guère surprenante puisque le Comité sur la Sécurité Interne avait pour devoir explicite de « make investigations from time to time of (1) the extent, character, objectives, and activities within the United States of organizations or groups, whether of foreign or domestic origin, their members, agents, and affiliates, *which seek to establish, or assist in the establishment of, a totalitarian dictatorship within the United States, or to overthrow or alter, or assist in the overthrow or alteration of, the form of Government of the United States or of any State thereof, by force, violence, treachery, espionage, sabotage, insurrection, or any unlawful means.* » Rules adopted by the 93rd Congress, House Resolution 6, January 3, 1973: Rule XI : Powers and Duties of Committees: Committee on Internal Security, H 481-8. Bobst Library, New York University.

⁷¹⁷ Le Comité traita par exemple des sujets suivants : « Recommendations for corporate and national security programs. [...] The establishment of a special intelligence unit to fight terrorism. [...] Criticism of US policy regarding payment of ransoms for kidnapped Government personnel. [...] Background information on the Symbionese Liberation Army and Black Muslims ». Hearings before the Committee on Internal Security, House of Representatives, « Terrorism: Part II », May 8, 14, 16, 22, 29, 30, June 13, 1974. Hearings before the Committee on Internal Security, House of Representatives, « Terrorism: Part III », June 26, 27, July 10, 11, 23, August 13, 1974. Bobst Library, New York University.

commis par des groupes ou individus isolés⁷¹⁸. De même, lorsqu'un sous-comité du Comité aux Affaires Etrangères de la Chambre organisa en juin 1974 les premières auditions sur le sujet du « terrorisme *international*⁷¹⁹ », les experts invités intégrèrent tous sans exception dans leurs analyses le danger posé par les « groupes terroristes » mais également celui soulevé par le « terrorisme » de certains états et gouvernements.

Le 18 juin Ernest Lefever, chercheur à la Brookings Institution et proche du parti républicain, commença sa présentation en expliquant :

Politically and morally I find it difficult to make a serious distinction between [terrorism and counter-terrorism], especially if one defines « terrorism » as I do – the use of violence against innocent persons. [...] I also would like to make the further distinction between terrorism by terrorist groups and terrorism conducted by governments. Both, it seems to me, are morally repugnant and politically inefficacious. [...] When Israel is invaded by terrorists from Lebanon or anywhere else and it takes vigorous actions to capture them, to bring them to justice, that is not terrorist activity, in my view. Counter-terrorism is something like shooting up the Beirut Airport for something that happened in Athens, or bombing a Palestinian refugee camp in which, to be sure, there are some terrorists, but there are a lot of innocent people⁷²⁰.

Le lendemain ce fut au tour de Richard Falk, professeur au Centre des Etudes Internationales de l'Université de Princeton, de témoigner devant le sous-comité, celui-ci positionnant explicitement ses analyses dans le contexte d'une réflexion globale sur la signification du concept de « terrorisme international », réflexion devant donc inclure les points de vue des pays non-occidentaux et par voie de conséquence le sujet du « terrorisme » perpétré par les états :

I don't know whether you intended the framework of your comments to include state terror as well as the terror associated with liberation groups. I feel very strongly that part of the erosion of restraint with regard to innocent people comes from the way in which state power is being used in the world today. It is very hard, I believe, to credibly lecture dispossessed groups about the

⁷¹⁸ Par exemple, le docteur Frederick Hacker, auteur d'un ouvrage intitulé *Terror and Terrorism* expliqua que toute politique visant à lutter contre le « terrorisme » se devait de « take into account the objective circumstances (like, for example, *terror from above*) that promote and produce it. » Puis, ayant remarqué également qu'Adolphe Hitler ou Staline « did very well as « legitimate leaders of nations using terrorism to acquire legitimacy » » Hacker nota que « In Israel, one of the former generals, at one time the equivalent of head of the CIA, has been a terrorist. [This] creat[es] a confusing situation because that blurs the distinction between the good guys like us on one side and the bad guys on the other side, where the bad guys - terrorists - can become the good guys - legitimate leaders - when they get the power. [Many Palestinians now say]: They say give us a state, then you will not have any more terrorism from us ». H 481-8.

⁷¹⁹ « International Terrorism », Hearings before the Subcommittee on the Near East and South Asia of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, June 11, 18, 19 and 24 1974, H 381-62. Bobst Library, New York University.

⁷²⁰ Le même jour Methvin, éditeur en chef du *Reader's Digest*, un magazine d'éducation populaire à tendance conservatrice, expliqua que toute solution au conflit au Moyen-Orient devait passer par les actions suivantes : « Do something to get rid of those refugee camps, get those refugees out of there and into a real life situation. And above all that advice should be addressed to Israel. Those people were pushed out of their homeland. *We must not forget that 25 years ago it was the Israeli terror organization that blew up the King David Hotel. They were involved in terrorism then. They were the ones perpetrating terrorism* ». H 381-62.

morality of conducting their warfare against appropriate targets if the most powerful actors in the world don't demonstrate any similar morality⁷²¹.

Plus spécifiquement, Falk suggéra qu'étant donné les méthodes utilisées par les Etats-Unis au cours de la Guerre du Vietnam, les déclarations américaines condamnant le « terrorisme » ne pouvaient manquer d'être perçues comme suspectes dans de nombreuses régions du monde :

That is where I think the American position in the world arena is extremely suspect. For us to lecture on combating international terrorism when we have just completed a varied and indiscriminate long term bombardment, one that produced far more civilian casualties than anything that has happened in the Middle East, that strikes a lot of governments and other segments of world public opinion as hypocritical in the extreme⁷²².

Bert Lockwood, chercheur au Centre des Etudes Internationales de l'Université de New York, proposa une analyse similaire⁷²³ conduisant le représentant démocrate de l'Etat de New York, Jonathan Bingham, à poser la question suivante à Brian Jenkins, consultant de la *Rand Corporation* :

We had two witnesses the other day who seemed to come pretty close to, perhaps not equating, but comparing terrorism by individuals, the type you have been talking about, and government terrorism against individuals on the other side. You state [...] that rebels rarely call themselves terrorists but frequently claim to be the victims of government terror. Would you tell us whether you think that is a valid comparison or whether these things are really quite a different order of magnitude⁷²⁴?

Pour Jenkins lui aussi, il ne faisait aucun doute que le « terrorisme d'état » devait être inclus dans toute analyse du phénomène « terroriste ». Premièrement, parce que les effets et les tactiques étaient les mêmes, que les acteurs soient des groupes ou des états :

The definition of terrorism seems to depend on point of view – it is what the « bad guys » do. [...] Within any dispassionate definition of terrorism – that is, if one does not deliberately attempt to use the word in a pejorative sense – we would have to recognize a state or official terrorism which would fall within the purview of our discussion. I don't think terrorism is limited to nongovernment groups. Indeed, if one had means of counting all of the victims of totalitarian regimes in recent years, I am sure that state terror would be far ahead of revolutionary or nongovernmental terror. [...] In terms of the effect to be achieved [...] terrorists, whether state

⁷²¹ H 381-62.

⁷²² H 381-62.

⁷²³ H 381-62. Lockwood avait déclaré : « What I urge is for the United States to tackle the major problem which vexed the earlier deliberations; namely, whether state terrorism as well as individual terrorism, should be included in such an instrument.[...] If you were a representative of one of the African countries at the UN and you saw all this concern over individual terrorism, you would be somewhat suspect because the question of state terrorism, which is so pervasive over the world in these repressive societies, is a very long nightmare for many, many people of the world – many more than are affected by individual terrorism ». H 381-62.

⁷²⁴ H 381-62.

*terrorists or unofficial terrorists, I think it is the same. In terms of tactics [...] they are often quite similar*⁷²⁵.

Deuxièmement, parce qu'une définition qui exclurait les violences étatiques serait moralement douteuse et ne permettrait donc pas de lutter efficacement contre le « terrorisme » puisqu'une majorité d'états à travers le monde la rejeterait :

*We do have historical examples of state security apparatuses operating outside of the system of international law, kidnapping defectors and bringing them back to their country, or assassinations carried out abroad against exiles. [...] We would have to include this kind of terrorism, too. If we don't, then we are in the trap of a pejorative definition of terrorism that two-thirds of the world simply will not accept; that is, if you have an army with artillery, a flag, and happen to be in possession of the national palace, you are the « system » and anything goes; and if you don't have these accoutrements, you are not the « system » and what you do will be branded terrorism, and all the nations of the world should cooperate against you. From a moral standpoint, if we take a position against certain types of violence that we call terrorism, then I think on principle we are morally bound to condemn all acts of terrorism, whether or not they are carried out by commandos slipping underneath barbed wire or by phantom jets. » I don't think we can make a distinction between My Lai and Maalot*⁷²⁶.

Au cours de ces débats furent ainsi abordées certaines des questions les plus difficiles posées par le concept de « terrorisme », dont notamment celle de la validité du concept de « terrorisme d'état ». Les experts interrogés sur la question s'accordèrent tous, sans que ces positions ne donnent lieu à la moindre objection de la part des membres du sous-comité⁷²⁷, pour dire qu'une approche juste et efficace du problème « terroriste » ne pouvait exclure cette forme de violence politique.

I.3 Violations des Droits de l'homme, « terrorisme » et « terrorisme d'état » au Guatemala (1975-1977)

En 1975, la Chambre adopta un amendement visant à mettre fin à l'aide militaire à l'Uruguay puis, l'année suivante, débattit du sujet des Droits de l'homme au Nicaragua, au Guatemala et au Salvador⁷²⁸. A cette occasion la branche législative, de plus en plus activiste

⁷²⁵ H 381-62.

⁷²⁶ H 381-62.

⁷²⁷ Au contraire Wilson, le seul représentant à s'être exprimé suite à ces propos, réagit à cette dernière remarque en affirmant « No, I don't either, I agree with you », Jenkins ajoutant alors : « They are identical situations. Really, I don't have any argument ». H 381-62.

⁷²⁸ « Human Rights in Nicaragua, Guatemala, and El Salvador: Implications for US policy », Hearings before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives, 8 et 9 juin 1976, H 461-5.

sous l'impulsion notamment de Koch, Harkin et Fraser, et la branche exécutive, peu encline pour sa part à modifier ses relations avec les régimes dictatoriaux d'Amérique latine, défendirent des positions profondément antithétiques quant à la place à donner aux Droits de l'homme dans la politique étrangère des Etats-Unis. Mais ces désaccords allaient beaucoup plus loin puisqu'ils concernaient tous les aspects de l'analyse de la réalité sur le terrain : quelle était l'ampleur exacte des violations des Droits de l'homme ? Quelles étaient les forces responsables de ces exactions ? Existait-il des liens entre « escadrons de la mort » et forces de sécurité de ces pays ?

Lors de ces débats, qui eurent lieu le 8 et 9 juin, plusieurs témoins issus de la société civile de ces trois pays⁷²⁹ décrivirent une situation dans laquelle les gouvernements du Nicaragua, du Guatemala et du Salvador avaient recours de manière systématique à la torture, aux arrestations politiques et aux « disparitions forcées ». Les conclusions de deux rapports produits par Amnesty International en juin et décembre 1975 furent également présentées aux représentants de la Chambre. Dans le premier, Amnesty International concluait, suite à son étude sur le terrain, que « based both on the *magnitude of political murder in Guatemala and the impunity with which it is carried out*, [it is clear] that *such violence is tacitly condoned, if not expressly supported, by governmental authorities*⁷³⁰ ». Le deuxième insistait sur la nature systématique des violations des Droits de l'homme au Guatemala, sur les liens étroits entre les « escadrons de la mort » d'extrême droite et les forces de sécurité du gouvernement en place ainsi que sur l'origine étatsunienne de nombre des « méthodes contre-insurrectionnelles⁷³¹ » mises en œuvre par ces dernières.

Il revint donc à Ryan, assistant au secrétaire d'état en charge des affaires inter-américaines, d'expliquer la décision du gouvernement américain de continuer sa politique d'aide à ces pays. Lorsque Donald Fraser, représentant démocrate du Minnesota, lui demanda si le gouvernement du Nicaragua avait ou non recours à la torture et si des employés du Département d'Etat s'étaient ou non entretenus avec des victimes de torture, dont notamment les personnes mentionnées spécifiquement lors des témoignages présentés quelques minutes plus tôt, Ryan répondit :

There have been allegations of torture, however, we have not been able to document those recently. The Department is not aware of any prisoner being held in Guatemala or El Salvador who has been in prison for his political beliefs or opinions. [I am] not aware of any report of

⁷²⁹ Le révérend Fernando Cardenal, professeur de philosophie à l'Université Nationale du Nicaragua, le Docteur Fabio Castillo, professeur à l'Université du Costa Rica et ancien président de l'Université Nationale du Salvador, et le Docteur René de Leon Schlotter, Secrétaire Général de la Christian Democratic World Union. H 461-5.

⁷³⁰ Amnesty International, June 1975, H 461-5.

⁷³¹ Article from Amnesty International's Information Office, December 1975, H 461-5.

actual interviews. [...] *Every allegation, of course, has its counter-allegation, and very often we are left with pages and pages of allegations, and pages and pages of counter-allegations. [...] This is a highly emotional field with charges and countercharges that seem to cancel each other out, unfortunately*⁷³².

A chaque fois qu'un Démocrate allait mentionner les conclusions des rapports des organisations des Droits de l'homme ou les propos de divers témoins, la réponse des représentants du Département d'Etat fut la même : la mission diplomatique américaine dans ce pays n'avait pas pour rôle premier et ne disposait pas des moyens logistiques permettant de déterminer la véracité des « allégations », « accusations » et « contre-accusations » portées dans le domaine des violences contre les populations civiles⁷³³. Le Département d'Etat ne niait pas l'existence de violations des Droits de l'homme, mais ses analyses ne permettaient de dire avec certitude quel était le résultat des décisions gouvernementales⁷³⁴.

I.3.1 La doctrine américaine de contre-insurrection

Comme l'avait noté le rapport de décembre 1975 d'Amnesty International, et comme le démontrent toute une série d'articles publiés dans des revues militaires américaines spécialisées au cours des années 1960, 1970 et 1980⁷³⁵ ainsi que de nombreux documents officiels produits à l'époque par la CIA, l'ambassade américaine au Guatemala ou le Département d'Etat qui ont été récemment déclassifiés, les Etats-Unis avaient eu une influence considérable sur la mise en place

⁷³² Lorsque Fraser demanda si Ryan pouvait confirmer que « Nobody has ever been tortured in Nicaragua to the best of your knowledge »? le représentant du Département d'Etat répondit simplement : « *We have been unable to document this.* » Fraser posa alors la question suivante : « With respect to the claim that people have disappeared, you have no knowledge that citizens have just disappeared never to be heard of again? » ce à quoi Ryan répliqua : « That is one of the things which came up in yesterday's documentation which we are going to be looking into. [...] International law would make it difficult. *We have no right under international law to go into the internal workings of a country* ». H 461-5.

⁷³³ Ryan déclara ainsi : « Our diplomatic missions have as a primary responsibility the conduct of this Government's official relations with the Government to which they are accredited. Clearly this circumstance places severe limitations on their ability to sort out fact from allegation, to substantiate or prove *false charges of repression and countercharges of subversion*. [...] In some countries there are frequent *allegations* of government violations of internationally recognized human rights. *Some appear to be plausible* on the basis of what we know about the political history, development, and culture of the country concerned. *Some appear to be fanciful, and some appear to be politically inspired* ». H 461-5.

⁷³⁴ Ryan expliqua par exemple : « Guatemala, El Salvador, and Nicaragua are all recipients of US economic and military assistance. In each case, a review of all the hard evidence we could assemble did not yield the judgment that there had emerged a consistent pattern of gross violation of human rights. This is not to deny that any violations have occurred. They have occurred, but we have been unable to establish that they have occurred on a continuing basis as a result of governmental decisions ». H 461-5.

⁷³⁵ McClintock, *The American Connection*, 62.

de la doctrine « contre-insurrectionnelle » ou de « contre-terreur » du Guatemala et donc sur les méthodes utilisées par ce régime dans ce qu'il décrivait comme une lutte contre le « communisme », la « subversion » et le « terrorisme⁷³⁶ ».

Doyle, dans un article intitulé « The United States and Guatemala: Counterinsurgency and Genocide, 1954-1999 » servant d'introduction à la collection de la *National Security Archive* contenant plus de 10 000 documents déclassifiés portant sur les relations entre ces deux pays, décrit le rôle joué par les Etats-Unis dans la mise au point de la doctrine et les pratiques de « contre-insurrection » du Guatemala après le coup d'état (dans lequel la CIA joua un rôle central⁷³⁷) contre le président Arbenz :

U.S. officials helped design « counter-terror » tactics used by successive Guatemalan governments to pursue the rebels and their presumed allies, the Central Intelligence Agency rebuilt and refined Guatemala's intelligence apparatus, U.S. military advisors established, trained, armed, equipped and motivated the Guatemalan army's original fighting battalions and U.S. police experts reorganized the country's security forces⁷³⁸.

Mario Sandoval Alarcon, l'un des pères fondateurs du *Movimiento de Liberacion Nacional* (MLN), le parti responsable du coup d'état de 1954 dont le slogan officiel était « le Parti de la Violence Organisée⁷³⁹ », déclara au milieu des années 1960 : « *The terrorism of the guerrillas ... has forced the government to adopt a plan of complete illegality, but this has brought results⁷⁴⁰* ». Un article de *Time Magazine* publié le 26 janvier 1968 fut consacré au Colonel John Webber, ancien attaché militaire au Guatemala et qui venait tout juste d'être assassiné. On pouvait y lire :

It was his idea and at his instigation that the technique of counter-terror had been implemented by the Guatemalan Army in the Izabal areas. « That's the way the country is. The Communists are using everything they have including terror. And it must be met⁷⁴¹ ».

⁷³⁶ Les Etats-Unis allaient également jouer un rôle central dans la mise en place des systèmes « contre-insurrectionnels » et répressifs de nombreux autres régimes de la région, dont notamment l'Argentine, le Brésil et le Salvador, l'accent étant mis ici sur le Guatemala parce que la situation dans ce pays allait faire l'objet de nombreux débats devant le Congrès américain au cours des années 1970 mais également à cause de l'existence d'une quantité remarquable de documents officiels déclassifiés sur la politique américaine dans ce pays.

⁷³⁷ Doyle note ainsi : « The declassified files make clear that *the CIA was willing to consider any means necessary to get rid of the Guatemalan president*. A secret report written days before PBSUCCESS began records one senior CIA official telling his colleagues, « *Arbenz must go; how does not matter* ». Kate Doyle, *The United States and Guatemala: Counterinsurgency and Genocide, 1954-1999*. National Security Archive.

⁷³⁸ Doyle, *The United States and Guatemala*.

⁷³⁹ « El Partido de la Violencia Organizada », un slogan qui fut apparemment inventé par Sandoval Alarcon lui-même. McClintock, *The American Connection*, 120.

⁷⁴⁰ Sandoval Alarcon, cité dans Norman Gall, « Guatemalan Slaughter », *New York Review of Books*, May 1971, cité dans Robert Harris, « Guatemala : Death Squad and Disappearances », Article from Amnesty International's Information Office, December 1975, H 461-5.

⁷⁴¹ Harris, H 461-5.

Un document produit par l'armée américaine et re-publié en 1966 dans le principal magazine de l'armée du Guatemala expliquait quant à lui :

*A paramilitary organization should be created, charged with combatting / the guerrillas with their own systems, their own tactics, and on their own ground. [These forces] should function as a paramilitary organization and never as a militia apart from the armed forces*⁷⁴².

Vicente Collazo-Davila, commandant de l'US Air Force, après avoir insisté sur l'influence des Etats-Unis sur les programmes « contre-insurrectionnels » du Guatemala, expliqua :

The government... replied with various countermeasures based on a coordinated political, administrative, military, police and intelligence effort. *The organizational and propaganda threat was countered by civic action, right-wing counterterror, a low-level police effort, and a concerted intelligence effort*⁷⁴³.

Lorsqu'ils apportèrent leur soutien au gouvernement salvadorien dans sa lutte contre l'insurrection « communiste », les conseillers militaires américains préconisèrent donc notamment le recours au « contre-terrorisme »⁷⁴⁴, un terme défini dans un message cablé de février 1969 de l'ambassade américain au Guatemala et destiné au Département d'Etat :

Terrorism : violence perpetrated by members of far-Left extremist groups such as PGT, FAR, MR-13; synonym: insurgency, insurgent action. Counter-terrorism: violence perpetrated against members of the above named groups or others, by GOG security forces whether overt, covert, or para-military (civilism); synonym: counter-insurgency (COIN)⁷⁴⁵.

Les termes « terrorisme » et « insurrection » étaient donc synonymes, tout comme l'étaient les termes « contre terrorisme » et « contre-insurrection ». Surtout, les termes « terrorisme » et « contre-terrorisme » ne faisaient aucunement référence à des actes dont la nature serait différente. Ils avaient pour seule raison d'être la différenciation entre actes commis par les forces de gauche, des actes « terroristes », et actes commis par les forces liées au gouvernement, des

⁷⁴² US Army, School of Special Warfare, « Guia para el planeamiento de la contrainsurgencia », Texto Especial 31/176, undated, reproduced in De Corro, Alejandro. *Guatemala, la violencia* (CIDOC Dossier 19, three volumes, 1968) cité dans McClintock, *The American Connection*, 63-64.

⁷⁴³ Vicente Collazo-Davilla, Major, US Air Force, « The Guatemalan Insurrection », cité dans O'Neill, Bard E. et al., *Insurgency in the Mordern World* (Boulder, Col.: Westview Press, 1980) 120.

⁷⁴⁴ En juillet 1966 par exemple, lorsque l'armée du Guatemala demanda l'expansion de l'aide américaine par l'intermédiaire du Military Assistance and Public Safety Programm, elle expliqua vouloir mener une campagne intensive de « counter-terror » contre « communist elements, those with communist sympathies, and those with proclivities toward this ideology ». Cité dans McClintock, 79. Un message cablé de AID (Agency for International Development) daté du 4 janvier 1966 était intitulé « U.S. Counter-Terror Assistance to Guatemalan Security Forces » et expliquait que John Longam, U.S. Public Safety Advisor au Venezuela, était provisoirement présent sur le sol guatémaltèque afin d'aider le gouvernement à établir un système de « counter-terror ». January 4, 1966, [U.S. Counter-Terror Assistance to Guatemalan Security Forces], Agency for International Development, secret cable.

⁷⁴⁵ 17 Février 1968, From US Embassy in Guatemala, To Department of State, Subject: *Terrorism in Guatemala : New Myths and Hard Realities*, 00360. Digital National Security Archive.

actes « contre-terroristes ». Un document daté du 13 mai 1971 permet de mieux saisir quels types d'actes étaient qualifiés de « contre-terroristes » ou de « contre-terreur » :

The incidents listed as « Repressive Counter-Terror » include the *Ojo por Ojo* killings of April-July 1970, the more recent spectacular leftist and labor leader killings by people identified as security force elements as well as killings of opposition party figures, students, and some others especially when accompanied by torture⁷⁴⁶.

Dans les années suivantes, les méthodes de groupes comme *Ojo por Ojo* ou des forces de sécurité du Guatemala furent qualifiées de « terroristes » dans de très nombreux documents officiels américains, confirmant que les concepts de « terrorisme » et de « contre-terrorisme » faisaient bel et bien référence à des réalités identiques.

I.3.2 : Le « terrorisme de droite » et les liens intimes entre « escadrons de la mort » et forces de sécurité du Guatemala

Une contribution importante des Etats-Unis dans la mise en place du système « contre-insurrectionnel » du Guatemala fut la décision de créer de toutes pièces des groupes paramilitaires supposément indépendants mais composés dans les faits de membres des forces de sécurité du gouvernement, ces groupes qualifiés d' « extrémistes » ayant pour seule raison d'être de permettre au régime en place de nier toute responsabilité pour les « disparitions forcées » et autres violations systématiques des Droits de l'homme ayant lieu dans ce pays. Comme le démontrent la masse de documents officiels déclassifiés au cours de ces dernières années, ce n'étaient ni les forces « de gauche » ni les « escadrons de la mort » qui étaient coupables de l'immense majorité des actes violents contre la population civile du Guatemala mais bien plutôt les forces de sécurité elles-mêmes.

Dans le rapport d'Amnesty International de décembre 1975, Harris note que « The beginning of the institutionalization of mass murder as a political sanction is generally dated to 6 March 1966 », le jour où 28 syndicalistes et membres du Parti communiste du Guatemala furent arrêtés et, comme le révélèrent deux anciens policiers quelques mois plus tard, torturés puis assassinés, leurs corps étant alors jetés à la mer depuis un avion de transport militaire afin d'effacer toute

⁷⁴⁶ Dans un document date du 13 mai 1971, le terme de « counter-terror » était utilisé pour faire référence à des méthodes comme l'assassinat d'étudiants ou de leaders syndicaux : 13 mai 1971, From INR/RAR/OD to ARA/LA/CEN, *Subject: Terrorism in Guatemala*, 00445. Digital National Security Archive.

trace de leur mort et des conditions de cette dernière⁷⁴⁷. Plus spécifiquement, il s'était agi là du premier exemple de « disparition forcée », une pratique au sujet de laquelle Amnesty International écrit :

Here « disappearance » in most cases refers to extra-legal detentions, often followed by torture and mutilation, and almost always leading to death. It is differentiated from kidnapping in the conventional sense in that it occurs with the compliance or active support of governmental authorities, and there is no motive in ransom⁷⁴⁸.

Comme l'indiquent deux messages câblés de la CIA récemment déclassifiés, non seulement la communauté du renseignement américaine avait à l'époque clairement déterminé que c'étaient bel et bien les forces de sécurité du Guatemala qui avaient kidnappé, torturé puis assassiné ces syndicalistes⁷⁴⁹, mais comme l'écrit Doyle : « *The U.S. embassy applauded the government's diligence at the time; by April 1966, one cable noted, the operation had resulted in more than 80 raids using the « frozen area plan, » and was notably « productive in apprehensions »⁷⁵⁰ ».*

D'autres documents confirment non seulement que, contrairement à ce qu'avaient affirmé les représentants de l'exécutif américain devant le Congrès, les Etats-Unis étaient bel et bien au courant du rôle des forces de sécurité dans les exactions contre les populations civiles et de leurs liens avec les « escadrons de la mort », mais également que de telles méthodes furent à l'époque très souvent considérées comme relevant du « terrorisme ».

Un message câblé à l'intention du Département d'Etat daté du 17 mai 1967 et intitulé « *Right-Wing Terrorism* » indique ainsi que lors de discussions avec des membres de l'ambassade américaine deux « oligarques » du Guatemala⁷⁵¹ avaient affirmé que « it [is] a foregone conclusion, known to all, that the Army is behind the various groups including the CADEG whose flyer had just appeared ». Trois leaders syndicalistes également interrogés sur cette question confirmèrent cette analyse et « agreed that it is a « public secret » that Army officers are

⁷⁴⁷ Robert Harris, « Guatemala: Death Squad and Disappearances », Article from Amnesty International's Information Office, December 1975, H 461-5.

⁷⁴⁸ Harris, « Guatemala: Death Squad and Disappearances », H 461-5.

⁷⁴⁹ March 1966, [*Interrogation and Execution of Five Prisoners*], CIA, secret cable et March 1966, [*Death List*], CIA, secret cable. Digital National Security Archive.

⁷⁵⁰ Doyle, *The United States and Guatemala*. En 1999, la Commission pour la Clarification Historique du Guatemala déterminait que l'un des responsables principaux de ces crimes avait été le Colonel Arriaga Bosque. A l'époque, la CIA avait considéré cet officier comme « one of the more effective and enlightened leaders in the military establishment ». CIA Office of National Estimates, *The Danger of a Military Coup in Guatemala*, 9/28/66. Digital National Security Archive.

⁷⁵¹ 17 Mai 1967, Cable from US Embassy in Guatemala, To Department of State, *Subject: Right-Wing Terrorism*, 00333. Digital National Security Archive.

*involved with right-wing terrorist groups such as CADEG, MANO, and NCA*⁷⁵² ». Un message câblé de l'ambassade américaine adressé au secrétaire d'état en avril 1979 et intitulé lui aussi « *Right-Wing Terrorism* » arriva à des conclusions identiques :

The most striking aspect of *right-wing terrorism* today is *the government's involvement*. [...] *Virtually all Guatemalans believe the government is involved*. [...] The notion of *GOG complicity in terrorism or its use as an instrument of policy will not surprise anyone* who has followed Guatemala over the past two decades. *Why has the GOG connection to right-wing terrorism been so long – it is not new to the Lucas administration – and well obscured? Partly because it is sufficiently unpleasant so one does not want to believe in it. Partly because the « nice people » are deeply implicated but don't talk from interest or fear or partial ignorance (but they know to a certainty.) And partly because the evidence is so hard to get*⁷⁵³.

I.3.3 Les « escadrons de la mort » du Guatemala : une fiction complète ?

Surtout, plusieurs documents démontrent que, dès 1968, le Département d'Etat avait été informé non seulement de l'ampleur des exactions perpétrées au Guatemala et du fait qu'elles étaient commises essentiellement par les forces de sécurité de ce pays mais également que les « escadrons de la mort » censés faire régner la terreur à travers le pays n'étaient en fait qu'une invention pure et simple du régime en place, ces groupes à l'existence totalement fictive ayant pour seul rôle de détourner l'attention de la culpabilité des forces gouvernementales.

Un des documents les plus remarquables à ce propos est intitulé *Terrorism in Guatemala : New Myths and Hard Realities*⁷⁵⁴. Déclassifié en février 1998, il fut produit par l'ambassade et adressé au Département d'Etat le 17 février 1968 (voir annexe n° 6, « *Terrorism in Guatemala : New Myths and Hard Realities* »). Ses auteurs expliquaient :

The terms « *Right* » and « *Left* » are virtually meaningless in the current Guatemala context, unless carefully qualified and defined. It is misleading and factually incorrect to lump GOG security forces together with the « *action forces* » of conservative political parties (such as the MLN, for example) and call these forces the « *Right* » which is fighting against the « *Left*. » *For, in the first place, it is not the forces of the political Right (except for a small MANO Blanca group, there are no such forces engaged in counter-terror operations) which are doing the fighting – it is the GOG security forces, overt and covert. [...] It is equally misleading to use «*

⁷⁵² *Right-Wing Terrorism*, 17 Mai, 1967.

⁷⁵³ 11 avril 1979, From American Embassy in Guatemala, to Secretary of State, *Subject: Right-Wing Terrorism*, 00574. *Right-Wing Terrorism*, 11 avril 1979. Doyle cite quant à elle un document daté de 1967 dans lequel les escadrons de la mort et autres groupes paramilitaires étaient décrits comme « *well-trained and highly motivated younger military personnel and are believed to operate under the direction of high-ranking military officers. . . The Intelligence Section of the Guatemalan Army is reportedly closely connected with the vigilantes, and the terrorists' target lists may be compiled from materials in official files* ». INR, *Guatemala: Vigilantism Poses Threat to Stability*, 5/12/67. Digital National Security Archive.

⁷⁵⁴ 17 Février 1968, From US Embassy in Guatemala, To Department of State, *Subject: Terrorism in Guatemala : New Myths and Hard Realities*, 00360. Digital National Security Archive.

Left » as a synonym for insurgent terrorists – for there is also a large sector of non-communist « Left » in the Guatemalan body politic who have taken no part whatsoever in political violence. Yet, the use of the generic term « Left » would imply that all of this large sector is involved in terrorism and subversion, which is manifestly untrue and gives a highly distorted picture of the extent of « leftist » subversion⁷⁵⁵.

Après un paragraphe consacré aux organisations « communistes-subversives⁷⁵⁶ », les auteurs expliquaient :

The second category of perpetrators of violence is the GOG clandestine forces and para-military civilians controlled by the government itself. [...] Their ultimate objective is the elimination of the subversive threat. This is done primarily by the physical elimination of the subversives themselves. There is a related propaganda objective, however, the GOG wants to appear to be operating within a legal framework as behooves a democracy and to be operating with the support of the people. The most obvious weapon at the government's disposal, the overt activities of the police and the military, is unable to satisfactorily fulfill these dual objectives. The main limitation is that whenever either the police or the military arrest a suspect, by law he must be turned over to the courts. [...] The government has reacted by establishing clandestine units of the security forces which operate under government control but outside of the judicial process. [...] All of these organizations use such techniques as summary arrest, third degree interrogation and execution of prisoners. To achieve the second objective, however, creating the illusion that the government continues to observe due process of law with the support of the people, required the implementation of a new technique which attempted to kill both birds with one stone. This was the « creation » by the GOG of a number of phantom, clandestine, ultra-right wing, anti-communist organizations, such as the NOA, CADEG, CRAG, etc., whose stated purpose was the physical elimination of communists and which could be blamed for the death of numerous persons in fact executed by the GOG covert organizations. These phantom groups, however, never had even as much substance as the numerous flyers put out in their name but have provided a plausible « cover » for the GOG's covert operations⁷⁵⁷.

Ces tactiques, qualifiées de « guerre psychologique », « propagande noire » et comme relevant très clairement du « terrorisme⁷⁵⁸ », avaient été extrêmement efficaces, les étudiants du conflit au Guatemala ainsi que les journalistes étrangers ayant à l'époque tous accepté l'idée selon laquelle

⁷⁵⁵ Termes soulignés dans l'original, les italiques sont de l'auteur. Un court paragraphe était ensuite consacré au groupe *Mano Blanca* : « The original right-wing clandestine terrorist organization formed to provoke the Guatemalan Army into carrying out a coup against the PR Government, MANO's actual terrorist actions were limited to some ineffectual bombings; their anti-communist propaganda, including « death list » threats, were a little more successful in that they suggested a means of « psychological warfare » which was later preempted by GOG clandestine units ». *Terrorism in Guatemala: New Myths and Hard Realities*.

⁷⁵⁶ Les auteurs expliquaient à leur propos que « Their targets have for the most part been people of prominence or elements of the security forces ». *Terrorism in Guatemala: New Myths and Hard Realities*.

⁷⁵⁷ *Terrorism in Guatemala: New Myths and Hard Realities*.

⁷⁵⁸ Dans un paragraphe consacré spécifiquement à ce sujet, les auteurs expliquent : « NOA, CADEG, RAYO, CRAG, etc. : these acronyms represent essentially fictional « organizations », allegedly composed of violently anti-communist « patriots » who issue death lists, carry out executions, and, according to their own propaganda fly-sheets, claim credit for such terrorism. Actually, the acronyms and the « organizations » they represent are a psychological warfare device of GOG clandestine forces – for the most part, the units never did exist except on paper, and the operations they threatened were actually performed by the GOG clandestine units ». *Terrorism in Guatemala: New Myths and Hard Realities*, 17 février 1968.

la violence avait pour origine des groupes extrémistes tandis que le gouvernement était décrit comme impotent et n'ayant rien à voir avec de telles exactions :

This state of affairs has clearly caused considerable confusion in the minds of a number of observers of the Guatemalan political scene (including a large number of foreign reporters.) For in recent months, by far the most active perpetrators of violence have been undercover units of the security forces. But the fruits of their activity – kidnappings, shootings and assassinated bodies found throughout the country – have been attributed (by GOG « black » propaganda) to make-believe « right-extremists » groups. Thus, what is in fact a government-controlled and operated widespread extermination program of communists (and other subversives or potential subversives) has been widely reported in the foreign press as a « civil war » between the Left and the Right. The government has been grossly misrepresented as an impotent, lackadaisical bystander, when in fact it is nothing of the sort⁷⁵⁹.

La notion selon laquelle les disparitions forcées, kidnappings et autres assassinats politiques ayant d'ores et déjà fait plusieurs milliers de victimes innocentes étaient le fait d'« escadrons de la mort » de l' « extrême droite » était donc sans aucun fondement. Cette activité « terroriste » était en fait dans sa quasi-totalité attribuable aux forces de sécurité du Guatemala⁷⁶⁰, ces « escadrons de la mort » ayant été inventés de toute pièce dans le seul but de permettre à ces dernières de nier toute responsabilité.

I.4 La multiplication des discours : Kissinger et les Droits de l'homme

Ces documents officiels déclassifiés révèlent à quel point les arguments mis en avant par les représentants de l'exécutif devant le Congrès pour justifier l'aide à des pays comme l'Argentine, le Salvador ou le Guatemala étaient totalement contredits par les analyses produites

⁷⁵⁹ *Terrorism in Guatemala: New Myths and Hard Realities*, 17 février 1968.

⁷⁶⁰ Les auteurs notaient : « It is remarkable [...] that very little, if any, of the political violence can really be attributed to the « Right. » In fact, in the past 6 months the Embassy has been unable to identify a single act of violence which can be conclusively pinned to a genuine ultra-right political organization acting independently of the GOG. The main reason for this is that since the initiation by the government of the use of clandestine elements of the security forces in the counter-insurgency campaign, *the need for anti-communist terrorist activity on the part of the ultra right has been greatly diminished; its traditional « work » is being done by the government* ». Puis ils expliquaient : « What emerges, therefore, is a picture *not of a country whose government stands reeling as a violent civil war rages around it, but one of a country whose militant insurgents are being vigorously pursued and eradicated by the government, largely by covert operations cloaked to appear as the work of the rightist extremists.* [...] *The GOG covert units are, of course, fully controlled and disciplined. Hence the conclusion is inescapable that the GOG could, at any moment it so desired, greatly reduce the overall incidence of violence merely by issuing orders to the covert units to cease or reduce operations.* [...] The object of this paper is simply to clear away the « new myths » and give a coherent view of the harsh realities in the current Guatemalan scene. In so doing, we have deliberately avoided, at this stage, making value judgments or moralistic pronouncements as to the long-range effects of political violence. Nonetheless, *we would be remiss if we did not at least mention here the obviously corrosive effects which continued violence has on the whole fabric of the society* ». *Terrorism in Guatemala: New Myths and Hard Realities*, 17 février 1968.

par la CIA ou les ambassades américaines dans ces pays. Alors que Meyer affirma en 1971 que la situation au Guatemala ne justifiait aucunement de mettre fin à l'aide américaine et assura même que « *The concern of the Guatemalan Government is to achieve an open political atmosphere free from terrorism*⁷⁶¹ », l'ambassade américaine dans ce pays expliquait elle que c'étaient indiscutablement les forces de sécurité guatémaltèques qui étaient responsables de l'immense majorité du « terrorisme » contre les populations civiles. Les propos de Meyer mirent également en relief la distance existant entre le discours tenu en public et celui tenu en privé par les Etats-Unis et spécifiquement par le chef de la diplomatie américaine, Kissinger, dans leurs relations avec les régimes d'Amérique latine.

I.4.1 Discours public vs discours privé

Ayant répété que l'un des aspects centraux de la politique étrangère américaine demeurait le « respect des Droits de l'homme ⁷⁶² » le représentant du Département d'Etat avait en effet cité les propos suivants prononcés la veille par Kissinger lors de sa visite à Santiago du Chili :

One of the most compelling issues of our time ... is the necessity to protect and extend the fundamental rights of humanity. Basic human rights must be preserved, cherished, and defended if peace and prosperity are to be more than hollow technical achievements⁷⁶³.

Il s'était agi là de la toute première déclaration formelle du secrétaire d'état sur la question des Droits de l'homme, un discours qui fit la une du *New York Times* et de nombreux autres journaux aux Etats-Unis et fut perçu à l'époque comme signalant la place de plus en plus prépondérante donnée au sujet des Droits de l'homme dans la diplomatie de Washington⁷⁶⁴. Quelques minutes avant de prononcer ce discours, Kissinger s'était entretenu avec le président du Chili, une rencontre dont la teneur demeura secrète pendant plus de 20 ans. En 1998, le texte de cet entretien fut déclassifié et révéla l'existence d'un double discours américain sur les Droits de l'homme : d'une part, le discours public du secrétaire d'état, où le Chili était critiqué pour ses violations des Droits de l'homme ; d'autre part, le message bien plus conciliateur et rassurant

⁷⁶¹ Foreign Assistance and Related Programs Appropriations, FY72, Subcommittee on Foreign Operations and Related Agencies Appropriations, Committee on Appropriations, US Senate, 13 juillet 1971. Bobst Library, New York University.

⁷⁶² H 461-5.

⁷⁶³ Kissinger cité par Ryan, H 461-5.

⁷⁶⁴ Voir par exemple John Dinges, *The Condor Years: How Pinochet and His Allies Brought Terrorism to Three Continents* (London: The New Press, 2004) 161.

communiqué en personne et en secret à Pinochet. Après lui avoir donné un résumé succinct du discours qu'il s'appelait à prononcer, Kissinger avait en effet expliqué au leader chilien :

I can do no less, without producing a reaction in the US which would lead to legislative restrictions. [...] *The speech is not aimed at Chile. I wanted to tell you about this. My evaluation is that you are a victim of all left-wing groups around the world; and that your greatest sin was that you overthrew a government which was going communist*⁷⁶⁵.

L'exécutif américain n'avait donc aucunement eu l'intention de faire évoluer la politique étrangère des Etats-Unis dans la direction préconisée par le Congrès, le texte déclassifié de cet entretien entre Kissinger et Pinochet illustrant ce que Dinges nomme la « politique à deux pistes » du secrétaire d'état :

Human rights was run on *two separate and often contradictory tracks*, leading to a Manichean gulf of moral ambiguity in the record of US foreign policy under Kissinger's stewardship. [...] *Kissinger's private meeting with Pinochet was the green light track, followed by the public red light warning on human rights*⁷⁶⁶.

Comme l'écrit Dinges, l'analyse des documents officiels de l'époque démontre également la distance séparant à l'époque les positions du secrétaire d'état de celles de l'ambassade américaine au Chili. Lorsque le nouvel ambassadeur américain à Santiago, David Popper, envoya un message à la Maison blanche expliquant qu'il avait initié une discussion sur les Droits de l'homme avec des membres haut placés du gouvernement Pinochet, le secrétaire d'état avait ainsi répondu : « Tell Popper to cut out the political science lectures⁷⁶⁷ ».

Plusieurs documents récemment déclassifiés et contenant les transcriptions de discussions ayant eu lieu deux jours plus tard entre Kissinger et le Ministre des Affaires Etrangères argentin, l'Amiral Augusto Guzzeti, démontrent quant à eux que cette « politique à deux pistes » ne se limitait aucunement au Chili⁷⁶⁸, et que vis-à-vis de la junte de Videla également il existait des désaccords profonds entre un secrétaire d'état américain prêt à fermer les yeux sur les violations

⁷⁶⁵ Kissinger avait ajouté : « It would really help if you would let us know the measures you are taking in the human rights field. None of this is said with the hope of undermining your government. *I want you to succeed and I want to retain the possibility of aid* ». Kissinger, *Memorandum of Conversation, June 8, 1976*.

⁷⁶⁶ Dinges, *The Condor Years*, 156, 161.

⁷⁶⁷ Comme le note Dinges « Embassy officers in Santiago and desk officers in Washington learned quickly the danger of passing negative news about Pinochet up to the Secretary of State. [...] When two embassy political officers wrote a description of empty streets in Santiago during the second anniversary celebration of Pinochet's coup, the report was excised from cables sent to Washington. An officer's eye-witness account of a concentration camp met a similar fate ». Dinges, *The Condor Years*, 157.

⁷⁶⁸ D'autres documents récemment déclassifiés révèlent un parallèle étonnant entre les propos de Kissinger lors de sa rencontre privée avec le président indonésien, Suharto, suite à l'invasion du Timor Oriental par l'Indonésie fin 1975 et ses propos avec Pinochet et Guzzeti en 1976, la « politique à deux pistes » ayant donc été loin de se limiter au seul continent Sud Américain. Schmitz, *The United States and Right-Wing Dictatorships*, 137.

des Droits de l'homme et une ambassade qui, comme le note Nate Jones, avait à l'époque compilé une liste de plus de 10 000 noms de personnes victimes de « disparitions forcées » aux mains de ce régime⁷⁶⁹ (voir annexe n° 7, « Mémoire du 6 juin 1976 »).

La teneur de ces conversations privées vient également confirmer et renforcer ce que révèlent de nombreux documents officiels, à savoir que beaucoup au sein de la diplomatie américaine de l'époque partageaient l'analyse et le discours des régimes militaires au pouvoir dans la région⁷⁷⁰ et acceptaient l'idée selon laquelle leur priorité devait avant tout être de vaincre la menace « terroriste », les violations potentielles des Droits de l'homme n'étant qu'un résultat malheureux mais inévitable de cette lutte contre le « terrorisme ».

Le 10 juin 1976, l'Amiral Guzzetti avait donné à Kissinger le résumé suivant de la situation en Argentine :

*Our main problem in Argentina is terrorism. It is the first priority of the current government that took office on March 24. [...] There are two aspects to the solution. The first is to ensure the internal security of the country; the second is to solve the most urgent economic problems over the coming 6 to 12 months. [...] Argentina needs United States understanding and support*⁷⁷¹.

Le secrétaire américain répondit à cet appel sans hésitation, expliquant :

*We have followed events in Argentina closely. We wish the new government well. We wish it will succeed. We will do what we can to help it succeed. We are aware you are in a difficult period. It is a curious time, when political, criminal, and terrorist activities tend to merge without any clear separation. We understand you must establish authority*⁷⁷².

Le ministre argentin insista ensuite sur les difficultés posées par la présence dans son pays de milliers de réfugiés en provenance de l'Uruguay, de la Bolivie, du Paraguay et du Chili, et affirma : « *Many provide clandestine support for terrorism. [...] For elemental human rights*

⁷⁶⁹ Nate Jones, *Document Friday: The 1978 World Cup in Argentina, Part II*, 4 décembre 2009, National Security Archive, accessible en ligne à <https://nsarchive.wordpress.com/2009/12/04/1978-world-cup-in-argentina-2/> (date de dernière consultation 07/09/2011).

⁷⁷⁰ En 1976, le gouvernement du Guatemala envoya une lettre au Secrétaire d'Etat américain en réponse aux critiques émises par l'un des témoins s'étant exprimés sur la question des droits de l'homme les 8 et 9 juin 1976, lettre qui confirme la centralité de la question du « terrorisme » dans les discours des régimes d'Amérique Latine : « With regard to political violence, to which Leon Schlotter refers, the Government of Guatemala puts on record that *this violence is due to the perpetration of criminal acts by groups of extremist ideology obliging the Government of the Republic to make superhuman efforts for the control and punishment of the terrorists*. It was possible to the government in office to largely reduce *terrorists activities*, because the government is sufficiently strong, enjoys popular support for controlling the situation through legally constituted National Armed Forces and police authorities. However it is completely false that the Government tolerates the existence of paramilitary groups to suppress the factions fighting for ideological motives with the aim to conquer the political leadership by force ». *Statement of the Government of the Republic of Guatemala*, H 461-5. Bobst Library, New York University.

⁷⁷¹ *Memorandum of Conversation*, 10 juin 1976.

⁷⁷² *Memorandum of Conversation*, 10 juin 1976.

reasons we cannot send them back to Chile... No one wants to receive them. *There are many terrorists.* » Kissinger répondit tout d'abord en faisant la remarque « humoristique » et très révélatrice suivante : « Have you tried the PLO? *They need more terrorists.* » Puis il déclara : « We understand the problem. But if no one receives them, then what can you do⁷⁷³ »?

L'importance historique de ce document tient ainsi au fait, comme le note Jones, qu'il représente « the “smoking gun” proving that Secretary of State Kissinger informed the Argentine government of US support of the use of arrests and disappearances to combat Argentine “terrorist activities”⁷⁷⁴ ». D'autres documents récemment déclassifiés démontrent à quel point, comme dans le cas du Chili, la ligne dure suivie par le chef de la diplomatie américaine avait voué à l'échec les tentatives de l'ambassade américaine de Buenos Aires de faire pression sur le régime afin que cessent ces violations des Droits de l'homme. Ils indiquent également que Kissinger et Hill, l'ambassadeur américain à Buenos Aires, étaient en désaccord sur les méthodes employées par le gouvernement argentin mais aucunement sur le fait que celui-ci était en effet confronté à un danger « terroriste ».

Lors de sa rencontre avec l'Amiral Guzzetti le 20 septembre 1976, l'ambassadeur Hill aborda de manière explicite la question des violations des Droits de l'homme en Argentine, expliquant :

There was [...] great sympathy for his government, which had taken over under difficult circumstances and which all understood to be involved in struggle to the death with left-wing subversion. However, such things as the murder of the priests and the mass murders at Pilar [sic] were seriously damaging Argentina's image in the US⁷⁷⁵.

En réponse, le ministre argentin mentionna simplement la position bien différente défendue par son supérieur hiérarchique lors de leur rencontre du 10 juin⁷⁷⁶. Après avoir répété que les Etats-

⁷⁷³ Après que Guzzetti ait à nouveau émis des craintes « about their *involvement in the terrorism problem* » et suggéré que près de 10 000 de ces réfugiés étaient impliqués dans des activités illégales, Kissinger se contenta de répéter : « We wish you success ». *Memorandum of Conversation*, 10 juin 1976.

⁷⁷⁴ Nate Jones, *Document Friday*.

⁷⁷⁵ 24 Septembre 1976, « Ambassador discusses US-Argentine Relations with President Videla, » From American Embassy to Secretary of State. Dans un memorandum du 20 Septembre, Hill expliqua avoir expliqué à Guzzetti que « murdering priests and dumping 47 bodies in the street in one day could not be seen in context of defeating terrorists quickly... *What USG hoped was that GOA could soon defeat terrorists, yes. But do so as nearly as possible within the law.* I said if any other meaning had been placed on the secretary's remarks, I was sure it was a misinterpretation » « Guzzetti Dismisses Concerns », *Mémoire de l'ambassadeur*, 20 septembre 1976, cité dans Dinges, *The Condor Years*, 202.

⁷⁷⁶ On pouvait ainsi lire : « President said he had been gratified when Fonmin Guzzetti reported to him that *Secretary of State Kissinger understood their problem* and had said he hoped *they could get terrorism under control as quickly as possible.* Videla said he had impression senior officers of USG understood situation his govt faces but junior bureaucrats do not ». 24 Septembre 1976, « Ambassador discusses US-Argentine Relations with President Videla, » From American Embassy to Secretary of State. Voir également « Guzzetti Dismisses Concerns »,

Unis ne pouvaient accepter le recours à des méthodes aussi violentes⁷⁷⁷ soient utilisées Hill organisa une rencontre entre Guzzetti, Kissinger et le vice-président américain, Rockefeller, afin de dissiper tout malentendu quant à la position des Etats-Unis. Cette rencontre, qui eut lieu fin octobre 1976 à Washington, n'eut cependant pas le résultat souhaité par Hill mais confirma au contraire que la ligne défendue par Kissinger le 10 juin 1976 représentait bel et bien la position officielle du gouvernement Ford. Dans un message cablé du 19 octobre intitulé de façon révélatrice « Foreign Minister Guzzetti euphoric over visit to United States » l'ambassadeur américain, ne cachant guère sa frustration écrit ainsi :

Guzzetti went to the US *fully expecting to hear some strong, firm, direct warning on his government's human rights practices. Rather than that, he has returned in a state of jubilation, convinced that there is no real problem with the US over this issue.* [...] Based on what Guzzetti is doubtless reporting to the GOA [Government of Argentina], it must now believe that if it has any problems with the US over human rights, *they are confined to certain elements of Congress and what it regards as slanted and / or uninformed minor segments of public opinion.* [...] While this conviction exists, *it will be unrealistic and ineffectual for this Embassy to press representations to the GOA over human rights violations*⁷⁷⁸.

Devant la Chambre des Représentants le 9 juin 1976, Ryan déclara :

[The governments of Nicaragua, Salvador, Guatemala and South America] *understand clearly what is the US Government's position on human rights issues.* They understand also that the US Government feels it is moral and imperative to promote the cause of human rights in all parts of the world⁷⁷⁹.

Toute une série de documents déclassifiés indiquent au contraire que le chef de la diplomatie américaine embrassait à l'époque totalement l'idée selon laquelle la priorité de ces régimes devait être de vaincre la menace « terroriste » et de recourir pour ce faire à toutes les méthodes jugées nécessaires. Comme l'écrit Dinges :

It was an argument that would echo through the coming months: These are our friends, we share their goals if not their methods in fighting terrorism. If we express our qualms too loudly, we risk

Mémorandum de l'ambassadeur, 20 septembre 1976, cité dans Dinges, *The Condor Years*, 202.

⁷⁷⁷ Hill déclara : « We all hope Argentina can get terrorism under control quickly. But do so in such a way as to do minimum damage to its image and to its relations with other governments. If security forces continue to kill people to tune of brass band, I concluded, this will not be possible ». 24 Septembre 1976, « Ambassador discusses US-Argentine Relations with President Videla, » From American Embassy to Secretary of State.

⁷⁷⁸ « Foreign Minister Guzzetti euphoric over visit to United States », Buenos Aires 6871, October 19, 1976. Document cité dans Dinges, *The Condor Years*, 203. Dinges écrit à propos de Guzzetti : « From Rockefeller, he said he heard, « finish *the terrorist problem* quickly... the US wanted a strong Argentina and wanted to cooperate with GOA ». From Kissinger : « The Secretary, he said, had reiterated the advice given to him at the Santiago meeting, had urged Argentina « to be careful » and had said that if *the terrorist problem* was over by December or January, he (the secretary) believed serious problems could be avoided in the US ». cité dans Dinges, *The Condor Years*, 203.

⁷⁷⁹ H 461-5.

offending them and losing our effectiveness in guiding events in the region⁷⁸⁰.

En réponse au « terrorisme », les Etats-Unis étaient prêts à accepter que leurs alliés d'Amérique latine aient, à l'intérieur de chaque pays, recours à toutes les méthodes. Quelques jours avant la rencontre entre Guzzeti, Rockefeller et Kissinger à Washington Shlaudeman, le principal conseiller du secrétaire d'état sur l'Amérique latine, avait ainsi décrit les méthodes de la dictature argentine de la manière suivante : « Their theory is that they can use *the Chilean method, that is, to terrorize the opposition - even killing priests and nuns and others*⁷⁸¹ ». Mais à la même époque les Etats-Unis allaient également fermer les yeux sur un autre type de réponse apportée par plusieurs régimes de la région à la « menace terroriste », une réponse à l'échelle internationale celle-là : l'*Opération Condor*.

I.4.2 L'Opération Condor : un programme « terroriste » ou de lutte contre le « terrorisme » ?

Dans son ouvrage consacré à ce qu'il appelle les « années Condor », Dinges propose la description suivante de l'*Opération Condor* :

Pinochet's coup was not just another military takeover, of which there had been dozens in previous decades. It was the beginning of a total war justified as a « war on terrorism, » whose principal targets were the political forces perceived by Pinochet and his allies as infecting their countries with the alien cancer of Communist revolution. Victory inside Chile was only the first step. [...] The larger goal quickly became the eradication of all traces of political movement akin to Allende's – in all of Latin America. [...] It was a war that required new tactics, new organizations, and unprecedented secret agreements among countries in the Southern Cone of South America with long histories of rivalry and animosity. [...] Because the enemy was international in scope, Pinochet devised an underground, international scheme to defeat them. To this end, Pinochet created a secret alliance with other military governments – Uruguay, Paraguay, Bolivia, Brazil, Argentina. It was called Operation Condor [...]. The idea was for the security services to join forces to track down « terrorists » of all nationalities, wherever they resided⁷⁸².

Jusqu'au milieu des années 1990, le public ignore presque tout de l'existence même de Condor, le seul document officiel déclassifié sur le sujet ayant été pendant de longues années un rapport du FBI daté de la fin septembre 1976 et faisant référence notamment à la « troisième phase » de l'Opération Condor, à savoir celle concernant l'assassinat des « terroristes » et de

⁷⁸⁰ Dinges, *The Condor Years*, 169.

⁷⁸¹ Document récemment déclassifié, en date du 9 juillet 1976, de Schlaudeman à Kissinger. Digital National Security Archive.

⁷⁸² Dinges, *The Condor Years*, 3-4.

leurs supporters ayant trouvé refuge à l'étranger :

« Operation Condor » is the code name for the collection, exchange and storage of intelligence data concerning so called « leftists, » communists and Marxists, which was recently established between cooperating intelligence services in South America in order to eliminate Marxist terrorist activities in the area. In addition, operation Condor provides for joint operations against terrorist targets in member countries of « Operation Condor. » Chile is the center for « Operation Condor » and in addition to Chile its members include Argentina, Bolivia, Paraguay and Uruguay. Brazil also has tentatively agreed to supply intelligence input for « Operation Condor. » Members of « Operation Condor » showing the most enthusiasm to date have been Argentina, Uruguay and Chile. *A third and most secret phase of « Operation Condor » involves the formation of special teams from member countries who are to travel anywhere in the world to non-member countries to carry out sanctions up to assassination against terrorists or supporters of terrorist organizations from « Operation Condor » member countries*⁷⁸³.

La disparition de nombreux réfugiés uruguayens et chiliens alors qu'ils se trouvaient sur le territoire argentin avait, au début de l'année 1976, attiré l'attention des Etats-Unis et soulevé la question d'une coopération potentielle entre certains des régimes de la région. Dès le 4 juin le secrétaire d'état avait ainsi demandé aux ambassades du Chili, de l'Argentine, de l'Uruguay, du Brésil et du Paraguay :

Do you believe that the deaths of political refugees or asylees from your country abroad *could have been arranged by your host government through institutional ties to groups, governmental or other*, in the country where deaths took place [and that] that deaths *of foreign political refugees or asylees* in your country could have been carried out at the behest of the home government of the victims by the host government or by others with host government acquiescence⁷⁸⁴?

Il fallut attendre le 30 juillet 1976 pour voir, dans un document officiel, mentionnée l'idée selon laquelle l'Opération Condor ne se limitait pas à une collaboration intergouvernementale sur la collection de renseignements sur les ennemis « terroristes » de ces régimes mais se proposait également d'assassiner ces derniers⁷⁸⁵.

⁷⁸³ Robert Sherrer, FBI, *Condor Cable*, publié pour la première fois dans le livre de John Dinges et Saul Landau sur l'assassinat de Letelier en 1980, *Assassination on Embassy Row* (NY: Pantheon, 1980) 238-239. Ce document fut déclassifié en entier en 1981.

⁷⁸⁴ 4 juin 1976, From Secretary of State to Embassies of Buenos Aires, Montevideo, Acuncion, Santiago, Brasilia, La Paz, cité dans Dinges, *The Condor Years*, 166.

⁷⁸⁵ Dans un mémorandum adressé à Shlaudeman et à Ryan, on pouvait ainsi lire que « Originally designed as a communications system and data bank to facilitate defense against the guerrilla Revolutionary Coordinating Junta, the organization was emerging as one with a far more activist role, including specifically that of identifying, locating, and « hitting » guerrilla leaders. » 30 juillet 1976, Memorandum for the Record, Operation Condor, Mr Shlaudeman, Ambassador Ryan. Trois jours plus tard, un rapport mensuel de la CIA indiquait que « The security forces of the southern cone now coordinate intelligence activities closely; operate in the territory of one another's countries in pursuit of « subversives » [and] Have established Operation Condor to find and kill terrorists of the « Revolutionary Coordinating Committee » in their own countries and in Europe. [...] Officials in Paraguay and Argentina have told us that they find it necessary to cooperate with each other and their neighbors against internationally-funded terrorists and « subversives ». « The "Third World War" and South America », Monthly Report CIA, 3 août 1976, cité dans Dinges, *The Condor Years*, 172.

Au sein de l'exécutif américain, certains comme l'ambassadeur en Uruguay considéraient que la réponse des Etats-Unis devait être mesurée étant donné qu'ils avaient depuis des années poussé ces régimes à collaborer entre eux afin de faire face à cette menace « terroriste » et ne pouvaient donc, sous peine de perdre toute crédibilité dans cette région du monde, soudainement les critiquer lorsqu'ils passaient enfin à l'action⁷⁸⁶. Au cours du mois d'août, le bureau aux affaires latino-américaines du Département d'Etat se réunit à plusieurs reprises afin de discuter de l'*Opération Condor*. Finalement, la décision fut prise, le 23 août, de demander à l'ensemble des ambassadeurs américains d'indiquer très clairement aux chefs de gouvernement de la région que les Etats-Unis étaient au courant de l'existence de ce programme et ne le regardaient pas d'un œil favorable. Dans le cas du Chili, de l'Argentine et de l'Uruguay, les ambassadeurs américains devaient donc rencontrer au plus vite leurs interlocuteurs privilégiés, si possible les chefs d'état eux-mêmes, et insister sur les points suivants :

The USG is aware from various sources, including high government officials, that there is a degree of information, exchange and coordination among various countries of the southern cone with regard to subversive activities within the area. This we consider useful. There are in addition, however, rumors that this cooperation may extend beyond information exchange to include plans for the assassination of subversives, politicians and prominent figures both within the national borders of certain southern cone countries and abroad. While we cannot substantiate the assassination rumors, we feel impelled to bring to your attention our deep concern. If these rumors were to have any shred of truth, they would create a most serious moral and political problem. Counter-terrorist activity of this type would further exacerbate public world criticism of governments involved⁷⁸⁷.

Le Département d'Etat avait donc, à la fin août 1976, décidé d'indiquer très clairement aux pays impliqués dans l'*Opération Condor* que Washington n'était absolument pas prêt à cautionner

⁷⁸⁶ L'ambassadeur américain à Montevideo, Siracusa, écrivit ainsi le 23 juillet 1976 : «The ERP, MIR, ELN, MLN-Tupamaros, and possibly others, have regionalized their operations through the JCR. Their coordination is not only regional, but now inter-continental. *The most rational approach to deal with a coordinated regional enemy is to organize along similar lines. The US has long urged these countries to increase their cooperation for security. Now that they are doing so our reaction should not be one of opprobrium. We must condemn abhorrent methods, but we cannot condemn their coordinated approach to common perceived threats or we could well be effectively alienated from this part of the world* ». Buenos Aires 4844, July 23, 1976, « South America Southern Cone Security Practices », cité dans Dinges, *The Condor Years*, 169.

⁷⁸⁷ « For all action and info addressees : you should of course be certain that no agency of the US government is involved in any way in exchanging information or data on individual subversives with host government. Even in those countries where we propose to expand our exchange of information, it is essential that we in no way finger individuals who might be candidates for assassination attempts ». August 23, 1976, Operation Condor, from Secretary of State, sent to the embassies of all countries known to be members of Operation Condor. Comme le nota Shlaudeman dans un memorandum à l'intention de Kissinger le 30 août, cette démarche diplomatique n'était pas motivée par des « domestic US political considerations ». Au contraire, « What we are trying to head off is a series of international murders that could do serious damage to the international status and reputation of the countries involved. » Department of State, Action Memorandum, Ambassador Harry Schlaudeman to Secretary Kissinger, « Operation Condor, » August 30, 1976. Digital National Security Archive.

l'émergence d'un système de coopération intergouvernemental visant à assassiner des opposants politiques à ces régimes. Pourtant, à l'époque, pas un seul ambassadeur américain ne transmit ce message aux gouvernements de la région, un mystère qui intrigua les historiens pendant de longues années. En 2004, la déclassification d'un message de Shlaudeman à son assistant daté du 20 septembre 1976 démontra que le silence des ambassadeurs américains était venu en réponse à des instructions du Département d'Etat⁷⁸⁸, des révélations qui donnèrent lieu à l'époque à une controverse publique dans les pages du magazine *Foreign Affairs* entre Kenneth Maxwell, directeur du programme sur l'Amérique latine auprès du Council on Foreign Relations, et William Rogers, l'ancien assistant de Kissinger⁷⁸⁹.

En avril 2010, la découverte d'un très court message daté du 16 septembre 1976 indiquant simplement que « Secretary declined to approve message to Montevideo and has instructed that no further action be taken on this matter⁷⁹⁰ » démontra sans l'ombre d'un doute que les instructions données aux ambassades américaines en août 1976 avaient été annulées *par le secrétaire d'état lui-même* et non seulement par son assistant.

Lors de son entretien avec Kissinger le 10 juin 1976, Pinochet avait fait mention de la menace posée selon lui par des exilés politiques dont notamment Orlando Letelier : « We are constantly being attacked by the Christian Democrats. They have a strong voice in Washington. Not with the people in the Pentagon, but they do get through to Congress. Gabriel Valdes has access. Also Letellier⁷⁹¹ ». Valdes était un ancien ministre du gouvernement chrétien démocrate du Chili, et vivait à l'époque à New York, et comme le note Dinges en réponse à ces propos le Secrétaire d'état américain ne dit rien qui suggérerait qu'il était en désaccord avec cette analyse de la menace posée par des exilés exprimant leur opposition au régime de Pinochet par des voies politiques et donc clairement non-violentes, leur échange se poursuivant de la manière suivante :

Kissinger: We want an outcome that is not deeply embarrassing to you. But as friends, I must tell you that we face a situation in the United States where we must be able to point to events here in Chile, or we will be defeated. Pinochet: We are behind you. You are the leader. But you have a punitive system to your friends. Kissinger: There is merit in what you say. It is a curious time in the US⁷⁹².

⁷⁸⁸ 20 septembre 1976, From Shlaudeman to his deputy, William Luers.

⁷⁸⁹ Voir la Lettre de Kornbluh et Dinges aux rédacteurs de *Foreign Affairs*, accessible à : <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB125/index.htm> (date de dernière consultation : 08/08/2011).

⁷⁹⁰ Department of State, Cable, « Actions Taken, » 16 septembre 1976. Digital National Security Archive.

⁷⁹¹ Memorandum of Conversation, June 8, 1976. Cité dans Dinges, *The Condor Years*, 160-161.

⁷⁹² Memorandum of Conversation, June 8, 1976. Cité dans Dinges, *The Condor Years*, 160-161.

Kissinger donna une réponse identique et tout aussi rassurante deux jours plus tard lorsque l'Amiral Guzzetti fit lui aussi une référence indirecte à l'Opération Condor. Cet échange démontre à nouveau à quel point le gouvernement américain acceptait la notion selon laquelle il existait effectivement une « menace terroriste » dans cette région du monde, et que l'important était que ces régimes y fassent avec efficacité :

Guzzetti : *The terrorist problem is general to the entire Southern Cone. To combat it, we are encouraging joint efforts to integrate with our neighbors... All of them: Chile, Paraguay, Bolivia, Uruguay, Brazil. [...] The terrorists work hard to appear as victims in the light of world opinion even though they are the real aggressors.*

Kissinger : *We want you to succeed. We do not want to harrass [sic] you. I will do what I can*⁷⁹³.

Le 21 septembre, Orlando Letelier trouva la mort dans les rues de Washington D.C., un assassinat à la voiture piégée commis par les services secrets de l'armée chilienne (Dirección de Inteligencia Nacional, DINA⁷⁹⁴) dans le cadre de l'Opération Condor. Cet attentat à la bombe démontra très clairement que les individus pris pour cible par l'Opération Condor n'étaient pas des « terroristes » ou des opposants représentant une menace militaire ou armée aux régimes impliqués dans cette opération. Bien au contraire, comme le souligne Dinges, Letelier fut assassiné à cause de ses efforts auprès du Congrès américain visant à conditionner l'aide américaine au Chili à ses performances dans le domaine des Droits de l'homme : « Letelier was the most typical victim – targeted as a dangerous democrat rather than a violent terrorist, a man who worked against Pinochet not in secret but in public corridors of power in the United States and Europe⁷⁹⁵ ». A la même époque, la CIA apprit que les membres de l'Opération Condor avaient mis sur pied un projet d'assassinat contre Edward Koch, représentant démocrate à la Chambre et sponsor principal d'un amendement visant à mettre fin à l'aide militaire américaine à l'Uruguay⁷⁹⁶. Dinges écrit :

The hit was to be carried out not by Uruguay but by Chile's DINA – a detail that betrayed the threat's modus operandi as a Phase Three Condor plan. The implications are inescapable: US

⁷⁹³ Memorandum of Conversation, 12 juin 1976, cité dans Dinges, *The Condor Years*, 202.

⁷⁹⁴ Comme le note Armony, « The DINA network in South America [...] included Italian neofascist terrorists Stefano delle Chiaie and Pier Luigi Pagliai, who played a major role in the repressive apparatus of Gen. Luis Garcia Meza in Bolivia ». Armony, *Argentina and the United States*, 27.

⁷⁹⁵ Dinges, *The Condor Years*, 15.

⁷⁹⁶ Cette information ne donna à l'époque lieu à aucune action de la part de l'agence américaine « because the threats were delivered while the men were drinking, and because the CIA did not believe the Southern Cone governments were capable of such a mission in the United States » et ce ne fut qu'après l'attentat contre Letelier que la CIA décida d'avertir le représentant de l'état de New York. En décembre 1976, George Bush, directeur de la CIA, contacta personnellement le représentant démocrate au sujet de cette menace. Lettre de l'Office of General Counsel de la CIA datée du 26 septembre 2001 en réponse à une lettre de Koch demandant des détails quant à cette opération et daté elle du 5 juillet 2001.

intelligence officials had knowledge about the new organization's assassination plans but treated that information with insouciant disregard bordering on indifference to the possible fatal consequences of its allies' terrorist actions⁷⁹⁷.

L'assassinat de Letelier et Moffitt fut immédiatement condamné comme un acte de « terrorisme » par de multiples personnalités politiques américaines⁷⁹⁸ mais également, ironiquement, par Manuel Trucco, l'ambassadeur du Chili aux Etats-Unis, qui affirma le 21 septembre que son gouvernement « repudiated the outrageous act of terrorism⁷⁹⁹ ». Suite à une enquête du FBI un « Grand Jury » (*grand jury*) fut convoqué et, grâce essentiellement à Michael Vernon Townley, un citoyen américain et agent de DINA ayant accepté de témoigner en échange d'une remise de peine, détermina la culpabilité de 3 officiers des services secrets chiliens : le Général Manuel Contreras Sepulveda, l'ancien chef de DINA, le Colonel Pedro Espinoza Bravo et le Capitaine Armando Fernandez Larios. Immédiatement, le gouvernement Carter fit une demande d'extradition auprès du Chili, une demande rejetée par le gouvernement Pinochet puis par la Cour suprême, conduisant le Département d'Etat à déclarer :

The deplorable result of the court's decision is that the three terrorists have been released from custody and are now free on the streets of Chile. [...] The United States Government continues to believe that the Government of Chile has a duty to insure that this brutal act of terrorism does not go unpunished⁸⁰⁰.

Une douzaine d'années plus tard, dans le cadre du *Foreign Affairs Oral History Project*, Ryan exprima d'ailleurs des regrets quant à la réaction de la diplomatie américaine à la mise en place de l'*Opération Condor* :

We knew fairly early on that the governments of the Southern Cone countries were planning, or at least talking about, some assassinations abroad in the summer of 1976. About a month later former Chilean Ambassador Letelier was assassinated on the streets of Washington. Whether there was a direct relationship or not, I don't know. Whether if we had gone in, we might have prevented this, I don't know. But we didn't. We were extremely reticent about taking a strong forward public posture, and even a private posture in certain cases, as was this case in the Chilean assassination⁸⁰¹.

Confrontés à une menace internationale qui, contrairement à ce qui avait été le cas quelques années plus tôt, se limitait essentiellement et notamment au Chili à une opposition d'ordre politique et non-violente,

⁷⁹⁷ Dinges, *The Condor Years*, 15.

⁷⁹⁸ Edward Kennedy, par exemple, dénonça ce qu'il appela un acte de « political terrorism ». *The New York Times*, 21 septembre 1976,

⁷⁹⁹ *The New York Times*, 21 septembre 1976.

⁸⁰⁰ *The New York Times*, 3 octobre 1979.

⁸⁰¹ Ambassador Hewson Ryan, Interviewed by Richard Nethercut, April 27, 1988, The Association for Diplomatic Studies and Training, Foreign Affairs Oral History Project, accessible en ligne à http://memory.loc.gov/cgi-bin/query/D?mfdip:5:/temp/~ammem_sic2: (date de dernière consultation 17/09/2011).

les dirigeants de plusieurs états d'Amérique latine affirmèrent donc avoir à faire face à un danger « terroriste », un discours accepté à l'époque par le gouvernement américain et notamment par le chef de sa diplomatie, Henry Kissinger. En réponse à cette menace « terroriste » internationale, ces états décidèrent de s'organiser eux aussi au niveau international, donnant ainsi naissance à un réseau dont l'une des actions les plus spectaculaires, l'assassinat de Letelier et Moffit dans les rues de Washington, DC., relevait incontestablement, elle, du « terrorisme international ».

I.5 Violations des droits de l'homme et « terrorisme d'état » au Salvador (1977-79)

Lorsque Carter fit son entrée à la Maison blanche en janvier 1977, le Congrès avait donc déjà adopté toute une panoplie de lois visant à positionner le respect des Droits de l'homme au cœur des principes devant guider la politique étrangère américaine. Le discours et la pratique de l'exécutif américain n'avaient donc fait que suivre les efforts de la branche législative, une dynamique symbolisée par exemple par la similarité étonnante entre les propos du sénateur Frank début 1976 et le fameux discours prononcé par Carter à Notre-Dame le 22 mai 1977, discours insistant tous deux sur l'importance d'une politique étrangère dont la moralité refléterait les idéaux et principes fondateurs des Etats-Unis et rejetant donc l'idée selon laquelle la légitimité des objectifs⁸⁰² poursuivis pour les Etats-Unis justifiait le recours à des méthodes identiques à celles de ses ennemis.

Suite à l'élection de Carter, les quatre pays récipiendaires principaux de l'aide économique et militaire américaine et ayant fait l'objet des critiques les plus féroces du Congrès au cours des années précédentes, à savoir le Guatemala, l'Argentine, le Salvador et le Brésil, allaient décider unilatéralement de ne plus faire appel au soutien des Etats-Unis. Les conservateurs américains dénoncèrent immédiatement un gouvernement Carter qui venait selon eux d'aliéner des alliés historiques précieux et d'affaiblir les Etats-Unis dans leur lutte contre le bloc soviétique⁸⁰³, une critique qui fut au cœur de la campagne du candidat Reagan en 1980.

La question de l'aide américaine à ces régimes ne se posant plus, des sujets comme le rôle des

⁸⁰² Church déclara par exemple : « American foreign policy must be made to conform once more to our historic ideals, the ... fundamental belief in freedom and popular government ». Carter affirma lui : « I believe we can have a foreign policy that is democratic, that is based on fundamental values, and that uses power and influence ... for human purposes. We can also have a foreign policy that the American people both support and, for a change, know about and understand ». Church cité dans Schmitz, *The United States and Right-Wing Dictatorships*, 300. Carter, 22 mai 1977, *The Public Papers of the President*.

⁸⁰³ McClintock, *The American Connection*, 187.

« escadrons de la mort » et des forces de sécurité dans la violence contre les populations civiles de ces pays ou la nature « terroriste » des méthodes utilisées par les régimes en place ou par les groupes « de gauche » allaient presque complètement disparaître des discussions du Congrès. Néanmoins, les rares auditions organisées sur ces questions⁸⁰⁴ révèlent l'existence d'un consensus clair parmi les organisations de défense des Droits de l'homme et les témoins invités à s'exprimer devant le Congrès sur le rôle central joué par les forces de sécurité dans les violations systématiques des Droits de l'homme. Dans le cas du Salvador par exemple, de nombreux témoins mais également plusieurs représentants de l'exécutif américain utilisèrent le terme de « terreur » ou du « terrorisme » pour dénoncer de telles exactions, dont notamment la pratique des « disparitions forcées ». En février 1977 Morales Ehrlich, leader de l'United National Opposition Party, affirma ainsi :

By means of security forces – primarily the national guard, the national police and paramilitary organizations, and secondarily the army – the Government has created a reign of terror in the countryside and urban areas. [...] Frequently, hundreds of security force personnel armed with war equipment occupy a given city, village, or agricultural area, searching all houses and taking into custody hundreds of innocent persons. The majority of those arrested are freed within a few days, sometimes paying a small fine, other times paying no fine at all. The objective of these operations is not crime prevention but rather to instigate terror in the population as a whole. In this way people come to accept the violation of their human rights as something inevitable, a force which can't be resisted. [...] It should not be forgotten that frequently US military equipment is employed for internal repression⁸⁰⁵.

I.5.1 Les auditions sur les persécutions religieuses au Salvador

En juillet 1977, la Chambre organisa une série d'auditions sur le sujet des persécutions religieuses au Salvador⁸⁰⁶ et plus spécifiquement de la violence dirigée contre l'église catholique et l'ordre des jésuites suite à leur décision de mettre en pratique la doctrine de la « théologie de

⁸⁰⁴ « The Recent Presidential Elections in El Salvador: Implications for US Foreign Policy », Hearings before the Subcommittees on International Organizations and on Inter-American Affairs of the Committee on International Relations, House of Representatives, March 9 and 17, 1977, H 461-43; « Religious Persecution in El Salvador », Hearings before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives, July 21 and 29, 1977, H 461-68; « Human Rights and the Phenomenon of Disappearances », Hearings before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, September 20, 25 and October 18, 1979, H 381-76. Bobst Library, New York University.

⁸⁰⁵ Napoleon Duarte, membre lui aussi de l'UNO et récent candidat à la présidence salvadorienne, insista quant à lui sur le rôle joué par ORDEN, une des organisations centrale du système répressif salvadorien et qui fut créée et entraînée par les Etats-Unis, expliquant que le gouvernement en place utilisait cette organisation pour intimider la population. H 461-43.

⁸⁰⁶ « Religious Persecution in El Salvador », Hearings before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives, July 21 and 29, 1977, H 461-68. Bobst Library, New York University.

la libération » élaborée par le Concile de Medellin à l'automne 1968. Influencés par le travail de nombreux prêtres et nonnes auprès des populations les plus démunies de la région, ces évêques décidèrent de tourner la page d'un passé ayant vu la hiérarchie ecclésiastique aligner ses intérêts avec ceux des classes les plus aisées. Après avoir analysé les « structures de domination » perpétuées par des formes de « violence institutionnalisée » relevant selon eux du péché, et avoir expliqué que le message du Christ était avant tout adressé aux pauvres et aux opprimés, ces évêques affirmèrent que la foi catholique devait être ancrée dans une « théologie de la libération » au cœur de laquelle se trouverait le principe de l'« option préférentielle pour les pauvres ». De telles analyses, accompagnées de la promesse d'un activisme au jour le jour visant à créer une « église des pauvres », furent perçues par les classes économiques privilégiées et par une partie de la hiérarchie catholique comme posant une menace réelle pour le *status quo* et conduirent à une répression religieuse féroce qui allait prendre pour cible notamment les prêtres s'étant positionnés à l'avant-garde de ce mouvement, les jésuites.

En introduction des débats de juillet 1977 Thomas E. Quigley, conseiller auprès de la Conférence Catholique Américaine, déclara :

These church personnel, contrary to allegations by the Government and the landowners, neither incited nor led the campesinos in their struggles. [...] The campesinos are their own leaders. [...] The priests, including especially the Jesuits, served principally to help the people to reflect on and articulate their needs. But confrontation with the authorities, aligned as they are with a traditionalist oligarchy determined to retain its privileged position, was inevitable. [...] You will hear today in the testimony of others and can read in the documentation we are asking to be received for the record the dramatic litany of these attacks : the arrests and expulsions, the bombings and threats, the beatings and killings of scores, some say hundreds of campesinos. These are attacks against the church, and against religion as such⁸⁰⁷.

Au cours de ces auditions l'ensemble des membres du clergé invités à s'exprimer se firent donc l'écho de l'appel des évêques salvadoriens en faveur de l'arrêt de l'aide américaine au Salvador, insistant sur le caractère profondément destructeur et contreproductif de la militarisation du conflit, Quigley affirmant par exemple :

It is very much repeated in statements, including statements that are made by church groups, that *the US hhas the image of being the purveyor of their arms, their military equipment, training, and so on, that have seemed, if not the ultimate cause, the root cause of the problem, at least the instrumentality, or instrumental cause*⁸⁰⁸.

⁸⁰⁷ H 461-68.

⁸⁰⁸ Voir également les propos du révérend Jose Inocencio Alas du diocèse de San Salvador, ou de James Richard, prêtre jésuite originaire du Texas, ce dernier déclarant notamment : « *This pattern of terror and fear strikes at the heart of all human rights. What is significant here is that human rights – the right to freely work within legally approved structures – are being systematically attacked in El Salvador* ». H 461-68.

Mary Rose Oakar, représentante de l'Ohio, insista elle aussi sur le rôle du gouvernement du Salvador dans la violence contre les jésuites et fit référence aux liens entre les forces de sécurité et la *White Warriors Union*, un groupe qu'elle qualifia de « terroriste⁸⁰⁹ », une terminologie utilisée également par Ignacio E. Lozano, ancien ambassadeur américain au Salvador :

*I cannot say that there is any direct relation but the atmosphere which has been created in El Salvador of incitation toward violence has, in many cases, had at least the tacit approval of the Government. I think that the tolerance of the Government to campaigns which encourage terrorists groups such as the White Warriors Union or the FPL, that is something I think the Government could act upon, but has not chosen to*⁸¹⁰.

Le Père Richard et le révérend Miguel F. Estrada, président du diocèse de San Salvador, partageaient ces analyses et considéraient donc les déclarations récentes du gouvernement salvadorien condamnant le « terrorisme » comme bien peu crédibles :

*The new administration of the Republic of El Salvador issued its first public manifesto, via the Defense Department condemning « violence and terror, no matter the source – be it from the right, the left, or from whatever source. » As you can understand, the above consists mostly of words and promises, though there have been some concrete actions*⁸¹¹.

Ces discussions sur les persécutions religieuses au Salvador prirent place quelques semaines seulement après l'annonce par le président Carter de sa volonté de mettre la question des Droits de l'homme au cœur de la politique étrangère américaine. Lors de sa comparution devant la Chambre le 29 juillet 1977, Richard Arellano, représentant du Département d'Etat, mit pourtant en avant des arguments bien peu différents de ceux proposés par ses homologues républicains au cœur des années précédentes :

*There are those who assert that ex-military or Government officials are involved in the White Warriors Union. The Government of El Salvador contends that some former clerics are part of extreme leftist terrorist groups. We are unable to substantiate or disprove the accuracy of these allegations*⁸¹².

A nouveau, pour l'exécutif la situation se résumait à une série d'allégations et de contre-

⁸⁰⁹ Le révérend José Inocencio Alas, membre du diocèse de San Salvador, rappela quant à lui qu'au cours des semaines précédentes toute une série d'appels radio et de pamphlets avaient proclamé « Serve your country, kill a priest ! », un slogan repris par la *White Warriors Union* dans une lettre de menace qui indiquait que tout prêtre jésuite n'ayant pas quitté le pays avant le 21 juillet serait assassiné et se terminait de la façon suivante : « Long live the commandos of liberty! War to the death with international communism! The fatherland to power! » Translation of the warning received from the White Warriors Union Ordering Jesuit priests to leave El Salvador by July 20, 1977. H 461-68.

⁸¹⁰ H 461-68.

⁸¹¹ H 461-68.

⁸¹² H 461-68.

allégations dont il prétendait être totalement incapable de déterminer la véracité. Les positions des républicains demeuraient elles inchangées, les propos de William Rogers (ancien Assistant du secrétaire d'état aux affaires inter-américaines puis sous-secrétaire d'état aux affaires économiques durant la présidence Ford) sur le Salvador étant virtuellement identiques à ceux de Crimmins en juillet 1971 ou d'Engle en avril 1972 sur la situation au Brésil et au Guatemala⁸¹³. Lors de son intervention Rogers proposa également la défense suivante d'une politique étrangère qui mettait l'accent sur le respect des Droits de l'homme :

*The public enunciation of the position of the executive branch that human rights behavior is a profoundly important aspect with our relationship with the nations of Latin America. [...] This has been something I think we made an effort to do during my administration, most remarkably I think with Secretary Kissinger's speech in Santiago, which you will recall I think is fairly characterized as a forthright statement about the human rights condition generally in the hemisphere and specifically in Chile*⁸¹⁴.

Ironiquement, Rogers offrit donc comme exemple parfait de la place donnée aux Droits de l'homme par Kissinger ce discours dont on sait désormais qu'il avait été précédé d'un entretien en privé dans lequel le secrétaire d'état avait expliqué que ce discours avait pour seul objectif de rassurer le Congrès et n'annonçait aucunement un changement de la politique américaine envers le Chili.

I.5.2 Les auditions sur le phénomène des « disparitions forcées »

En septembre et octobre 1979, un sous-comité du Comité aux Affaires Etrangères de la Chambre organisa une série d'auditions sur la question des Droits de l'homme et du phénomène des « disparitions forcées »⁸¹⁵ qui révélèrent l'existence d'un consensus quasi-total quant à la

⁸¹³ Rogers déclara ainsi : « The inquiry into the Salvadoran situation is an inquiry into a specific kind of human rights problem. That is a problem in which possibly private terrorism directed against a religious group who is interested in social and economic reform *may have been intertwined with, if you will, official abuse or official toleration. The kind of phenomenon which has existed in Argentina, constantly raising the question of whether official organs of the government were tolerating, assisting or helping private terrorism.* When you get into that kind of case, you immediately raise the problem about the effectiveness of the criminal justice system. Are the security forces of the nation doing their job? The minute we ask that kind of question about another country, we also have to recall that our own criminal justice system is not a model of perfection, that our own efforts to maintain perfect security have not been marked by great success in the last decade ». H 461-68.

⁸¹⁴ H 461-68. Rogers fut, pendant plus de trente ans, l'une des personnes les plus proches de Kissinger. Il fut notamment le vice-président de *Kissinger Associates* jusqu'à sa mort en 2007. Henry Kissinger, « Eulogy for William D. Rogers », September 30, 2007. <http://www.henrykissinger.com/eulogies/093007.html> (date de dernière consultation : 10/08/2011).

⁸¹⁵ « Human Rights and the Phenomenon of Disappearances », Hearings before the Subcommittee on International

responsabilité claire des forces de sécurité des régimes de la région dans ces exactions non seulement chez les organisations de défense des Droits de l'homme⁸¹⁶ mais également chez les représentants de l'exécutif. Comme l'expliqua Shestack, président de la Ligue Internationale des Droits de l'homme :

The origin of the practice is not clear, but it found early usage in Guatemala in the middle 1960's when so-called « death squads, » including Security Forces, abducted and assassinated anti-government guerrillas. After that opposition was destroyed, the death squads continued to abduct and kill opposition leaders and their sympathizers⁸¹⁷.

Shestack insista également sur le caractère international de nombreux cas de « disparitions forcées », les forces de sécurité de différents régimes collaborant en effet afin de faire disparaître leurs opposants politiques résidant à l'étranger :

Transnational disappearances fall into two patterns. The first involves abductions carried out by police, military forces, or paramilitary forces of one country which cross their own borders into a second or third country to carry out their unlawful abductions. One can be sure that military or paramilitary forces of one country do not operate in the territory of another country without the complicity if not active conspiracy of the territorial sovereign. The second form occurs when governmental or paramilitary forces of one country abduct a refugee from another country who has sought asylum in the host country. Victims are often political refugees who have fled a regime that they have opposed. Many of these refugees fall prey to the terror perpetrated by the country of refuge in cooperation with the authorities from who they fled. [...] Transnational disappearance is no more than an international conspiracy among governments to remove perceived enemies – even after they have fled their country – by lawless means. It must be regarded as a form of official terrorism. [...] Governments conspiring in such terror cannot be regarded as reliable partners in regional systems or in world order undertakings. International cooperation should serve to further the rule of law and order. Transnational Disappearances, however, represent international action against the rule of law by using lawless means to serve lawless ends⁸¹⁸.

Comme le révèle par exemple un document produit par la CIA le 2 juillet 1976 et récemment déclassifié, l'exécutif américain avait eu connaissance depuis de longues années de l'existence d'une telle collaboration entre certains régimes de la région :

24 Uruguayan and Chilean refugees, many of whom were the subjects of commission files, were kidnapped and tortured for several hours. [...] Some of the refugees later said their interrogators

Organizations of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, September 20, 25 and October 18, 1979, H 381-76. Bobst Library, New York University.

⁸¹⁶ Shestack, président de la Ligue Internationale pour les Droits de l'Homme, expliqua par exemple que « The perpetrators of disappearances are often well-organized groups which incorporate both military and police forces » nota que « They generally wear civilian clothes. Sometimes they identify themselves as security officers » et que « Their activities are condoned if not directed by the governmental authorities charged with upholding the law. In many cases we have evidence that directly implicates members of government security forces in abductions. The authorities rarely make any effort to find the abductors to apprehend them or to punish them ». H 381-76.

⁸¹⁷ H 381-76.

⁸¹⁸ H 381-76.

were security officers from Chile and Paraguay. [...] Presumably, *a Chilean-Paraguayan operation could not have been undertaken without the cooperation of the Argentine security forces*. There are also several reports that *Chilean subversive leader Edgardo Enriquez, who was arrested by Argentine security forces on April 10, was subsequently turned over to the Chileans and is now dead*⁸¹⁹.

Au cours des auditions de la fin 1979, Patricia Derian, assistante du Secrétaire d'état aux Droits de l'homme et aux affaires humanitaires, défendit des positions profondément différentes de celles de ses prédécesseurs et fut la première représentante de la branche exécutive à admettre la responsabilité claire de ces gouvernements dans toute une série de violations des Droits de l'homme. Son analyse de la situation en Amérique latine fut ainsi exactement identique à celles mises en avant par les organisations de défense des Droits de l'homme, et insistait notamment sur le fait que la responsabilité des forces gouvernementales était engagée qu'elles agissent à découvert ou en utilisant des « civils », ainsi que sur le caractère « terroriste » de telles pratiques étatiques :

I would like to review the forms that disappearances take very briefly. In one, governmental policy directs the security forces, military and / or police, to round up all persons suspected of subversion to get them out of circulation, to obtain information, to halt specific acts and to demoralize the « opposition. » There are no constraints of any kind placed on those charged with the round-up. In another, security or police forces operate « unofficially, » generally in civilian clothes, *with the tacit approval or acquiescence and under the umbrella of protection from the state*. In a third groups of « civilians, » often with official urging or approval, operate their own, *terrorist forces*. [...] Whether these disappearances are the result of authorized actions, unauthorized excesses by law enforcement and security agencies, paramilitary or private groups, *governments are responsible for bringing them under control, even in times of emergency*. There is no justification under domestic or international law to such violations. *Governments cannot pretend not to know. Governments are custodians of the law. When they engage in their own campaign of terror, they jeopardize the rule of law and their right to govern. They are no different at those times than the worst of their opponents*⁸²⁰.

Comme cela était le cas pour les « escadrons de la mort » fictifs au Guatemala, l'un des objectifs principaux de ce système de « disparitions forcées » était de permettre à ces gouvernements de nier toute responsabilité. Maureen R. Berman et Roger S. Clark notent ainsi, dans un article intitulé « State Terrorism: Disappearances » :

Most victims of disappearance do not disappear by chance, but rather as the result of a deliberate plan, carefully executed, either directly by government authorities or with their tacit approval, in a manner designed to avoid accountability. [Disappearances are] *a means for governments to evade the legal obligations present in domestic systems and international law*⁸²¹.

⁸¹⁹ Weekly Summary, Central Intelligence Agency, 2 juillet 1976. Digital National Security Archive.

⁸²⁰ H 381-76.

⁸²¹ Berman et Clark ajoutent que « The advantages of the small groups, which parallel the cell-like structure of the guerrilla armies, were two-fold: the units had great flexibility and could move faster than the conventional army,

Cette stratégie met également en lumière, comme le notent Michael Stohl, David Carleton et Steven Johnson dans leur étude de la place des Droits de l'homme dans la politique étrangère américaine de Nixon à Carter, une différence importante dans les relations entretenues avec les médias par les « terroristes » non-étatiques et les « terroristes » étatiques : les premiers sont souvent à la recherche, voire même fortement dépendants, de la publicité donnée à leurs actes ; les seconds souhaitent au contraire la plupart du temps maintenir le secret sur leurs actions « illégales » :

While all of the problems that are associated with events of data collection are present [in our study of violations of human rights by states], these important problems are overshadowed *by the ability of most states to control the flow of information regarding human rights violations and state terroristic activities that occur under their auspices*. Indeed, *unlike virtually all insurgent terrorists, state terrorists are not necessarily concerned with informing large worldwide audiences to their acts. As a result state terrorists are not so careful to make certain that the media record the facts surrounding the event or even the occurrence of the event itself*⁸²².

Suite à cette critique très dure des politiques mises en place par les régimes d'Amérique latine, la représentante du Département d'Etat ajouta que les Etats-Unis rejetaient donc totalement les arguments avancés par ces derniers pour justifier de telles méthodes, et notamment la notion selon laquelle elles seraient justifiées car participant de leur « guerre contre le terrorisme » :

In some instances, during the early stages, our representations are disparaged. We are told that the disappearances, while unfortunate, are *the unavoidable byproduct of the « war » against subversion or terrorism*. We are asked why we are interested at all since the disappeared are not US citizens, but terrorists and criminals. It is suggested to us, and not obliquely, that we have no business meddling in another nation's internal affairs. [...] *Needless to say, we reject categorically such self-serving and fundamentally erroneous distortions of the international human rights obligations of all countries*⁸²³.

Cette position avait également été celle d'Edward Mezvinsky, représentant américain devant la

and, in leaving the work to groups which operated in secret, the government could deny responsibility for their activities ». Maureen R. Berman and Roger S. Clark, « State Terrorism : Disappearances », *Rutgers Law Journal* 13 (1981-82).

⁸²² Michael Stohl, David Carleton and Steven E. Johnson, « Human Rights and US Foreign Assistance from Nixon to Carter », *Journal of Peace Research* 21 3 (Sept. 1984): 217.

⁸²³ H 381-76. Par exemple, devant le Groupe de Travail sur les Disparitions Forcées de l'Assemblée Générale en septembre 1980, le représentant de l'Argentine avait affirmé que les personnes qui avaient disparu étaient des « subversives killed by members of their organizations, » des « extremists [who] were wounded in the fighting and were carried off by their accomplices to die later on » ou des « members of subversive organizations [who] deserted and stay in hiding from the authorities and their own organizations » puis conclut : « My Government does not rule out the possibility that *some disappearances may have been due to excesses by individuals in enforcing law and order, which can be explained by the characteristics of an internal conflict that was marked by the brutality of the methods used by the terrorist aggressors* ». Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, UN Doc E/CN.4/1435, 1981. Bobst Library, New York University.

la Commission aux Droits de l'homme, lorsqu'il s'était exprimé devant l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 1978⁸²⁴, des positions profondément différentes de celles mises en avant par Arellano deux ans plus tôt. Il ne s'agit là cependant que d'un court interlude. Dès 1980, des pressions d'ordre interne ainsi que l'évolution des conflits en Iran, au Nicaragua et en Afghanistan conduisirent le gouvernement Carter à revenir à une position plus dure vis-à-vis de Moscou⁸²⁵ mais aussi à réviser sa position vis-à-vis du régime argentin, un changement qui conduisit Derian à donner sa démission. Comme l'écrit Armony :

Patricia Derian announced her resignation to the press, denouncing « a move to normalize our relations and to end our official criticism of the [Argentine military] regime ». *Derian had learned earlier that the US military and intelligence agencies commended the Argentine armed forces for their successful counterinsurgency campaign. « Through these agencies, the United States government is sending / a dangerous and double message. If this continues, it will subvert our entire human rights policy. »* Derian's account concurred with Argentine sources that suggested a double message was indeed being sent by the United States with respect to the military's clandestine strategy of repression in the dirty war. While the US government condemned Argentina for its abominable human rights record, US military and intelligence officials secretly praised the Argentine leaders for their triumph over the Marxist enemy⁸²⁶.

Un message câblé confidentiel de l'ambassade américaine date du 29 septembre 1980 illustre parfaitement le type d'analyse critique ici par Derian : « *It will remain difficult for us to argue against Argentine « success » in its undeclared war against terrorism and para-military guerrilla activities.* » Comme le note Armony, à cette époque c'était précisément cette « expertise » établie lors de leur « guerre sale » que les argentins avaient commencé à transférer en Amérique

⁸²⁴ Mezvinsky avait déclaré à cette occasion : « When terrorists kidnap and kill defenseless victims, governments must seek to bring them to justice. *But not by using the same methods of the terrorist.* Even in such emergencies, there is no basis under domestic or international law for governments to engage in abductions, torture or murder. Governments claim to be the custodians of law, yet *when they engage in campaigns of terror, they undermine the rule of law as well as their own right to govern* ». Statement by Edward Mezvinsky, United States Representative to the Human Rights Commission to the Third Committee on Item 12: Report of the Economic and Social Council, December 7, 1978, cité dans H 381-76. Dans une déclaration officielle début 1979, Mezvinsky réitéra cette position : « Even in situations of national emergencies, there is no basis under domestic or international law for governments to engage in abductions, torture or murder. *Terrorism, which we strongly condemn, cannot be halted in governmental campaigns of counter-terror. Governments are responsible for the safety and protection of their citizens* ». US Statement on Disappeared Person, Edward M. Mezvinsky, UN Commission on Human Rights, 1979, cité dans H 381-76.

⁸²⁵ Armony, *Argentina and the United States*, 45-46.

⁸²⁶ Lors des discussions sur les « disparitions forcées » et plus spécifiquement sur le rôle et l'influence des militaires américains censés former les militaires argentins et leur inculquer le respect des droits de l'homme, Orville Schell, directeur du *Lawyers Committee for International Human Rights*, avait affirmé : « It is naïve to imagine that US military representatives in Argentina use the opportunity of their presence to express any concern for human rights to their Argentine counterparts. On the contrary, it is common knowledge in Argentine human rights circles that a *United State Army colonel*, his tour of duty in Argentina just ending, *went out of his way at a farewell party attended by high-ranking Argentine military figured to compliment them on the « successful way in which you have dealt with the problem of terrorism* ». H 381-76.

centrale à travers notamment leur soutien à ces groupes qui allaient bientôt être appelés les Contras⁸²⁷.

I.6 Tensions autour de la création d'une liste d' « états qui sponsorisent le terrorisme (1977-79)

I.6.1 Le recours au listing comme outil légal novateur pour pallier l'inaction de la communauté internationale

Le 25 octobre 1977, les sénateurs Jacob Javits, un républicain, et Abraham Ribicoff, un démocrate, sponsorisèrent la proposition de loi S.2236 afin de « strengthen the capabilities of the United States to *combat international terrorism and state support for international terrorism*, » un objectif qu'ils espéraient atteindre en adoptant une approche novatrice⁸²⁸ : l'élaboration d'une liste des états soutenant le « terrorisme » et l'imposition de sanctions contre ces derniers⁸²⁹.

Comme l'expliquèrent Javitz et Ribicoff, l'idée selon laquelle un état pouvait être tenu responsable pour des actes « terroristes » commis par des groupes auxquels il avait apporté son soutien n'était pas étrangère au droit international puisqu'elle était inscrite dans les résolutions 2131 (XX) et 2625 (XXV) adoptées par l'Assemblée générale des Nations unies, en 1965 et en 1970 respectivement. Ces instruments internationaux s'étant révélés inefficaces, les Etats-Unis se devaient donc de se doter de leur propre outil de lutte :

*We have not been successful in controlling state support. Nations have not participated in international agreements or have too often disregarded their obligations under such agreements. [...] The listing procedure alone will be an incentive for change in the position of terrorism-supporting states. When coupled with the sanctions imposed under sanction 6 on a state listed, the reasons for a state to repudiate terrorists and their activities are even stronger*⁸³⁰.

⁸²⁷ US Embassy, Buenos Aires, Confidential Cable, « The Tactic of Disappearance », to Secretary of State, September 29, 1980, cité dans Armony, *Argentina and the United States*, 9. Armony note également que les groupes « terroristes » Omega 7 et Alpha 66, formés d'exilés anti-castristes vivant aux Etats-Unis qui avaient, comme le montra le Grand Jury de 1978, été impliqués dans l'assassinat de Letelier, coopérèrent eux aussi avec le *Intelligence Battalion 601* argentin dès les toutes premières heures du programme de soutien aux Contras, tout comme le firent Orlando Bosch, Luis Posada Carriles et Gaspar Jimenez, impliqués dans le meurtre de diplomates cubains en Argentine en 1976 et, pour les deux premiers, dans l'attentat contre l'avion de ligne de Cuban Airlines également en 1976. Armony, *Argentina and the United States*, 18.

⁸²⁸ Comme l'avait noté le Rapport du Comité aux Affaires Etrangères et au Commerce de juillet 1978 : « This may be a new approach, but the committee has determined that it is necessary and will prove effective ». *Report of the Committee on Foreign Affairs and Trade Relations*, S 383-12. Bobst Library, New York University.

⁸²⁹ *Report of the Committee on Foreign Affairs and Trade Relations*, S 383-12.

⁸³⁰ S 383-12.

L'élaboration d'une loi aussi ambitieuse était, comme le note Naftali, un exemple parfait de l'activisme » du Congrès américain à la fin des années 1970⁸³¹, les discussions sur la proposition S.2236 (intitulée S.333 à partir de 1978) s'inscrivant ainsi dans une lutte plus large entre le législatif et l'exécutif quant à la répartition de leurs pouvoirs respectifs en matière de politique étrangère. Par exemple, les provisions de ce projet de loi donnant le pouvoir au Congrès de désapprouver les décisions du Président furent considérées par l'exécutif comme totalement inacceptables et contraires à la Constitution⁸³².

I.6.2 Abandon du projet de loi faute d'accord sur la définition du « terrorisme »

Dès le début des discussions sur la proposition Javits-Ribicoff, le Sénat dut faire face à une difficulté majeure, à savoir définir avec précision les concepts de « terrorisme » et de « soutien au terrorisme », un sujet qui dans le contexte d'un effort législatif ne pouvait naturellement pas être éludé. Murphy, professeur de droit international à l'Université du Kansas et co-auteur avec Alona Evans, professeur à Wellesley College, d'un rapport préparé pour le Département d'Etat en septembre 1977 intitulé « Legal Aspects of International Terrorism », avait pris connaissance du texte de loi temporaire et déclara :

Section 3 of the bill *attempts a devilishly difficult, namely, to define « international terrorism » and « state support of international terrorism. »* The world community (as well as scholars in the field) have failed completely to define either concept. Nonetheless, an appropriate definition of these concepts is crucial to the success of this legislation⁸³³.

Bennett, assistant du Secrétaire d'état pour les relations auprès du Congrès, expliqua que si la question du « terrorisme » avait bien été abordée par le Congrès américain au cours des années précédentes, une analyse de cette histoire législative indiquait clairement qu'il n'existait pas de définition unique de ce concept. Le Congrès américain disposait ainsi de plusieurs définitions du

⁸³¹ Naftali, *Blind Spot*, 112.

⁸³² Fin mars 1979, l'ambassadeur Quainton, directeur du Bureau pour le Combat contre le Terrorism (*Office for Combatting Terrorism*) déclara que le Département d'Etat était en faveur de plusieurs éléments de S.333, comme notamment « the listing of patron states, the reporting requirements to Congress, the efforts to augment international airport security » mais ajouta au sujet des sanctions contre un pays présent sur une telle liste : « It would be preferable if the President were able to choose those sanctions which were particularly appropriate to the situation at hand so that sanctions could be tailored to our relationship with each individual country ». L'exécutif américain était également opposé à l'idée selon laquelle la décision présidentielle de retirer un Etat de cette liste puisse être rejetée par le Congrès. *Omnibus Antiterrorism Act of 1979*, Committee on Governmental Affairs, Senate, S.401-62. Bobst Library, New York University. Voir aussi S 383-12.

⁸³³ S 381-32.

« terrorisme international » développées au cours des ans de manière ad-hoc, qui n'étaient pas toujours claires ou compatibles les unes avec les autres :

A primary problem with these legislative provisions is, as we testified, that they are difficult to interpret and apply *because they lack common definitions, standards and purposes. Only three provisions [...] include a definition of international / terrorism, and then only by reference to specific conduct, ie hijacking. [...] The legislative history states : « The definition of the word terrorism will be that contained in the anti-terrorism legislation now pending before Congress or otherwise defined by law. »* Assuming the first reference is to S.333, the definition has not been finalized and the legislative history is incomplete; the latter reference only leads one back to the example of hijacking⁸³⁴.

Devant le Sénat, Murphy nota que la définition du « terrorisme international » présente dans la section 3(a) du projet de loi reprenait celle contenue dans le projet de convention proposé par les Etats-Unis devant l'Assemblée générale en 1972. Celle-ci, très étroite et rédigée de la sorte dans l'espoir de voir s'y rallier un nombre important d'Etats membres, serait trop étroite pour les objectifs poursuivis par le Sénat. Mais il insista également sur le fait que la définition du « terrorisme international » contenue dans la proposition de loi originale du Sénat, était trop large en ce sens qu'elle n'excluait pas explicitement toute une série d'actes commis par des états et qui selon lui ne devraient pas être considérés comme relevant du « terrorisme » :

In at least one sense the definition of international terrorism in section 3(a) may be too broad in that it is not clearly limited by its terms to acts committed by private persons or groups of private persons. [...] The definition should not comprehend within its scope a variety of government acts, often classified as « state terrorism », such as illegal interception of international civil aircraft, suppression of political expression, violation of international humanitarian law by acts of genocide, or violations of the laws of war or the Geneva Conventions relating to prisoners of war or protection of civilians. These actions are best dealt with by laws relating specifically to human rights and armed conflict⁸³⁵.

Les actes commis directement par un état ne devaient donc pas être inclus dans la définition du « terrorisme international » utilisée par le Sénat. Seuls les actes commis par des individus ou des groupes d'individus devaient être inclus dans cette définition, la loi du Sénat se proposant donc de lutter contre le « soutien des états au terrorisme » mais pas, pour reprendre les termes de Murphy, contre ce qui est souvent appelé le « terrorisme d'état ».

Comme l'indiquent les rapports rédigés par Ribicoff en mai 1978⁸³⁶ et juin 1980⁸³⁷, le Sénat

⁸³⁴ S 401-62.

⁸³⁵ S 381-32.

⁸³⁶ Dans le rapport du sénateur Ribicof de mai 1978, on pouvait ainsi lire : « *In addition / to any acts already designated as an offense under the International Conventions, international terrorism encompasses a broader range of criminal activity. Thus, the definition also includes « any other unlawful act which results in the death, bodily harm, or forcible deprivation of liberty to any person, or in the violent destruction of property, or an attempt or*

décida de suivre les conseils des professeurs Murphy et Evans mais selon le rapport soumis au Select Committee on Intelligence par le sénateur Bayh en août 1979 les problèmes posés par la question définitionnelle étaient loin d'être résolus, des difficultés liées directement au jugement moral très fort qui serait attaché à la présence d'un état sur cette liste :

*The inherent subjectivity of the determinations which are required by the definition of state support has led some members of the select committee to fear that the determinations will be influenced unduly by foreign policy concerns independent of the available evidence. This development conceivably could lead to an arbitrary application of the sanctions and would deprive the list of moral authority. Since the public stigmatizing of a state as a supporter of international terrorism might be considered to be the strongest sanction available under the bill, it is of the utmost importance that the list not appear as being tailored to the particular foreign policy interests of a particular administration*⁸³⁸.

La difficulté à parvenir à une définition adéquate pouvait donc se résumer par les deux objectifs potentiellement contradictoires devant être atteints par ce projet de loi. D'un côté, une loi qui indiquerait l'opposition des Etats-Unis à toute forme de « terrorisme », et qui pour être perçue comme moralement crédible devait suivre une définition du « terrorisme » des plus claires. De l'autre, la nécessité de préserver à la diplomatie américaine la flexibilité dont elle avait besoin pour être efficace, et donc de s'assurer que cette définition, par sa rigidité même, ne vienne pas à agir comme un véritable carcan limitant considérablement la marge de manœuvre de l'exécutif.

Les sponsors de cet effort législatif, les sénateurs Ribicoff et Javits, figuraient à l'époque parmi les supporters les plus fervents des politiques suivies par l'état d'Israël et, comme le note Naftali, « had made no secret of their intention to sanction four Arab countries that sponsored Palestinian terrorism⁸³⁹ ». L'exécutif américain ne considérait quant à lui pas officiellement l'OLP comme une organisation « terroriste », car Carter était à l'époque en pleines négociations des accords de Camp David avec l'Égypte et n'avait aucunement l'intention de se lancer dans une campagne de sanctions contre plusieurs pays arabes. Dans un tel contexte, toute définition trop rigide du « terrorisme » risquait donc de réduire la marge d'action du président, une

credible threat to commit any such act », if the act, threat or attempt is committed or takes effect in an international context ». S 403-24.

⁸³⁷ En juin 1980 un rapport du sénateur Ribicoff devant le Comité aux Affaires Gouvernementales indiquait : « The Committee wishes to extend its description of such acts to other actions which have not yet been, but nevertheless should be, the subject of international agreement. These actions – which result in death, bodily harm, forcible deprivation of liberty to innocent victims, or the violent destruction of property, or the attempt or credible threat to commit these acts – are proscribed by the laws of civilized nations. They are an affront to human life and cannot be tolerated. These acts, which in recent years became the hallmark of international terrorism, are properly included in this definition of international terrorism ». S 403-10.

⁸³⁸ S 423-4.

⁸³⁹ Naftali, *Blind Spot*, 112.

difficulté qui explique le refus de l'ambassadeur Quainton à répondre avec plus de précision aux questions du Sénateur Levin dans le cas spécifique de l'Arabie Saoudite :

Senator Levin : Is it your opinion if this bill were in effect now that Saudi Arabia would have to be listed because of its alleged support of the PLO?

Mr. Quainton : I don't know the answer to that question, sir. [...] I am not prepared to anticipate a determination which cannot be made for at least 6 months after the bill becomes law. That decision would have to be made in the light of circumstances then prevailing and on the information we had about the behavior of Saudi Arabia or any other country. I can't give you an answer.

Senator Levin : Can you give us an answer for the record as to whether or not Saudi Arabia's support for the PLO would have been covered if this law had been in effect a year ago?

Mr. Quainton : Whether or not the support of Saudi Arabia and other countries of the PLO would result in their being placed on this list?

Senator Levin : That is very important to me, because I want to know exactly what activities would be covered and which ones would not. Is the provision of funds to a terrorist organization over a period of years going to result in that country being listed unless the President asks for a suspension?

Mr. Quainton : I will have to get the legal authorities to take a hard look at this question. I don't have the answer⁸⁴⁰.

Dans la pratique, il semble donc bien difficile de réconcilier une volonté de sanctionner l'ensemble des états soutenant le « terrorisme international » sans, dans le contexte par exemple de l'OLP, en arriver automatiquement à des sanctions contre l'Arabie Saoudite, une décision que certains sénateurs étaient peut-être prêts à prendre mais qui était inacceptable pour l'exécutif américain. Il semblait difficile de parvenir à la véritable quadrature du cercle que Murphy avait appelé de ses vœux en conclusion de sa présentation :

With respect to section 3 (b), « state support of international terrorism, » it is important that *this crucially important concept be defined as precisely as possible in order to avoid casting too wide a net enclosing friends as well as enemies*⁸⁴¹.

Dès le début des discussions sur ce projet de loi, l'exécutif eut des réticences face à ce qu'il considérait comme un coup de force du Congrès dans un domaine relevant, d'après la Constitution, des compétences de la présidence. D'après Naftali, la Maison blanche décida donc non pas de s'opposer frontalement à cette loi, une décision politique risquée⁸⁴², mais bien plutôt

⁸⁴⁰ S.401-62.

⁸⁴¹ Une autre difficulté avait à voir avec le sens exact à donner au concept de « soutien / support » avait à voir avec la nécessité ou non de prouver les intentions de l'entité donnant cette aide. Comme le note Murphy : « Specifically, state actions should be deemed to constitute state support of international terrorism only if they are undertaken with the intention of / directly supporting acts of international terrorism. Under these limitations, furnishing general economic aid to the Palestine Liberation Organization would not fall within the definition of state support of international terrorism, but deliberately supplying the Red Army Brigade with arms and other material support would ». S 381-32.

⁸⁴² Annie Gutierrez, membre de l'équipe (*senior staff member*) de la Maison blanche, envoya le message suivant à

de faire échouer ces efforts en mettant à profit les désaccords sur la définition du « terrorisme⁸⁴³ ».

Suite à ces efforts délibérés de la Maison blanche, le Sénat se révéla effectivement incapable de se mettre d'accord sur une définition du « terrorisme » et la proposition S.333 fut donc abandonnée. Néanmoins les efforts de Ribicoff et Javits n'avaient pas été complètement vains puisque, à l'initiative de Millicent Fenwick, représentante républicaine de l'état du New Jersey, un amendement exigeant du Secrétariat d'état qu'il produise « a state sponsors of terrorism list⁸⁴⁴ » fut attaché au *Export Administration Act* et adopté par le Congrès fin 1979.

Comme l'écrit Naftali, cet amendement marqua une étape importante dans l'évolution de la politique américaine face au « terrorisme » : « For over a decade, the US government had been monitoring the role of states in assisting terrorist organizations. Now Congress was requiring far more than monitoring⁸⁴⁵ ». Le 29 décembre, dans une lettre au speaker de la Chambre et au président du Sénat, le président Carter rendit publique la première liste des pays ayant apporté leur soutien à des actes de « terrorisme international » : la Libye, l'Irak, la République Démocratique du Yémen et la Syrie⁸⁴⁶.

Le succès de l'amendement Fenwick si peu de temps après l'échec retentissant du projet de loi Javitz-Ribicoff, surprenant au premier abord, s'explique cependant aisément. Tout d'abord, la Maison blanche ne s'opposa pas à son passage car l'exécutif conservait, dans ce texte de loi, toutes ses prérogatives dans le domaine de politique étrangère, l'Amendement Fenwick laissant en effet à l'exécutif le pouvoir de déterminer quels pays devaient être introduits (puis être ou non retirés) de la « liste des pays soutenant le terrorisme ». Ensuite, parce que l'Amendement Fenwick fut attaché à une autre loi plus importante en clause additionnelle (*rider*) et ne fit donc pas l'objet de débats devant le Congrès, une tactique législative qui permit donc de contourner les difficultés soulevées par la question définitionnelle.

Stuart Eizenstat, responsable auprès de Jimmy Carter des questions de politique intérieure : « The basic problem for the administration is how to appear non-negative on antiterrorism without endorsing a bad bill. The bill has the support of a large number of senators, and the topic of terrorism is a very popular topic on the hill ». Cité dans Naftali, *Blind Spot*, 112.

⁸⁴³ Naftali écrit : « The Carter House encouraged the Senate to get bogged down in a definitional dispute on terrorism. [...] It became a « my terrorist is your freedom fighter » debate, » says Odom, who participated in executive committee discussions over how to respond to this legislative initiative. This definitional dispute killed the bill ». Naftali, *Blind Spot*, 112.

⁸⁴⁴ Section 6(j) of the Export Administration Act of 1979, as amended (P.L. 96-72; 50 U.S.C. app. 2405(j)). Bobst Library, New York University.

⁸⁴⁵ Naftali, *Blind Spot*, 113.

⁸⁴⁶ Carter, 20 décembre 1979, *The Public Papers of the President*.

Au cours des années 1970, à une époque où la présidence américaine n'eut que très rarement recours à la terminologie du « terrorisme », eurent lieu les premières auditions consacrées exclusivement au sujet du « terrorisme international », celles-ci confirmant non seulement que ce concept était utilisé pour faire référence à une multitude de réalités différentes mais surtout qu'il n'y avait aucune objection apparente, au moins parmi les élus ayant participé à ces sessions, à la notion selon laquelle le mot « terrorisme » puisse être appliqué à des actes commis par des états, — les sujets notamment de la Guerre du Vietnam ou de certains recours à la force armée d'Israël étant mentionnés explicitement dans ce contexte —, tout autant qu'à des actes commis par des entités non-étatiques.

L'échec du projet de loi proposé par Javitz et Ribicoff, première tentative législative sur la question du « terrorisme international » et du soutien donné par certains Etats à celui-ci avait démontré à quel point, dans un contexte d'énonciation public multidirectionnel exposé, les difficultés posées par la question définitionnelle pouvaient être difficile à surmonter, et ce d'autant plus qu'à des différences d'opinion sur certaines positions de politique étrangère entre élus démocrates et républicains s'était superposée une lutte entre l'exécutif et le législatif quant aux prérogatives de chacun dans le domaine des affaires étrangères.

Le seul véritable discours sur le « terrorisme » était venu, durant cette période, de régimes d'Amérique latine comme le Chili, l'Argentine, le Salvador ou le Guatemala affirmant être confrontés à une menace « subversive » et « terroriste » intimement liée à la menace « communiste » et donc avoir besoin du soutien des Etats-Unis pour y faire face. Cette logique fut reprise ponctuellement par des représentants du Département d'Etat devant le Congrès et fut embrassée sans réserve, comme l'indiquent de nombreux documents déclassifiés, par Henry Kissinger parfois contre l'opinion de ses ambassadeurs sur le terrain. Pour de nombreux critiques

de la politique américaine d'aide à ces régimes souvent très violents, élus démocrates ou organisations de défense des Droits de l'homme, c'étaient bien plutôt les forces de sécurité ainsi que les « escadrons de la mort » avec lesquels elles entretenaient des liens étroits qui recouraient au « terrorisme », des analyses que confirmaient de très nombreuses analyses produites à l'époque par la CIA notamment.

A nouveau, personne au cours des discussions portant sur les relations entre les Etats-Unis et ces régimes ne s'opposa à l'idée selon laquelle la terminologie du « terrorisme » serait inappropriée lorsqu'il s'agissait de décrire des actes impliquant des entités étatiques, Patricia Derian n'hésitant pas, avant qu'elle ne quitte le gouvernement Carter, à utiliser l'expression « state terrorists » pour condamner certains régimes d'Amérique latine.

Le seul argument avancé par les représentants de l'exécutif pour défendre leur politique d'aide fut de tenter autant que faire ce peut de ne pas répondre aux questions spécifiques leur étant posées et d'affirmer que les exactions étant portées à leur connaissance, dans la mesure où elles avaient bien eu lieu, étaient le fait d'« escadrons de la mort » extrémistes n'ayant aucun lien avec les forces armées recevant l'aide des Etats-Unis, un argument qui s'appuyait sur la notion de « dénégaration plausible » (*plausible denial* ou *plausible deniability*).

Dans ses rapports rendus publics en 1975 et 1976, la Commission Church porta une attention toute particulière au rôle joué par les « actions couvertes⁸⁴⁷ » (*covert actions*) dans la politique étrangère américaine, notamment dans son Volume VII intitulé « Covert Action⁸⁴⁸ » ainsi que dans son Livre I intitulé « Foreign and Military Intelligence⁸⁴⁹ », et souleva, dans ce contexte, la question de la « dénégaration plausible » :

Non-attribution to the United States for covert operations was the original and principal purpose of the so-called doctrine of « plausible denial ». Evidence before the Committee clearly demonstrates that this concept, designed to protect the United States and its operatives from the consequences of disclosures, has been expanded to mask decisions of the president and his senior

⁸⁴⁷ Pour le gouvernement, « A covert action is defined in statute as an activity or activities of the United States Government to influence political, economic, or military conditions abroad, where it is intended that the role of the United States Government will not be apparent or acknowledged publicly. See the National Security Act of 1947 ». Sec. 503(e), 50 U.S.C. 413b(e), cité dans Alfred Cumming, « Sensitive Covert Action Notifications: Oversight Options for Congress », Congressional Research Service, 30 juillet 2009.

⁸⁴⁸ Volume 7 accessible en ligne à :

http://www.aarclibrary.org/publib/contents/church/contents_church_reports_vol7.htm (date de dernière consultation: 04/08/2011).

⁸⁴⁹ Book I traite spécifiquement de toute une série de questions soulevées par la pratique des « covert actions » dans une démocratie et est accessible en ligne à :

http://www.aarclibrary.org/publib/contents/church/contents_church_reports_book1.htm (date de dernière consultation : 04/08/2011).

staff members⁸⁵⁰.

Afin de redonner au législatif une mesure de contrôle dans ce domaine, le Congrès adopta le Hughes-Ryan Act en 1974 puis l'Intelligence Oversight Act en 1980, l'exécutif devant désormais notifier les Commissions sur le renseignement du Sénat et de la Chambre ou seulement, dans des circonstances extraordinaires, les membres du « Gang des Huit ⁸⁵¹» (*Gang of Eight*) de la mise en œuvre de toute opération de cet ordre⁸⁵².

Le principe de la « dénégalation plausible » se trouvait au cœur de la stratégie suivie par les régimes d'Amérique latine, stratégie qu'ils avaient mis en place au cours des années 1960 en accord avec la doctrine de contre-insurrection américaine, afin de nier toute responsabilité dans les exactions et violations des Droits de l'homme commises sur leur territoire. Ils affirmèrent en effet que de tels actes étaient le fait d'« escadrons de la mort » et allèrent même parfois jusqu'à inventer de toutes pièces, comme au Guatemala, ces « escadrons de la mort » afin de pouvoir leur faire endosser la responsabilité de crimes commis par les forces gouvernementales. Comme l'avait noté Dérian, une stratégie exactement similaire était à l'œuvre dans la pratique des « disparitions forcées », l'objectif étant à chaque fois non seulement de permettre à ces régimes d'échapper à toute sanction mais également de permettre au gouvernement américain de continuer à leur fournir de l'aide économique et militaire puisqu'ils pouvaient « nier de manière crédible » avoir su que cette aide irait à la perpétration d'exactions qui, pour de nombreux élus comme pour la CIA, relevaient du « terrorisme ».

Ces difficultés n'allaient pas disparaître et tout au long des années 1980 les discussions du Congrès sur le « terrorisme international » achoppèrent très souvent sur l'incapacité des législateurs à se mettre d'accord sur une définition claire du « terrorisme ». En effet, les désaccords profonds entre le président Reagan et ses opposants démocrates sur les conflits au Salvador, au Nicaragua ou sur la situation en Afrique du Sud, allaient se traduire par des positions diamétralement opposées quant à l'identité même des acteurs devant ou non, dans ces conflits, être qualifiés de « terroristes », des désaccords qui, comme au cours des années 1970, allaient vouer à l'échec tout effort législatif portant sur la question du « terrorisme » dans son ensemble.

⁸⁵⁰ Rapport de la Commission Church, Livre I.

⁸⁵¹ Le « Gang des Huit » regroupe le leader de la majorité, celui de l'opposition et les trois membres principaux de chacune des Commissions sur le renseignement.

⁸⁵² Alfred Cumming, « Sensitive Covert Action Notifications ».

Chapitre II

Le conflit au Salvador et les désaccords entre Républicains et Démocrates : le « terrorisme » du FMLN, des « escadrons de la mort » et du gouvernement salvadorien (1980-1985)

Dès son arrivée à la Maison blanche, le président Reagan fit de l'Amérique centrale et notamment du Salvador le point focal principal d'une politique étrangère promettant de prendre très au sérieux la menace soviétique et notamment la nouvelle forme sous laquelle celle-ci se présentait désormais de plus en plus souvent, à savoir le « terrorisme ». Comme l'annonça Alexander Haig au cours de sa toute première conférence de presse, Washington se proposait donc de donner la priorité non plus à la défense des Droits de l'homme mais au contraire à la lutte contre le « terrorisme ». Pour une grande majorité d'élus démocrates, il s'agissait là d'un retour en arrière inacceptable et ce d'autant plus que les méthodes utilisées par les forces de droite relevaient bien souvent, selon eux, du « terrorisme ».

Pour les représentants de l'exécutif et l'ensemble des défenseurs de l'aide américaine à ce régime, les débats du Sénat et surtout de la Chambre, où les Démocrates disposaient d'une forte majorité, allaient donc représenter des contextes d'énonciation publics multidirectionnels exposés très hostiles, profondément différents de celui dans lequel le président Reagan avait développé son tout nouveau discours sur le « terrorisme ». Dans le cadre d'efforts législatifs visant, en 1984, à criminaliser l'offre de service par des citoyens américains à des entités « terroristes », l'incapacité des Démocrates et des Républicains à se mettre d'accord sur une définition commune allait conduire, comme en 1979, à l'abandon de ce projet de loi, les représentants de l'exécutif révélant à cette occasion à quel point l'assurance du discours présidentiel était difficile à maintenir dans un contexte d'énonciation autrement plus exigeant. Alors que le discours présidentiel sur le « terrorisme » s'était présenté, dès les premiers instants,

comme évident et naturel, au sein même du pouvoir américain ce concept était donc profondément controversé.

Début mars 1981, les membres démocrates du Sous-comité aux affaires inter-américaines s'opposèrent à la reprise de l'aide au Chili en expliquant que cet état refusait toujours d'extrader les trois officiers soupçonnés d'avoir organisé l'assassinat à la voiture piégée d'Orlando Letellier dans les rues de la capitale américaine en 1976, un acte qui relevait clairement du « terrorisme international ». Tom Harkin, représentant démocrate de l'Iowa, nota ainsi que la Cour d'Appel du District de Columbia avait considéré que cet assassinat était l'un des « crimes internationaux les plus monstrueux de la période récente » et que le régime du Général Augusto Pinochet était « the only foreign government ever held legally responsible for such an atrocity by a US court of law⁸⁵³ ». Il expliqua ensuite être « outré » par la décision du gouvernement Reagan d'abandonner les sanctions contre le Chili alors que celui-ci avait refusé d'extrader les responsables de cet assassinat puis, ayant rappelé la promesse du président Reagan de répondre « rapidement et efficacement » à tout acte « terroriste » ainsi que les déclarations du secrétaire d'état sur le danger que « l'explosion du terrorisme international » faisait peser sur l'ensemble des « nations libres », il affirma :

The Letelier/Moffitt murders were indeed an explosion of international terrorism, to use Secretary Haig's words in their truest sense. The boldness and savagery of the terrorists who planned and ordered the bombing is only unmatched by the boldness and savagery of the Pinochet Government which harbors and protects them. [...] *If the Reagan Administration overlooks this act of terrorism, might we ask where they propose to meet the challenge of international terrorism*⁸⁵⁴?

Pour Harkin, cette décision semblait annoncer une posture vis-à-vis du « terrorisme » qui différencierait entre « terrorisme » des ennemis et « terrorisme » des alliés américains, une posture qui serait naturellement inacceptable :

If the Soviet Union were indicted by a grand jury for having plotted, planned and carried out an assassination of a Soviet dissident on the streets of Washington what would be the response of President Reagan or General Haig? *Is there some kind of terrorism that this Government will support if it is their kind of terrorism but they will not [sic] oppose other kinds of terrorism*⁸⁵⁵?

⁸⁵³ « US Economic Sanctions Against Chile », Hearing Before The Subcommittees on International Economic Policy and Trade and on Inter-American Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 10 mars 1981. Bobst Library, New York University.

⁸⁵⁴ « US Economic Sanctions Against Chile », 10 mars 1981.

⁸⁵⁵ Anthony Toby Moffett, démocrate du Connecticut, expliqua que cet assassinat était clairement « an example of state-sponsored terrorism and state-condoned terrorism » puis ajouta : « I don't doubt for a minute that in many capitals around the world tyrants are raising their glasses in celebration of the apparent Reagan response to the terrorism that was born in Chile and transported into our country. Members ought to be squarely in the position of

Après avoir fait explicitement référence à la première conférence de presse de Haig, Don Bonker, démocrate de l'Etat de Washington, déclara quant à lui :

I don't believe that a fight against terrorism can be a substitute for a human rights policy. I have always felt that terrorism is a violation of human rights whether it be a hijacked plane somewhere in the Middle East or penal labor camps in the Soviet Union or Red Brigade attacks in Italy or state-sponsored torture in Latin America. It would be tragic if the Reagan administration in its haste to reverse America's foreign policy priorities with antiterrorism supplanting human rights *unwittingly perpetuates state-supported terrorism*⁸⁵⁶.

De plus, Bonker considérait que l'implication du Chili dans le « terrorisme international » ne se limitait pas au seul assassinat de Letelier et Moffitt puisque le régime Pinochet était également au cœur de l'Opération Condor : « [Resumption of aid] would align the United States with *a regime that practices terrorism against its own people and conducts terrorist activities against exiles in complicity with other intelligence services*⁸⁵⁷ ».

En réponse à ces accusations de « deux poids deux mesures⁸⁵⁸ » John A. Bushnell, assistant au secrétaire d'état aux affaires inter-américaines, déclara :

We do not have a separate standard. In terms of a situations which arose today, a new situation of government-sponsored terrorism, whether it be by a government of the right or a government of the left, we would react to it in a very strong and forceful way without a dual standard⁸⁵⁹.

Le gouvernement Reagan continuait donc bien à considérer l'assassinat de Letelier comme un acte de « terrorisme⁸⁶⁰ », mais estimait qu'il était néanmoins légitime de reprendre l'aide au Chili

having to vote *on whether we are going to be tough on crime – tough on terrorism- or whether we are going to turn the other cheek if it happens to be a rightwing, pro-capitalist regime that is in power* ». « US Economic Sanctions Against Chile », 10 mars 1981.

⁸⁵⁶ Bonker ajouta : « No amount of rhetoric by the administration could hide the fact that *the United States risks aligning itself with a regime that practices, aids, and abets state terrorism*. This seemed rather ironic at a time when the administration has identified terrorism as a principal problem in the world and now finds itself in a position of identifying with *a regime that actually engages in terrorism* ». « US Economic Sanctions Against Chile », 10 mars 1981.

⁸⁵⁷ Lors de ces débats, Condor fut mentionné à une autre reprise, à savoir par l'avocat d'Isabel Letelier et de Michael Moffitt. Aucune question ne fut cependant posée aux représentants de l'exécutif sur le sujet. « US Economic Sanctions Against Chile », 10 mars 1981.

⁸⁵⁸ Spécifiquement, Bingham lui demanda si la politique du nouveau gouvernement était donc d'appliquer tout régime de sanctions sans tenir compte du caractère pro ou anti-communiste.

⁸⁵⁹ Pour l'exécutif américain, il était légitime de reprendre l'aide au Salvador car l'assassinat de Letelier avait eu lieu près de quatre années plus tôt, Bushnell répétant : « We have dealt with a situation here in such a way that I think, most observers would agree is a strong response to a case of terrorism. We have taken major sanctions. We have pursued the case. We have even received substantial cooperation from the country. We had to take all those things into account as well as the passage of time as we dealt with this issue. » « US Economic Sanctions Against Chile », 10 mars 1981.

⁸⁶⁰ Lorsque Gilamn lui demanda : « Does the lifting of sanctions against Chile imply that our Government no longer considers this case an act of terrorism »? Bushnell répondit : « No ». « US Economic Sanctions Against Chile », 10

car il ne s'était plus rendu coupable d'autres actes « terrorisme » depuis. Au cours des années suivantes, les représentants de l'exécutif allaient devoir faire face à des accusations similaires à propos d'un autre régime allié des Etats-Unis, le Salvador.

II.1 Le Rapport Studds et l'amendement Solarz/Bingham (1981)

Fin décembre 1980, un groupe de représentants démocrates sous la direction de Gerry Studds entreprit de visiter plusieurs pays d'Amérique centrale, leur objectif étant, entre autres missions, de déterminer les effets de l'aide militaire américaine au Salvador, la visibilité à long terme du gouvernement Duarte ainsi que « *the extent to which the left as well as the right in El Salvador is involved in terrorism and the killing of innocent people*⁸⁶¹ ». Pour ce faire, et comme l'indique leur rapport soumis à la Chambre le 23 février 1981, ces représentants s'étaient entretenus avec des membres du gouvernement Duarte, des membres de l'opposition ainsi que de nombreux réfugiés se trouvant à la frontière avec le Honduras⁸⁶².

Ce rapport résumait tout d'abord la position de Jose Morales Ehrlich, numéro 2 du gouvernement civil salvadorien, et selon lequel les forces armées du Salvador représentaient une force modératrice dans un contexte où la violence provenait essentiellement des « extrémistes » de gauche et de droite :

*The government was seeking to isolate the armed extremes.[...] The extreme right was now very weak. [The Salvadoran Army is] a partner in the reform process, despite its occasional mistakes from a human rights point of view. [...] The hand of Russia is plain in the actions of the Salvadoran left. He says that this is a fact which would not be obscured or ignored through some sort of romantic commitment to human rights*⁸⁶³.

Les réfugiés questionnés par les représentants américains décrivaient pour leur part une réalité bien différente :

What appears to be a systematic campaign conducted by the security forces of El Salvador to deny any rural base for guerilla operations in the north. By terrorizing and depopulating villages

mars 1981.

⁸⁶¹ « Central America, 1981: Report to the Committee on Foreign Affairs », US House of Representatives, mars 1981. Bobst Library, New York University. Studds fut l'auteur principal de ce rapport (*ci-après abrégé : Studds Report*).

⁸⁶² Pour des raisons de sécurité, les représentants américains décidèrent de ne pas se rendre au Salvador et l'ensemble de leurs interviews eut lieu au Honduras. En effet, « State Department officials informed us that they were seriously concerned by the possibility that *the Salvadoran right had begun to target Americans*, pointing to the recent murders of four US religious workers, two agricultural reform experts, and the disappearance of a freelance writer ». Studds Report.

⁸⁶³ Studds Report.

in the region, they have sought to isolate the guerrillas and create problems of logistics and food supply⁸⁶⁴.

Comme le notèrent les auteurs du rapport, lorsqu'ils avaient été interrogés sur l'identité des forces coupables de telles exactions, ces réfugiés avaient tous affirmé avoir été attaqués par les forces armées du gouvernement salvadorien et que les groupes armés de gauche ne commettaient pas, eux, de tels crimes contre les populations civiles⁸⁶⁵. Ayant également cité les propos d'un commandant de l'armée du Salvador publiés dans le *Boston Globe* et selon lequel «*« The subversives like to say that they are the fish and the people are the ocean. What we have done in the north is to dry up the ocean so we can catch the fish easily »*»⁸⁶⁶, les auteurs du Rapport Studds conclurent :

The Salvadoran method of « drying up the ocean » involves, according to those who have fled from its violence, *a combination of murder, torture, rape, the burying of crops in order to create starvation conditions, and a program of general terrorism and harassment*. [...] The United States should suspend military sales, training, and assistance to the security forces of El Salvador on the grounds that those forces are operating independent of responsible civilian control, and are conducting *a systematic campaign of terrorism directed against segments of their own population*. [...] Current assistance [...] is being used *for purposes abominable to any concept of democracy or respect for human rights or dignity*. It is granted *on the false premise that the Duarte government represents a viable middle ground in Salvadoran political life, and that the civilian government is both willing and capable of controlling the baser instincts of the military whose arms maintain them in power*. U.S. provision of weapons to this regime, under these circumstances, *is perceived by many in Central America to be interventionist and supportive of brutal repression against civilians*. Such a policy, if prolonged or intensified in the months ahead, cannot but damage the long-terms interests of the United States in Central America⁸⁶⁷.

Fin avril 1981, la Chambre des Représentants adopta l'amendement Solarz-Bingham, dont l'objectif était de conditionner toute aide militaire ou l'envoi de conseillers militaires au

⁸⁶⁴ Studds Report.

⁸⁶⁵ Une femme, réfugiée et identifiée comme « Woman N° 1 », déclara : « If people were caught in the village, they would kill them. *Women and children alike*. She said that with *pregnant women*, they would *cut open the stomachs and take the babies out*. She said she was very afraid because she had seen the result of what a guard had done to a friend of hers. *She had been pregnant and they took the child out after they cut open her stomach*. And where she lived they did not leave one house standing. They burned all of them ». Une autre femme, identifiée comme « Woman N° 2 » expliqua : « She personally saw *children around the age of 8 being raped*, and then they would *take their bayonets and make mincemeat of them*. With their guns they would shoot at their faces. She said, « Even going to the mountainside, you weren't safe, for the military has huge machines, and set up mortars on the mountain and shoot at the villagers. » Q : « *Those were army troops or guards?* A : *Troops. Army*. Q : *Did the left ever do these things?* A : *No. No, they haven't done any of those kinds of things* ». Studds Report, 15.

⁸⁶⁶ Studds Report.

⁸⁶⁷ Le rapport Studds conclut également : « Congress should initiate an inquiry forthwith into the killing and disappearance of U.S. citizens in El Salvador. Evidence exists which appears to indicate the possible involvement of Salvadoran security forces in these events, a subsequent cover up accepted by high Salvadoran officials, and a singular lack of curiosity and concern on the part of U.S. policymakers with respect to these incidents ». Studds Report, 21.

Salvador à une décision du président américain certifiant que cet Etat remplissait les 6 conditions explicitées par cet amendement⁸⁶⁸. Notamment, le gouvernement Reagan devait certifier que :

The Salvadoran government is making a concerted and significant effort to control gross violations of internationally recognized human rights, [...] is moving to achieve control over all elements of its own armed forces, so as to bring to an end the indiscriminate torture and murder of Salvadoran citizens by these forces [and] has made good faith efforts both to investigate the murders of the six United States citizens in El Salvador in December 1980 and January 1981 and to bring to justice those responsible for those murders⁸⁶⁹.

Dès le lendemain de l'adoption de l'amendement Solarz-Bingham, plusieurs témoins devant le Comité aux Affaires Etrangères de la Chambre affirmèrent que l'immense majorité des violations des Droits de l'homme étaient le fait des forces armées du Salvador, que c'était l'appareil militaire et non pas les civils entourant Duarte qui détenaient réellement le pouvoir au Salvador et que les « escadrons de la mort » n'agissaient pas indépendamment mais étaient au contraire intimement liés aux forces armées du Salvador. Le 29 avril 1981, le capitaine Alejandro Fiallos expliqua ainsi :

I was forced to leave my country after having received anonymous death threats for criticizing the high military command and the directors of the security forces for their lack of professionalism and for their role in perpetrating atrocities against the civilian population. [...] It is a grievous error to believe that the forces of the extreme right, or the so-called « Death Squads, » operate independent of the security forces. The simple truth of the matter is that *Los Escuadrones de la Muerte* are made up of members of the security forces and acts of terrorism credited to these squads, such as political assassinations, kidnappings, and indiscriminate murder are, in fact, planned by high-ranking military officers and carried out by members of the security forces⁸⁷⁰.

Toujours selon cet ancien officier, toute discussion sur l'aide militaire américaine ne pouvait donc se limiter à une analyse du caractère « modéré » du gouvernement civil mais au contraire se devait de prendre en compte la réalité des rapports de force entre celui-ci et des forces armées toutes puissantes :

The base of power in El Salvador does not lie in the hands of the president of the junta, Jose Napoleon Duarte, nor with the other civilian members of the junta. [...] *It is the high command of the armed forces* and, more specifically, Colonels Jose Guillermo Garcia and Jaime Abdul Gutierrez, along the the directors of the security forces, *who wield the real power in El Salvador*. [...] *Any military assistance* or training which the United States provides to the current government is perceived by the people of El Salvador *as support to the forces of repression*

⁸⁶⁸ « Foreign Assistance Legislation for Fiscal Year 1982 », Markup before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, April 28, 1981. H 381-86. Bobst Library, New York University.

⁸⁶⁹ H 381-86. Quelques mois plus tard, le Sénat adopta un amendement identique. Senate, *Congressional Record*, September 23, 1981.

⁸⁷⁰ « Foreign Assistance and Related Programs, Appropriations for 1982 », Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, April 29, 1981. H 181-51. Bobst Library, New York University.

which are destroying the country⁸⁷¹.

Cette analyse, similaire à celle du Rapport Studds, fut confirmée le même jour par deux autres témoins : Leonel Gomez, ancien Assistant au Directeur de la Réforme agraire du gouvernement salvadorien et Carlos Frederico Paredes, ancien Sous-secrétaire à la planification économique⁸⁷². En ce 29 avril seul Altamirano, éditeur du quotidien *San Salvador*, membre de la Freedom Foundation, invité à s'exprimer devant la Chambre par Kemp, représentant républicain de l'Etat de New York (qui fut l'un des participants à la Conférence de Washington organisée par le Jonathan Institute en 1984), rejeta ces accusations et soutint que la majorité de la violence contre les populations civiles était le fait des forces de gauche, forces qu'il qualifia à de multiples reprises de « terroristes⁸⁷³ ».

Lorsque Long, le représentant du Maryland, fit mention du meurtre des nonnes américaines survenu quelques mois plus tôt et de l'assassinat de l'archevêque Romero et nota que le gouvernement Duarte ainsi que les généraux salvadoriens semblaient tous d'accord pour dire que les forces de sécurité avaient été impliquées, Altamirano suggéra, comme l'avaient fait à l'époque Kirkpatrick et Haig, que ces nonnes avaient tenté de forcer un barrage routier⁸⁷⁴. Long l'interrompit alors, expliquant qu'il s'était entretenu personnellement avec les officiers chargés de mener l'enquête et que selon ces derniers de telles allégations étaient absolument infondées, l'éditeur du *San Salvador* se contentant de la réponse suivante :

Sir, I do not want to defend the killings of the nuns. It was a shocking incident. It was a horrible incident. *But I wonder who profited most from that killing. It certainly was not the armed forces of the government*⁸⁷⁵.

Aucun fait tangible n'avait permis à l'époque d'étayer de telles accusations. Altamirano fut

⁸⁷¹ Le Capitaine Fiallos ajouta : « This type of aide not only represents a symbolic reaffirmation of the role of the security forces, but also allows them to continue brutalizing the Salvadoran people ». H 181-51.

⁸⁷² Leonel Gomez déclara par exemple : « I agree with what the Captain said in respect that *these killings are ordered by the higher ups in the military. I am sure of this* ». H 181-51.

⁸⁷³ Lorsque Long, représentant démocrate du Maryland, lui demanda s'il était d'accord avec les témoins précédents qui tous avaient affirmé que la grande majorité des actes violents provenait des forces de sécurité, Altamirano répondit : « *This is a gross exaggeration. [...] It is absolutely false.* » Long lui demanda alors s'il suggérait donc que l'essentiel de la violence était le fait des forces de gauche, Altamirano répliqua : « *Yes, that is the case, and that has been the case for many, many years. El Salvador has been suffering from terrorism, extreme left terrorism, since 1971. [...] I do not know, for example, a single instance before 1979 in which a nonpolitician of the left or a nonfigure of the left was ever murdered, kidnapped or suffered any attempt on his life. However, many, many businessmen or government officials or people at large suffer from extreme left terrorism* ». H 181-51.

⁸⁷⁴ Altamirano affirma également : « *As to the killing of so-called civilians, I think that many of the people who have been killed are subversives, which are in fact armed people but wearing civilian clothes* ». A nouveau, il s'agissait là de positions similaires à celles défendues par Haig et Kirkpatrick à l'époque. H 181-51.

⁸⁷⁵ H 181-51.

également le seul témoin présent ce jour-là à soutenir l'idée selon laquelle le conflit au Salvador était avant tout un conflit Est-Ouest dans lequel la priorité devait aller à la lutte contre le « terrorisme de gauche » exporté par Moscou et les Sandinistes⁸⁷⁶, ces propos confirmant bien à quel point le discours du gouvernement Reagan était proche de celui défendu par la droite salvadorienne.

II.2 Qui sont les « terroristes » ? Le bras de fer entre exécutif et Démocrates (1982-83)

Fin janvier 1982, le président Reagan détermina que les actions du gouvernement du Salvador au cours des douze mois précédents satisfaisaient aux conditions énumérées dans les amendements Solarz et Pell et donc que le Salvador était éligible pour la reprise de l'aide militaire américaine :

Despite coup threats from the extreme right, intensified guerrilla warfare from the *extreme left*, and *terrorism from both sides*, the Salvadorna government has made significant progress in moving El Salvador toward a democratic process for resolving conflicts. [...] Through the removal of officers, institution of a code of conduct, and command emphasis on civilian-military relations and halting abuses, the government has taken concrete steps *to bring all elements of its armed forces under control*. [...] These efforts are beginning to have a positive effect. The level of violence – and particularly the number of deaths – is difficult to quantify, but statistics compiled by our Embassy in El Salvador indicate *a declining level of violence over the past year and a decrease in alleged abuses by security forces*. There has been *a definite trend in this regard*⁸⁷⁷.

Ces conclusions furent rejetées par de nombreux représentants démocrates à la Chambre et au Sénat ainsi que par l'ensemble des organisations de défense des Droits de l'homme salvadoriennes et américaines, et ce pour deux raisons principales: un désaccord sur la véracité et

⁸⁷⁶ L'éditeur du *San Salvador* suggéra notamment que le Salvador se devait de prendre trois mesures principales afin de mettre fin au conflit et expliqua : « *The first one is the control of terrorism. Unless the present scale and intensity of terrorism is checked or controlled, all other solutions will prove meaningless and impossible to implement.* [...] We have suffered from *terrorism* ever since 1971. It is only since the Nicaraguan Sandinistas came into power that this *terrorism* evolved into a full-fledged guerrilla warfare. [...] I think that *as long as the terrorists* have safe havens in Central America, there will be continued violence in El Salvador. I think that the Salvadoran problem in the first place *should not be seen as an internal problem*, but should be seen *as a problem arising from political situations in the Caribbean* ». Paredes avait, lui, affirmé : « The cause of the military problem, with much respect to the United States Government, *is not an East-West confrontation*. Cuba and Russia could be involved and send in some weapons. I don't know. It is possible. *They do it with any revolutionary movement in the world, but I think that that is not the problem. If we have not internal conditions in our country, nobody is going to fight against the government.* You can believe that. So, I think that a political problem has been created by an unjust system ». H 181-51.

⁸⁷⁷ « Presidential Determination No. 82-4 », The White House, January 28, 1982, Bobst Library, New York University.

la crédibilité des chiffres présentés par l'exécutif américain et donc sur le fait même qu'il y avait eu une baisse de la violence⁸⁷⁸, et un désaccord quant à l'origine de cette violence et notamment quant au rôle exact y étant joué par les forces armées du Salvador. Comme l'indiquait le rapport du groupe de réflexion The Washington Office on Latin America :

The White House indicates that a primary objective in US policy is to strengthen the legitimacy of the central authorities and to consolidate control. *The assumption is that the central authorities, who clearly include the Military High Command, are intent on reducing human rights violations against noncombatant civilians*⁸⁷⁹.

Or, pour l'ensemble de ces organisations de défense des Droits de l'homme tout comme pour *Socorro Juridico*, le Bureau à l'aide juridique de l'Archevêque du Salvador, et de très nombreux témoins s'étant exprimés devant la Chambre ou la Sénat⁸⁸⁰ cette proposition, qui était au fondement même de la politique américaine au Salvador, ne correspondait aucunement à la réalité sur le terrain puisque c'étaient les forces armées elles-mêmes qui continuaient à se rendre coupables de l'immense majorité des violations des Droits de l'homme dans ce pays⁸⁸¹. Comme

⁸⁷⁸ Selon le Département d'Etat, qui utilisait les chiffres de l'ambassade américaine, il y avait eu 6 909 « political murders » entre septembre 1980 et septembre 1981 et « violence in El Salvador has diminished during the period under study, or [...] at least is in a state of remission, » chaque mois suivant l'offensive du FMLN fin 1979 ayant été moins violent que le mois précédent. Selon *Socorro Juridico* par contre, le nombre de « non-combatants » tués au Salvador s'était élevé à 9 239 entre 1978 et 1980, à 8 062 au cours de l'année 1980 et à 12 501 en 1981, la tendance d'une année à l'autre étant donc clairement à la hausse. *Prepared Statement of the Lawyers Committee for International Human Rights*. S 381-42. S'appuyant sur les analyses de ces organisations, Solarz refusa ainsi d'accepter les assurances apportées par Enders, le représentant du Département d'Etat : « *On the contrary*. If the figures of the legal aide and archbishop are accurate [...] the trend seems to be going - according to independent assessments - precisely the *opposite direction* of that claimed by the President. » Le *Lawyers Committee for International Human Rights* conclut à propos de l'analyse du Département d'Etat que « *The record to date [...] demonstrates just the opposite* ». *Prepared Statement of the Lawyers Committee for International Human Rights*. S 381-42.

⁸⁷⁹ Letter by The Washington Office on Latin America, S 381-42. Dans le rapport de la Maison blanche on pouvait en effet lire que « One of the principal missions of our military trainers in El Salvador is to increase the professionalism of the armed forces and *improve the system of military discipline and command and control, thus reducing the abuses suffered in the past by the civilian population at the hands of the armed forces* ». Presidential Determination No. 82-4, The White House, January 28, 1982.

⁸⁸⁰ Cette position avait été résumée de la manière suivante par White, en février 1981 : « The real question is how do you supply military assistance to *a force that is going to use that military assistance to assassinate, to kill, in a totally uncontrolled way* »? H 181-51. Devant le Comité aux Affaires Etrangères du Sénat le 9 avril 1981 le sénateur Pell demanda à White : « What is the ratio between killers of the right and killers of the left? Are there more from the right or from the left »? L'ancien Ambassadeur répondit : « If you count violence by security forces against civilians whom they merely suspect of being associated with left wing elements, plus death squads which are in part made up of security forces, that is, excluding honest-to-God combat situations, *I would think that the right and the security forces would make up about two-thirds. They have to bear responsibility for roughly two-thirds of the violent deaths* ». Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, S 381-20.

⁸⁸¹ *Prepared Statement of the Lawyers Committee for International Human Rights*. S 381-42. L'ensemble des organisations de défense des droits de l'homme soulignaient le rôle des forces armées elles-mêmes dans les violences contre les populations civiles. Les chiffres de *Socorro Juridico* indiquaient ainsi que « *Documentation exists for the killing of 7,396 noncombatant civilians by the regular Salvadoran government troops during 1981,* »

le notent d'ailleurs Taylor et Vanden, dès début mai 1981, Amnesty International avait envoyé une lettre au secrétaire Haig insistant précisément sur ce point :

The analysis of all available data suggests that the majority of the reported violations, including torture, « disappearance, » and deliberate cold-blooded killings, have been carried out by the security forces, and have been directed against people not involved in guerrilla activities. [...] Available information suggests unequivocally that all branches of the Salvadoran security forces, whether nominally military, military police, or paramilitary, have been implicated in / human rights violations which have occurred on such a scale that they constitute a gross and consistent pattern of human rights abuses⁸⁸².

Une analyse de la méthodologie suivie par les auteurs de ce rapport et des réponses du Département d'Etat aux questions posées par plusieurs représentants suite à ces débats indique que les données chiffrées présentées par l'exécutif américain n'offraient qu'une vue très partielle de la violence au Salvador. Elle révèle également que, dans le contexte du conflit au Salvador, le Département d'Etat n'utilisait pas le terme de « terrorisme » pour décrire de manière objective un ensemble de méthodes ou d'actes spécifiques, des pratiques identiques étant qualifiées différemment en fonction de l'identité de ceux qui y avaient recours. Si la perpétration de « meurtres politiques » faisait des « extrémistes de droite » des « terroristes », ce terme n'était en effet pas utilisé pour décrire les membres des forces armées lorsqu'ils commettaient des actes identiques, tandis que les « extrémistes de gauche » étaient eux toujours considérés comme des « terroristes », qu'ils recourent à la force contre des populations civiles ou contre les forces armées du Salvador.

Le Département d'Etat expliquait ainsi que l'ambassade américaine au Salvador avait rapporté 6 909 « political murders » entre septembre 1980 et septembre 1981 et estimait que 922 avaient été commis « by the Security Forces, » 956 « by leftist terrorists » et 136 « by rightist terrorists »⁸⁸³ et ajoutait :

For the purposes of these estimates, the term « rightist terrorists » refers to only civilians who commit acts of violence to further right-wing political aims, while « security forces » refers to members of the regular armed forces, Treasury police, National Police, and National Guard,

des chiffres qui « refer only to reported cases which can be documented by personal testimony » si bien que « the actual number of civilians killed is likely far higher ». Rapport de Socorro Juridico, cité dans Letter by The Washington Office on Latin America, S 381-42. Le Comité du Conseil Ecclésiastique concluait quant à lui qu'il existait « widespread agreement that by far the most of the violence directed against persons, as contrasted with sabotage and property damage, is perpetrated by government forces, or by forces whose activities the government acquiesces. » Report adopted by the National Council of Churches Governing Board, October 1981, cité dans Letter by The Washington Office on Latin America, S 381-42.

⁸⁸² « Government Responsibility in El Salvador Killings », Amnesty Action, Amnesty International, janvier 1981 cité dans Taylor and Vanden, *La Matanza*, 114.

⁸⁸³ « State Department's Response to Additional Questions Submitted for the Record », S 381-42.

irrespective of political philosophy⁸⁸⁴.

Mais les problèmes liés à la méthodologie utilisée par l'exécutif américain dans son analyse de la violence politique au Salvador ne s'arrêtaient pas là, comme le nota le groupe de réflexion *Washington Office on Latin America* dans sa lettre au Congrès. En effet, un article publié le 27 janvier 1982 par le *Washington Post* avait révélé que :

*The study's definition of military action is limited to offensives initiated by government forces, and resulting deaths are considered combat casualties. [Thus], the embassy does not include in its count any civilians killed as a result of government combat actions. [...] Guerrilla attacks are not considered military actions, but rather « terrorism » and therefore any resulting deaths are counted as civilians killed by the left*⁸⁸⁵.

Ainsi, le chiffre de 956 meurtres politiques commis par les terroristes de gauche cités dans le rapport de l'ambassade désignait la totalité des victimes du FMLN, qu'il s'agisse de populations civiles ou de membres des forces armées ayant trouvé la mort au cours d'opérations militaires. Pour le Département d'Etat américain, tous les recours à la force de la part du FMLN relevaient donc du « terrorisme ». Lorsque les forces armées du Salvador engageaient le FMLN par contre, les victimes civiles potentielles étaient considérées comme les victimes involontaires d'une « action militaire », seuls les civils assassinés par les forces armées en dehors de toute action militaire étant comptabilisés par le Département d'Etat⁸⁸⁶.

Dans sa réponse écrite à des questions posées par plusieurs sénateurs, le Département d'Etat admit que ses données chiffrées ne présentaient qu'une image partielle de la réalité sur le terrain car « *The responsibility for the overwhelming number of deaths is never legally determined nor accounted for by reasonably clear and coherent published evidence*⁸⁸⁷ ». Le Département d'Etat était par contre certain de l'inexactitude des accusations portées contre les forces armées, celles-ci étant en effet portées par des organisations de défense des Droits de l'homme étant opposés pour des raisons idéologiques au gouvernement du Salvador et aux Etats-Unis :

To date, we do not have verified evidence that either the Salvadoran or Honduran military forces have massacred refugees as reported by publications of various organizations opposed to United

⁸⁸⁴ « State Department's Response to Additional Questions Submitted for the Record », S 381-42.

⁸⁸⁵ *The Washington Post*, 27 janvier 1982, cité par The Washington Office on Latin America, S 381-42.

⁸⁸⁶ Il est remarquable que, malgré les critères profondément différents utilisés pour comptabiliser les actes violents commis par les forces armées du Salvador et par les forces de gauche, le rapport de l'ambassade fasse état de 922 « meurtres politiques » commis par les « forces de sécurité », c'est-à-dire un chiffre à peine inférieur à celui des victimes des « terroristes de gauche ».

⁸⁸⁷ « State Department's Response to Additional Questions Submitted for the Record », S 381-42. D'après les chiffres de l'ambassade américaine 4889 des 6 909 assassinats politiques commis en 1981 avaient été « committed by unknown assailants ». H 381-45.

*States policy in the area. [...] Officials from our Embassy in Honduras have visited the areas where the alleged « massacres » allegedly occurred. Thus far, we have no reliable information which corroborates these allegations*⁸⁸⁸.

Des réponses identiques furent proposées par Enders et (par écrit) par le Département d'Etat suite aux questions de sénateurs démocrates à propos de trois incidents ayant eu lieu dans le village de El Mozote et sur les bords de la rivière Sumpul et de la rivière Lempa⁸⁸⁹ au cours des mois précédents, des réponses problématiques pour au moins deux raisons principales.

Premièrement, la position défendue par Enders devant le Congrès et l'analyse contenue dans le rapport de l'ambassade américaine au Salvador étaient profondément différentes l'une de l'autre si bien que le discours public du Département d'Etat contredisait les analyses produites à l'époque par ce même Département d'Etat, et notamment par l'ambassade américaine au Salvador, à usage interne⁸⁹⁰.

Deuxièmement, comme le révéla en septembre 1982 le rapport rédigé pour le Select Committee on Intelligence de la Chambre des Représentants intitulé *U.S. Intelligence Performance on Central America : Achievements and Selected Instances of Concern*, l'analyse de l'ambassade américaine et les positions défendues par les membres de l'exécutif étaient fondées sur des efforts de renseignements qui se concentraient uniquement sur la question de la violence des forces de gauche et ignoraient tout simplement la violence des forces de droite. Ce rapport indiquait ainsi :

Rightist violence – as distinct from lawful political activities of the right – has been recognized as a necessary subject for reporting. The problem of death squad activity, the involvement of security forces in political killings, and the reputed attitudes of Salvadoran officials toward these problems have all been treated in reporting from the U.S. Embassy over the past two years. [...] *Despite this, intelligence has provided little firm information about the subject of violence by the right and the security forces. The entire subject of political killings – whether by the right or the left – is often described as unknowable. Although educated guesses are sometimes made on the basis of the identity of the victim – murders of government informants and soldiers' families attributed to leftist killers, and murders of labor organizers and refugee workers attributed to rightists – other information about political killings that might permit such attribution is not systematically collected or analyzed.* [...] Voluminous reporting from the Embassy testifies to a recognition that the subject is of concern to US policy [but] the reporting – and the analysis based

⁸⁸⁸ « State Department's Response to Additional Questions Submitted for the Record », S 381-42.

⁸⁸⁹ S 381-42.

⁸⁹⁰ Dans le rapport de l'Ambassade américaine au Salvador, on pouvait ainsi lire que « Who constitutes the death squads is yet another difficult question. Membership is also uncertain but in addition to civilians we believe that both on and off-duty members of the security forces are participants. [This] was unofficially confirmed by right-wing spokesman Maj. Roberto D'Aubuisson who stated in an interview in early 1981 that security forces members utilize the guise of the death squad when a potentially embarrassing or odious task needs to be performed ». Mémoire de l'ambassade américaine au Salvador, H 381-45.

on it – has largely remained at the level of generality and speculation [and] *intelligence has provided little firm information about the subject of violence by the right and the security forces*⁸⁹¹.

Cet état de fait était d'autant plus remarquable que la communauté du renseignement avait dressé un constat similaire deux ans plus tôt déjà :

Information gaps concerning political killings and other terrorist actions were succinctly identified in a mid-1980 intelligence study, which stated, « there is scant intelligence on right-wing terrorist organization membership and the groups' relationship to each other, to the wealthy elite, or to the military. » [But] *the information gaps noted in the mid-1980 intelligence study cited above have persisted, as the January 1982 Embassy report indicates. [...] Determining the perpetrators and any others responsible for authorizing specific instances of rightist terrorism has not been considered a suitable task for intelligence* [and] it is clear that, *without such focused efforts, the United States has lacked an understanding of rightist violence comparable to the intelligence which has been provided about the organization and activities of the insurgents. [...] It is [...] important to recognize the resulting degree of uncertainty about matters that are fundamental to El Salvador's politics and to US policy there. Scant basis in intelligence exists for judgments not only about who carried out given killings or other terrorist actions, but, more importantly, about responsibility for the acts*⁸⁹².

Alors que les politiques américaines au Salvador avaient été caractérisées par la Maison blanche ou le Département d'Etat comme ayant pour objectif d'aider un gouvernement « modéré » face aux « terroristes de gauche et de droite », dans les faits seules les actions des « terroristes de gauches » avaient donc fait l'objet, depuis l'arrivée de Reagan à Washington, de l'attention des services de renseignements américains, les actes violents potentiellement commis par les « escadrons de la mort » ou les forces armées ayant eux été exclus du champ d'investigation. Dans les propos du Département d'Etat ou du président américain, cette décision de ne pas assembler de renseignements sur la violence des forces de droite se traduit par une proposition bien différente, à savoir qu'il était « impossible » de déterminer de façon certaine l'origine exacte des actes violents commis au Salvador. Dans le même temps, l'exécutif continua à accepter comme implicitement crédibles et dignes de confiance les déclarations du gouvernement du Salvador. Le rapport de la Chambre notait ainsi :

In January 1982, the President certified that El Salvador « is achieving substantial control over its armed forces, » and Assistant Secretary for Inter-American Affairs Thomas Enders then testified that « substantial progress » had been made toward the goals of controlling violence and bringing murderers to justice. [...] The report examines the intelligence relative to such policy decisions and statements. *This examination reveals that the intelligence community supported policy claims*

⁸⁹¹ « U.S. Intelligence Performance on Central America: Achievements and Selected Instances of Concern », Staff Report, Subcommittee on Oversight and Evaluation, Permanent Select Committee on Intelligence, House of Representatives, September 22, 1982, H 432-1. Bobst Library, New York University.

⁸⁹² H 432-1.

*with assertions based on little more than official statements of the Salvadoran military. [...] Intelligence displayed a willingness to claim greater certainty than warranted by the evidence, and a complacent acceptance of official Salvadoran claims whose limitations had already been acknowledged*⁸⁹³.

Dans le même temps, l'exécutif américain rejetait de manière automatique les analyses des organisations de défense des Droits de l'homme, les agences de renseignements ayant quant à elles rejeté sans raison apparente les témoignages des seuls rescapés du massacre à El Mozote et semblant souvent produire des analyses visant moins à informer qu'à renforcer la ligne politique déterminée par Washington :

The Embassy field report's lead sentence (not fully consistent with the body of the cable) implying callousness by guerrillas and/or civilian support for the guerrillas, *suggests a desire to « balance » public reports of massacres.* [...] The weaknesses identified in particular instances of intelligence on El Salvador and Nicaragua, include [...] *Resistance to examining objectively information from non-intelligence sources – a tendency to view such information simply as material to be countered.* [...] *In 1982 there have been a few products whose primary purpose appears less to inform policy choices than to help mobilize support for policy.* This is not to say that these products are intended to convey falsehoods, or that they lack serious analysis. But the purpose of a product fundamentally affects its nature. *Precisely qualified judgments and rigorous evaluation of contradictory evidence find little place in products whose primary function is to reinforce policy rather than to inform*⁸⁹⁴.

En 1993, le rapport de la Commission sur la Vérité⁸⁹⁵ confirma la véracité de l'ensemble des accusations portées par les organisations non gouvernementales et par les réfugiés salvadoriens et donc le caractère totalement erroné des positions défendues à l'époque par l'exécutif américain. Plus spécifiquement, ce rapport démontra qu'à El Mozote et près de la rivière Sumpul avaient eu lieu non pas des combats entre forces armées du Salvador et guerrillas ayant fait des victimes civiles accidentelles mais au contraire de véritables massacres⁸⁹⁶ perpétrés par les forces armées salvadoriennes et ayant donné lieu à des atrocités contre des populations civiles⁸⁹⁷.

⁸⁹³ H 432-1.

⁸⁹⁴ Paragraphe intitulé « The Costs of Intelligence Misuse », H 432-1.

⁸⁹⁵ Cette Commission fut mandatée par l'ONU à la fin de la guerre civile. Ses objectifs étaient d'enquêter sur les principaux actes de violence de la période 1980-1991 et de recommander des méthodes pouvant permettre la réconciliation nationale. Le rapport est accessible en ligne à <http://www.usip.org/files/file/ElSalvador-Report.pdf> (date de dernière consultation : 05/06/2011).

⁸⁹⁶ Ce terme était utilisé à de multiples reprises dans ce rapport, la partie consacrée aux incidents à El Mozote et près de la rivière Sumpul étant quant à elle intitulée « C : Massacres of peasants by the armed forces ». *From Madness to Hope: the Twelve Year War in El Salvador*. Report of the Commission on the Truth for El Salvador (NY: United Nations, 1993).

⁸⁹⁷ Sur le massacre de El Mozote, la Commission écrit : « On 10 December 1981, in the village of El Mozote in the Department of Morazán, units of the Atlacatl Battalion detained, without resistance, all the men, women and children who were in the place. The following day, 11 December, after spending the night locked in their homes, they were *deliberately and systematically executed in groups*. First, the men were *tortured and executed*, then the

Comme l'écrit Frédérick Gareau :

An estimated 75,000 [people] were killed in this small country in the period 1980 to 1991. The truth commission found that the terrorism that was committed in the country was overwhelmingly governmental terrorism, committed by the Salvadoran army, the National Guard, and their death squads and affiliated agencies. *They were responsible for 95% of the deaths, the guerrillas for only 5 percent*⁸⁹⁸.

Suite à des pressions de l'ambassade américain puis aux discours très durs de Pickering et Bush le Ministre de la Défense salvadorien, Vides Casanova, avait condamné en septembre 1983 « *all terrorist actions from whatever source because they constitute violations of human rights* » puis avait promis, le 2 décembre, d'amener devant la justice « *the members of these terrorist bands – whoever they may be and whatever reasons they might give to justify their illegal activity*⁸⁹⁹ ». Deux semaines plus tard un nombre impressionnant d'officiers de très haut rang avaient signé la lettre suivante :

The High Command of the Armed Forces of El Salvador and the commanders of the military and public security forces of the country [...] declare *their absolute endorsement of the declarations and decisions* made by the Minister of Defense and Public Security General Carlos Eugenio Vides Casanova regarding the « *death squads.* » [We] reiterate our firm decision to *fight the death squads and the terrorist groups* with all the means at our disposal until they are definitively eradicated from our country⁹⁰⁰.

Ces déclarations furent immédiatement applaudies par le gouvernement Reagan puis à nouveau quelques jours plus tard dans le Rapport du Département d'Etat sur la situation au Salvador⁹⁰¹ qui se contenta par ailleurs de noter une certaine hausse de la violence des « escadrons de la mort » ainsi que l'existence d'accusations contre « certains éléments des forces armées », de mentionner quelques « incidents » dans plus villages en 1982 et 1983 et le fait que le gouvernement salvadorien ne semblait pas toujours prêt à mener des enquêtes sérieuses sur ces violences, et d'ajouter que « *some of the charges against government forces, such as those leveled against the Atlacatl Battalion in a November 3, 1983 action near Cinquera in Cabanas*

women were executed and, lastly, the children, in the place where they had been locked up. The number of victims identified was over 200. The figure is higher if other unidentified victims are taken into account ». Truth Commission Report.

⁸⁹⁸ Gareau, Frederick H., *State terrorism and the United States: From Counterinsurgency to the War on Terrorism* (Atlanta: Clarity Press, 2004) 41.

⁸⁹⁹ Department of State Report on the Situation in El Salvador, January 16, 1984, H 381-47.

⁹⁰⁰ H 381-47.

⁹⁰¹ Ce rapport applaudit explicitement et après les avoir citées les déclarations faites par le Ministre de la Défense du Salvador en septembre et décembre 1983 ainsi que la déclaration signée par les officiers haut gradés salvadoriens le 15 décembre 1983 et nota que « *The government's Political Commission and the Constituent Assembly have also spoken out forcefully against terrorists, including the death squads, as have political parties with a wide range of political philosophies* ». H 381-47.

Department, *appear to be exaggerated, misleading or false*⁹⁰² ». Pour le Département d'Etat et pour Shultz lui-même, qui s'exprima devant la Chambre le 6 mars 1984, l'analyse de la situation demeurait donc inchangée, le « cycle de la violence au Salvador » étant causé par les deux « extrêmes » tandis que le gouvernement, avec l'aide des Etats-Unis, tentait de lutter de son mieux contre ces « terroristes » de gauche et de droite⁹⁰³.

Le rapport de la Commission sur la vérité démontre quant à lui que plusieurs des officiers qui avaient signé la déclaration du 15 décembre dénonçant les « escadrons de la mort » étaient eux-mêmes des membres de cette force armée et étaient responsables de certaines des pires exactions commises durant ce conflit. De nombreux documents officiels déclassifiés depuis indiquent qu'au moment même où les représentants du Département d'Etat affirmaient que les forces armées méritaient la confiance des Etats-Unis et tentaient bel et bien de lutter de leur mieux contre les « terroristes » des « escadrons de la mort », ils étaient en possession d'analyses qui expliquaient que ces officiers n'étaient aucunement des « modérés » mais bien plutôt des « terroristes » entretenant des liens étroits avec les « escadrons de la mort ».

Comme le conclut la Commission sur la Vérité, le Ministre de la Défense lui-même avait été impliqué dans le meurtre des quatre religieux américains en décembre 1980 et dans la « disparition » de deux étudiants le 22 janvier 1980. William LeoGrande note qu'au moment où Vides Casanova fut nommé ministre, l'ambassade américaine le présenta publiquement comme un modéré mais informa Washington qu'il représentait au contraire « a shift to the right »⁹⁰⁴.

Dès son arrivé au ministère, Casanova avait d'ailleurs promu le Colonel Caranza, un officier que la CIA considérait comme très proche des « escadrons de la mort » et comme un « terroriste »⁹⁰⁵. Le Colonel Roberto Monterrosa avait lui aussi été impliqué dans l'assassinat des nonnes

⁹⁰² H 381-47. Le Département proposa une analyse similaire dans son rapport *Global Patterns of Terrorism* sur l'année 1983. *Global Patterns of Terrorism: 1983*. Office for Combatting Terrorism, Department of State. Bobst Library, New York University.

⁹⁰³ Shultz déclara : « There are simply too many cases where deaths were caused by *unknown assailants* to allow us to statistically represent responsibility in a meaningful way. The truth of the matter is *that guerrillas are directly responsible for a large amount of human suffering* [and] continue their armed quest for power, and I would suggest that *this is a principal cause of El Salvador's violence*. [...] There is no doubt that *El Salvador's violent right is responsible for considerable death*. There is also no doubt that *the security forces have abused and killed civilians*. But the government *has made major progress in curbing death squad terror and security force abuse*. [The government], with our help, *is gaining ground on the violent right*. It needs more of our help if it is to gain ground on the violent left as well ». Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, March 6, 1984, H 181-91. Bobst Library, New York University.

⁹⁰⁴ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 184.

⁹⁰⁵ « Controlling Rightwing Terrorism, An Intelligence Assessment », Directorate of Intelligence, El Salvador, February 1985. Bobst Library, New York University.

américaines, et le Lieutenant Colonel Oscar Edgardo Casanova Vejar dans la disparition des étudiants en 1980. Tous trois avaient signé la déclaration du 15 décembre, comme le Général Rafael Florez Lima, le Lieutenant Colonel Domingo Monterrosa Barrios et le Major José Armando Azmitia Melara, impliqués dans le Massacre d'El Mozote. Roberto Mauricio Staben et Jorge Adalberto Cruz Reyes avaient été impliqués dans le raid de San Luis en mai 1970, tandis que le Colonel René Emilio Ponce avait été impliqué dans le massacre de El Junquillo et, en novembre 1989, dans le meurtre de six prêtres jésuites, un crime auquel participa un autre signataire de cette déclaration, le Général Juan Rafael Bustillo⁹⁰⁶.

Un document produit conjointement par la CIA et le Département d'Etat le 27 octobre 1983 identifia Ponce comme un membre d'un « escadron de la mort », considéra qu'il faisait partie d'une douzaine de « *right-wing officers with links to terrorist activities* » et nota qu'il avait porté assistance à Hector Regalado, un leader d'escadron de la mort », « in the acquisition and documentation of vehicles *used in terrorist activities*⁹⁰⁷ ». Enfin, un document produit par la CIA le 20 janvier 1984, soit 4 jours après la parution du rapport du Département d'Etat mais plusieurs semaines avant que Shultz ne se présente devant la Chambre, avait noté que « several Army commanders with past death squad associations, especially Zacapa and Zepeda, were appointed to new leadership positions after the Vice President's visit » et atteint les conclusions suivantes :

*Efforts by the civilian government and the military high command to crack down on rightwing violence have made little progress and have been aimed almost exclusively at placating Washington. [...] Defense Minister Vides - whose room to maneuver is limited - appears both personally disinclined and professionally unable to effect a major cleanup within the armed forces any time soon*⁹⁰⁸.

La valeur de ce document tient à son contenu et ce qu'il révèle sur le gouffre entre les positions publiques des représentants de l'exécutif et les analyses internes produites à la même époque par l'exécutif. Mais le processus même de déclassification suivi par ce document est lui aussi riche d'enseignements (voir annexe n° 8, « El Salvador: Dealing with Death Squads »). En effet, lors

⁹⁰⁶ On ajoutera enfin le cas étrange de Miguel Alfredo Vasconcelo, signataire de la déclaration du 15 décembre et dont le nom avait également figuré sur la liste des officiers de l'année salvadorienne soupçonnés par les Etats-Unis d'être des leaders des « escadrons de la mort » présentée par l'ambassadeur américain au gouvernement du Salvador à peine un mois plus tôt.

⁹⁰⁷ Central Intelligence Agency and Department of State, *Briefing Paper on Right-Wing Terrorism*, October 27, 1983, cité dans *El Salvador: War, Peace, and Human Rights, 1980-1994*, National Security Archive. Accessible en ligne à : <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/publications/elsalvador2/> (date de dernière consultation : 18/08/2011.)

⁹⁰⁸ On pouvait également lire que « several Army commanders with past death squad associations, especially Zacapa and Zepeda, were appointed to new leadership positions after the Vice President's visit ». Directorate of Intelligence, 20 janvier 1984, *El Salvador: Dealing with Death Squads*, 00117, Digital National Security Archive.

de la première déclassification de ce document, l'ensemble des passages cités plus haut étaient restés noircis et ne furent dévoilés que lors de sa deuxième déclassification. L'organisation *National Security Archive*, qui obtint ces déclassifications, explique :

[There are] two versions of the same 1984 CIA intelligence memorandum on « Dealing with Death Squads. » The first, released to the National Security Archive in 1987 under the Freedom of Information Act and heavily excised, gives the impression that the Duarte government and the Salvadoran armed forces are taking effective steps to end death squad activities. The second, obtained by the Archive in 1993, clearly states that efforts by the government and military « have made little progress and have been aimed almost exclusively at placating Washington⁹⁰⁹ ».

Les membres des organisations de défense des Droits de l'homme invités à s'exprimer devant la Chambre début 1984 ainsi que la plupart des représentants démocrates⁹¹⁰ continuèrent pour leur part à affirmer que les positions mises en avant par le Département d'Etat étaient en contradiction claire avec l'ensemble des témoignages qu'ils avaient recueillis sur le terrain. Posner expliqua par exemple au nom du Lawyers Committee for International Human Rights :

None of the recently announced « reforms » go to the heart of the problem, which stems from the fact that *the Salvadoran military forces effectively control the government* – including a terrorized judiciary – and *simply are unwilling to end the reign of terror* that has claimed the lives of more than 38,000 non-combatants since 1979⁹¹¹.

Neier, directeur de Human Rights Watch, nota lui que les chiffres communiqués par l'archevêché du Salvador indiquaient qu'environ un quart des victimes civiles⁹¹² était le fait des « escadrons de la mort » et ajouta que c'étaient désormais les forces armées elles-mêmes qui étaient responsables de l'immense majorité des trois quarts restants⁹¹³. Il cita notamment le cas

⁹⁰⁹ *El Salvador: War, Peace, and Human Rights, 1980-1994*, National Security Archive.

⁹¹⁰ Ces analyses étaient également partagées par White, l'ancien ambassadeur au Salvador. Devant la Chambre, il affirma ainsi que « *without the involvement of the security forces, the death squads would not exist* » puis eut l'échange suivant avec Solarz : Mr. Solarz : « Do you believe there are any death squads which are not run out of the security forces, or which do not consist of people in the security forces? Mr. White : There are no reports of which I am aware, certainly not during my time, that would indicate that. In Guatemala, there was developed a separate civilian death squad capacity. That was never true in El Salvador. » Hearings before the Subcommittees on Human Rights and International Organizations and on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, February 6, 1984. H 381-47.

⁹¹¹ H 181-91.

⁹¹² A ce propos, Neier précisa que « The archdiocese attempts to exclude from its figures those which involve people who are caught in what could actually be termed crossfire. They try to report only those where it is the army, in their opinion, clearly attacking civilians ». Hearings before the Subcommittees on Human Rights and International Organizations and on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, February 6, 1984. H 381-47.

⁹¹³ Neier cita par exemple le « massacre » ayant eu lieu dans le village de Las Hojas en février 1982 et au cours duquel l'armée « [went] into a place, pull[ed] people out of their homes, execut[ed] them. » Ce « massacre » avait été simplement considéré comme un « incident » dans le rapport du Département d'Etat, qui ne fournit pas plus de détails sur les circonstances de cet acte. H 381-47.

du village de Taninsingo au cours duquel l'armée de l'air ouvrit le feu sur des populations civiles alors que les services humanitaires de la Croix Verte salvadorienne étaient en train de leur apporter leur assistance, déclarant que de tels actes représentaient « *not only deliberate attacks among civilians, but among the most disgraceful kinds of deliberate attacks on civilians that I have ever heard of in any place*⁹¹⁴ ».

Pour plusieurs Démocrates, les « escadrons de la mort » étant de l'avis de tous responsables de nombreux actes « terroristes » et les forces armées entretenant des liens étroits avec ces « terroristes », toute politique d'aide à ces forces armées contredirait fondamentalement la rhétorique du gouvernement Reagan d'opposition au « terrorisme », et devait donc être rejetée, une analyse embrassée par l'ancien ambassadeur White :

Mr. Leach: If I could just ask one quick question regarding a little different phraseology. You used a phrase in your testimony about officially sponsored terrorism. When we look at El Salvador, many people make analogies to Vietnam. But *this term, « state-sponsored terrorism » has cropped up in the American political jargon in the last several months*, in reference to our adversaries in Lebanon. Do you see *a contradiction here between US policy in one area of the world, the Middle East, where we appear to be opposing something called state-sponsored terrorism, and another area of the world where we appear to be siding with forces that are advocating the same types of measures and techniques?*

Mr. White: I think that is an excellent analogy. I agree with it⁹¹⁵.

II.3 Amendements Studds, Solarz et Broomfield : polarisation des positions des Démocrates et des Républicains (1984)

Début mai 1984, la Chambre des Représentants, dominée par les Démocrates, débattit de trois projets d'amendement. Les deux premiers, mis en avant par Studds et Solarz, reprenaient l'idée d'une aide américaine conditionnée à des progrès dans le domaine des Droits de l'homme devant être certifiés par le président Reagan. Le troisième, sponsorisé par William Broomfield, représentant républicain du Michigan, proposait d'abandonner définitivement ce mécanisme. Pour de nombreux représentants démocrates, les amendements proposés par leurs deux collègues étaient nécessaires car les forces armées du Salvador elles-mêmes étaient impliquées dans les exactions et le « terrorisme » des « escadrons de la mort », Berkley Bedell, représentant démocrate de l'Iowa, déclarant par exemple: « *The Studds amendment insures the beginning of*

⁹¹⁴ H 381-47. Voir également T. David Mason and Dale A. Krane, « The Political Economy of Death Squads: Toward a Theory of the Impact of State-Sanctioned Terror », *International Studies Quarterly* 33 2 (June 1989): 191-92.

⁹¹⁵ H 381-47.

*the end of right-wing, death squad terrorism*⁹¹⁶ ».

Les représentants républicains s'exprimant devant la Chambre en faveur de l'amendement Broomfield ne firent eux aucune mention de la violence des « escadrons de la mort » ou du rôle joué par les forces armées du Salvador dans de telles exactions⁹¹⁷ et insistèrent au contraire sur le « terrorisme » des forces de gauche, des positions bien peu compatibles avec les propos très durs prononcés quelques mois auparavant à peine par Pickering et Bush⁹¹⁸ mais qui rappellent par contre le silence du président Reagan sur ces questions. Thomas Loeffler, représentant du Texas, expliqua ainsi :

The revolutionary aggression spewing from the Sandinistas in Nicaragua to the guerrillas in El Salvador is a cancerous growth which has the potential for spreading rapidly from one nation to the next. [...] If it is not stopped, *we soon may be fighting terrorists and others for the sanctity of even our own border.* [...] Make no mistake: what we are dealing with here *is a threat which has the potential for bringing revolution and terrorism to our very border*, a threat which has the potential for forcing millions of people from Central America and Mexico to flee as refugees into our country, *and a threat which has the potential to fundamentally change the strategic balance against the United States – nothing less*⁹¹⁹.

Finalement 56 Démocrates, presque tous des états du Sud, se joignirent aux Républicains et votèrent en faveur de l'amendement Broomfield, qui fut adopté par 211 voix contre 208⁹²⁰. A la

⁹¹⁶ Studds déclara lui : « No matter how much money we invest, our policy will never succeed as long as real power continues to reside in the same hands that imposed a half-century of nightmare upon the Salvadoran people, and *until the stranglehold of rightwing terrorism can be broken.* » Voir aussi les déclarations de Barbara Boxer, représentant la Californie, ou du représentant du Michigan, David Bonior. *Congressional Record*, 10 mai 1984.

⁹¹⁷ Henry Hyde, représentant de l'Illinois, ne fit mention des « escadrons de la mort » qu'à une reprise, dans le passage suivant : « *There are death squads on the right, of course there are; but there are death squads on the left. Why do we make El Salvador safe for the death squads of the left?* » Ayant noté que les Etats-Unis refusaient de discuter avec l'OLP, il critiqua les démocrates qui souhaitaient négotier avec le FMLN, expliquant qu'une telle position revenait à « *let the communist terrorists shoot their way into status and recognition.* » Puis il conclut son intervention en affirmant : « *The army killing civilians? No; it is the guerrillas, but we avert our eyes from that.* » *Congressional Record*, 10 mai 1984.

⁹¹⁸ Comme le montrent des documents récemment déclassifiés, s'ils ne les exprimèrent pas en public certains républicains avaient à l'époque des doutes quant au bien fondé de l'aide américaine s'il s'avérait que les forces armées du Salvador étaient en effet impliquées dans les crimes des « escadrons de la mort ». Le 9 mars 1984 Arlen Specter écrivit ainsi à Shultz pour lui demander que le Département d'Etat « provide the Foreign Operations Subcommittee with all the information it possesses, if any, including classified intelligence, *implicating Government officials in murders by military personnel and death squads in El Salvador.* [...] I have grave doubts whether the Committee should take any action on the further appropriations for El Salvador *until it has the benefit of full disclosure from the Department of State of all such information.* » Lettre de Arlen Specter à George Shultz, 9 mars 1984, jointe à un document de la CIA intitulé *El Salvador : D'Aubuisson's Terrorist Activities*, déclassifié suite à une demande FOIA, National Security Archive, 00121.

⁹¹⁹ *Congressional Record*, 10 mai 1984.

⁹²⁰ Le changement de position de ces Démocrates avait suivi le discours de Jim Wright, le leader de la majorité démocrate, discours dans lequel il rejeta la logique des amendements Studds et Solarz, expliquant que « it is almost as though we had sat by and encouraged this decent man, Jose Napoleon Duarte, to undertake the monumental task of building a democratic society in a swamp and then denied him the wherewithal to dredge the swamp ». Wright annonça son soutien à l'amendement Broomfield, une décision pénible, qu'il décrivit comme un « agonizing

mi-1984, le Congrès vota ainsi pour un total de 196,6 millions de dollars d'aide au Salvador, près de deux fois et demi le montant accordé un an plus tôt⁹²¹. S'il s'agit là d'une victoire majeure pour Reagan cette (très étroite) majorité en faveur de l'aide militaire au Salvador ne signifiait aucunement la fin des désaccords, à la Chambre et au Sénat, sur de nombreuses questions allant au cœur du conflit au Salvador. Ainsi, un mois à peine après les débats à la Chambre, le Sénateur Ted Kennedy proposa que soit mise sur pied une commission d'enquête sur les « escadrons de la mort » afin de faire la lumière sur les sujets suivants :

The extent of death squad activity; responsibility for organizing, directing and carrying out death squad killings, and progress in prosecuting those responsible for such killings [and] whether the CIA is involved in any way, directly or indirectly, in supporting individuals who are involved in any way, directly or indirectly, in death squad activities⁹²².

Après débats, un compromis fut trouvé par les membres du Select Committee on Intelligence, le Sénateur du Massachussets acceptant de retirer son amendement à la condition que le comité mène lui-même une telle enquête. Les résultats de celles-ci furent publiés le 5 octobre 1984 dans un rapport intitulé *Recent Political Violence in El Salvador*. Ayant rappelé que, par le passé, la communauté du renseignement avait eu tendance à ne pas s'intéresser à la question de la violence des forces de droite puis noté des efforts réels au cours de l'année 1983, ce rapport concluait : « There has not been a comprehensive analysis of intelligence and other information on political violence in El Salvador⁹²³ ».

Ce rapport confirmait également l'exactitude des analyses des organisations de défense des Droits de l'homme et de nombreux Démocrates quant aux liens entre « escadrons de la mort » et forces armées⁹²⁴, ses auteurs écrivant notamment que « The officers involved in these abuses appear to have been *part of a rightist terrorist underground in El Salvador that has also included*

moment. » LeoGrande, *Our Own Backyard*, 255.

⁹²¹ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 257.

⁹²² *Recent Political Violence in El Salvador*, Report of the Select Committee on Intelligence, United States Senate, October 5, 1984, Report 98-659.

⁹²³ *Recent Political Violence in El Salvador*.

⁹²⁴ On pouvait y lire : « *Significant political violence – including death squad activities – has been associated with elements of the Salvadoran security establishment, especially the security services. [...] The US government has information which corroborates public claims that death squad activities, as well as other abuses provoked by extreme rightwing officers or their associates, have originated in the Salvadoran security services, including the National Police, National Guard and Treasury police. [...] The officers involved in these abuses appear to have been part of a rightist terrorist underground in El Salvador that has also included nongovernmental elements. [...] There are credible intelligence reports that persons in the United States not only have provided funds to groups that engage in political violence, but also have occasionally become directly involved in assisting or directing their operations.* » *Recent Political Violence in El Salvador*.

*nongovernmental elements*⁹²⁵ » (voir annexe n° 9, « Rapport Sénat 1984 »).

II.4 Un programme contre-terroriste qui oublie le « terrorisme » de droite (1985)

Suite à l'attaque de Zona Rosa au cours de laquelle 4 Marines ainsi que 9 civils salvadoriens avaient trouvé la mort, Reagan demanda au Congrès d'adopter le *Central American Counterterrorism Act of 1985*, un projet de loi proposant d'investir 52 millions de dollars dans un programme « contreterroriste » auprès des forces armées et de police de plusieurs pays d'Amérique latine. Michael Armacost, sous-secrétaire d'état aux affaires étrangères, défendit ce projet de loi devant le comité aux affaires étrangères de la Chambre le 24 octobre 1985 :

*We are confronting a rising terrorist threat in Central America. Terrorism is not only a threat to our people and facilities, but also to the survival of nascent and fragile democratic institutions we are supporting. This threat is also directed openly against us. The nature of the violence may be changing, as is evident in El Salvador, but the objectives remain the same: frustration of the democratic process and imposition of totalitarian regimes. We are under terrorist attack in many parts of the world. An active counterterrorism program of assistance to civilian police and the military will constitute a positive forward response, a significant contribution to a forward strategy [but is] a response really to an incident which occurred last June [at Zona Rosa.] The threat, in El Salvador in particular, is changing in character, at least partially because of the success that government military organizations have had in combating insurgency in the countryside*⁹²⁶.

Selon l'exécutif américain, le *Central American Counterterrorism Act* se justifiait par une évolution des méthodes⁹²⁷ utilisées par les forces de gauche au Salvador, une analyse qui reposait sur une distinction claire entre « terrorisme », « guerrilla » et « insurrection ». Si Abrams fit, devant le Sénat, référence également du kidnapping de plus de 20 maires et de la fille du président Duarte, il insista comme Armacost avant lui essentiellement sur l'attaque de Zona Rosa, une attaque contre des cibles américaines mais qui avait clairement pris pour cible des Marines américains, un exemple étonnant donc lorsqu'il s'agissait de distinguer entre « guerrilla » et « terrorisme ».

⁹²⁵ *Recent Political Violence in El Salvador*.

⁹²⁶ H 381-25.

⁹²⁷ Devant le Sénat le 5 novembre 1985, Abrams, assistant du Secrétaire d'états aux affaires inter-américaines, proposa une analyse identique, expliquant : « The tragic murder of four US Marines, two other US citizens, and seven other persons in San Salvador last June was a striking example of this shift in tactics. In addition, in recent months, we have seen the kidnapping of 23 mayors and other officials and citizens of El Salvador, most notably President Duarte's daughter. [...] This new challenge must be met by an adequate response from the United States, for the challenge and the terrorism is aimed as much at us as at our friends in the region. » Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 15 et 19 novembre 1985, S 381-17.

Larry Pressler, sénateur démocrate du Dakota du Sud, révéla aussi que Abrams avait, lors de son témoignage, fait mention d'Américains ayant été pris pour cible par les « terroristes » salvadoriens, puis posa la question suivante : « I suppose that the Marines who were killed *are examples of military people. But are there examples of terrorism against US civilians?* » Incapable de donner le moindre exemple d'acte « terroriste » contre des civils américains, le Sous-secrétaire d'état répondit simplement :

We know, for example, that in the La Union attack recently in El Salvador, first the captured FMLN guerrilla and then the FMLN itself publicly on its radio, *said that the purpose of the attack was to kill Americans. We know that in the Zona Rosa killing in San Salvador in June, they have also said that the purpose of the attack was clearly to kill Americans*⁹²⁸.

Outre l'accent mis soudain sur la différence entre « terrorisme » et « guerrilla », lors de ces discussions les représentants de l'exécutif américain allaient apporter une autre modification à leur discours sur le « terrorisme » au Salvador. Alors qu'ils avaient, depuis 1981, toujours insisté sur le fait que l'aide américaine avait pour objectif d'aider le gouvernement du Salvador dans sa lutte contre le « terrorisme » des forces de gauche et des forces de droite, lors de leurs présentations devant la Chambre et le Sénat fin 1985, les représentants du Département d'Etat ne firent référence qu'à la menace posée par le « terrorisme » des forces de gauche et passèrent totalement sous silence l'existence même d'un « terrorisme » des forces de droite⁹²⁹.

Dans la présentation d'Armacost par exemple, la seule mention de la violence d'acteurs autres que les forces de gauche vint en réponse à une question de Barnes ? sur les méthodes utilisées par les forces de police auxquelles les Etats-Unis se proposaient d'apporter leur aide, le Sous-secrétaire d'état déclarant simplement :

⁹²⁸ Apparemment peu convaincu par cette réponse, Pressler demanda à nouveau : « That is what they have said, but what examples are there of where US personnel have been attacked? Of course, there was a military example, but in terms of other personnel? » La réponse d'Abrams se limita à la seule phrase suivante : « Well, in the Zona Rosa attack, there were six Americans killed – four military and two civilian. » Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, November 5, 1985, S 381-17.

⁹²⁹ Dans sa présentation au nom du Département de la Défense, le Lieutenant Général Philip Gast, directeur de la Defense Security Assistance Agency, proposa l'analyse suivante: « Terrorism in Central America : Trends : Number of terrorists persists. External support increasing. More Narco-terrorist links. *Continued Nicaraguan involvement. Current Situation in El Salvador : Anti-government forces turning to terrorism – 8,000 armed combatants. U.S. personnel prime targets – 4 US Marines, two other US citizens murdered 19 June 85. Many Salvadoran officials killed / kidnapped. Captured equipment indicates external support – U.S. weapons from Vietnam, Communist bloc rockets / grenades. Evidence of external training – Cuba, Nicaragua, Soviet Union.* » La situation au Salvador était décrite de la manière suivante : « *Five separate terrorist groups – 1,000-2,000 trained in Cuba/ Nicaragua/ Soviet Union. Incidents increasing: Low risk attacks at present; intelligence indicates attacks may be escalate. Threat to November elections. Numerous US targets – second largest concentration in Central America.* » Ces analyses passaient totalement sous silence la question du « terrorisme » des « escadrons de la mort » ainsi que celle du rôle potentiel qu'y jouaient les forces armées ou de police du Salvador. H 381-25.

We don't deny the risks: those are risks also inherent in a program of military assistance, because military people likewise come into contact with the local population. *Occasionally they are guilty of abuses*⁹³⁰.

Cet accent mis sur le seul « terrorisme » de gauche fut au cœur des arguments des Démocrates dans leur opposition au *Central American Counterterrorism Act*, le sénateur Pell déclarant par exemple :

*I am concerned that so much of the terrorism the administration purports to oppose has, tragically, been institutional terrorism, perpetrated by the very police and military regimes we now propose to assist. In country after country – Guatemala, El Salvador, Honduras, in South American dictatorships, where abuses have occurred, they have all too often been orchestrated by rightwing groups acting with the tacit consent or rightwing, authoritarian, military governments. [...] Simply put, how do we insure that those who once engaged in terrorism and human rights abuses are not now reequipped to engage in more of the same*⁹³¹?

Le sénateur Dodd insista lui aussi sur les résultats désastreux des programmes d'aide aux forces de sécurité des régimes d'Amérique latine mis en place par les Etats-Unis par le passé, des programmes qui, selon lui, représentaient la source majeure du « terrorisme » dans cette région :

We really are failing, it seems to me, to be candid about what the major sources of terrorism have been in this region of the world » et s'il était bien conscient que « Certainly the left is not immune to committing terrorist acts » il nota que « But we do not provide them with training or assistance. [...] If you go back and look at Guatemala, we see that prior to cutting off funds, the United States provided them with training, assistance, and the like for 17 years. I think by anyone's estimation, including that of the administration, *the very people we trained committed some of the most violent acts of terrorism in that country.* The same goes for El Salvador. You can look at all the countries of that region and find the same thing. [...] It seems to me that in our efforts to fight terrorism, we are neglecting to admit the fact that *a major source of terrorism in this part of the world is the very people that we may be providing additional assistance to.* That has been the history of it, at any rate. [...] I do not understand why we are all of a sudden changing this program *when there is little or no evidence to suggest that there has been any fundamental change.* [...] It sounds to me like *you are using the recent public concern over terrorism as a way of securing yet more funds for your programs.* And now, *every time you come to us with a request for money, it will be to deal with terrorism,* using what happened with the Achille Lauro, the TWA flight and the Zona Rosa cases as a reason⁹³².

⁹³⁰ H 381-25.

⁹³¹ Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, November 5, 1985, S.381-17.

⁹³² S 381-17. Studds développa une analyse similaire: « If you look back at *some of the primary sources of terror – the Chilean military, the Guatemalan army, Generals of Argentina,* among other things – I think you would find in many instances they were *led by people who received some training in the United States.* I don't mean to suggest we teach people *to torture or to commit acts of terrorism. Obviously, we don't. But we obviously – equally obviously – aren't very good historically at preventing people from doing that.* » Studds donna les exemples suivants: « Somoza graduated from West Point. *Military intelligence systems that were a primary source of institutional terror in Central America in the sixties and seventies, and to some extent in the eighties, were developed in close cooperation with the United States.* » Jonathan Bingham, ancien représentant démocrate et désormais directeur de *l'Americas Watch Committee*, partageait cette opinion : « Before this committee and the Congress respond to the administration's hasty request, it certainly should consider carefully the nature of the forces designated to receive US assistance and experience with such programs in the region in the past. I read Secretary Armacost's testimony,

Devant le Sénat, John Kerry critiqua lui aussi la validité d'un projet de loi « contre-terroriste » qui prenait en compte les « forces anti-gouvernementales recourant au terrorisme » mais passait sous silence « le terrorisme de droite ». Notant que la CIA venait de conclure, en début d'année, un rapport consacré à la question du « terrorisme », Kerry émit le souhait de voir celui-ci déclassifié, expliquant :

If we are going to be here substantively trying to think about a legitimate response to the issue of terrorism in the region, *if the CIA knows somethings about rightwing terrorism, that ought to be included in the program*⁹³³.

Abrams, le représentant du Département d'Etat, lui répondit qu'en effet une déclassification, si elle était possible, pourrait représenter une réelle contribution⁹³⁴. Lorsque les discussions sur ce projet de loi reprurent deux semaines plus tard, Kerry annonça à ses collègues que la CIA venait de rejeter sa demande de déclassification et ajouta :

The reason given for denying my request on the declassification is that it would endanger US foreign policy interests in El Salvador. Now, I have not seen the report. *But I understand the reason why the administration believes a public release of this report would endanger its policy in El Salvador. The simple fact of the matter is that many officers who have been involved in death squad activities continue to be involved in those activities and continue to hold positions of significant responsibility within the Salvadoran security forces*⁹³⁵.

Puis il annonça être opposé à ce projet de loi, expliquant :

At this point *this program has an unfortunate single ideological bent, which is one area of so-called left-wing terrorism. If we are really going to make such a program work and have it send the signals that we want to have it send, it has to be more evenhanded in its approach and in its implementation*⁹³⁶.

Le projet de loi sur le « contreterrorisme en Amérique centrale » fut finalement rejeté début décembre 1985⁹³⁷ puis adopté, dans une version modifiée, l'année suivante⁹³⁸. Il est impossible de déterminer dans quelle mesure le sort de cette loi aurait été différent si la branche exécutive avait répondu par l'affirmative à la requête de Kerry, mais une analyse de ce rapport récemment déclassifié confirme que le gouvernement américain avait à l'époque à sa disposition de nombreux documents et études internes qualifiant ouvertement de « terroristes » les actes

and I found no reference to that priori experience. It was as if it had not occurred. ». H 381-25.

⁹³³ S 381-17.

⁹³⁴ S 381-17.

⁹³⁵ S 381-17.

⁹³⁶ S 381-17.

⁹³⁷ Ce projet de loi échoua suite à la flibuste d'un des opposants les plus fervents à l'aide américaine aux forces de police de la région, Tom Harkin, sénateur démocrate de l'Iowa.

⁹³⁸ LeoGrande, *Our Own Backyard*, 271.

commis par les « escadrons de la mort » et insistant sur les liens étroits existant entre ces derniers et les forces de sécurité salvadoriennes. Dit autrement, les représentants de l'exécutif devant le Congrès rejetèrent les analyses produites année après année par les organisations de défense des Droits de l'homme tout en maintenant le secret sur l'existence d'analyses de la CIA qui confirmaient l'exactitude de telles analyses et contredisaient donc les arguments centraux du discours du gouvernement Reagan sur le conflit. La décision de l'exécutif de ne pas déclassifier ce rapport et donc d'exclure de telles données du débat du Sénat était d'autant plus remarquable que ses auteurs avaient suggéré explicitement que les critiques des forces de droite par le Congrès américain avaient très certainement contribué à la baisse récente de la violence dans ce pays : « Almost certainly, in our view, *the US Congressional focus on political violence in El Salvador and the need for continued US military and economic aid provided extreme rightists additional incentives to curtail terrorist operations*⁹³⁹ ».

Dans ce rapport, intitulé *El Salvador : Controlling Rightwing Terrorism, An Intelligence Assessment*, la CIA expliquait tout d'abord :

We agree that a large but unknowable percentage of the political violence in recent years has been carried out by rightwing civilian and military extremists. *While we are certain of the broad sponsorship for rightwing terrorism by ARENA, rural vigilantes, and elements of the military, the precise scope and operations of terrorist groups is more difficult to assess. [...] The methods used by the extreme right – such as interrogating or killing victims far from where they were abducted – suggest a nationwide capability within at least some of the clandestine organizations*⁹⁴⁰.

Plusieurs longs paragraphes étaient alors consacrés au rôle d'ARENA au cœur de ce que la CIA appelait le « réseau terroriste » dirigé par D'Aubuisson, réseau dans lequel étaient impliqués des exilés salvadoriens vivant en Floride⁹⁴¹. Mais le « terrorisme de droite » ne se limitait aucunement au réseau tissé par ARENA :

*Violence linked to ARENA is only one manifestation of rightwing terrorism in El Salvador. To eliminate challenges to its power, the extreme right traditionally has used civilian vigilante organizations, elements of the armed forces, and death squads led by ideologues and mercenaries*⁹⁴².

⁹³⁹ Directorate of Intelligence, *El Salvador: Controlling Rightwing Terrorism, An Intelligence Assessment, February 1985*.

⁹⁴⁰ Directorate of Intelligence, *El Salvador: Controlling Rightwing Terrorism, An Intelligence Assessment, February 1985*.

⁹⁴¹ On pouvait lire par exemple : « *Behind ARENA's legitimate exterior lies a terrorist network led by D'Aubuisson henchmen and funded by wealthy Salvadoran expatriates residing in Guatemala and the United States.* » Directorate of Intelligence, *El Salvador: Controlling Rightwing Terrorism, An Intelligence Assessment, February 1985*.

⁹⁴² Directorate of Intelligence, *El Salvador: Controlling Rightwing Terrorism, An Intelligence Assessment, February 1985*.

Insistant sur ce dernier point, la CIA affirmait, dans une partie intitulée de manière très révélatrice « Armed Forces Death Squads » :

In addition to ARENA and rural vigilantes, the military has also been responsible for a share of rightwing violence in El Salvador. [...] Several [BLACKED OUT] are alleged to have associations with rightwing terrorist organizations and, in some cases, to have been leaders of death squads within the Army and the security forces. Rightwing terrorists have been accustomed to operating with wide latitude, and it is almost certain that some Army and security forces personnel continue to cooperate with and participate in death squad activities⁹⁴³.

Dans ses discours sur le Salvador, Reagan fit le silence presque total sur l'existence même d'une violence de droite, et ne s'exprima jamais sur la question du caractère potentiellement « terroriste » des actes commis par les « escadrons de la mort » ou les forces de sécurité salvadoriennes. Devant le Congrès, les élus républicains à la Chambre et au Sénat et les représentants de l'exécutif, dans la mesure où ils s'exprimèrent sur le sujet et ne firent pas simplement le silence complet sur l'existence même d'une violence de droite, Républicains comme Démocrates affirmèrent tous que des actes contre des populations civiles comme l'assassinat des nonnes américaines ou les massacres d'El Mozote ou de la rivière Sumpul relevaient du « terrorisme » et devaient être condamnés comme tels, les Etats-Unis étant opposés au « terrorisme » d'où qu'il vienne.

Le seul argument mis en avant par les Républicains (et les Démocrates du Sud qui votèrent parfois avec eux) pour justifier la poursuite de l'aide américaine consista à affirmer que de tels actes n'impliquaient en rien les forces de sécurité salvadoriennes, et ce pour deux raisons : parce que la majorité des actes « terroristes » commis au Salvador étaient le fait des groupes de gauche, et parce qu'il n'existait aucun lien entre les « escadrons de la mort » et les forces armées salvadoriennes. L'aide américaine n'était donc aucunement une aide à des « terroristes » puisqu'elle allait à un gouvernement modéré, sur la voie de la démocratie et qui utilisait ses forces armées pour lutter contre les extrémistes « terroristes » de gauche et de droite.

⁹⁴³ Toujours dans cette sous-partie du rapport on pouvait lire : « [BLACKED OUT] has indicated that the National Guard, National Police and Treasury Police have all harbored terrorist elements within their ranks. In addition to the 6th Detachment in Sonsonate, other regular military units implicate, [BLACKED OUT] in abductions and death squad activities include components of the Army Signal Corps, the Air Force, and the 1st Brigade, all three located in San Salvador, the Cavalry Regiment in San Andres, the Artillery Brigade in San Ujuan Opico; the Engineers Center in Zacatecoluca; the former 4th Infantry Detachment in Usulután, and the 2nd Brigade in Santa Ana. That several of these are key units with strong political sway within the military institution underscores the difficulty facing the high command in its efforts to improve the human rights record of the armed forces ». « El Salvador: Controlling Rightwing Terrorism, An Intelligence Assessment », Directorate of Intelligence, February 1985.

Comme le démontre de manière définitive et indiscutable le Rapport de la Commission sur la vérité, ces arguments, les seuls jamais offerts par les défenseurs de l'aide américaine en réponse aux accusations pour « terrorisme » portées par de nombreux Démocrates, étaient totalement infondés. Non seulement l'immense majorité des actes que Démocrates et Républicains s'accordèrent tous à condamner comme « terroristes » avaient été commis par les forces de droite mais la distinction très nette entre « escadrons de la mort » et forces gouvernementales au cœur du discours reaganien n'avait été qu'une fiction.

L'existence de liens très forts entre « escadrons de la mort » et forces gouvernementales ne fut pas, au moment de la publication en 1993 du Rapport de la Commission sur la vérité par les Nations Unies, une révélation. Bien au contraire, non seulement la totalité des organisations de défense des Droits de l'homme avaient insisté sur ce point central du conflit salvadorien depuis les années 1970, tout comme l'avaient fait d'innombrables témoins s'étant présentés devant le Congrès, mais cette réalité avait été amplement documentée par diverses agences de l'exécutif américain durant toute cette période dans une multitude d'analyses et de rapports désormais déclassifiés, leurs auteurs faisant référence de manière routinière au « terrorisme de droite » ravageant ce pays, un « terrorisme de droite » aux multiples composantes (les « escadrons de la mort », un parti politique comme ARENA, les forces de police, l'armée ou les exilés salvadoriens en Floride) imbriquées les unes dans les autres.

Le seul argument jamais mis en avant par les représentants de l'exécutif pour contrer les accusations des Démocrates avait donc été fondé sur une version profondément inexacte de l'origine principale de la violence contre les populations civiles au Salvador, une version dont l'exécutif savait, au moment où il la défendit devant le Congrès, en contexte d'énonciation ouvert et multi-directionnel, qu'elle était inexacte. Dans leur article publié en 1983, Taylor et Vanden avaient déterminé que la définition du « terrorisme » inscrite au cœur du discours du gouvernement Reagan était essentiellement idéologique puisqu'elle faisait le silence sur toute une série d'actes extrêmement violents commis par les forces de droite qui, s'ils avaient été commis par les forces de gauche, auraient incontestablement été condamnés comme « terroristes ». Pour ces auteurs, le gouvernement salvadorien était donc coupable de se livrer au « terrorisme d'état », une conclusion que partageait Michael Stohl et qui signifiait que les Etats-Unis s'étaient eux aussi rendus coupables de ce qu'il appelait « un terrorisme par substitution » (*surrogate terrorism*):

If a government sells, grants, or in other ways provides favorable terms by which a coalition partner, ally, friend, client state, neutral, or perhaps even adversary may obtain equipment that a « reasonable person » should perceive would likely be used to continue practices of repression and particularly terrorism, that government is practicing a form of surrogate terrorism. If it trains the personnel that conducts the terror operations, if it consults with or advises (for « reasons of state ») the security services of a « friendly » state in its use of terrorism, then it is practicing surrogate terrorism⁹⁴⁴.

Faisant clairement référence aux programmes américains d'aide aux forces de police d'Amérique latine dans les années 1960 et 1970 et à une institution comme la fameuse School of the Americas (SOA) il ajouta :

If a seemingly reasonable idea, such as an International Police Academy, which is intended to « professionalize » the security services of less developed states, eventuates in the consistent « production » of experts and professionals who are found to torture, how long do we wait before we conclude that the curriculum at the academy leads to this behavior? *When the graduates of such institutions man the security services and these services employ terrorist methods and the United States continues to heavily aid such services and train yet more operatives, it becomes clear that the terrorism practiced by the graduates is accepted and the United States thus becomes a party to the activities undertaken by others*⁹⁴⁵.

Dans le cas spécifique du Salvador, la conclusion était donc sans appel :

*Continued U.S. support for the regime amounts to a form of surrogate terrorism. The Salvadoran regime maintains itself (the U.S. objective) through the use of terrorist methods and the United States assists the regime in its efforts. The administration had subsequently reiterated its support by certifying the Salvadoran regime in each 6-month period*⁹⁴⁶.

La culpabilité des Etats-Unis apparut encore plus claire suite à la déclassification par le Département à la Défense le 20 septembre 1996 de 7 manuels ayant été utilisés à la fameuse Ecole des Amériques (School of the Americas, SOA) localisée à Fort Benning, Georgie, de 1982 à 1991, et par l'armée américaine dans ses programmes de formation en Amérique latine entre 1987 et 1991. Comme le nota Dana Priest dans les pages du Washington Post le lendemain : « U.S. Army intelligence manuals used to train Latin American military officers at an Army school from 1982 to 1991 advocated executions, torture, blackmail and other forms of coercion against insurgents⁹⁴⁷ ». Ces révélations conduisirent Joseph Kennedy, représentant démocrate du Massachusetts et qui chaque année à partir de 1993 avait proposé un amendement visant à

⁹⁴⁴ Stohl, « National Interests and State Terrorism in International Affairs », 281.

⁹⁴⁵ Stohl, « National Interests and State Terrorism in International Affairs », 281.

⁹⁴⁶ Stohl, « National Interests and State Terrorism in International Affairs », 281.

⁹⁴⁷ Dana Priest, « U.S. Instructed Latins On Executions, Torture; Manuals Used 1982-91, Pentagon Reveals, » *The Washington Post*, 21 septembre 1996.

fermer la SOA⁹⁴⁸, à affirmer : « What we have suspected all along, that taxpayers' money has been used for physical abuse. [...] The School of the Americas, a Cold War relic, should be shut down⁹⁴⁹ ».

Une semaine plus tard, le *New York Times* publia plusieurs extraits du manuel intitulé « Handling of Sources » dont les suivants :

Experience has shown that information obtained on the basis of fear is unreliable. . . . *In addition, if an individual has been recruited using fear as a weapon, the CI agent must be in a position of maintain[ing] the threat.* [...] The C.I. agent could increase the employee's value [in] destroying the structure of the guerrilla organization around said employee. This could be done *by means or arrests, executions or pacification taking care not to expose the employee as the information source.* [...] *There are other methods of providing external assistance in order to assure the promotion of an employee. A method of achieving this promotion is by influencing an employee who has a much higher position in the guerrilla organization, another is to eliminate a potential rival among the guerrillas*⁹⁵⁰.

Ces manuels révèlent que les Etats-Unis avaient préconisé le recours à toute une série de méthodes illégales, immorales et contraires aux principes supposément au cœur de la politique étrangère américaine. Ils démontrent également que pour les Etats-Unis l'ennemi contre lequel de telles méthodes devaient être utilisées ne se limitait pas à ces groupes utilisant la force armée ou le « terrorisme ». Au contraire, ces manuels confirment à quel point les Etats-Unis comme les régimes d'Amérique latine dont ils étaient proches embrassaient des définitions du concept de « subversion » des plus larges faisant de tout opposant politique une cible légitime.

⁹⁴⁸ Le 30 septembre 1993, Kennedy avait noté que, parmi les anciens élèves de la SOA se trouvaient « Leonoldo Galtieri, ex-head of the Argentine Junta; Roberto D'Aubuisson, organizer of Salvadoran death squads ; and Manuel Noriega, presently a resident of the Federal Prison System, » et que « in El Salvador, 48 officers - over two-thirds of the 69 officers cited for human rights violations in the report of the UN Truth Commission - trained at at school » et proposa donc de fermer cette école en lui coupant tout financement. En ce 30 septembre 1993 l'amendement Kennedy fut rejeté par 256 voix contre 174. *Congressional Record*, House, 30 septembre 1993. L'année suivante, il fut à nouveau rejeté par 217 voix contre 175. *Congressional Record*, House, 20 mai 1994. Malgré les révélations sur les manuels utilisés par la SOA, l'opposition aux Amendements proposés par Kennedy devant la Chambre et messieurs Durbin et Dodd devant le Sénat allait demeurer farouche, Newt Gingrich déclarant par exemple le 3 septembre 1997 : « For over 50 years the School of the Americas has been a powerful force for supporting and expanding democracy in Latin America. It is very useful for Latin American military officers to come to the United States to learn how to soldier in a democracy, to understand why America has been strong and free, and to study an experience which is totally different than the Latin American tradition of military dictatorship ». *Congressional Record*, House, 3 septembre 1997. Finalement, le 30 octobre 2000, la SOA allait cesser d'exister et être remplacée par le Western Hemisphere Institute for Security and Cooperation. CRS Report for Congress, « US Army School of the Americas: Background and Congressional Concerns », 16 avril 2001.

⁹⁴⁹ Dana Priest, « U.S. Instructed Latins On Executions, Torture; Manuals Used 1982-91, Pentagon Reveals, » *The Washington Post*, 21 septembre 1996.

⁹⁵⁰ « CI » signifie « contre-intelligence. » « Employee » signifie « informateur. » Comme l'indique le *Times*, « The passages in italics are those the Pentagon identified as violations of American policies or principles. » Steven Lee Myers, « Word for Word/U.S. Army Training Manuals; Be All That You Can Be: Your Future as an Extortionist » *The New York Times*, 6 octobre 1996.

Ainsi, le manuel intitulé « Counterintelligence » (voir annexe n° 10, « CIA : Manuel sur 'counterintelligence' ») conseillait de prendre pour cible les personnes suivantes:

Local or national political party teams, or parties that have goals, beliefs or ideologies contrary or in opposition to the National Government [or] Teams of hostile organizations whose objective is to create dissension or cause restlessness among the civilian population in the area of operations

Il suggérait la création de « listes noires » devant inclure non seulement des « agents ennemis » mais également

« subversive persons, » « political leaders known or suspected as hostile toward the Armed Forces or the political interests of the National Government, » and « collaborators and sympathizers of the enemy, » known or suspect⁹⁵¹.

Comme le note Lisa Haugaard, ces manuels considèrent très souvent des réfugiées ou des personnes ayant du quitter leur logis comme des « subversifs » potentiels devant être surveillés, et suggèrent même que le recours au processus démocratique serait « subversif » :

[These manuals] describe universities as breeding grounds for terrorists, and identify priests and nuns as terrorists. They advise militaries to infiltrate youth groups, student groups, labor unions, political parties, and community organizations. [...] The insurgents « can resort to subverting the government by means of elections in which the insurgents cause the replacement of an unfriendly government official to one favorable to their cause » ; « insurgent activity » can include funding campaigns and participating in political races as candidates⁹⁵² ».

La méthodologie ayant conduit des auteurs comme Taylor, Vanden et Stohl et d'autres comme Gareau, Lopez, Herman ou Chomsky, à conclure que l'aide américaine au Salvador était une forme d'aide au « terrorisme » était axée sur un principe simple : pour déterminer la nature « terroriste » de tel ou tel acteur, il suffisait d'observer les méthodes utilisés par chacun dans un conflit donné, ni les fins au nom desquelles ils combattaient, ni leur idéologie ou leur nature étatique ou non-étatique, n'étant des critères pertinents.

Une telle approche rappelait celle revendiquée par Kirkpatrick lorsqu'elle affirma lors de la Conférence de Washington, c'est-à-dire dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel protégé, qu'il suffisait d'étudier « qui faisait quoi à qui », le choix de la méthode étant, dans tout

⁹⁵¹ Lisa Haugaard, « Textbook Repression: US Training Manuals Declassified, » *Covert Action Quarterly Magazine* (September 1997).

⁹⁵² Priest note lui aussi, le 6 mars 1997, que « The Project X material suggested militaries infiltrate and suppress even democratic political dissident movements and hunt down opponents in every segment of society in the name of fighting Communism » et que « Military intelligence should infiltrate a wide array of groups, including political parties, labor unions, youth and student groups, religious organizations, and publishing organizations. » Dana Priest, « Army's Project X Had Wider Audience; Clandestine Operations Training Manuals Not Restricted to Americas, » *The Washington Post*, 6 mars 1997.

conflit, l'« acte politique essentiel⁹⁵³ ». Les critères suivis par Stohl pour déterminer la responsabilité des Etats-Unis dans le « terrorisme » au Salvador étaient pour leur part au moins autant, si ce n'est plus, exigeants que ceux énoncés par exemple par Richard Kennedy, sous-Secrétaire d'Etat, lorsqu'il déclara le 10 juin 1981 à propos du rôle de l'Union Soviétique dans le « terrorisme international » :

Revolutionary groups and movements of national liberation supported by the USSR often have used terrorism in advancing their objectives. In addition to that, the USSR supports a number of governments and organizations which directly aid purely terrorist groups. This support has included, either directly or indirectly, the provision of training, funds, and weapons. [...] *The Soviets have tried to avoid involvement in specific terrorist acts so far as we can see. But in our view they cannot escape their responsibility for the terrorism carried out by their surrogates and those whom they support*⁹⁵⁴.

Cette approche s'applique parfaitement à un conflit comme celui du Salvador puisque c'était une logique exactement similaire à celle de la « dénégation plausible » (*plausible deniability*) qui était à l'œuvre dans le phénomène des « disparitions forcées » tout comme dans la fiction totale maintenue par les gouvernements de ces pays et selon laquelle les « escadrons de la mort » étaient indépendants de leurs forces de sécurité. Le président Reagan était parvenu à développer un véritable discours sur le « terrorisme » parce que, s'exprimant dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel protégé, il avait pu faire le silence absolu sur l'existence même de violences autres que le « terrorisme » des forces de gauche tout en assurant que les forces de sécurité salvadorienne étaient les ennemis jurés des « escadrons de la mort » extrémistes. Devant le Congrès, les représentants de l'exécutif défendirent des arguments similaires dont la véracité, dans un contexte d'énonciation exposé et hostile, fut très vivement mise en doute par les démocrates ainsi que par les organisations de défense des Droits de l'homme et était réfutée par les analyses produites à la même époque dans un contexte d'énonciation privé protégé par les agences de renseignement américaines. Il n'y avait donc pas un mais de multiples discours américains sur le « terrorisme », les désaccords profonds sur la définition à donner ce concept allant conduire, en 1984, un nouvel échec législatif.

⁹⁵³ Kirkpatrick in Netanyahu, *How the West Can Win*, 58.

⁹⁵⁴ Hearing before the Committee on Foreign Relations, First Session on S. 873: A Bill to Strengthen Federal Programs and Policies for Combating International and Domestic Terrorism, 10 juin 1981, S 381-26.

II.5 Comment criminaliser l'aide aux « terroristes » sans accord sur l'identité des « terroristes »

Le 26 avril 1984, le président Reagan, décidé à mettre en pratique son discours d'opposition au « terrorisme international », transmit au Congrès une longue lettre sur la menace posée par le « terrorisme international » dans laquelle il introduisit quatre textes de loi dont l'étude débuta le 5 juin devant le Sous-comité Denton. Comme l'expliqua à cette occasion Victoria Toensing, assistante au Ministre de la Justice, deux de ces lois concernaient la mise en application des traités internationaux signés par les Etats-Unis par le passé — la Convention pour la Suppression d'Actes Illégaux contre l'Aviation Civile (S.2623) et la Convention contre les Prises d'Otages (S.2624) —, le troisième projet de loi (S.2625) ayant lui pour objectif de récompenser financièrement « anyone providing information about terrorists and terrorism⁹⁵⁵ ». Ces trois propositions n'avaient rien qui prête à controverse et furent très rapidement acceptées par le Sénat et la Chambre.

Le quatrième et dernier projet de loi, qui comme le suggéra Toensing était probablement le plus important de tous, avait pour objectif de combler un vide juridique mis en évidence lors d'une enquête du FBI en 1981 sur les actions d'Edwin Wilson et Frank Terpil, deux anciens agents de la CIA qui avaient fourni des armes et toute une série de services à des unités des forces spéciales libyennes en 1981. Suite à ce scandale, le Congrès commença à étudier la possibilité de légiférer sur la question du « soutien au terrorisme⁹⁵⁶ » de la part de citoyens américains, des efforts qui n'aboutirent à rien en 1981 et en 1982 essentiellement par manque de temps⁹⁵⁷ et qui furent donc relancés à l'initiative de l'exécutif américain en juin 1984⁹⁵⁸, Toensing décrivant l'objectif du projet de loi S.2626 de la manière suivante :

To deny terrorist groups the valuable services of American nationals, and it does so by criminalizing the act of providing certain services to terrorist groups, which could be

⁹⁵⁵ Toensing nota : « In the past, we have needed to know the location where an American hostage was being held. This kind of information could be rewarded under this bill, as would information on command centers and terrorist safe houses ». Hearings before the Subcommittee on Security and Terrorism of the Committee on the Judiciary, US Senate, June 5, 1984, S 521-16.

⁹⁵⁶ Le terme générique de « terrorism-support laws » est généralement utilisé pour qualifier l'ensemble de ces efforts législatifs.

⁹⁵⁷ H 5211 et S 2255 de 1982 furent débattues le 23 septembre 1982 mais n'aboutirent pas par manque de temps lors de cette session. Robert M. Chesney, « The Sleeper Scenario: Terrorism-Support Laws and The Demands of Prevention », *Harvard Journal on Legislation* 42 1 (Winter 2005): 8-9.

⁹⁵⁸ Comme le nota Toensing, le projet de loi S.2626 avait pour objectif de « deny to terrorists those essential military, intelligence and other skills which Mr. Wilson was so ready to make available ». June 5, 1984, S 521-16.

international groups, foreign insurgencies, or foreign governments armed forces or intelligence agencies – named by the Secretary of State and published in the Federal Register⁹⁵⁹.

Comme l'indiquait clairement ces propos, pour l'exécutif américain le concept de « terrorisme » pouvait donc s'appliquer aussi bien à des groupes internationaux et insurrections qu'aux forces armées et services secrets d'état. L'objectif de S.2626 étant de criminaliser l'offre de « services » à des « terroristes » par des citoyens américains, la manière dont le Secrétaire d'état se proposait de définir les concepts de « services⁹⁶⁰ » et de « terrorisme » auraient des conséquences pratiques immédiates pour les citoyens américains, de nombreux sénateurs ainsi que des représentants de groupes comme l'ACLU émettant immédiatement deux objections principales.

Premièrement, une définition trop imprécise et donc potentiellement trop large du concept de « services » risquait de criminaliser toute une série d'actes relevant du droit à la libre expression et donc protégés par la Constitution⁹⁶¹. Deuxièmement, les dangers posés par une définition imprécise du concept de « services » étaient aggravés par le manque de clarté quant à l'identité même des « terroristes » auxquels ces « services » étaient procurés.

Cinq ans après les discussions sur le projet de loi Javitz-Ribicoff, la question de l'identité exacte des groupes internationaux, insurgés, forces armées et services secrets⁹⁶² qui seraient ou non désignés comme « terroristes » par le Département d'Etat fut donc également au cœur des débats sur le projet de loi S 2626. L'incapacité du Sénat à parvenir à un accord sur le sujet avait conduit à l'abandon de ce texte de loi en 1979, l'apparition dans l'entretemps de toute une série de

⁹⁵⁹ S 521-16.

⁹⁶⁰ Mme Toensing expliqua que « The key to understanding S.2626 is the word « services. » Current law governs the exportation of military and strategic goods and materials fairly effectively. S.2626 will deny to terrorist groups those essential military and intelligence skills which are not forbidden them under current law, as was evident in the now infamous Wilson and Terpil matters ». S 521-16.

⁹⁶¹ Joseph Hassett, un member de l'ACLU, nota que le concept de « services » était défini de telle manière que « *any teaching could be for apparently nonterrorist purposes, but would be included* » car, selon le Département à la Justice « any learned skill is but a tool that can be used for evil, as well as good, depending upon the intent of the user. That provision is not only a *threat to civil liberties*, but it is a *threat to the moral basis of our law*. It completely divorces punishment from guilty intent ». Metzenbaum, sénateur démocrate du Vermont, déclara que le texte de la loi S.2626 « identif[ied] as the evil to be criminalized *actions that are, in many cases, difficult or impossible to separate from the most basic freedoms of expression and association that lie at the heart of the first amendment* ». Denton expliqua être lui aussi troublé par les conséquences potentielles d'une telle définition du concept de « services » et déclara : « S.2626 requires substantive change ». Leahy ajouta quant à lui que le terme « acting in concert with » était bien trop imprécis et posait donc un danger potentiel pour les libertés civiles des citoyens américains, une critique avec laquelle Denton fut à nouveau en accord. S 521-16.

⁹⁶² Comme l'expliqua Toensing, « Services would be prohibited only to those « terrorist groups » (e.g, international terrorist groups, foreign insurgents or armed forces or intelligence agencies of a foreign government) for which the Secretary of State has published a determination in the Federal Register naming such group ». A nouveau, pour l'exécutif le terme de « terroriste » pouvait absolument être utilisé pour faire référence aux actes commis par les forces armées ou les services de sécurité d'un Etat. S 521-16.

conflits sur lesquels démocrates et républicains défendaient des positions souvent diamétralement opposées ne faisant que compliquer, en juin 1984, la tâche de la Chambre haute. Dès le début de ces débats, plusieurs sénateurs tentèrent ainsi d'obtenir des représentants de l'exécutif présents devant eux, Toensing, Arnold et DePree, des précisions quant à ces acteurs que le Secrétaire d'état se proposait de désigner ou non comme « terroristes ». Denton demanda ainsi si DePree aurait désigné Israël comme un « état terroriste » suite à l'attaque contre l'*USS Liberty* dans les années 1970. DePree se contenta de répondre qu'il ne pouvait spéculer sur le sujet tant que la loi n'était pas adoptée⁹⁶³. Exaspéré par cette non-réponse⁹⁶⁴, Leahy tenta d'en obtenir une d'un autre représentant de l'exécutif, Arnold, et lui demanda si ce texte de loi couvrirait les Contras ou le FMLN. Après avoir répondu à trois reprises que tel serait le cas « Only if they were doing that kind of thing » et suite aux demandes répétées du sénateur démocrate, Arnold déclara finalement :

There have been times when the information available indicates that that group has committed acts that I would call terrorism. I do not have any information that [the Contras] have committed acts of terrorism by this definition⁹⁶⁵.

Le sénateur démocrate ayant épuisé son temps de parole, il ne proposa aucune réponse à ces propos mais comme beaucoup d'autres élus démocrates le répétèrent lors des auditions suivantes sur le projet de loi S.2626, il était pour eux indiscutable que certaines méthodes utilisées par les Contras relevaient effectivement du « terrorisme ». La question centrale demeurait donc, pour les législateurs, de déterminer quels acteurs seraient ou non désignés comme « terroristes » par le Secrétaire d'état, une décision d'autant plus importante qu'une fois prise ni le Congrès ni les tribunaux ne pouvaient la modifier.

Le flou de la position de l'exécutif sur une loi lui donnant autant de pouvoir conduisit ainsi des Démocrates comme Metzenbaum⁹⁶⁶ et Leahy⁹⁶⁷ et un Républicain comme Denton⁹⁶⁸ à demander

⁹⁶³ DePree répondit simplement : « We do not have the legislation, and *I would not wish to try to answer that question*, Senator ». S 521-16.

⁹⁶⁴ Leahy nota que si un représentant du Département d'Etat était incapable de répondre à de telles questions « What is the average person going to do? [...] How do they make a determination that what they are doing is right or wrong, if the top lawyers in our Government say they may have to pass it from one agency to another? [...] [We need a text] that is drafted far, far better than this, and with far more specificity than anything we see here, or we are going to have not a government of laws, but a government of whim, and the whim will be determined by whoever is in the administration, whether it is a liberal, a conservative, a moderate, or whatever administration ». S 521-16.

⁹⁶⁵ S 521-16.

⁹⁶⁶ Metzenbaum déclara : « The designation, once made, is locked in stone. [...] I am concerned that we not become a government *which permits one individual to make a determination which would affect the constitutional liberties of all people in this country* and not make it possible for that determination to be challenged in the courts ». S 521-

au Département d'Etat de revoir sa copie et à ajourner temporairement ces discussions.

Quelques jours plus tard, ce fut devant le Comité aux Affaires Etrangères de la Chambre que les représentants de l'exécutif tentèrent de défendre ce texte de loi (appelé H.5613 lors des débats devant la Chambre), ces auditions révélant les difficultés confrontant le pouvoir américain lorsqu'il s'agissait de produire une définition du « terrorisme » pouvant être appliquée à l'ensemble des conflits internationaux impliquant les Etats-Unis, des conflits sur lesquels Démocrates et Républicains défendaient souvent des positions profondément différentes.

Dès le début de ces auditions, Solarz cita un passage fameux de la Constitution américaine⁹⁶⁹ rappelant aux citoyens qu'ils avaient le droit et même le devoir de prendre les armes contre un gouvernement despotique puis suggéra que selon une application stricte de la définition du « terrorisme » contenue dans le texte H. 5613⁹⁷⁰, de nombreux actes commis lors de la Révolution américaine auraient été « terroristes » et en violation de cette loi⁹⁷¹.

Pour Arnold, le représentant démocrate était dans l'erreur car son analyse semblait faire la confusion entre « insurrection » et « terrorisme », deux concepts qui comme l'expliqua le représentant de l'exécutif étaient profondément différents⁹⁷². Néanmoins, comme Arnold le nota

16.

⁹⁶⁷ Leahy déclara quant à lui : « My deepest concern is that the problem of discretion in the Secretary of State to name prohibited terrorist group will be compounded by a very broad prosecutorial discretion, resulting in the effective power to investigate or selectively prosecute those who, in the judgment of this or a later administration, are too cosy with unfriendly governments ». S.521-16.

⁹⁶⁸ Denton expliqua ainsi que le Département d'Etat se devait d'apporter de sérieuses modifications à ce texte de loi, et ajouta : « I could shudder at the designations made by certain people that I could envisage being Secretary of State ». S 521-16.

⁹⁶⁹ Il s'agissait du passage suivant : « When a long train of abuses and usurpations pursuing invariably the same object evinces a design to reduce them under absolute despotism, it is their right, it is their duty, to throw off such Government and to provide new Guards for their future security ».

⁹⁷⁰ Dans la proposition de loi originale, la définition du « terrorisme » utilisée était la suivante : « Terrorism is violent criminal conduct apparently intended (1) to intimidate or coerce a civilian population, (2) to influence the conduct of a government by intimidation or coercion, or (3) to affect the conduct of a government by assassination or kidnapping. » Il s'agit là de la définition contenue dans le *Foreign Intelligence Surveillance Act (FISA)* de 1978, à savoir une loi dont le but est la surveillance de groupes « terroristes » ou d'individus ayant des liens avec des « terroristes ».

⁹⁷¹ « Legislation to Combat International Terrorism », Hearings and Markup before the Committee on Foreign Affairs and its Subcommittees on International Security and Scientific Affairs and on International Operations House of Representatives, November 9, 1983, June 7, 13, 19 and September 26, 1984. H 381-18.

⁹⁷² A propos d'un mouvement d'insurrection, Arnold déclara : « Its methods are military and paramilitary. *Its targets are military, both tactical and strategic.* And its legitimate operations are governed by the International Rules of Armed Conflict. It operates in the open and it actively seeks a basis of popular support ». Un mouvement « terroriste » était très différent : « *It targets [...] civilians, noncombatants, by standards or symbolic persons and places.* Its victims generally have no roles in either causing or correcting the grievances of the terrorists. Its methods are hostage taking, aircraft powers, sabotage; assassination, threats, hoaxes, and indiscriminate bombing or shooting ». H 381-18.

lui-même, si ce besoin de différencier entre « terrorisme » et « insurrection » avait été l'un des principes ayant informé la réflexion du Département d'Etat lors de l'élaboration de ce texte de loi, elle n'y figurait nulle part de manière explicite. Et en effet, dès que Solarz lui demanda d'appliquer ce principe à des exemples spécifiques et notamment de lui expliquer si, selon cette logique, les Contras ou l'ANC seraient considérés par le Secrétaire d'état comme des « insurgés » ou des « terroristes », les réponses d'Arnold perdirent tout de leur précision et de leur assurance. A propos des premiers, le représentant de l'exécutif se contenta de dire : « I have no information that they are practicing terrorism ». Au sujet de l'ANC, il déclara : « The distinctions that are involved in this problem are very difficult to make. The boundary between good and evil is sometimes gray, but we still have to try to stay on the good side of it⁹⁷³ ».

Solarz lui ayant alors demandé s'il recommanderait au Secrétaire d'état de mettre l'ANC sur sa liste des organisations « terroristes », Arnold expliqua qu'il ne serait pas convenable de proposer une réponse alors que ce texte de loi n'avait même pas été adopté par le Congrès⁹⁷⁴. Suite à cet échange, le représentant démocrate annonça ne pas être prêt à adopter une loi qui donnerait au Secrétaire d'état américain le pouvoir de décider que l'ANC était un groupe « terroriste » et donc que tout soutien à ce groupe était un acte criminel, et ce d'autant moins que le soutien au régime d'Apartheid était lui parfaitement légal⁹⁷⁵. Afin de contourner les difficultés posées par les désaccords existant entre Démocrates et Républicains quant à la nature « terroriste » du FMLN, des Contras⁹⁷⁶ ou de l'ANC, l'exécutif apporta alors des modifications à son texte de loi, Arnold

⁹⁷³ H 381-18.

⁹⁷⁴ Arnold répondit : « I think we would have to await the decision of Congress on what are going to be the standards and what are going to be the criteria, and then we'll have to look at the evidence for the cases.[...] You're asking a question to distinguish groups in a categorical fashion. I don't believe that is possible and that is indeed one of our problems ». Solarz demanda alors : « How do you make the finding, under the terms of this legislation, if some elements of an organization act as an insurgency and other elements act as a terrorist group? If an individual is providing help to the organization, is he violating the law only if he is helping those elements which you consider insurgent? Or is he guilty of violating the law simply by virtue of helping an organization elements of which are engaged in terrorist activities »? Arnold ne proposa aucune réponse spécifique. H 381-18.

⁹⁷⁵ Solarz déclara ainsi : « *There are real moral issues here. And simply because the group is opposing an established government doesn't mean that what it is doing is wrong. There may be times when a resort to force is legitimate, as our own revolution was.[...] I would have real problem with legislation which made it legal for Americans to provide advice and training to the government of South Africa but which made it impossible for Americans to provide advice and training to the ANC.* » H 381-18.

⁹⁷⁶ Résumant bien les problèmes posés par les différences entre représentants des deux partis, Gejdenson, démocrate du Michigan, déclara : « If, for example, you find the Costa Ricans or Hondurans providing either space or assistance to the Contras, *we still wouldn't want to, at least this administration wouldn't want to, label that as assisting terrorism.* If, on the other hand, someone were to provide the *Nicaraguan* government assistance in sabotaging bridges and blowing up public buildings and what have you *in El Salvador, we would consider the Nicaraguans to be involved in terrorism* ». H 381-18.

expliquant le 13 juin devant le Chambre :

This [new text] is limited only to foreign governments, which means that the services would be prohibited to the armed services and the intelligence agencies of the designated foreign governments. The scope of the bill as to factions and as to international terrorist groups is no longer included in the version at this time⁹⁷⁷.

Les auditions précédentes ayant clairement démontré qu'il n'existait pas de consensus quant à l'identité des groupes et organisations devant être désignés comme « terroristes », le Département d'Etat proposa donc de ne plus criminaliser que les services donnés aux forces armées et aux services secrets des états désignés comme « terroristes ». Mais comme le révélèrent les échanges entre Solarz et Shultz, il ne s'agissait là que d'un tour de passe-passe ne changeant rien au problème puisque l'un des critères principaux devant conduire le Secrétaire d'état à désigner ou non ces « états terroristes » était leur soutien à certains groupes ou organisations « terroristes ». Or les représentants de l'exécutif allaient continuer de refuser de spéculer sur l'identité de ces organisations qui, si elles étaient soutenues par un état, conduiraient les Etats-Unis à le désigner comme « terroriste ». S'adressant à Shultz sur ce point spécifique, Solarz déclara ainsi :

Under this legislation, the Secretary could designate as a terrorist state a state *which not only engages directly in acts of terrorism, but a state which provides material assistance, advice, training and support to organizations* that may not be part of that state but *which engage in terrorist activities. But the organizations come in through the back door*, M Secretary. You would have a right to designate a state as a terrorist state if it provides material assistance to an organization which under the terms of this legislation you deemed to be engaged in terrorist activity⁹⁷⁸.

Partant du principe que Shultz acceptait l'idée selon laquelle l'OLP se livrait à des actes « terroristes, » Solarz demanda tout d'abord si la Syrie ou l'Iran, deux pays soutenant ce groupe, seraient donc désignés comme des « états terroristes » puis il ajouta :

Suppose Saudi Arabia provides arms to the PLO, would they be designated as a terrorist state? [...] You could make a very good case that *the Mujadaheen in Afghanistan, who are fighting a good fight, are engaged in terrorist activity*. Does this mean, for example, that if a government, let's say China, for example, or Pakistan, or Egypt or any other country, is trying to help the Mujahideen, that they would then be labeled a terrorist state because they are providing advice and training or assistance to an organization engaged in acts of terrorism⁹⁷⁹?

La réplique du Secrétaire d'état fut lapidaire et catégorique : « The answer is no ». Mais lorsque

⁹⁷⁷ H 381-18.

⁹⁷⁸ H 381-18.

⁹⁷⁹ H 381-18.

Solarz lui demanda de préciser cette réponse, Shultz déclara simplement :

Conceptually there must be some difference between an insurgency that is open and a terrorist organization or terrorist act and the support for that kind of activity in other countries. [...] *All of these concepts are difficult and somewhat messy*, and we have to proceed with care. That is the message that has been given us, given to ourselves and given us in the hearings. I am *perfectly ready to agree that there are all sorts of ambiguities*⁹⁸⁰.

Interrogé sur la position du Département d'Etat quant à la désignation comme « état terroriste » de l'Afrique du Sud ainsi que du Honduras, du Costa Rica et du Nicaragua, pour leur soutien aux Contras et au FMLN respectivement, Shultz proposa des réponses tout aussi vagues et peu convaincantes. Gejdenson, représentant démocrate du Michigan, demanda ainsi :

Given the fact that the white-majority Government of South Africa is based upon a system of constitutionally triggered racism and maintains its position of authority through the brutal repression of the overwhelming majority of its population, which is black. [...] Given the massive escalation of South Africa's destabilization activities against its sovereign neighbors, including sponsorship of insurgent groups, would you be inclined to *designate the Government of South Africa as a terrorist entity or as a government that is supporting terrorism* against its black majority and its black-ruled neighbors?⁹⁸¹

Shultz se contenta de répondre : « Well, I think I would, as I said earlier, *not want to try to give specific examples of states in connection with this legislation*⁹⁸² ».

Confrontés à des accusations fondées sur l'idée selon laquelle le « terrorisme » était un concept faisant référence à des méthodes de nature bien spécifique, la réponse des représentants de l'exécutif⁹⁸³, et notamment deux Secrétaire d'état, ne fut pas de nier avec fermeté que des groupes

⁹⁸⁰ Solarz expliqua qu'il voulait obtenir une réponse claire à ses questions avant de voter sur ce projet de loi, ce à quoi Shultz répondit : « I see your point. You want to get a better idea of precisely how some general principles apply », Puis il ajouta comme Arnold avant lui : « At the same time I don't think we want to get into a position of giving a list ». H 381-18.

⁹⁸¹ H 381-18.

⁹⁸² H 381-18.

⁹⁸³ Voici par exemple un échange entre Solarz et Weglian : « *Mr Solarz* : Or doing it themselves, right. I would like to know whether you consider countries that are providing assistance to the following organizations to be countries which would presumptively fall within the definition of the proposed legislation. *Mr Weglian* : What kind of assistance, Congressman, are we talking about? *Mr Solarz* : Military assistance. Well, I will ask you two questions. Direct military assistance for training, and second, general economic assistance. [...] The organizations are: the African National Congress, which functions in South Africa, SWAPO, which functions in Namibia; the FMLN, which is the rebel group in El Salvador, and the PLO. And let me add to that list, Habash's group and Hawatmeh's group. *Mr Arnold* : I come back to our basic point which is that it is inappropriate, Mr Solarz, to speculate before we even have legislation in hand as to how we would view the evidence in those circumstances. I just don't believe that it would be appropriate to respond on the question. *Mr Solarz*: This really goes to the heart of my concern. If you are really unable to answer this, I would be unable to support legislation that otherwise I might very well be inclined to support. I want to know what kind of organizations are likely to come under the purview of this legislation. Now, we can describe a pattern of activity that each of these different groups engage in. We know that the ANC blows up police stations and oil facilities in South Africa. We know what SWAPO does. We know what the FMLN does. We

comme les Contras ou les Moudjahidines par exemple ne recouraient tout simplement jamais à de telles pratiques. Ils choisirent Au contraire, ils expliquèrent ne pas vouloir spéculer quant au statut « terroriste » ou non de telle ou telle organisation, une forme de silence qui n'était pas sans rappeler le celui entretenu par Reagan sur les méthodes des Contras ou des Moudjahidines lorsqu'il développa son discours sur le « terrorisme » dans un contexte d'énonciation unidirectionnel protégé.

Démontrant à quel point des contextes d'énonciation profondément différents conduisaient à la production de discours profondément différents, le 24 juin, soit quelques jours seulement plus tard, toujours à Washington mais s'exprimant cette fois devant un auditoire tout acquis à sa cause lors de la conférence organisée par le Jonathan Institute, Shultz avait pourtant affirmé, sans l'ombre d'un doute :

It is not hard to tell, as we look around the world, who are the terrorists and who are the freedom fighters. The resistance fighters in Afghanistan do not destroy villages and kill the helpless. The Contras in Nicaragua do not blow up school buses or hold mass executions of civilians. [...] What the free nations cannot afford is to let the uncritical corruption of language hamper our efforts to defend ourselves, our interest, our friends. We know the difference between terrorists and freedom fighters and our policies reflect that distinction⁹⁸⁴.

Devant le Congrès, le Secrétaire d'état expliqua la décision du Département d'Etat de modifier le texte de loi et de ne pas faire référence aux groupes et organisations « terroristes » avec les propos beaucoup moins assurés suivants :

It was thought necessary *because of the difficulties of defining* – and many of these difficulties have been brought out in this hearing – *non-state type groups*. So while you can think of reasons why it would be helpful to have them designated, *perhaps it is reaching further than we have the ability to do in a comfortable way*⁹⁸⁵.

Dans un contexte d'énonciation protégé où le contenu de son discours ne risquait pas d'être confronté à ces aspects de la réalité le contredisant, l'identité des « terroristes » était présentée comme évidente, tout flou sur le sujet ne pouvant être que le résultat de cette « confusion morale » typique d'un monde occidental trop souvent enclin à l'auto-critique et incapable d'identifier le mal là où il se trouvait dans le monde, et de la campagne de « corruption du

know what the PLO does. I would like to know whether you believe that kind of activity, if supported by a sovereign state, would entitle the Secretary of State to designate them. Now, if you really cannot tell me that, then we are buying a pig in a poke, because then I don't know what qualifies for terrorist activity under this bill and what doesn't. [...] *Mr Arnold*: I repeat, I am just unable to answer a question on a specific country or group. *Mr Solarz*: I raise the white flag ». H 381-18.

⁹⁸⁴ Shultz dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 23.

⁹⁸⁵ H 381-18.

language » menée depuis des années par les amis des « terroristes ». Comme il l'affirma fin octobre 1984 à la Synagogue de Park Avenue de New York :

[We must] clear our heads of the confusion about terrorism, in many ways the moral confusion, that still seems to plague us. [...] We cannot afford to let an Orwellian corruption of language obscure our understanding of terrorism. We know the difference between terrorists and freedom fighters, and as we look around the world, we have no trouble telling one from the other⁹⁸⁶.

Les auditions sur le texte de loi H.5613, parce qu'elles portaient sur un effort législatif ne se limitant pas à un seul conflit ou un seul acteur mais se proposait au contraire de criminaliser les services fournis aux « terroristes » dans leur ensemble, mirent également en lumière l'une des difficultés centrales à laquelle tout état souhaitant définir le « terrorisme » se trouvait confronté : toute définition suffisamment large pour inclure les actes commis par ses ennemis risquait d'englober certains actes commis par ses amis, tandis que toute définition suffisamment étroite pour protéger ses amis contre l'accusation de « terrorisme » risquait de ne plus permettre d'accuser ses ennemis de se livrer au « terrorisme ». Sayre fut le seul représentant de l'exécutif à proposer une réponse spécifique et argumentée à la question posée par Gjedenson sur la situation en Amérique centrale et à expliquer pourquoi le soutien aux Contras ne serait pas couvert par cette législation, sa réponse conduisant à l'échange suivant :

Mr. Sayre : The legislation would provide us a definition on terrorism. *The examples you gave are insurgency and therefore, they are not covered by this legislation. The Contras in Nicaragua are an organized military unit with uniforms engaged in warfare against the Government of Nicaragua. That is not something we are covering by this legislation. Many of the examples you gave are insurgency.*

Mr Gejdenson: And the rebels in El Salvador, how would you differentiate them?

Mr. Sayre: *The rebels in El Salvador are engaged in insurgency against the Governmet of El Salvador.*

Mr. Gejdenson: It would not, under this consideration, be legal to do business with the rebels of El Salvador?

Mr. Sayre; *No, it wouldn't, because there was other legislation we have on the books on sale of arms and so on that make that illegal*⁹⁸⁷.

Lorsqu'il avait présenté ces textes de loi dans sa lettre au Congrès du 26 avril 1984, Reagan avait affirmé qu'il s'agissait là d' « un pas important dans notre guerre contre le terrorisme », une menace « terroriste » qui pour le président américain se manifestait notamment, comme le montrent bien les discours qu'il prononça dans les semaines ayant précédé et suivi cette lettre, en Amérique centrale. Le 14 avril il avait, par exemple, déclaré :

⁹⁸⁶ Discours de George Shultz le 25 octobre 1984, Park Avenue Synagogue, US Department of State Bulletin, Dec 1984.

⁹⁸⁷ H 381-18.

Our friends in the region must also face the export of subversion across their borders that undermines democratic development, polarizes institutions, and wrecks their economies. *This terrorist violence has been felt by all of Nicaragua's neighbors, not just El Salvador.* There have been bombings in peaceful Costa Rica and numerous attempts to penetrate Honduras—most recently last summer, when the Sandinistas infiltrated an entire guerrilla column which had been trained and equipped in Cuba and Nicaragua⁹⁸⁸.

Et le 9 mai :

Shortly after taking power, the Sandinistas, in partnership with Cuba and the Soviet Union, began supporting aggression and terrorism against El Salvador, Honduras, Costa Rica, and Guatemala. They opened training camps for guerrillas from El Salvador so they could return to their country and attack its government. Those camps still operate. Nicaragua is still the headquarters for Communist guerrilla movements⁹⁸⁹.

L'existence de la « menace terroriste » au cœur du discours de politique étrangère reaganien, et notamment de son discours justifiant l'aide au Salvador et aux Contras, reposait totalement sur une définition très large du concept de « terrorisme », une définition incluant même, comme en 14 avril 1984, une incursion d'une colonne entière de guerrilleros sur le territoire du Honduras. Dans le contexte du projet de loi visant à criminaliser l'aide apportée à des « terroristes », le Département d'Etat considérait par contre que de tels actes ne relevaient pas du « terrorisme » : en effet, si une telle définition permettait au président Reagan de condamner les « terroristes » soutenus par le Nicaragua, dans le contexte d'énonciation multidirectionnel du Congrès une telle définition aurait immédiatement été appliquée par les Démocrates à toute une série de méthodes utilisées cette fois par les Contras.

Devant le Congrès, c'est-à-dire dans un contexte législatif où la question de la définition du « terrorisme » ne pouvait donc être simplement mise de côté, et où la définition de l'exécutif était immédiatement confrontée à des arguments et contre-arguments provenant de l'opposition, Sayre expliqua donc que les actes relevant de situations « insurrectionnelles » ne seraient pas considérés comme étant du « terrorisme », cette loi ne criminalisant donc pas la fourniture de services aux Contras par des citoyens américains. De manière mécanique, cette loi ne considérait donc pas non plus comme « terroristes » les actes commis par un groupe comme le FMLN. Appliquée au discours du président Reagan, une telle définition aurait vidé celui-ci de toute sa matière, et il lui aurait été beaucoup plus difficile d'affirmer que l'aide au Salvador et aux Contras était un élément de la lutte contre le « terrorisme international ».

⁹⁸⁸ Reagan, 14 avril 1984, *The Public Papers of the President*.

⁹⁸⁹ Reagan, 9 mai 1984, *The Public Papers of the President*.

Dans un contexte d'énonciation public multidirectionnel, l'exécutif américain s'était révélé incapable de proposer une définition du « terrorisme » permettant de criminaliser l'aide au FMLN sans criminaliser en même temps celle aux Contras, démontrant donc toute la fragilité du discours du président Reagan dès qu'il était présenté dans des contextes d'énonciation non protégés.

A la fin de cet échange, Sayre nota que si le soutien au FMLN ne serait pas couvert et donc pas criminalisé par ce texte de loi spécifique, il était par contre criminalisé par d'autres lois, une remarque importante pour ce qu'elle met en lumière à propos des mécanismes du pouvoir américain. En effet, l'exécutif avait de multiples leviers d'action à sa disposition, et si une loi sur le soutien au « terrorisme » ne permettait pas d'agir contre le FMLN, il en existait certainement d'autres permettant de le faire sans, cette fois, que la question de l'aide américaine aux Contras ne soit posée. Sur des conflits controversés comme notamment ceux d'Amérique centrale, une approche globale n'avait que peu de chances d'aboutir, et une action compartimentée étant donc privilégiée.

De la même manière, la décision des représentants de l'exécutif de proposer une définition du « terrorisme » qui excluait certaines des méthodes utilisées par le FMLN (afin d'écartier également des méthodes auxquelles les Contras avaient recours) n'avait aucune conséquence sur la nature du discours défendu à l'époque de manière répétée et systématique par le président Reagan dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel où la question de la définition n'était jamais soulevée (et où personne, notamment les médias, ne la lui posèrent jamais). Les discours eux aussi pouvaient être compartimentés, permettant à l'exécutif américain d'agir et de développer des arguments justifiant ces actions sans avoir à tenir compte de contradictions face auxquelles, comme l'avaient révélé les débats de 1984, ils n'avaient pas le moindre argument.

Chapitre III

Contras et Moudjahidines : La Doctrine Reagan et l'aide aux « terroristes »

Les difficultés rencontrées par les agences de renseignement américaines lorsqu'elles se penchèrent sur le rôle de l'Union Soviétique dans le « terrorisme international », début 1981, avaient indiqué qu'il était vain d'espérer arriver à un consensus sur le rôle de ce pays si la question de la définition n'avait pas été au préalable résolue. Les conclusions diamétralement opposées auxquelles étaient initialement arrivées la CIA et la DIA s'expliquaient en effet non pas par des désaccords sur les faits mais bien plutôt par les différentes définitions du « terrorisme international » ayant informé les analyses de ces deux organisations. Une dynamique similaire fut à l'œuvre lors des auditions organisées début 1981 par Jeremiah Denton, sénateur républicain et président du nouvellement créé Sous-Comité du Sénat sur la Sécurité et le Terrorisme⁹⁹⁰, consacrées elles aussi au rôle de l'Union soviétique dans le « terrorisme international ». L'impressionnant consensus parmi les experts invités à s'exprimer sur le sujet⁹⁹¹, s'expliqua en effet en grande partie par la définition du « terrorisme international » ayant informé leurs

⁹⁹⁰ Senate Subcommittee on Security and Terrorism. Ce Sous-comité avait été créé en février 1981 par le Sénateur républicain Strom Thurmond, représentant la Caroline du Sud.

⁹⁹¹ Le 24 avril 1981, les experts suivants furent invités à s'exprimer sur le thème « Terrorism: Origins, Direction and Supporting » : William Colby, ancien directeur de la CIA de 1973 à 1976 et ancien responsable du Programme Phoenix au Vietnam; Arnaud De Borchgrave, co-auteur avec Robert Moss de « The Spike, » roman traitant d'un complot fictionnel contre les Etats-Unis et conduit par des agents doubles travaillant pour l'Union Soviétique ainsi que certains membres de la presse américaine et notamment du *New York Times*, et membre du Center for Strategic and International Studies (CSIS) de Georgetown University; Michael Ledeen, associé lui aussi au CSIS et auteur dans le numéro de septembre 1980 du magazine conservateur *Commentary* d'une critique très positive du roman *The Spike* et Claire Sterling, auteur du livre *The Terror Network*. S 521-68. Le 12 juin 1981, le sujet abordé fut « Historical Antecedents of Soviet Terrorism, » l'expert invité à s'exprimer sur la question étant Stefan Possony, chercheur à la Hoover Institution de Stanford University et co-auteur du livre *International Terrorism: The Communist Connection*. S 521-2. Le 26 juin 1981, le sujet abordé par le sous-comité fut « Terrorism: The Role of Moscow and its Subcontractors, » l'expert invité étant Robert Moss, auteur de l'article « Terror: A Soviet Export » publié dans le Magazine du *New York Times* en juin 1980 et co-auteur du roman *The Spike* avec de Borchgrave. S 521-24. Bobst Library, New York University.

analyses, en l'occurrence une définition identifiant tout soutien à ce que Moscou appelait des « guerres de libération nationale » à l'appui au « terrorisme international ».

Dans ses propos d'introduction le 24 avril 1981, le sénateur Denton annonça un des thèmes qui serait repris, mois après mois, par l'ensemble des sénateurs et experts s'exprimant devant ce comité, un thème qui avait également été au cœur du discours des organisateurs de la Conférence de Jérusalem en 1979 : les Etats-Unis et l'Occident étaient dangereusement ignorants du sérieux de la menace posée par le « terrorisme international » :

A primary purpose of this subcommittee is to raise public consciousness and support for our country's efforts to address and respond to the terrorist threat which we are witnessing throughout the world today. [...] There is a new threat which is not recognized, and remains essentially unaddressed, threatening the survival of freedom here and elsewhere. This new and most insidious threat is terrorism. [...] If we continue to ignore the threat or define it away by academic gymnastics, the sand in which we bury our heads will eventually bury our Nation⁹⁹². Évitez si possible la ligne veuve

S'adressant à William Colby, l'ancien directeur de la CIA, le sénateur républicain nota que la presse s'était fait l'écho des difficultés de son agence à confirmer les accusations portées contre l'Union soviétique et demanda : « Why do you think that is? Are there perhaps semantic problems with the use of the word « terrorism » or other terms? » Comme l'expliqua alors Colby, s'il régnait bien un certain flou sémantique sur le sujet c'était à cause des pratiques discursives soviétiques et notamment leur tendance à qualifier de « guerres de libération nationale » ces conflits où Moscou soutenait en fait le « terrorisme » :

The problem of associating the Soviets with terrorism sometimes comes from the discussions of whether terrorism must fit some particular definition. [Terrorism] refers to the use of violence against innocent bystanders as well as direct attack on targets outside the rules of war through secret techniques. Over-refinement of this intellectual process sometimes leads to an ivory tower abstraction far from the rather scruffy world in which terrorists operate and must be met. [...] There is a deliberate support and training of people in the finer arts of sabotage, and demolition, and guerilla warfare, that sort of thing, the use of weapons, concealed attacks and that sort of thing, ambushes. [...] *All that sort of thing is trained by the Soviets. They put it under the euphemism, as I say, of wars of national liberation, as though that is fair game. Well, I do not think it is. When some of these groups make no secret of their hostility to the United States and our allies, I do not think the fact that it is called a war of national liberation gives them a free run to do what they want. I think we are entitled to react and defend ourselves and our friends*⁹⁹³.

⁹⁹² S 521-68.

⁹⁹³ S 521-68. Moss déclara : « Of course, if we rely upon rhetorical and emotional language, talking about freedom fighters and guerrillas and liberation movements, without reference to their methods, we can end up in a situation where the Soviets can say: « We don't support terrorists. We support liberation movements. [...] *What are these national liberation groups that the Soviet Union publicly says it supports? I would contend that many of them practice terrorist methods.* The Soviets do not like to talk about supporting terrorist movements. Obviously not. That is an embarrassing fact, and one that they quite clearly do not wish to admit. [...] They talk about supporting

Notamment, lorsque les Soviétiques agissaient par l'intermédiaire d'un état allié ou d'un groupe auquel ils apportaient leur soutien technique ou matériel, ils ne pouvaient ensuite en nier la responsabilité :

Some differences may [...] arise over whether direct Soviet action must be involved, whether an indirect Soviet proxy (Cuban) must be involved, or whether the Soviets are responsible because of their training, supplies and other support for groups / ultimately involved in terrorist actions, from which the Soviets may have tried to sanitize themselves by remaining two or three intermediaries apart. *The Soviets must be seen to be responsible for the obvious consequences of their actions, and not to be able to hide behind the plausible denial that the groups they trained and supplied, and the proxies they support in Cuba, Libya and among Palestinians, are operating on their own*⁹⁹⁴.

Sur le sujet du « terrorisme », et notamment lorsqu'elle faisait référence aux « guerres de libération nationale », l'Union soviétique manipulait donc constamment le langage⁹⁹⁵, une véritable campagne de propagande que les Etats-Unis se devaient de contrecarrer en s'exprimant, eux, avec clarté et précision sur ces actions. De nombreux participants affirmèrent ainsi que les actes du FLN en Algérie ou des Viêt-Cong / FLN au Vietnam ne devaient pas être décrits comme relevant de « luttes pour la libération nationale » mais étaient, au contraire, clairement des opérations de « terrorisme ». Stefan Possoni, chercheur à la Hoover Institution, déclara ainsi :

The Vietnamese conflict was in large measure *waged by the Viet Cong as a terrorist undertaking*. The United States never quite grasped *the terrorist aspects of the contest* which were critical, together with subversion, and such black arts / as drug distribution. [...] Obviously, the Viet Cong model is applicable beyond Southeast Asia⁹⁹⁶.

Au cours de ces auditions, l'ensemble des intervenants applaudirent les travaux de Sterling et affirmèrent que *The Terror Network*⁹⁹⁷ démontrait clairement l'existence d'un « réseau terroriste

liberation movements ». S 521-24.

⁹⁹⁴ S 521-68.

⁹⁹⁵ S 521-68.

⁹⁹⁶ S 521-2. Denton déclara : « The Tet Offensive was portrayed as a victory for the North Vietnamese *when it actually was a terrorist operation conducted with a suicidal military mode – and yet, the target was back in the United States and they succeeded in reaching that target, the American media.* » Colby proposa les exemples d'actes de « terrorisme » suivants : « Thus, the deliberate tactic of the FLN in Algeria was to demonstrate French inability to maintain order by randomly machine-gunning passengers waiting at a bus stops. The grenade in the village market place in Vietnam was comparable. There is no justification for the cynical and deliberate use of violence against innocents, whatever the possible justification of the aims of the terrorists ». S 521-68.

⁹⁹⁷ Colby affirma : « There is considerable information in the public record from serious researchers such as Miss Claire Sterling in *The Terror Network* and statements of defectors from Soviet and satellite nations. » Ledeen expliqua : « I do not believe that we are very well informed about terrorism, although the publication and sales of this book will certainly help matters considerably. » Moss, qui applaudit lui aussi les travaux de Sterling, déclara : « There are those who have fallen victim to the Soviets' colonization of the political lexicon who may go along with them and say no, indeed, they do not support terrorists. Psychologically, such people are associating terrorists only

international » au cœur duquel se trouvait l'Union soviétique. Et pourtant, comme le révèlent les propos tenus par Sterling elle-même devant le Sénat, sa recherche avait été informée par une définition du « terrorisme » profondément différente de celle mise en avant par ces experts. Comme elle l'expliqua en effet très clairement, ses recherches confirmaient, certes, les déclarations de Haig pour ce qui était du rôle de l'Union soviétique dans le « terrorisme international » en Europe occidentale mais elles se limitaient à cette zone géographique bien précise :

The evidence I have found of a Soviet interest in equipping, training, sheltering *the kinds of terrorist groups which have emerged in democratic societies* which have, since 1970, roughly, come very close to bringing these societies to their knees. *I do not write about, nor do I want to in any way identify myself with any other area where the use of armed violence is concerned, especially in Third World countries or in countries where one has problems of right-wing military dictatorship; or, where does the line end between a freedom fighter and a terrorist in that kind of situation*⁹⁹⁸.

Précisément à cause (ou grâce) au flou sur la définition exacte du « terrorisme international » qu'utilisaient les experts s'étant exprimés devant le Comité Denton mais aussi les membres du gouvernement Reagan lorsqu'ils dénonçaient le rôle de l'Union soviétique dans le « réseau terroriste international », l'ouvrage de Sterling popularisa donc une thèse qu'elle n'avait elle-même jamais défendue et que sa recherche ne prétendait aucunement démontrer⁹⁹⁹.

Utilisant une définition du « terrorisme international » qui incluait apparemment tous les actes violents commis dans le cadre des « guerres de libération », Moss, Possony, Colby ou Ledeen conclurent sans surprise que l'Union soviétique était coupable de soutenir le « terrorisme international ». Les auditions du Comité Denton présentent donc, à l'image des conférences organisées par le Jonathan Institute, un tableau très consensuel, à une exception près. Lors de ses échanges avec l'ancien directeur de la CIA, Denton posa en effet la question suivante :

The Soviets and their apologists have argued that *the US government is the prime instigator of worldwide terrorism* [and] that recent history is replete with examples *such as the Phoenix programs in Vietnam*. [Could you] respond to the allegation that this activity constituted

with some fringe Western groups ». S 521-24.

⁹⁹⁸ Sterling ajouta : « I would like to make it clear at the outset that *I am talking in this book not about situations in which the problem has to do with rightwing, oppressive military governments or any kind of totalitarian and military governments, or oppressive regimes in which there is no possibility for expressing a voice of opposition*. [...] I am talking about the industrialized democracies of the West, and I am talking particularly – these are all countries I have known for many years and traveled in for many years to do my own work before ». S 521-68.

⁹⁹⁹ On notera cependant que si Sterling fut, lors de son passage devant le Sénat, très claire sur ce point, elle l'avait été beaucoup moins dans son ouvrage lui-même, un expert comme Brian Jenkins notant à l'époque qu'il était bien difficile, à la lecture de *The Terror Network*, de déterminer avec certitude la thèse défendue par cette dernière. *The Washington Post*, 3 mai, 1981.

terrorism¹⁰⁰⁰?

Colby, qui pendant la guerre du Vietnam avait été en charge de ce programme, rejeta une telle accusation, expliquant : « The Phoenix program *was a program against terrorism. It was not a program of terrorism.* [Some] 20,000 of the names on our list were killed [but] mostly in military combat¹⁰⁰¹ ». Denton fit alors référence aux conclusions des diverses commissions d'enquête des années 1970 sur les actions secrètes de la CIA et demanda dans quelle mesure les tentatives d'assassinats de la CIA relevaient ou non du « terrorisme¹⁰⁰² ». Colby, ayant noté que la CIA avait à de multiples reprises tenté d'assassiner Fidel Castro et qu'il s'agissait là de méthodes indéfendables, déclara alors :

[The CIA] was in touch with individuals around the world who themselves assassinated their leaders. Yes, in some cases that was done with CIA's knowledge. [...] An old friend of mine, President Ngo Dinh Diem and his brother, that *they were assassinated by generals who were encouraged to overthrow them by the United States, and that decision was made in the White House.* [...] But I think that on the overall standard, *that test that I gave you before about nations indicates that there must be something right going on in this country if it attracts so many people around the world*¹⁰⁰³.

Même dans un Sous-comité comme celui présidé par Denton, qui dès sa création avait fait polémique, de nombreux Démocrates voyant là le retour possible au McCarthyisme, la question du recours au « terrorisme » par les Etats-Unis fut donc ouvertement posée, profitant du contexte d'énonciation relativement protégé qu'il offrait, les sénateurs et experts s'y exprimant étant d'accord en effet pour dire que la question de la définition ne posait guère de problème et que s'il existait une certaine confusion sur le sujet c'était uniquement à cause des tentatives de manipulation du langage auxquelles se livrait l'Union Soviétique.

Pour Possony, Moss, Colby, Ledeen ou Denton en effet, la seule question pertinente était celle des méthodes employées par les groupes recevant le soutien de Moscou, une méthodologie qui rappelle donc celle défendue par Kirkpatrick, elle aussi dans un contexte d'énonciation protégé et selon laquelle l'objectif devait être de déterminer « qui faisait quoi à qui ». Qu'il existe ou non un consensus au sein de la classe politique américaine sur la moralité des objectifs ou des

¹⁰⁰⁰ S 521-68.

¹⁰⁰¹ S 521-68.

¹⁰⁰² Denton demanda: « Some valid claims may be made that we might have undertaken to acquiesce in, if not arranged for, *assassination of certain leaders* of what we considered to be dangerous Communist nations. I think, however, that the relativity of that is important. I would ask first, *to what degree has the United States engaged in terroristic activities*, and then give some statement of relativity if you will, sir ». S 521-68.

¹⁰⁰³ S 521-68.

conséquences d'une politique spécifique, cette même classe politique devrait par contre être capable de parvenir à un consensus objectif quant à la nature des méthodes étant ou non utilisées pour mener à bien cette politique et donc également à un consensus sur le caractère « terroriste » ou non de ces politiques.

Pourtant, comme allaient le révéler les débats du Congrès sur le soutien américain aux Contras, non seulement Démocrates et Républicains n'allaient souvent pas être d'accord sur la moralité ou le bien-fondé des objectifs et conséquences d'une telle politique, mais ils allaient également défendre des positions diamétralement opposées sur la question de savoir si les Contras étaient ou non des « terroristes » et si l'aide des Etats-Unis aux Contras relevait ou non du soutien au « terrorisme ». Les désaccords sur la définition du « terrorisme » ne se limitaient donc aucunement à une opposition de vues entre Etats-Unis et Union Soviétique : lorsque cette question fut considérée dans le contexte de la mise en pratique de la Doctrine Reagan en Amérique latine, ce fut en effet au sein même de la classe politique américaine elle-même que ces désaccords se firent jour, les « combattants de la liberté » des Républicains étant, pour les Démocrates, des « terroristes ».

III.1 Nicaragua : les « combattants de la liberté » des Républicains sont les « terroristes » des Démocrates (1981-1988)

III.1.1 L'aide aux Contras relève-t-elle du « soutien au terrorisme international » ?

Dès les deux premières années de la présidence Reagan, et notamment jusqu'à l'adoption en décembre 1982 de l'amendement Boland, l'ensemble des débats de la Chambre et de Sénat sur le soutien américain à des groupes d'exilés et de contre-révolutionnaires bientôt surnommés « Contras » allait avoir un caractère très polarisé. Le président avait, fin décembre 1981, signé sa première « conclusion de fait » (*finding*)¹⁰⁰⁴ autorisant la CIA à aider à la création d'une force armée basée au Honduras. Il s'agissait là d'une opération secrète sur laquelle le gouvernement américain se refusait à tout commentaire. Suite à toute une série d'articles de presse révélant

¹⁰⁰⁴ Note de traduction: le terme « finding » n'a pas de réel équivalent en français, malgré l'approximation proposée. Sa définition officielle légale est la suivante : « A Finding is a presidential determination that an activity is necessary to « support identifiable foreign policy objectives » and « is important to the national security of the United States ». Intelligence Authorization Act for FY1991, P.L. 102-88, Title VI, Sec. 602 (a) (2), 50 U.S.C. 413b (a).

l'existence de camps d'entraînement sur le territoire américain puis se faisant l'écho d'attaques dans le territoire du Nicaragua, de nombreux Démocrates affirmèrent que de tels actes leur semblaient contraires au droit international mais relevaient également du « terrorisme ». Mais lorsqu'ils demandèrent aux représentants de l'exécutif de leur assurer que les politiques des Etats-Unis envers le Nicaragua étaient bel et bien en conformité avec le droit international et en quoi elles étaient différentes de celles que le président Regan condamnait comme relevant du « terrorisme » lorsqu'elles étaient suivies par les Sandinistes, ces Démocrates se retrouvaient devant un véritable mur du silence, les représentants du Département d'Etat leur donnant chacun à leur tour la même non-réponse suivante : il s'agit là de « covert operations » sur lesquelles ils ne pouvaient rien dire en séance « ouverte », seuls certains comités du Sénat et de la Chambre étant habilités à entendre de telles informations.

Le 18 mars 1981, suite à la publication dans plusieurs grands quotidiens¹⁰⁰⁵ d'articles révélant l'existence de nombreux camps militaires en Floride, en Californie et dans le New Jersey dans lesquels s'entraînaient des exilés nicaraguayens ayant ouvertement annoncé leur volonté de renverser le gouvernement sandiniste par les armes, Zorinsky, Sénateur démocrate du Nébraska, fit référence à la récente publication par le Département d'Etat du fameux « libre blanc » (*White Paper*) documentant l'aide apportée par les Sandinistes au FMLN en vue d' « exporter leur révolution » et déclara :

This suggests a very *disoriented, unequal, and unfair foreign policy in the area of exportation of terrorism*. [...] There was quite an expose about it recently concerning three areas of our country that currently *are being used for terrorist training of exiles from Nicaragua*. At the same time we are criticizing other countries for allowing that to happen¹⁰⁰⁶.

Ayant noté que la présence de tels camps militaires, qu'il qualifia à plusieurs reprises de « terroristes »¹⁰⁰⁷, était contraire au droit international le sénateur démocrate demanda à Stoessel, numéro deux du Département d'Etat, s'il était au courant de cette situation et si le FBI avait ou

¹⁰⁰⁵ A la mi-mars, de tels articles furent publiés par *United Press International* le 13 mars et par le *Washington Post* et le *New York Times* le 17 mars.

¹⁰⁰⁶ White affirma qu'il était effectivement au courant de l'existence de tels camps militaires sur le sol américain, déclara que « it is regrettable, of course. I think it is incomprehensible to a good part of the world and it seems to me to send all the wrong signals » puis nota, en référence aux propos de Mullen quelques semaines plus tôt : « I heard with amazement a Justice Department statement that because they were drilling on private property, they were not susceptible to prosecution under the Neutrality Act. It occurs to me that this is one of the more inane statements I have heard in my lifetime ». « The Situation in El Salvador ». Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 18 mars et 9 avril, 1981. S. 381-20

¹⁰⁰⁷ Mentionnant spécifiquement l'article publié par le *Washington Post* et le décrivant comme « a gigantic article about US territory being used to foster revolution and terrorism in Nicaragua » il répéta que l'existence de tels camps militaires représentait « our allowance of terrorist training on US soil ». S 381.20.

non ouvert une enquête sur le sujet. En réponse, le représentant de l'exécutif affirma que ces exilés nicaraguayens n'avaient aucunement le soutien de son gouvernement puis se contenta d'ajouter :

This is nothing which the Government of the United States supports. [We are] most concerned at any evidence that there is actual export of arms or armed activity directed at overthrowing any government. *If it can be proven that these activities are taking place* and are directed toward such intervention abroad, appropriate action would be taken to counter them¹⁰⁰⁸.

Cette réponse ne convint guère à Zorinsky, ces articles de presse indiquant clairement après tout que de tels camps existaient effectivement, l'ancien ambassadeur White déclarant quant à lui à ce sujet que « it is regrettable, of course. I think it is incomprehensible to a good part of the world and it seems to me to send all the wrong signals¹⁰⁰⁹ ». Quelques semaines plus tard, suite cette fois à des articles rapportant que les Contras avaient tué une vingtaine de civils, posé des mines dans plusieurs ports du Nicaragua ayant endommagé un navire marchand soviétique et attaqué des écoles et des fermes coopératives, plusieurs sénateurs démocrates indiquèrent clairement considérer toute aide américaine aux Contras comme illégale, immorale et comme relevant du soutien au « terrorisme ». Sasser, sénateur du tennessee, déclara ainsi :

All of this has the flavor of terrorism. And terrorism of this type is contrary, I submit, to the heart and spirit of this great democracy of ours – a country that is committed to law and order at home and self-determination abroad. [...] This is contrary to international law » et « *would be characterized as terrorist in other lands and in other times*¹⁰¹⁰.

Le même jour Pell, sénateur démocrate du Rhode Island, compara lui aussi la politique américaine à celle que Reagan dénonçait comme relevant du « terrorisme » dans le cas de l'aide sandiniste au FMLN et affirma :

The funding by the US Government of covert operations against the Government of Nicaragua *is illegal, is immoral*, and is not befitting the noble principles that have served as the guiding force behind the foreign policy of our Nation. It is against the Charter of the United Nations *and, theoretically, it is a policy we oppose in El Salvador*. We see the peculiar phenomenon here that *one nation's terrorists are to be destroyed by the US Government while at the same time, we encourage our own terrorists*¹⁰¹¹.

Un an plus tard, plusieurs Démocrates interrogèrent les représentants de l'exécutif afin de déterminer quelle était la position de l'exécutif sur plusieurs articles de droit international

¹⁰⁰⁸ Cette réponse ne convint guère à Zorinsky : « Well, when I ask for names and activities, I am told that is classified information. [...] Here *the Washington Post has names and locations*, and you are saying, « if. » *It's happening*. There are people. It's real. » 18 mars, S. 381-20.

¹⁰⁰⁹ S. 381-20.

¹⁰¹⁰ S. 381-20

¹⁰¹¹ S. 381-20

interdisant l'assistance à des actes violents ou « terroristes » dans un pays étranger, mais aussi de déterminer si les Etats-Unis avaient effectivement été impliqués dans plusieurs actes spécifiques rapportés récemment dans la presse américaine. A chaque fois, les représentants de l'exécutif refusèrent de répondre, expliquant que de telles actions faisaient référence à des opérations secrètes sur lesquelles ils ne pouvaient donc rien dire.

Le 21 avril 1982, Gerry Studds, représentant démocrate du Massachussetts, cita ainsi plusieurs paragraphes de la résolution 2625 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1970¹⁰¹² dont celui indiquant que « Every state has the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another state ». Puis il demanda à Enders s'il était prêt à déclarer officiellement que l'ensemble des actions de l'exécutif américain dans la région était conforme à ces principes de droit. Le représentant du Département d'Etat s'étant contenté de répondre que les Etats-Unis considéraient cette résolution comme « one element in its policy », Studds posa la question plus spécifique suivante :

In mid-March, Mr. Secretary, in Nicaragua, *one bridge was destroyed and another seriously damaged by explosives*. Can you assure this subcommittee that the United States did not participate in planning, equipping, supporting or in any other way assist in the sabotage of those bridges¹⁰¹³?

Enders refusa de répondre, expliquant :

The charge has been made that we did through covert operations. As you know, every time an allegation of this kind or an allegation of participation in an intelligence operation is made, we refer the matter to the House or Senate Intelligence Committees which, in our practice, I believe, are alone authorized to deal with these questions¹⁰¹⁴.

Lorsque Studds demanda à Enders si les Etats-Unis avaient ou non recruté des anciens Bérêts Verts afin de conduire certaines opérations au Nicaragua¹⁰¹⁵ puis lorsque Barnes, représentant démocrate du Maryland, s'enquit de la position du gouvernement Reagan quant à l'article 18 de la Charte de l'Organisation des Etats Américains interdisant à tout état d'intervenir, directement ou indirectement, dans les affaires d'un autre état¹⁰¹⁶, Enders leur donna la même réponse.

¹⁰¹² Une résolution que Enders identifia par erreur comme « Resolution 2065 ». *Hearing Before the Subcommittee on Inter-American Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, April 21, 1982*. H 381-18.

¹⁰¹³ H 381-18.

¹⁰¹⁴ H 381-18.

¹⁰¹⁵ H 381-18.

¹⁰¹⁶ Voici la totalité de l'échange entre Enders et Barnes sur ce point : « Mr. Enders : Again, I think, Mr. Chairman, this is an allegation of covert action of the type – Mr. Barnes : I didn't make any allegations at all. I am just asking whether the United States is presently in compliance with the Charter of the Organization of American States. Mr. Enders : It is not appropriate to deal with it on that basis. Mr. Barnes : So, the State Department is not prepared to

Quelques minutes plus tard, Studds nota que la Charte de l'OAS et la Déclaration 2625 « prohibit the assistance or the toleration by a government of *terrorist activities aimed at the violent overthrow of the government of another state* » puis demanda à Bosworth si le Département d'Etat considérait que, en assistant le FMLN dans son combat contre le gouvernement salvadorien, le gouvernement du Nicaragua violait ou non ces textes. Bosworth ayant répondu par l'affirmative, le représentant du Massachusetts lui demanda s'il était prêt à assurer au Congrès que les Etats-Unis entendaient bien respecter ces articles de droit international et n'avaient donc pas l'intention de renverser ou déstabiliser, directement ou indirectement, le gouvernement sandiniste, le représentant de l'exécutif proposa la non-réponse suivante :

Well, Mr. Studds, as you are aware, I believe we have been asked that question previously *and I can only reiterate what has been the response to that question heretofore, and that is, as a matter of longstanding policy, the US Government does not address such allegations*¹⁰¹⁷.

Exprimant la frustration de plusieurs de ces collègues démocrates, suite à ces discussions, Studds déclara :

Unfortunately, *we cannot find out, as Members of this Congress and this committee, what the United States is and is not doing, and whether or nor those allegations are correct. The hesitancy of yourself and the administration to respond in a public forum to those questions, as you know, is matched in private as well. Those of us with responsibilities in this committee are simply and literally unable to determine what the policy of the United States is in the critical region, and I suppose that therefore you have to forgive us, or at least attempt to understand why we keep asking you questions that you keep declining to answer*¹⁰¹⁸.

Au cours de la deuxième moitié de 1982, il devint de plus en plus clair non seulement que les Etats-Unis apportaient effectivement leur soutien à ces Contras mais que l'action de ces derniers ne se limitait pas à perturber le flot d'armes en direction de Salvador mais bien plutôt de renverser le gouvernement sandiniste, les Démocrates se proposant de mettre fin à une politique qu'ils jugeaient illégale, immorale et relevant du « terrorisme » grâce à deux amendements. Le premier et le plus drastique, sponsorisé par Karkin, stipulait que :

say that the United States is now complying with the charter of the Organization of American States? That is a treaty signed by the United States, and we are not prepared to state publicly that we will abide by this treaty? It was essentially our doing, and it is the law of the United States that we abide by it. It was ratified by the Senate of the United States. You can't state that we are abiding by it? Mr. Enders : Of course, we support this treaty. I think the clear implication of your question, though, regards the allegations of covert actions against Nicaragua. As I say, I am not prepared to address that ». H 381-18.

¹⁰¹⁷ H 381-18.

¹⁰¹⁸ H 381-18.

None of the funds provided in this Act may be used by the Central Intelligence Agency or the Department of Defense to furnish military equipment, military training or advice, or other support for military activities, to any group or individual, not part of a country's armed forces, for the purpose of assisting that group or individual in carrying out military activities in or against Nicaragua¹⁰¹⁹.

Leach, représentant de l'Iowa, expliqua soutenir cet amendement Harkin car il permettrait de mettre fin à toutes ces activités « couvertes » dans une multitude d'articles de presse mais sur lesquelles le gouvernement gardait le silence complet puis il ajouta :

Interventionist activities are in direct contravention of international law and the legally binding treaty obligations of the United States under both the Charter of the United Nations as well as the Charter of the Organisation of American States. Legality aside, it would appear *hypocritical* for the United States to charge the Nicaraguan Government *with the export of subversion and terrorism* if, in fact, *the United States is engaged in much the same type of activity against other nations, such as Nicaragua*¹⁰²⁰.

Le deuxième se proposait plus modestement de s'assurer qu'aucun fond américain ne pourrait être utilisé en vue de renverser le gouvernement du Nicaragua, une position de compromis qui fut adoptée début décembre sous le nom d'amendement Boland :

None of the funds provided in this act may be used by the CIA or the Department of Defense to furnish military equipment, military training or advice, or other support for military activities, to any group or individual, not part of the country's armed forces, *for the purpose of overthrowing the Government of Nicaragua or provoking a military exchange between Nicaragua and Honduras*¹⁰²¹.

De l'adoption de l'amendement Boland au scandale de l'Iran-Contra, le sujet de l'aide aux Contras continua à embraser le Congrès et à opposer comme peu de questions de politique étrangère l'ont fait dans l'histoire des Etats-Unis les Démocrates et les Républicains. L'un des points de contention majeur entre les deux partis fut notamment la question au cœur de l'amendement Boland, la nature exacte des objectifs poursuivis par les Contras et donc par les Etats-Unis. Mais comme le montrent les toutes premières discussions sur le sujet en 1981 et 1982, pour de nombreux Démocrates l'opposition à l'aide aux Contras se fondait sur leur conviction que le gouvernement américain poursuivait là une politique illégale, immorale et

¹⁰¹⁹ Défendant cet amendement, Harkin expliqua qu'il était nécessaire pour empêcher toute possibilité d'excalade de la violence au Nicaragua et fit notamment référence à la une du magazine *Newsweek*, intitulée « America's Secret War Target: Nicaragua » et qui suggérait qu'il s'agissait là de « the worst kept secret war. »

¹⁰²⁰ Comme de nombreux Démocrates avant lui, M. Leah défendit cette position en la plaçant dans le contexte des accusations du gouvernement Reagan contre le rôle du gouvernement sandiniste au Salvador, notant que « Such actions, when undertaken by a superpower such as the United States, are no less illegal under international law than when undertaken by a much smaller and poorer nation like Nicaragua. » *Congressional Record*, 8 décembre 1982.

¹⁰²¹ Amendement Boland. Voir aussi Leogrande, *Our Own Backyard*, 301 et Laurence Whitehead, « Explaining Washington's Central American Policies » *Journal of Latin American Studies* 15 2 (Nov. 1983): 341.

exactement identique à celle qu'il condamnait lorsque ses ennemis, et notamment le gouvernement du Nicaragua, y recourait, à savoir le soutien au « terrorisme ». Face à de telles accusations, les représentants de l'exécutif avaient répondu par le silence, arguant du caractère « secret » de telles opérations. LeoGrande note cependant qu'à cette époque, en juillet 1982, la Defense Intelligence Agency avait enquêté sur des attaques commises par les Contras contre des villages des deux côtés de la frontière entre le Nicaragua et le Honduras, et qualifié ces actes de « terroristes¹⁰²² ».

Comme ils l'avaient indiqué explicitement, c'était précisément pour éviter que de tels actes « terroristes » ne soient commis en secret par le gouvernement américain ou ses alliés que les Démocrates étaient opposés à l'aide aux Contras, des craintes qui furent confirmées par un article du *Miami Herald* publié le 20 octobre 1984, qui donna un rare aperçu de ce que l'exécutif avait révélé de la nature réelle des méthodes utilisées par les Contras lors d'une de ces « séances fermées » (*closed sessions*) :

In late 1983, Duane Clarridge, the agent in charge of the covert war, *admitted in a closed briefing of the House Intelligence Committee staff that the contras had killed « civilians and Sandinista officials in the provinces, as well as heads of cooperatives, nurses, doctors, and judges. » « After all, » Clarridge reportedly reasoned, « this is a war¹⁰²³ ».*

La distance entre les propos tenus par les représentants de l'exécutif en séances ouvertes et en séances fermées met en relief une nouvelle compartimentation des discours : un discours présidentiel présenté dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel protégé où il se contenta de faire le silence absolu sur la nature exacte des méthodes utilisées par les Contras, un discours de représentants de l'exécutif mis en avant dans un contexte d'énonciation multidirectionnel exposé où ils arguèrent du caractère secret de telles opérations afin eux aussi de faire le silence sur ce sujet, et enfin un discours prononcé dans un contexte d'énonciation privé totalement protégé où un représentant de l'exécutif tenait un discours totalement incompatible avec les deux autres puisqu'indiquant que les Contras avaient recours à des méthodes de nature « terroriste ».

¹⁰²² U.S. Department of Defense, Defense Intelligence Agency, « Weekly Summary of Intelligence, » July 16, 1982. cité dans LeoGrande, *Our Own Backyard*, 115.

¹⁰²³ *Miami Herald*, 20 octobre 1984, cité dans Klare and Kornbluh, eds, *Low Intensity Warfare*, 142.

III.1.2 Amendement Dodd et débats entre Démocrates et Républicains sur la définition du « terrorisme » (1984)

III.1.2.1 Amendement Dodd : premier échec (avril 1984)

Le 4 avril 1984, quelques instants seulement après que le Sénat ait mené à terme un long débat ayant débouché sur la décision de poursuivre l'aide aux Contras, Dodd proposa un amendement au texte juste adopté dont l'objectif était de s'assurer que l'aide américaine ne puisse aller à la perpétration d'actes « terroristes », un amendement très court et que voici en entier :

None of the funds appropriated under this heading may be made available, directly or indirectly, for planning, directing, executing, or supporting acts of terrorism in, over, or offshore from the territory of Nicaragua¹⁰²⁴.

Ayant rappelé la place centrale que Reagan avait donnée, depuis son arrivée à la Maison blanche, à la lutte contre le « terrorisme international » puis cité plusieurs discours prononcés par le président, Haig et Shultz sur le sujet, le sénateur démocrate nota qu'il existait un conflit où les priorités du gouvernement semblaient être différentes :

At the State Department, every terrorist incident is painstakingly tallied, classified and recorded on a color-coded map to demonstrate just where the atrocities have occurred most frequently. When it comes to Nicaragua, the accuracy of those maps and charts is questionable because of an apparent double standard – and I emphasize « apparent double standard. » The Contras – many of them former members of the universally despised Somoza national guard – are paid with American dollars, armed with American weapons, and trained by American advisers. *And they are systematically conducting operations which, under any other circumstances, we would routinely define as terrorism and vigorously condemn.[...] Are we going to have an office for combating terrorism in the State Department and an office for implementing terrorism at the CIA*¹⁰²⁵?

Afin d'illustrer ce qu'il considérait donc comme les « deux poids, deux mesures » de l'attitude du gouvernement américain vis-à-vis du « terrorisme », le sénateur du Connecticut nota que toute une série d'actes commis par la Libye (attaque contre une station de radio), par l'ANC (destruction d'un dépôt de pétrole) ou par l'Iran (mines positionnés dans le détroit d'Hormuz) avaient été qualifiés de « terroristes » par Reagan alors que des actes exactement identiques commis par les Contras ne l'étaient jamais. Puis il ajouta : « I emphasize that *if killing civilians*

¹⁰²⁴ Amendement No. 2888, *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

¹⁰²⁵ *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

*or demolishing energy facilities or threatening neutral shipping is terrorism in Iran or South Africa or Israel or anywhere else, and I believe it is, then it does not go by a different name in Nicaragua*¹⁰²⁶ ».

Pour que cet amendement soit applicable, il était cependant nécessaire de définir avec précision le concept de « terrorisme », une démarche qui pouvait sembler complexe et sur laquelle il risquait de ne pas être aisé de trouver un consensus, la solution proposée par le sénateur démocrate étant donc d'utiliser la définition du Département d'Etat :

How do you define terrorism? What is your definition of terrorism? Mr. President, I would not be so presumptuous as to ask my colleagues to accept my definition of terrorism. I am going to take the State Department's definition and use that, if that is appropriate. [...] Those words can be somewhat vague. However, I emphasize that it is not my definition, they are this administration's definitions of terrorism and international terrorism¹⁰²⁷.

Les sénateurs Kennedy, Pell et Tsongas annoncèrent immédiatement leur soutien à cet amendement, et expliquèrent tous que si les républicains souhaitaient prouver que leur opposition au « terrorisme » ne se limitait pas au seul « terrorisme » des ennemis des Etats-Unis ils se devaient de voter pour cet amendement¹⁰²⁸. Ayant lui aussi indiqué son intérêt pour cet amendement, Johnston, sénateur démocrate de la Louisiane, voulut mieux comprendre quels actes seraient ou ne seraient pas couverts par ce texte et, ayant noté que selon lui « terrorism does involve victims, that is, *attacks on persons, as opposed to property* » et qu'une attaque contre un dépôt de pétrole n'étant donc pas un acte « terroriste », il demanda : « Would we be bound by the State Department's definition if we voted for this amendment, or would the word « terror » be able to be defined anew as someone else might define it? » Le sénateur du Connecticut expliqua qu'il considérait lui aussi qu'une attaque contre des dépôts pétroliers ne relevait probablement pas du « terrorisme » mais remarqua que le gouvernement Reagan considérait bel et bien de tels actes comme relevant du « terrorisme » lorsqu'ils étaient commis par l'ANC et ajouta : « *That is what they call a terrorist act there. They may want to decide that in Nicaragua the same thing is*

¹⁰²⁶ *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

¹⁰²⁷ *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

¹⁰²⁸ Le Sénateur Pell dit par exemple: « We talk a lot about terrorism. *We deplore it but apparently are practicing it. I hope we are not practicing it, and the proof we are not practicing it will be the passage of this amendment.* » Le Sénateur Tsongas, s'adressant clairement aux sénateurs républicains, déclara : « If you are going to vote against the amendment, at a minimum you should be secure in your own mind that there has not been terrorism. *So I would invite those who would oppose the amendment to come up here, get on the Senate floor – we are all educated Senators, we know what we vote upon – and state categorically that there has been no terrorism against civilians conducted by the Contras.* Let one person come on this floor and state that there has been no terrorism. *If not one person can say that, then how can the amendment do anything but succeed? That is the test before the Senate.* » *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

*not, but I am trying to seek some consistency in all of this*¹⁰²⁹ ».

Au cours de ces longs débats Rudman, sénateur du New Hampshire, fut le seul républicain à prendre la parole et donc également le seul à expliquer pourquoi il était opposé à l'amendement Dodd. Tsongas ayant demandé si un sénateur de la majorité était prêt à justifier son opposition à cet amendement en déclarant publiquement que les Contras n'avaient pas été impliqués dans des actes de « terrorisme », le sénateur républicain expliqua dans un premier temps qu'il lui était impossible de répondre avec certitude puisqu'il s'agissait là de « covert operations » dont la nature exacte était par définition secrète :

We are getting further and further into a situation where we are running, I suppose, what we could call *overt-covert activities*. [...] *I have no personal knowledge*, not being privileged to be a member of the Intelligence Committee, to give an authoritative answer, *so I cannot answer the question*¹⁰³⁰.

Le sénateur démocrate fit alors référence à un exemple concret, ce qui donna lieu à l'échange suivant :

Mr. Tsongas : *A doctor and nurse drive out to where there has been Contra activity, to give an example. They are in a jeep, and the jeep is marked with a red cross. The jeep is fired upon, and the doctor and the nurse are killed. Would the Senator consider that terrorism?*

Mr. Rudman: I want to say to my friend from Massachusetts, after long years of practicing law I find it not proper to answer double questions.

Mr. Tsongas: It happened.

Mr. Rudman. You are stating that from personal knowledge. I do not have personal knowledge.

Mr. Tsongas. Take my word. We met the husband of that woman and the children of that woman. This is not a hypothetical question. The woman is dead. She is dead because we voted the money. Does the Senator want more of that? That is what the Senator is voting for. That is what the Senator is voting for, more people, civilians, killed. We are trying to stop it¹⁰³¹.

Rudman, n'ayant pas épuisé son temps de parole, proposa alors une longue explication de son opposition à l'amendement Dodd dans laquelle il admit tout d'abord que des actes comme ceux que le sénateur démocrate venait de décrire relevaient en effet clairement du « terrorisme » :

My friend and neighbor from Massachusetts described a very horrible situation and asked whether that was terrorism. Of course it is. The problem is that we are, by a vote of this body, funding an operation which is a covert operation, which we really cannot talk about in any great detail on this floor, as my friend from Massachusetts knows. The fact of the matter is that, in any military confrontation of this type or any other, there are acts which probably well could be described as terrorist acts and have been since the beginning of war. Certainly, anyone familiar with the history of the Vietnam War would have to say that things happened during that war that were hardly 100 percent military in nature and might well be described as terrorist on both

¹⁰²⁹ *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

¹⁰³⁰ *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

¹⁰³¹ *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

*sides*¹⁰³².

Dans le contexte d'un conflit comme celui du Nicaragua, il était manifestement très compliqué de s'accorder sur la nature exacte des actes relevant ou non du « terrorisme », et il semblait bien que certaines méthodes utilisées par les Sandinistes et les Contras dans le passé et à l'avenir relevaient du « terrorisme ». Aider à la perpétration de tels actes « terroristes » n'était cependant pas, Rudman en était certain, l'intention de ceux qui soutenaient les Contras, l'amendement Dodd devant donc être rejeté puisqu'il aurait conduit automatiquement, dans la pratique, à mettre fin à toute aide aux Contras :

No one doubts the good intentions of the Senator from Connecticut and the Senator from Massachusetts. But the colloquy among the Senators from Massachusetts, Connecticut, and Delaware indicates very clearly the great difficulty that everyone would have in deciding what, in fact, the definition ought to be in a particular situation. I expect we could probably sit here for weeks and list a whole group of things that, under certain circumstances, we could all agree would be terrorist. *But in financing what we are financing under this appropriation, certainly, it is no one's intention, even those who oppose the amendment of the Senator from Connecticut – and I shall oppose it – to finance activities of the nature and the type described by the Senator from Massachusetts. But the very fact of the matter is that with the kind of activity that is being engaged in in Central America on both side, there will be instances, there have been instances, in which, I suppose, terrorism could well be defined. But there is no way to place a restriction with the kind of definition that is contained in this particular amendment on this appropriation and essentially allow any funding whatsoever.* The fact is that it cannot be satisfactorily defined. So, for those who wish to vote against this amendment, *I expect that they will vote against it not because they encourage or support the kind of activities aptly described by my friend from Connecticut, but because they are uncertain and unsure of what this really means. I certainly am*¹⁰³³.

Les autres sénateurs républicains ayant tous décidé de ne pas s'exprimer sur le sujet, il est impossible de connaître les raisons expliquant leur vote, mais quelques minutes plus tard l'amendement Dodd fut « reporté » (*tabled*) par 47 voix contre 43. L'immense majorité des Républicains présents se prononcèrent en faveur de cette motion¹⁰³⁴, les Démocrates votant contre à trois exceptions près : Heflin, Long et Hollins, sénateurs de l'Alabama, de la Louisiane et de la Caroline du Sud respectivement, un résultat qui illustre à quel point les désaccords sur la question du « terrorisme » des Contras étaient profonds et suivaient essentiellement des lignes partisanses. Il permet de souligner également le rôle crucial joué, tout au long des années 1980,

¹⁰³² *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

¹⁰³³ *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984. Suite au premier échange entre Rudman et Tsongas, les sénateurs Nunn et Dodd avaient discuté d'une série de cas hypothétiques comme une attaque contre une cible militaire faisant des victimes civiles involontaires ou une attaque contre des civils à des fins d'intimidation.

¹⁰³⁴ Les Républicains ayant voté contre le report de ce projet de loi étaient Boschwitz (Independent Republican), Hatfield, Heinz et Packwood.

par les Démocrates des états du Sud dans les votes concernant l'Amérique centrale. On notera que, comme l'immense majorité des sénateurs républicains, les Démocrates ayant voté pour l'ajournement de cet amendement ne prirent pas la parole et ne proposèrent donc aucune explication à leur suffrage.

III.1.2.2 Le Congrès condamne le minage des ports du Nicaragua par la CIA

Quelques jours plus tard éclata le scandale du minage des ports du Nicaragua, exposant l'étendue du rôle de la CIA dans toute une série d'actes qui avaient pourtant été revendiqués par les Contras (voir annexe n° 11, « Mémoire « Special Activities in Nicaragua » du 2 mars 1984 »). Afin d'empêcher que de tels actes ne se répètent, le sénateur Kennedy proposa, le 9 avril, une résolution stipulant que « no funds heretofore or hereafter appropriated in any Act of Congress shall be obligated or expended for the purpose of *planning, directing, executing, or supporting the mining of the ports or territorial waters of Nicaragua*¹⁰³⁵ ». Elle fut adoptée par 84 voix contre 12. Parmi les 12 sénateurs, tous Républicains, ayant voté contre¹⁰³⁶ se trouvaient Denton, le président du Sous-Comité sur le Terrorisme International, Thurmond, le sénateur ayant créé ce Sous-Comité, mais également Helms et Goldwater¹⁰³⁷, des sénateurs qui, tout au long des années 1980, furent parmi les défenseurs les plus déterminés de la politique de « lutte contre le terrorisme international » défendue par le président Reagan.

Comme leurs confrères républicains, les sénateurs démocrates considéraient que le minage des ports du Nicaragua était contraire au droit international, mais plusieurs d'entre eux indiquèrent également qu'en commettant de tels actes, la CIA avait également eu recours au « terrorisme ». Kennedy fit ainsi référence à l'amendement proposé par Dodd 5 jours plus tôt et déclara :

Last Wednesday, at the very same moment that we were debating whether the United States should send military assistance to the Contras for terror and sabotage, individuals employed and associated with the CIA were mining the harbors and territorial waters of Nicaragua. We know now that in too many ways, in the use of terror and sabotage, in disregard for civilians and elementary standards of international law, the Reagan administration is Sovietizing American foreign policy. I believe we cannot defeat our adversaries by becoming like them. [...] *At the moment this body refused to prohibit the use of US funds for terror and sabotage in Nicaragua,*

¹⁰³⁵ Il s'agit là d'une « Sense of the Senate Resolution », pas d'un amendement.

¹⁰³⁶ Les douze sénateurs ayant voté contre cette résolution, tous Républicains, étaient les suivants : Denton, Dole, East, Goldwater, Hatch, Hechet, Helms, Long, Symms, Thurmond, Tower et Wallop.

¹⁰³⁷ Quelques jours plus tôt, Goldwater avait pourtant envoyé une lettre au directeur de la CIA, Casey, dans laquelle il avait critiqué les actions de la CIA et affirmé que celles-ci étaient de véritables « actes de guerre ».

*US personnel were themselves engaged in acts of terror and sabotage*¹⁰³⁸.

Si le « terrorisme » des Contras avait déjà été démontré par la nature des cibles civiles de leurs attaques¹⁰³⁹, pour ces Démocrates¹⁰⁴⁰ ce que cet acte révélait de nouveau était donc que la CIA elle aussi était impliquée dans le « terrorisme » au Nicaragua, Kennedy expliquant par exemple :

There is no question, I say to the Senator, that *if a number of the activities in which the Contras have been involved were committed by some group against similar targets in the United States, such activity would be labeled as terrorist activity*. What I am referring to now is *the blowing up for farm cooperatives, the indiscriminate shelling of small villages, the killing of school teachers, peasants in Central America, what would be considered innocent farmers in Nicaragua under attack by concentrations of military*. There is I think a very significant series of activities in which the Contras have been involved *which would fall within what I would guess the average American would consider to be terrorist activity*. What we do not know, nor did we know last week, is the extent of the CIA involvement in those various land assaults and attacks¹⁰⁴¹.

Deux jours plus tard ce fut au tour du Comité aux Affaires Etrangères de la Chambre de débattre du minage des ponts du Nicaragua, plusieurs démocrates demandant à cette occasion si les Etats-Unis entendaient continuer de telles pratiques. Kennet Dam, assistant au secrétaire d'état, leur donna la réponse désormais classique selon laquelle il s'agissait là d'opérations ne pouvant être commentées en séance ouverte¹⁰⁴². Exprimant la frustration de nombreux Démocrates, Leach déclara :

I am incredulous that the administration will not speak openly before Congress on the implications of these issues. It is not enough simply to say that these activities are accounted for in secret reporting to Congress on covert actions and that they may be funded by the CIA. If Cuba were to mine Miami harbor, I do not think anyone here would consider that not an act of war and

¹⁰³⁸ *Congressional Record*, Senate, 9 avril 1984.

¹⁰³⁹ Kennedy cita une déposition soumise par le Révérend Robert Stark dans laquelle ce dernier mentionnait lui aussi toute une série d'actes commis par les Contras et qu'il caractérisait de « terroristes » et déclara : « This is just one more piece of evidence, Mr. President, of the kinds of activities in which the Contras are involved. *Now we find that the CIA is involved in the mining. I do not see how anyone could label that kind of activity as anything but terrorism and still find at least apparently some reluctance of this body to speak out on these issues of terrorism. These are instances involving the killing and the butchering of peasants and peasant leaders paid for by the American taxpayers' money.* » *Congressional Record*, Senate, 9 avril 1984.

¹⁰⁴⁰ Le 9 avril, les sénateurs Leahy et Cranston suggérèrent eux aussi que de tels actes relevaient du « terrorisme ». Le lendemain, le Sénateur Mitchell déclara quant à lui : « What are we to believe when our Government, *stung by the death of hundreds of US marines in the Middle East at the hands of terrorists, nonetheless continues its support of terrorists engaged in killing, in industrial and economic sabotage, and in the mining of the ports in Nicaragua? Have we become a nation to whom the ends justify any and all means?* » *Congressional Record*, Senate, 10 avril 1984.

¹⁰⁴¹ *Congressional Record*, Senate, 9 avril 1984.

¹⁰⁴² Lorsque Broomfield lui demanda si le minage des ports du Nicaragua avait stoppé, Dam répondit : « Well, I do not know how I can answer that question. *I would be glad to address that question in executive session, Mr. Broomfield.* » Puis, lorsque Solarz nota que les activités de la CIA étaient étalées en première de tous les journaux et demanda si le gouvernement entendait y mettre fin, l'Assistant du Secrétaire d'Etat déclara simplement : « *I have the same response.* » *Hearing and Markup before the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, April 11, 1984, H. 381-70*

I don't think that the public of the United States is well served by disingenuous comments that mask issues of war and peace¹⁰⁴³.

III.1.2.2 Amendement Dodd : deuxième échec (oct. 1984)

En octobre 1984, et suite notamment au scandale causé par le contenu du manuel d'entraînement aux Contras produit et distribué par la CIA, Dodd proposa un amendement similaire à celui qu'il avait soumis en avril¹⁰⁴⁴, ce qui donna lieu à une série d'échanges houleux et passionnés entre plusieurs sénateurs démocrates et les deux seuls sénateurs républicains ayant décidé de s'exprimer sur le sujet, Stevens et Specter.

Comme il l'avait fait en avril, Dodd applaudit les propos de Reagan et de plusieurs autres membres de son gouvernement faisant de la « lutte contre le terrorisme » l'une des priorités de la politique étrangère américaine puis ajouta :

Unfortunately, at the same time that we are roundly condemning terrorism in the world, there are indications that we are supporting it in fact. Recall Secretary Shultz's definition of state-sponsored terrorism: The provision of safe havens, funds, training, and logistical support. Is it possible to describe more precisely the function of the millions of dollars we have provided to the so-called Contras in Honduras since 1981? Is that not exactly what the millions contained in this legislation is going to provide? Safe havens, funds, training, and logistical support. What has been done with those American tax dollars, Mr. President. Some bona fide military operations with unmistakable military targets, to be sure. But there is a growing body of evidence to suggest that it is being used to plan, support, and execute activities which by every acceptable definition would have to be classified as terrorism. If we are sincere, let us take the steps necessary to ensure that our funds are not perverted in that way. If terrorism is really all right, as long as terrorists are on « our side, » let us at least have the intellectual honesty to forgo the ringing rhetoric of our opposition to terrorism. This amendment attempts to implement the first course of action. It does not eliminate the funding in the bill which supports the Contras. It does not reduce the amount by a single dollar. But it does require that those funds not be used, directly or indirectly, to plan, design, execute, or support acts of terrorism in, over, or offshore the territory of Nicaragua¹⁰⁴⁵.

Le sénateur du Connecticut aborda ensuite de manière directe et explicite la question définitionnelle, expliquant que la définition informant son amendement n'était pas, comme cela avait été le cas en avril, celle du Département d'Etat mais plutôt celle utilisée récemment par le

¹⁰⁴³ A nouveau, Dam répondit simplement « I hope you will be here this afternoon, Mr. Leach », une référence à la « séance fermée » prévue cette après-midi là. H. 381-70.

¹⁰⁴⁴ L'amendement proposé par Dodd le 3 octobre était similaire à celui soumis six mois plus tôt, si ce n'est que le sénateur du Connecticut y avait ajouté la proposition suivante : « Provided further, that the prohibition on funding contained in the preceding proviso shall be carefully monitored by the Comptroller General of the United States who shall report quarterly thereon to the appropriate committee of the Congress. » *Congressional Record*, Senate, 3 octobre 1984.

¹⁰⁴⁵ *Congressional Record*, Senate, 3 octobre 1984.

Comité sur les Questions Judiciaires et le Comité aux Affaires Internationales¹⁰⁴⁶. Suite à ces propos d'introduction, un échange tendu eut lieu entre Dodd et Stevens, sénateur républicain de l'Alaska et défenseur fervent non seulement du soutien américain aux Contras mais également des politiques américaines en Afghanistan et au Moyen-Orient. Il commença son intervention en posant les questions suivantes :

I would ask the Senator, does he include the Afghanistan rebel resisting Soviet invaders as a terrorist? Is the Israeli going into Lebanon to protect his home from a terrorist? What kind of a standard are we setting here¹⁰⁴⁷?

Dodd l'interrompit et retourna la question, lui demandant s'il considérait en effet que les rebelles afghans étaient des « terroristes », une question à laquelle Stevens ne répondit pas, remarquant simplement qu'il souhaitait ne pas être interrompu puis continuant son propos en répétant son parallèle avec les Moudjahidines et en mettant l'accent sur les objectifs selon lui éminemment louables et moraux poursuivis par ces « combattants de la liberté » :

The impact of the Senator's amendment in *extending the definition of terrorism, which was defined to cover true acts of terrorism, putting it into the context where the Contras who are the rebels in Nicaragua are freedom fighters and carrying on their activities in order to restore their country to the democracy that they seek – where is the difference between that and Afghanistan? [...] Where do we draw the line in terms of using our dollars and exporting our laws to foreign countries by virtue of the fact that we are assisting freedom fighters*¹⁰⁴⁸?

Enfin, Stevens suggéra que la définition proposée était problématique car beaucoup trop large :

Why would not the definition that the Senator from Connecticut proposes apply to the Boston Tea Party? Are we to take the position that people who act *in support of the objective of protecting freedom as they understand it* – wherever they do it in the world – we are not to assist them *because of a domestic definition of terrorism?* [...] Again I say he uses a definition that cites « any act dangerous to human life. » If a Contra is attacked by a Sandinista and he shoots back, is that not dangerous to human life? Is that an act of terrorism? I fail to understand *why we should take terrorism in the context of Nicaragua – the implication of the Senator from Connecticut is that the acts of the United States in Nicaragua are terrorist acts. I deny that*¹⁰⁴⁹.

Finalement, le sénateur républicain expliqua à nouveau qu'il était tout simplement illégitime d'utiliser une définition qui avait été produite dans un tout autre contexte et de l'appliquer à un conflit comme celui du Nicaragua. Les Contras étaient en effet des « combattants de la liberté » et l'amendement Dodd devait donc être rejeté puisqu'il suggérait que l'aide américaine était allée à des « terroristes », une suggestion totalement inacceptable, mais aussi parce qu'il s'agissait

¹⁰⁴⁶ Cette définition provient de la Section 2 de la loi S.2625 et avait été adoptée le 18 septembre 1984.

¹⁰⁴⁷ *Congressional Record*, Senate, 3 octobre 1984.

¹⁰⁴⁸ *Congressional Record*, Senate, 3 octobre 1984.

¹⁰⁴⁹ *Congressional Record*, Senate, 3 octobre 1984.

clairement d'un moyen détourné de la part des Démocrates frustrés par leur défaite devant le Sénat quelques minutes plus tôt de parvenir à leur objectif principal, à savoir mettre fin complètement à l'aide aux Contras :

The people who are fighting for their freedom in terms of guerrilla activities that we are witnessing in Nicaragua are not in that category in terms of a blanket act of Congress that says you cannot use funds to support these people who are committing acts of terrorism, as defined in this amendment, that goes back to a domestic law that talks about any act dangerous to human life. That is the kind of thing that we pass in order to try to deal with people who perpetuate the kind of bombings that have taken place right here in this building, for instance. [...] That was an act of terrorism. That is not the kind of thing we are involved in, in Nicaragua, and to imply it, Mr. President, sends a message to the world that we cannot send. We just had a representative of the Government of Nicaragua go to the United States and say the United States was going to invade Nicaragua on October 1. And here we have on the floor of the Senate a Senator suggesting that we are supporting acts of terrorism because he wants to prevent the use of funds under this bill, and our funds under this bill, as we all know, are to conduct activities in support of the freedom fighters down there. But the implication of the Senator's amendment is you cannot spend these moneys because we have another act that defines terrorism. That is the implication that the Senator wants to be drawn from this, that no more moneys can be spent for covert activities in Nicaragua because they are acts of terrorism. I deny that inference. It offends me, as a matter of fact, as it did a year ago [sic]. I hope the Senate will take the same action it took last year [sic] in voting against this amendment¹⁰⁵⁰.

En réponse à ces arguments, Dodd rappela tout d'abord que la multitude d'exemples qu'il venait de donner avait à voir uniquement avec des violences contre des populations civiles, puis cita un exemple spécifique qui donna lieu à l'échange suivant :

Dodd : Let me cite a couple of examples and let him tell me whether or not he believes them to be terrorist acts. I will not say where they occurred, I ask him just to tell me on the basis of the act whether or not they fall into the category considered to be terrorism. *If the Senator knew about some troops that attacked a farm and before noon, they had gone in and personally slit the throats of seven civilians, would we consider that a terrorist act?*

Stevens : *I would say to my friend I was looking for some of those things that related to what the Sandinistas do to the people who joined the Contras.*

Dodd : *We do not fund the Sandinistas.*

Stevens : *If he is asking me if the Sandinistas did that, would it be terrorism, yes. If he asked me if it would be terrorism if the Contras did it, yes. It would in terms of our law. But in terms of people fighting for their freedom, what they do in Afghanistan, is that done? It seems to me I just read about how the Soviets went in and wiped out a whole village.¹⁰⁵¹*

Comme Rudman en avril, confronté à un exemple spécifique d'attaque contre des civils, Stevens admit donc que les Contras recouraient bel et bien parfois à des méthodes « terroristes ». Mais pour lui il y avait plus important : comme les Moudjahidines en effet, les Contras luttèrent pour des objectifs profondément nobles et étaient des « combattants de la liberté » que les Etats-Unis

¹⁰⁵⁰ *Congressional Record, Senate, 3 octobre 1984.*

¹⁰⁵¹ *Congressional Record, Senate, 3 octobre 1984.*

devaient continuer à soutenir. Pour Dodd, un tel argument était totalement inacceptable puisqu'il s'agissait là ni plus ni moins de l'argument utilisé par Arafat pour justifier le « terrorisme » de l'OLP :

*That is the argument the PLO uses, that any act they engage in, no matter how many civilians die when they blow up a bus, that is a legitimate act. That is their arguments, that it is not a terrorist act. The Senator from Alaska has just provided us with the kind of rationale they use. The rest of the world considers it terrorism when they blow up civilians and dismember them with the plastic bombs they use to destroy part of the civilian population. That is terrorism. I do not care what Yasser Arafat says, that is terrorism. The Sandinistas engage in it as well. The distinction is we do not finance the Sandinistas. We do finance the Contras. It is our money. It is money we raise in taxes from the people of this country and we provide millions of dollars to them*¹⁰⁵².

Stevens ne dit rien sur ce parallèle dressé entre sa position et celle d'Arafat, et demeura au contraire tout aussi déterminé dans son opposition à l'amendement Dodd :

*I am prepared to vote. All I say is the effect of the Senator's amendment would sent the GAO down to Nicaragua to stand beside a Contra to determine whether or not the dollars could be spent: they would have to find out what act was planned and interpret US law as these people fought for their freedom in the jungles of Nicaragua. It is absurd. It is patently absurd to take this definition from one act and try to extend it to the whole concept of covert activity in a guerrilla war. Now, I do not support an act of terrorism. I do not think the Senate does. I do not think the American people do. We are not trying to support terrorism. But the impact of this amendment, if it were adopted, would be to send a message to the world that we have in fact been supporting terrorists, and we have not. That is not our goal. It is not our desire*¹⁰⁵³.

Suite à cet échange des plus tendu, Kennedy apporta son soutien à son collègue du Connecticut, affirmant qu'il existait une masse considérable de témoignages à la crédibilité indiscutable provenant de coupures de presse, d'organisations de défense des Droits de l'homme, de personnalités religieuses ou de groupes d'experts américains ayant séjourné au Nicaragua, qui indiquaient tous que les Contras prenaient bel et bien pour cible des populations civiles et commettaient donc bel et bien des actes de « terrorisme. » Le sénateur démocrate cita ensuite le discours que Shultz avait prononcé quelques mois plus tôt lors de la Conférence de Washington et dans lequel il avait déclaré : « Freedom fighters don't set out to capture and slaughter school children: terrorist murderers do. The Contras in Nicaragua do not blow up school buses or hold

¹⁰⁵² *Congressional Record*, Senate, 3 octobre 1984.

¹⁰⁵³ Stevens ajouta : « We took action very quickly, as a matter of fact, on this floor when we thought things had gone too far with the mining of the harbors down there. That was an action that we deplored. » A cela, Dodd répondit que c'était précisément quelques jours seulement avant que le Sénat ne condamne le minage des ports du Nicaragua qu'il avait proposé son amendement pour la première fois, et nota qu'au vu des exactions de la CIA, beaucoup de Sénateurs avaient regretté ne pas avoir voté en faveur d'un tel amendement quelques jours plus tôt. *Congressional Record*, Senate, 3 octobre 1984.

mass executions of civilians¹⁰⁵⁴ ». Or selon le sénateur démocrate une telle déclaration était tout simplement inexacte :

There is considerable evidence to the contrary, and it is important for the Senate of the United States to be aware of this evidence. My office has received literally scores of accounts from Americans living inside Nicaragua and from Americans who have visited and returned from Nicaragua. These accounts conflict with Mr. Shultz' description of what the Contras are doing inside Nicaragua. These accounts speak of rape, torture, mutilation, kidnapping, and murder. These accounts include stories of the burning of houses, health clinics, schools, and hospitals. These accounts talk of the systematic attacks on economic targets such as lumberyards, warehouses, tobacco sheds, and granaries¹⁰⁵⁵.

Il demanda alors que plusieurs de ces témoignages soient mis « on the record », des témoignages qui remplissent plus de 8 pages¹⁰⁵⁶. Suite aux déclarations de Kennedy un deuxième sénateur républicain, Specter, prit la parole afin d'expliquer son opposition à l'amendement Dodd :

I am voting against the Dodd Amendment because I consider it inappropriate for the Congress to prohibit funding for acts of terrorism *because such congressional action presumes the likelihood of such expenditures in the absence of a specific prohibition. In my view there is no reasonable basis to conclude such acts of terrorism are contemplated by the executive branch.* Therefore, such a prohibition casts an unwarranted aspersion on the executive branch. *The United States is not know for and does not have a record of engaging in acts of terrorism.* If, as, and when the executive branch engages in inappropriate conduct, *the US Senate has not hesitated to disagree forcefully as we did on April 10, 1984, in condemning the mining of the Nicaraguan harbor by a vote of 84 to 12. Shortly before that vote, approximately 70 Senators met with the Director of the Central Intelligence Agency and minced no words about the overwhelming disapproval of the mining of the Nicaraguan harbor. The mining operation was thereafter promptly terminated.* Even in the absence of a prohibition against funding for acts of terrorism there is no doubt that such conduct would be contrary to the custom and practice of the United States. *On this state of the record, it would be presumptuous for the Congress to prohibit such activity which is unlikely to occur¹⁰⁵⁷.*

L'Amendement Dodd fut finalement rejeté par 53 voix contre 45. Comme en avril, pas un seul des démocrates, tous des représentants des Etats du Sud¹⁰⁵⁸, ayant voté contre cet amendement

¹⁰⁵⁴ Shultz, cité par Kennedy, *Congressional Record*, Senate, 3 octobre 1984.

¹⁰⁵⁵ *Congressional Record*, Senate, 3 octobre 1984.

¹⁰⁵⁶ Elles contenaient notamment les conclusions d'un rapport produit par le Professeur Henry Steiner de la Harvard Law School, suite à une visite d'étude au Nicaragua. Il y décrivait « systematic assassination of civilian leaders, torture of civilians and devastation of civilian institutions » et expliquait : « During our five days in Managua, several Nicaraguans and American church people reported widespread killing of civilians by contras that reached the level of massacre, as well as terrible atrocities. » A son retour aux Etats-Unis, le Professeur Steiner avait révélé l'existence du fameux manuel d'entraînement préparé par la CIA, un manuel dont Kennedy lut plusieurs passages avant de conclure son intervention de la manière suivante : « Mr. President, *these reports paint a compelling story of terrorism by the Contras. They vividly illustrate the need for and the importance of the amendment by Senator Dodd.* » *Congressional Record*, Senate, 3 octobre 1984.

¹⁰⁵⁷ *Congressional Record*, Senate, 3 octobre 1984.

¹⁰⁵⁸ Ces Démocrates étaient : Boren (Oklahoma), Byrd et Randolph (Virginie de l'Ouest), Heflin (Alabama), Hollings (Caroline du Sud), Johnston et Long (Louisiane), Nunn (Georgie) et Stennis (Mississippi).

n'expliqua un vote qui, comme très souvent durant les années Reagan, avait été décisif et avait permis l'échec de cet amendement. Aucun des 8 républicains¹⁰⁵⁹ ayant voté en faveur de cet amendement ne s'exprima non plus lors de ces débats.

III.1.3 Les Contras, un point de contentieux durable des Démocrates avec l'exécutif (1985-88)

L'échec de l'amendement Dodd en octobre 1984, en attaque frontale à la Doctrine Reagan, marqua la dernière tentative du Congrès de conditionner l'aide aux Contras à la nature potentiellement « terroriste » de leurs méthodes. Au cours des quatre années suivantes, les Démocrates continuèrent à s'opposer à l'aide aux Contras et nombre d'entre eux continuèrent à affirmer que celle-ci était en contradiction complète avec la politique officielle de « lutte contre le terrorisme international » du gouvernement Reagan puisqu'elle revenait à soutenir des « terroristes ».

Le 16 avril Stansfield Turner, ancien directeur de la CIA, déclara :

Rightly or wrongly, there are many of us today who see the actions of the Contras as being beneath the ethical standards we would like the United States to emply. *And specifically, I believe it is irrefutable that a number of the Contras' actions have to be characterized as terrorism, as State-supported terrorism*¹⁰⁶⁰.

En avril 1985, suite à la publication dans le magazine *Newsweek* d'un article décrivant, photos à l'appui, toute une série d'exécutions sommaires de la part des Contras, Simon, sénateur de l'Illinois, affirma : « In general, we should not be involved in trying to overthrow the government. Violence invites violence. *If we use terrorism against other countries, other countries will feel justified in using terrorism against us*¹⁰⁶¹ ».

Un an plus tard, le 27 février 1986, le Sénateur Pell déclara que « If the definition of terrorism is

¹⁰⁵⁹ Il s'agissait de Boschwitz (Independent Republican), Chafee, Hatfield, Heinz, Packwood, Pressler, Stafford, Weicker.

¹⁰⁶⁰ Hearing before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, April 16, 17 and 18, 1985, H 381-52.

¹⁰⁶¹ Harkin déclara : « *No, the Contras are not freedom fighters who reflect the ideals and values of the American people. They are terrorists whose atrocities have been documented by respected human rights organizations.* » Le sénateur Kennedy mentionna lui une lettre intitulée « A Moral Appeal to Congress to Reject the Administration's Request for Renewed Funding for the Contras » signée par 10 leaders religieux américains et dans laquelle ils affirmaient que « Supporting or seeking support for the Contras is but one aspect of US policy that disturbs us. In addition to supporting the Contras in their terrorism and economic sabotage the United States has also engaged in military exercises near Nicaraguan borders.[...] *To support the contras would be to comply with their morally repugnant means : kidnapping, terrorism, atrocities.* » *Congressional Record*, Senate, April 23, 1985.

the seeking by violent, indiscriminate action to affect the policy of or to overturn a government, then, in effect, *the Contras are our terrorists carrying out such a strategy*, » le sénateur Cranston affirmant quant à lui : « At the same time that we in Washington are working on *a united effort to combat terrorism around the world*, the administration is *funding men who perpetrate acts of international terrorism in our own hemisphere*¹⁰⁶² ».

A la fin du mois de janvier 1987, Zorinsky déclara :

I share the President's opposition to terrorism. [But] I cannot for the life of me figure out *what the difference is between what the Contras are doing in Nicaragua and terrorists do in other parts of the world* where they attempt, through indiscriminate acts of violence, to change the policy of a government. To my mind, *the Contras really should be referred to as « our terrorists*¹⁰⁶³.

Tout au long de cette période, les élus républicains du Sénat et de la Chambre ne proposèrent aucune réponse aux accusations portées par les Démocrates. Les représentants de l'exécutif continuèrent pour leur part à se refuser à tout commentaire sur des « covert operations. »¹⁰⁶⁴ Il fallut attendre les débats de la fin janvier 1987 devant le Committee on Foreign Relations du Sénat pour qu'un représentant du Département d'Etat réponde spécifiquement à une accusation concernant les Contras et s'exprime ouvertement sur le sujet des méthodes utilisées par ces derniers dans leur combat contre les Sandinistes.

Cet échange eut lieu entre Zorinsky, sénateur du Nébraska, et Abrams, assistant du secrétaire

¹⁰⁶² "U.S. Policy Toward Nicaragua: Aid to Nicaraguan Resistance Proposal", Committee on Foreign Relations, Feb. 27, Mar. 4, 1986. (mettre guillemets français)

¹⁰⁶³ Le Sénateur Dodd affirma que les Etats-Unis « *wrote and distributed terrorist manuals but called them something else* ». Quelques minutes plus tard le sénateur Weicker déclara : « Last year the administration announced with some fanfare that the US was cracking down on terrorism – meaning those who terrorize the US and its citizens. The hypocrisy may have been lost on many in our government and some of our people. But *the hypocrisy that comes when we promote terrorism in Central America* by working to overthrow the Nicaraguan Government was not lost on other Governments or the majority of our people and the people of the world. » U.S. Policy Options with Respect to Nicaragua and Aid to the Contras, Committee on Foreign Relations, Senate, Jan. 28, Feb. 5, 1987. En mars 1987, Pell expliqua son opposition à l'aide aux Contras de la manière suivante : « I disapprove of terrorism, and I believe that in supporting the Contras we are supporting armed terrorists, people who are using indiscriminate acts of violence to change the policy of their government. » *Congressional Record, Senate, March 18, 1987*. Leach, sénateur de l'Iowa, déclara lui le 15 juin 1987 : « *Legality aside, it would appear hypocritical for the United States to charge the Nicaraguan Government with the export of subversion and terrorism if, in fact, the United States is engaged in much the same type of activity against other nations, such as Nicaragua*. Such actions, when undertaken by a superpower such as the United States, are no less illegal under international law than when undertaken by a much smaller and poorer nation like Nicaragua. » *Congressional Record, Senate, June 15, 1987*.

¹⁰⁶⁴ U.S. Policy Options with Respect to Nicaragua and Aid to the Contras, Committee on Foreign Relations, Senate, Jan. 28, Feb. 5, 1987. Leach, toujours le 15 juin 1987, expliqua que l'Amendement proposé par Harkin et Oberstar et selon lequel « None of the funds provided in this Act may be used by the Central Intelligence Agency or the Department of Defense to furnish military equipment, military training or advice, or other support for military activities, to any group or individual, not part of a country's armed forces, for the purpose of assisting that group or individual in carrying out military activities in or against Nicaragua » était « specifically directed against the type of activity which has been widely reported in the US press and on which the administration refuses to comment. » *Congressional Record, Senate, June 15, 1987*.

d'état aux affaires internationales, le Démocrate posant la question suivante :

My definition of « terrorism, » state-sponsored terrorism, is when one nation supports acts of violence to change the policy of another nation. I am sure that we would all agree on that definition. In what way does the conduct of the Contras differ from those of terrorists¹⁰⁶⁵?

Dans un premier temps, Abrams répondit en faisant référence, comme les sénateurs Rudman et Steven lors des débats sur l'amendement Dodd, à la situation en Afghanistan :

I think I would turn the question around and ask in what way does it differ from that of, let us say, the Afghan rebels. *The Afghan rebels are fighting to regain their country; so are the Nicaraguan rebels*¹⁰⁶⁶.

Au vu de cette réponse, Abrams semblait donc suggérer que les Contras n'étaient pas des « terroristes » puisqu'ils combattaient, au même titre que les Moudjahidines, « pour la liberté », une position qui fut confirmée lorsque Zorinsky lui demanda plus spécifiquement : « *In what way does their conduct differ from that of what we would call terrorists ?* »

*Well, I don't see that it has anything to do with terrorism whatsoever. What it has to do with, it seems to me, is the right of a people to rise up in arms against a Communist government which is oppressing it. This is a Communist group which has no legitimacy. They will not submit themselves to the people of Nicaragua in free elections, sponsored by Contadora or anybody else, because they know they are going to lose. What you have, in effect, is a reign of terror. There is a reign of terror in Nicaragua. [The Sandinista government is] refusing to allow political opposition, what they have done is to produce military opposition. I think it is very much in line with the right of any people to rise up against oppression. These are Nicaraguans who are fighting. Let's remember that these are Nicaraguans who are volunteering to risk their lives to try to reclaim their country. I don't think that is terrorism. I think that is a fight for liberty*¹⁰⁶⁷.

Le sénateur démocrate persévéra cependant, déclarant :

Maybe it depends on which way you look at it. But to my mind, when the instances that have taken place in Nicaragua, from valid reports I think we can agree on – where buses have been attacked or land mines left in the road, things of that sort – that is indiscriminate violence, it seems to me. You don't know who is going to step on a land mine¹⁰⁶⁸.

Suite à cette remarque, l'assistant du Secrétaire d'état aborda explicitement le sujet des méthodes utilisées par les Contras :

¹⁰⁶⁵ « U.S. Policy Options with Respect to Nicaragua and Aid to the Contras », Committee on Foreign Relations, Senate, Jan. 28, Feb. 5, 1987.

¹⁰⁶⁶ Zorinsky et Adams étaient en désaccord sur l'étendue exacte de la présence militaire des forces « communistes » au Nicaragua, et donc de la validité d'un parallèle entre ce pays et l'Afghanistan. Ni l'un ni l'autre n'aborda le sujet des méthodes utilisées par les Contras ou les Moudjahidines. Sur ce tout dernier point, voir « U.S. Policy Options with Respect to Nicaragua and Aid to the Contras, Committee on Foreign Relations », Senate, Jan. 28, Feb. 5, 1987.

¹⁰⁶⁷ « U.S. Policy Options with Respect to Nicaragua and Aid to the Contras », Committee on Foreign Relations, Senate, Jan. 28, Feb. 5, 1987.

¹⁰⁶⁸ « U.S. Policy Options with Respect to Nicaragua and Aid to the Contras », Committee on Foreign Relations, Senate, Jan. 28, Feb. 5, 1987.

I agree with that. *I think the land mine thing is a good example. But one should pursue it. We know, for example, and the New York Times has recently reported in detail about this, about the extensive use of indiscriminate land mining, pressure-detonated land mines by the Communist guerrillas in El Salvador who are fighting President Duarte's government. We don't know about that in Nicaragua.* [I] discussed the question of the use of pressure-detonated land mines with the Contras. *What they say is they do not do that. They have command-detonated land mines. They have some pressure-detonated land mines, which they use carefully. And they have stated to me that they are going to alert the people of Nicaragua through the radio, Radio Liberacion, to where those mines are going to be placed. I do not think that it is fair to say they are using them indiscriminately*¹⁰⁶⁹.

Il s'agit là d'une des très rares occasions ayant vu un représentant de l'exécutif faire référence explicitement aux méthodes de combat des Contras. La réponse d'Adams se limita cependant à la seule question de l'usage de mines explosives, un domaine très restreint qui lui permettait à la fois de disculper les Contras puisque ceux-ci utilisaient selon lui ce type très spécifique de mines, et de retourner les accusations de « terrorisme » portées par le sénateur démocrate contre le FMLN. Dans ce qui constitue peut-être la seule et unique tentative, de la part d'un représentant de l'exécutif, de défendre l'idée selon laquelle les méthodes des Contras ne relevaient pas du « terrorisme », l'argument d'Adams se limita donc à affirmer que les alliés des Etats-Unis ne faisaient pas un usage indiscriminé des mines explosives. Sur toutes les autres exactions commises par les Contras, le silence de l'exécutif demeurait toujours aussi total, rappelant là le silence du président Reagan dans ces propres discours sur le conflit au Nicaragua, le seul argument avancé étant que les Contras n'étaient pas des « terroristes » puisqu'ils luttèrent contre un régime régnant par la « terreur » et avaient donc le droit de se soulever contre celui-ci et de « combattre pour leur liberté ».

Specter avait expliqué que l'amendement Dodd était inutile puisqu'il n'était pas dans les intentions de l'exécutif de sponsoriser des actes de « terrorisme », parce que les Etats-Unis n'étaient pas connus pour recourir au « terrorisme », parce qu'il était très probable que des actes « terroristes » ne soient commis dans le futur et parce que, lorsque de tels actes étaient effectivement commis, le Sénat avait démontré qu'il était prêt à agir et à affirmer sa désapprobation auprès de l'exécutif. Cet argument ne prétendait donc aucunement nier le caractère « terroriste » de certaines méthodes utilisées par les Contras, mais suggérait plutôt que l'amendement Dodd n'était pas utile ou nécessaire. Rudman et Stevens avaient quant à eux admis explicitement que les Contras recouraient bel et bien parfois au « terrorisme ».

¹⁰⁶⁹ « U.S. Policy Options with Respect to Nicaragua and Aid to the Contras », Committee on Foreign Relations, Senate, Jan. 28, Feb. 5, 1987.

Si le premier rejeta l'amendement Dodd, c'était parce qu'il aurait eu pour conséquence immédiate de mettre fin à toute l'aide aux Contras alors qu'il n'était clairement pas dans l'intention de l'exécutif de sponsoriser des actes « terroristes ». Le second s'y opposa parce qu'adopter un tel amendement équivaldrait à admettre face au monde entier que les Etats-Unis avaient sponsorisé le « terrorisme », une proposition qu'il considérait comme insultante, parce que la définition utilisée dans cet amendement était inacceptable car n'ayant pas été élaborée pour traiter de conflits comme celui du Nicaragua, et parce que les Contras, comme les Moudjahidines, étaient des « combattants de la liberté » et méritaient donc bien d'être soutenus par les Etats-Unis.

L'opposition à l'amendement Dodd fut donc justifiée par plusieurs arguments différents, mais il en est un que pas un seul Républicain ne mit en avant, à savoir que les Contras ne recouraient tout simplement pas à des méthodes relevant du « terrorisme ». Notamment, aucun Républicain ne se proposa donc, devant le Congrès, de défendre les Contras en arguant que la preuve du caractère non « terroriste » du combat qu'ils menaient au Nicaragua pouvait être apportée très simplement par une étude des méthodes qu'ils employaient sur le terrain. Ainsi, aucun élu républicain, et aucun représentant de l'exécutif, ne proposa jamais, devant la Chambre ou devant le Sénat, l'argument avancé par Shultz lors de la Conférence de Washington, à savoir que les Etats-Unis pouvaient avec certitude clamer que les Contras n'étaient pas des « terroristes » et étaient donc dignes de leur soutien « parce qu'ils ne capturaient et ne tuaient pas de jeunes enfants » ou « parce qu'ils n'organisaient pas d'exécutions massives ».

Contrairement au Secrétaire d'état, qui défendit une telle position dans un discours officiel, les sénateurs républicains s'exprimaient dans le contexte de débats législatifs avec leurs opposants politiques. Lorsqu'il prononçait un discours officiel, Shultz s'exprimait souvent devant un auditoire tout acquis à sa cause. Surtout, il s'agissait là d'un contexte d'énonciation à sens unique, son auditoire n'ayant que très rarement l'occasion de lui poser des questions ou encore moins d'offrir une critique argumentée de ses positions. Lors des débats au Sénat par contre, les sénateurs républicains devaient répondre à des arguments, voire des accusations, très spécifiques de la part de leurs opposants politiques.

Chaque contexte d'énonciation s'accompagnait donc d'exigences de véracité et de précision profondément différentes conduisant à la production de discours tout aussi différents, une dynamique que l'on retrouve à l'œuvre si l'on compare les positions défendues par Rudman,

Steven et Specter lors des débats sur l'amendement Dodd et celles défendues par le gouvernement Reagan lorsqu'il s'agissait de déterminer la nature exacte du rôle de l'Union Soviétique dans le « terrorisme international ».

Dans le premier cas, c'est-à-dire lorsqu'il s'agissait de débattre du « terrorisme » d'un groupe soutenu par les Etats-Unis, Stevens affirma que, même si les Contras avaient en effet recours au « terrorisme », il était évident que l'intention du gouvernement américain n'avait pas été de soutenir des actes « terroristes », et critiqua l'utilisation d'une définition du « terrorisme » qui n'était pas adaptée à un conflit révolutionnaire de type « guerrilla ». Dans le deuxième cas, comme par exemple lors d'auditions devant le Committee on Foreign Relations du Sénat du 10 juin 1981, Richard Kennedy, le Sous-secrétaire d'état pour la gestion, expliqua au contraire :

Revolutionary groups and movements of national liberation supported by the USSR often have used terrorism in advancing their objectives. In addition to that, the USSR supports a number of governments and organizations which directly aid purely terrorist groups. This support has included, either directly or indirectly, the provision of training, funds, and weapons. [...] The Soviets have tried to avoid involvement in specific terrorist acts so far as we can see. But in our view they cannot escape their responsibility for the terrorism carried out by their surrogates and those whom they support¹⁰⁷⁰.

Dans le premier cas Stevens s'efforça, malgré les questions très spécifiques de Dodd, de ne pas s'exprimer sur le sujet des méthodes utilisées par les Contras et mit au contraire l'accent aussi souvent que possible sur le fait que ceux-ci luttèrent pour la liberté. Dans le deuxième cas, Moss se fit l'écho d'une position partagée par l'ensemble des experts et élus s'étant exprimés devant le Comité Denton, à savoir la campagne de manipulation du langage à laquelle se livrait l'Union Soviétique, et déclara :

Of course, if we rely upon rhetorical and emotional language, talking about freedom fighters and guerrillas and liberation movements, without reference to their methods, we can end up in a situation where the Soviets can say: « We don't support terrorists. We support liberation movements. [...] What are these national liberation groups that the Soviet Union publicly says it supports? I would contend that many of them practice terrorist methods. The Soviets do not like to talk about supporting terrorist movements. Obviously not. That is an embarrassing fact, and one that they quite clearly do not wish to admit. [...] They talk about supporting liberation movements¹⁰⁷¹.

Le Sénateur Denton, si prompt à condamner le « terrorisme » de l'Union Soviétique et dont la définition du « terrorisme » était, quand il s'agissait de l'appliquer aux ennemis des Etats-Unis,

¹⁰⁷⁰ Hearing before the Committee on Foreign Relations, First Session on S. 873: A Bill to Strengthen Federal Programs and Policies for Combating International and Domestic Terrorism. S.381-26.

¹⁰⁷¹ S 521-24.

des plus large puisqu'elle incluait notamment la fameuse offensive du Tet lors de la guerre du Vietnam, vota contre l'amendement Dodd et contre la résolution du 9 avril sur le minage des ports du Nicaragua. Lors des débats sur l'amendement Dodd, il demeura silencieux et ne proposa donc aucun argument expliquant son vote. Suite à son vote sur la résolution du Sénateur Kennedy par contre, il fut le seul républicain à prendre la parole pour justifier cette décision, son explication étant axée dans sa totalité sur ce qu'il considérait être une dangereuse tendance de la part du législatif à empiéter sur un domaine qui relevait du seul pouvoir de l'exécutif. Il ne fit pas la moindre mention de la nature particulièrement violente des actes en question et passa donc sous silence la question de la nature potentiellement « terroriste » de ceux-ci.

Lors des débats sur l'amendement Dodd, les démocrates n'avaient pas manqué de dénoncer l'hypocrisie d'une opposition républicaine au « terrorisme » qui fermait les yeux dès que ce « terrorisme » était pratiqué par un allié des Etats-Unis, ni de critiquer le sénateur Stevens pour avoir justifié le « terrorisme » des Contras en utilisant un argument que Démocrates comme Républicains avaient de tout temps dénoncé comme profondément immoral lorsqu'il était utilisé par leurs ennemis, et notamment les palestiniens, pour justifier leur propre « terrorisme ». Mais quand il s'agit de débattre du conflit en Afghanistan les Démocrates allaient se révéler tout aussi prêts que les Républicains à oublier leur opposition à toutes les formes de « terrorisme », à faire fi du caractère potentiellement « terroriste » des méthodes utilisées par les alliés des Etats-Unis, et à axer leur discours sur une seule et unique question, celle de la moralité évidente d'un combat contre les forces « totalitaires » soviétiques, c'est-à-dire d'un combat pour la liberté.

III.2. Afghanistan : absence totale de la question du « terrorisme » (1983-1986)

Suite à l'invasion de l'Afghanistan par les troupes soviétiques en décembre 1979 les Etats-Unis lancèrent ce qui allait devenir l'opération secrète la plus ambitieuse de leur histoire, une opération impliquant des pays aussi différents que le Pakistan, l'Arabie Saoudite, la Chine, l'Egypte et Israël et qui vit quelques 2 ou 3 milliards de dollars trouver leur chemin, entre 1980 et 1990, vers les montagnes afghanes. Tout au long de cette période, le président Reagan applaudit le courage des Moudjahidines et les qualifia de « combattants de la liberté » et « d'équivalents des pères fondateurs américains » mais il ne fit jamais de référence explicite à une quelconque aide matérielle américaine à ces derniers. En Afghanistan, les Etats-Unis se

trouvaient pour la première fois depuis le début de la Guerre froide en position de frapper les forces armées soviétiques elles-mêmes, mais afin d'éviter toute escalade entre les deux superpuissances, le rôle américain se devait de demeurer discret et relever de la « dénéigation plausible ». Comme l'écrit George Crile, décrivant la position de la CIA sur le sujet :

Plausible deniability was critical, [...] it was in effect an unstated bargain with the Soviets. The Soviets would not invade Pakistan if the United States concealed its hand. And the American public did not want to take responsibility for defending Pakistan¹⁰⁷².

Sur le terrain, cet objectif fut facilité par la répartition des tâches sur laquelle Carter et Zia, le président pakistanais, s'étaient entendus suite à l'invasion soviétique. Les Etats-Unis seraient en charge de fournir fonds et matériel militaire, mais ce serait le Directorate for Inter-Services Intelligence pakistanais (ISI) qui s'occuperait de leur distribution, essentiellement à 7 groupes de Moudjahidines sélectionnés également par l'ISI, et qui s'occuperait de la liaison au jour le jour avec les combattants afghans. Les Etats-Unis utiliseraient leur stock d'armes confisquées à travers le monde et n'enverraient que des armes d'origine non-américaine, permettant au Pakistan à son tour de nier officiellement tout soutien matériel aux Moudjahidines.

Alors que l'exécutif s'attachait à maintenir le secret sur l'aide aux Moudjahidines, le Congrès américain fit preuve d'un activisme probablement unique dans l'histoire de la politique étrangère américaine tant par ses déclarations publiques de soutien aux « combattants de la liberté » afghans, sous l'impulsion notamment de Tsongas, que par le rôle direct qu'il allait jouer dans l'armement de ces derniers, un domaine où un autre Démocrate, le texan Charlie Wilson, joua un rôle fondamental.

Début mars 1982, le Congrès américain proclama le 21 mars 1982 « Jour de l'Afghanistan », comme « a day to commemorate the struggle of the people of Afghanistan against the occupation of their country by Soviet forces¹⁰⁷³ », une déclaration renouvelée année après année jusqu'au départ des troupes soviétiques. En octobre 1983, le sénateur Tsongas, Démocrate du Massachussets¹⁰⁷⁴, proposa une résolution intitulée « Urging Support for the People of Afghanistan in their Struggle for Freedom » qui se proposait d'aller bien plus loin et d'officialiser la volonté du Congrès non seulement de soutenir verbalement les Moudjahidines mais également de leur apporter une assistance matérielle :

¹⁰⁷² George Crile, *Charlie Wilson's War* (NY: Grove Press, 2003) 210.

¹⁰⁷³ Senate Joint Resolution 72, Afghanistan Day, adoptée le 10 mars 1982.

¹⁰⁷⁴ Cette résolution fut co-sponsorisée par des Démocrates et des Républicains : Kasten, Inouye, D'Amato, Leahy, Rudman, DeConcini et Specter.

It should be the policy of the United States: (1) to encourage and support the people of Afghanistan in their struggle to be free from foreign domination; (2) to provide the people of Afghanistan if they so request, with material assistance, as the US considers appropriate, to help them fight effectively for their freedom; (3) to pursue a negotiated settlement of the war in Afghanistan, based on the total withdrawal of Soviet troops and the recognition of the inalienable right of the Afghan people to choose their own destiny free from outside interference or coercion, so that the four million Afghan refugees can return to their country in safety and in honor¹⁰⁷⁵.

Un an plus tard, c'est une version modifiée de cette résolution qui fut adoptée, les 3 et 4 octobre 1983, à l'unanimité par le Sénat puis par la Chambre des représentants, où elle avait été sponsorisée par un Républicain de Pennsylvanie, Ritter. Pour l'exécutif, et notamment le Département d'Etat et la CIA, il était en effet crucial que les Etats-Unis puissent continuer à « nier de manière plausible » être impliqués directement dans ce conflit militaire¹⁰⁷⁶, le texte final stipulant donc simplement que la politique des Etats-Unis devait être de « support effectively the people of Afghanistan in their fight for freedom¹⁰⁷⁷ », sans faire la moindre référence à l'assistance matérielle aux Moudjahidines.

Dans les années suivantes, de nombreux élus du Congrès se plainquirent de cette position « entre-deux-chaises » de l'exécutif, estimant que les Etats-Unis avaient le devoir d'affirmer de manière ouverte et officielle leur soutien aux Moudjahidines. En mai 1985, par exemple, lors d'auditions sur la politique américaine envers les mouvements insurrectionnels anti-communistes, le Sénateur D'Amato déclara :

[The United States has] a moral imperative to assist the Afghan people in their monumental struggle for survival in their fight against the Soviet incorporation. The United States would be remiss for not coming to their aid. [...] *One of the most convoluted theories that I have seen practiced is the State Department's opposition to overt aid to Afghanistan. If we are going to claim the moral leadership of the world in aiding, particularly use the Afghan stance as an example, we had better be able to come up front. [We] are sending the wrong signal to freedom fighters throughout the world, particularly those who may not understand what we are doing in a nonvisible manner*¹⁰⁷⁸.

¹⁰⁷⁵ *Congressional Record*, Senate, 6 octobre 1983.

¹⁰⁷⁶ Alan J. Kuperman, « The Stinger Missile and US Intervention in Afghanistan, » *Political Science Quarterly* 114 2 (Summer 1999): 225. A partir de la fin 1985, l'exécutif américain allait être progressivement plus ouvert quant au rôle américain dans le soutien matériel aux Moudjahidines, sans jamais toutefois que cette politique ne soit explicitement officialisée.

¹⁰⁷⁷ Ces modifications furent adoptées sans donner lieu à aucune discussion explicite devant le Sénat ou la Chambre. *Congressional Record*, Senate and House, 3 et 4 octobre 1984.

¹⁰⁷⁸ Dans sa réponse écrite au sénateur D'Amato, le Département d'Etat défendit le caractère « secret » de l'aide américaine en expliquant : « Specific political considerations [are] affecting our policy towards Afghanistan. The circumstances in each country must be considered separately, so any comparisons with other countries is unhelpful. ». « US Policy Toward Anti-Communist Insurgencies », Hearing before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States, Special Hearing, May 8, 1985, S 181-10.

Malgré ces désaccords avec l'exécutif quant au bienfondé de maintenir le silence officiel sur le soutien matériel aux Moudjahidines, dans leurs discussions sur la situation en Afghanistan les élus de la Chambre et du Sénat s'attachèrent à ne jamais mentionner explicitement le rôle joué par les Etats-Unis dans ce conflit, et ne dirent notamment rien sur le rôle activiste assez paradoxal, joué par le Congrès dans ce domaine, sous l'impulsion notamment de Wilson, le représentant démocrate du Texas, Comme le note Galster :

*Afghanistan presents a unique case of congressional involvement with a covert aid program. Whereas a divided Congress often impeded the Reagan Administration's efforts to aid the contras in Nicaragua, congressional hard-liners, riding a wave of bipartisan support, consistently and successfully pushed for more covert funding for the Afghan rebels than the White House ever requested*¹⁰⁷⁹.

III.2.1 L'absence de débat sur les méthodes des Moudjahidines

Tout au long des années 1980, les débats sur le conflit afghans furent marqués par un consensus total en faveur de ceux que Démocrates et Républicains appelèrent d'une seule voix les « combattants de la liberté ». Ce consensus tant politique que rhétorique était aux antipodes donc des désaccords profonds qui marquaient à la même époque les débats sur l'aide américaine aux Contras, et se traduisit notamment, du côté des Démocrates, par la disparition totale d'un sujet sur lequel ils n'avaient cessé d'insister lorsqu'ils expliquaient leur opposition à l'aide aux Contras, à savoir la question des méthodes employées par les « combattants de la liberté » afghans. Lorsqu'il avait annoncé son texte de résolution en octobre 1983, Tsongas avait déclaré :

The Mujahideens are extraordinary in their bravery, resourcefulness and unbreakable morale. Their struggle to be free from foreign domination is a timeless and universal theme. [This resolution would state that] the US Congress has not forgotten their struggle, that their pursuit of freedom is admire and supported by the United States [and] *state clearly that Congress supports sending material assistance to the freedom fighters*¹⁰⁸⁰.

Le 4 octobre 1984, jour de l'adoption de la Résolution 74, Broomfield, représentant républicain du Michigan, déclara :

Afghan freedom fighters – in the face of an immensely powerful Soviet military machine – battle on in a tenacious effort to win freedom from harsh foreign domination. The difficult struggle for the liberation of Afghanistan deserves the support of all who recognize the value of freedom and

¹⁰⁷⁹ Steve Galster, *Volume II: Afghanistan : Lessons from the Last War. Afghanistan: The Making of U.S. Policy, 1973-1990*, October 9, 2001, The National Security Archive, accessible en ligne à : <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB57/essay.html> (date de dernière consultation:15/ 06 /2010).

¹⁰⁸⁰ *Congressional Record*, Senate, 6 octobre 1983.

self-determination¹⁰⁸¹.

Ce jour-là, le seul représentant à faire référence au « terrorisme » fut Lagomarsino, représentant républicain de la Californie, qui déclara :

The American people would be shocked if they really knew the extent to which the Soviets have resorted to terrorism and genocide in their unsuccessful attempt to break the will of the Afghan people and fighters. Toys laden with mines, which are designed for only one purpose – to maim innocent children – are causing massive and untreatable wounds in hundreds of Afghan children; the use of chemical weapons, including poison gases, against innocent villagers for the sole purpose of terrorizing the unsuspecting populace; high altitude carpet bombings; these are all symbols of Soviet power in their violent campaign in Afghanistan¹⁰⁸².

Lors des débats du Comité aux Affaires Etrangères de la Chambre sur la situation en Afghanistan le 1^{er} mai 1986, Solarz affirma :

I doubt in the history of national resistance movements that there has ever been a more determined or more valiant resistance movement than the one which is now underway in Afghanistan. It is impossible for anybody familiar with what is happening not to have a great sense of outrage over what the Soviets have done and are doing, and a great sense of sympathy for the Afghan people, who have suffered so much, as well as admiration for their extraordinary courage. I don't think there are too many other peoples around the world that would have been capable of this kind of sustained resistance¹⁰⁸³.

Solarz, qui s'était opposé à l'aide aux Contras en arguant notamment de la nature « terroriste » de leurs méthodes, utilisa le terme de « terreur » à une seule reprise mais pour faire référence uniquement aux méthodes des forces soviétiques contre la population civile afghane¹⁰⁸⁴. Ainsi, lors des débats sur la situation en Afghanistan les élus de la Chambre et du Sénat, qu'ils soient Démocrates ou Républicains, firent le silence absolu sur la question des méthodes utilisées par les Moudjahidines et, plus spécifiquement, sur leur nature potentiellement « terroriste ». Lors du second mandat Reagan, la question du « terrorisme » ne fit son apparition dans des discussions sur l'aide américaine aux Moudjahidines qu'à une seule reprise lorsque, le 7 mai 1986, DeConcini, sénateur démocrate de l'Arizona, proposa un amendement intitulé « Restriction on

¹⁰⁸¹ *Congressional Record*, House, 4 octobre 1984.

¹⁰⁸² *Congressional Record*, House, 4 octobre 1984.

¹⁰⁸³ Le même jour, Lagomarsino déclara quant à lui : « One journalist who traveled with the freedom fighters in Kabul equated them to the freedom fighters of the French resistance in World War II. We don't know, I think, what kind of government the mujahedin would establish in a liberated Afghanistan, and our goal is not to dictate that as the Soviets do. I have been informed by the Mujahedin leaders that they are striving for an Islamic neutral Afghanistan aligned with neither the West nor the East that is based on the popular desires of the Afghan people. » The Situation in Afghanistan, Hearing before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 1 mai 1986, H 381-65.

¹⁰⁸⁴ Le représentant démocrate déclara : « One-third of the population of Afghanistan has been forced to go into exile in order to escape the persecution and campaign of terror being waged by the Soviet Army in Afghanistan. » H 381-65.

transfer of Stinger missiles » visant à s'assurer que ces missiles ultra-perfectionnés ne tombent aux mains de personnes autres que leurs destinataires officiels¹⁰⁸⁵.

III.2.2 Une exception toute relative : le transfert des Stingers aux Moudjahidines et le risque « terroriste »

La décision américaine de fournir des missiles Stinger aux Moudjahidines afin de leur permettre de se défendre contre les hélicoptères Hind soviétiques fut le résultat d'un long processus ayant impliqué de nombreux acteurs différents comme la CIA, le Département d'Etat mais aussi et surtout Wilson, le représentant démocrate du Texas et membre du tout-puissant House Intelligence Committee¹⁰⁸⁶.

En 1984, le Pakistan et les Etats-Unis avaient décidé de fournir aux Moudjahidines des canons Oerlikon qui, beaucoup trop lourds et difficiles à manier dans les montagnes afghanes, s'avèrent militairement inefficaces. Ils avaient par contre l'avantage d'être produits en Suisse et donc de maintenir la posture de « plausible deniability », ce qui ne fut plus le cas à partir du moment où, pour la première fois dans l'histoire d'une « covert operation » de la CIA, la décision fut prise de fournir des armes fabriquées aux Etats-Unis, en l'occurrence les missiles sol-air Stinger¹⁰⁸⁷.

En proposant son amendement, DeConcini souhaitait s'assurer que les Stingers promis par le gouvernement américain aux Moudjahidines mais aussi aux forces de l'UNITA en Angola ne tombent pas aux mains de « terroristes » qui pourraient les utiliser contre des avions de ligne :

Just recently at the economic summit in Tokyo homemade rockets were fired by a terrorist group at the building where the leaders of seven Western democracies were meeting. A misplaced or stolen Stinger missile would give this terrorist group an increased 4 to 5 mile range, climbing 4,500 feet. [Such a scenario would be] increasingly possible as the United States supplies Stinger missiles to resistance forces around the world¹⁰⁸⁸.

¹⁰⁸⁵ Cet amendement commençait de la manière suivante : « no STINGER anti-aircraft missiles may be sold, donated, or otherwise provided, directly or indirectly, to democratic resistance forces in Afghanistan and Angola unless the President certifies to the Congress that the proposed recipient has agreed to the following conditions. »

Congressional Record, Senate, 7 mai 1986.

¹⁰⁸⁶ Alan J. Kuperman, « The Stinger Missile and US Intervention in Afghanistan », *Political Science Quarterly* 114 2 (Summer, 1999): 222. Voir aussi Crile, *Charlie Wilson's War*, et Galster, *Volume II: Afghanistan*.

¹⁰⁸⁷ Voir Galster, *Volume II: Afghanistan*. Pour des débats sur le bienfondé d'introduire le Stinger et donc de mettre en péril la posture de « plausible deniability » ; voir par exemple *Congressional Record*, Senate, 7 mai 1986 ou « Implementation of the Helsinki Accords », Hearings before the Commission on Security and Cooperation in Europe, 4 décembre 1985, J 891-5.

¹⁰⁸⁸ Le Sénateur démocrate nota également que la vente de Stingers à des Etats était conditionnée à la mise en place

Pour DeConcini, ce risque s'inscrivait dans un contexte où les Etats-Unis étaient en train de devenir la cible privilégiée du « terrorisme », comme l'indiquaient l'attentat contre la discothèque La Belle à Berlin, l'explosion d'un avion de la TWA ou les propos anti-américains récents du Colonel Kadhafi et d'Abu Nidal. Au cours de ces discussions, DeConcini utilisa à de multiples reprises les termes de « rebels » et de « freedom fighters » pour faire référence aux Moudjahidines, et ne suggéra à aucun moment que leur accès à des missiles Stingers poserait en lui-même un quelconque danger « terroriste. » C'était en effet uniquement s'ils tombaient aux mains de Palestiniens, de groupes proches de Khadafi, de l'Iran, de Cuba ou de l'Union Soviétique que de tels missiles poseraient un danger « terroriste » :

I adamantly support the rebels' struggle against the Russians. [However] many of the rebels are a lot closer politically and religiously to Iran's Ayatollah Khomeini. [The United States should] provide adequate assistance for freedom fighters while not endangering American freedom abroad and at home. *We simply cannot tolerate a world where the Qadhafis and the Arafats can give a few terrorists the power to paralyze cities and kill thousands of innocent victims that do not accede to their demands*¹⁰⁸⁹.

Deux des sénateurs républicains les plus influents dans le domaine des affaires étrangères, Goldwater et Lugar, s'élevèrent en opposition à l'amendement. Le premier expliqua qu'il n'était pas approprié de la part du Sénat de débattre d'un sujet aussi sensible, et il minimisa les dommages pouvant être causés par un Stinger¹⁰⁹⁰. Le second insista sur l'avantage bien réel qu'une telle arme pouvait donner aux « freedom fighters » puis expliqua qu'en adoptant un tel amendement le Sénat outrepasserait les pouvoirs lui étant arrogés par la Constitution en matière de politique étrangère¹⁰⁹¹. Ni Lugar ni Goldwater ne firent par contre mention de la question qui était pourtant au cœur même de l'amendement proposé par DeConcini, à savoir la possibilité que

de mesures de sécurité des plus draconiennes, mais que le gouvernement Reagan n'avait pas jugé nécessaire d'imposer de telles conditions dans le cas de l'UNITA et des Moudjahidines, puis ajouta : [We] cannot afford to let these particular missiles, the ultimate terrorist weapon, slip into the wrong hands. » *Congressional Record*, Senate, 7 mai 1986.

¹⁰⁸⁹ Kassenbaum, sénatrice démocrate du Kansas, défendit des positions similaires : « The danger of this weapon falling into terrorist hands is escalated in the case of sending these weapons to rebel groups. » *Congressional Record*, Senate, 7 mai 1986 *Congressional Record*, Senate, 7 mai 1986.

¹⁰⁹⁰ Goldwater déclara : « Every country that I know of in the civilized and some of the uncivilized world have shoulder-borne weapons that can be fired the same as a Stinger. » *Congressional Record*, Senate, 7 mai 1986.

¹⁰⁹¹ Lugar expliqua que « this particular amendment proposes actions that are best left to the discretion of the Chief Executive. » Pour le sénateur républicain en effet un tel amendement était problématique car il suggérait que la branche législative serait « responsible for the conduct of US foreign policy, the specific tactics to pursue and the weapons that are to be used. » *Congressional Record*, Senate, 7 mai 1986.

ces Stingers pourraient être utilisés pour la perpétration d'actes « terroristes¹⁰⁹² ». Quelques minutes plus tard, le Sénat décida par 63 voix contre 34 de « mettre de côté » (*table*) cet amendement.

Suite à ces discussions, la question du « terrorisme » disparut à nouveau totalement des discussions du Congrès américain sur la situation en Afghanistan, démocrates et républicains continuant à encenser les « combattants de la liberté » sans ne jamais rien dire des méthodes utilisées par ceux-ci dans leur combat contre l'envahisseur soviétique et ses alliés afghans. Du côté démocrate, ce silence sur la nature potentiellement « terroriste » de certaines méthodes utilisées par les Moudjahidines semblait bien peu compatible avec leur discours sur l'immoralité des méthodes « terroristes » des Contras et leur rejet de la position républicaine selon laquelle ces derniers méritaient le soutien des Etats-Unis puisqu'ils étaient, comme les Moudjahidines, des « combattants de la liberté », une contradiction à laquelle Joe Biden, sénateur démocrate du Massachussets, fit implicitement référence lors d'un échange avec Dodd en avril 1984.

III.3 Les Contras, les Moudjahidines : compartimentation des discours démocrates

En proposant son amendement en avril 1984, Dodd avait suggéré d'utiliser la définition du « terrorisme » utilisée par le Département d'Etat dans son rapport annuel intitulé *Patterns of Terrorism*. Pour les supporters démocrates de cet amendement, les méthodes utilisées par les Contras correspondaient à cette définition et devaient donc être condamnées par les Etats-Unis mais comme le nota le sénateur Biden une telle logique risquait de placer le Sénat dans une position bien délicate puisqu'il en était probablement de même pour certaines méthodes utilisées par les Moudjahidines en Afghanistan. Prenant la parole après que les sénateurs Pell, Kennedy et Tsongas aient tous apporté leur soutien enthousiaste à l'amendement Dodd, Biden déclara :

I think I am going to support the Senator's amendment. But I am not sure how the definition read is different than war. Is war terrorism? The second question I have, and I would like an answer because I think on some occasion that there is a requirement for government to be able to retain for itself the right to support or engage in covert activity. And I suspect we all do at some point. Now, is there any covert activity that is not a terrorist activity anywhere in the world¹⁰⁹³?

¹⁰⁹² Comme le note Kuperman, selon l'*Agence Tass* un avion de ligne fut détruit en plein vol par un missile Stinger en février 1967 et un autre en juin de la même année, coûtant respectivement la vie à 36 et 53 passagers. Kuperman, *The Stinger Missile*, 257. Ces incidents ne furent jamais mentionnés lors des débats du Congrès sur la situation en Afghanistan.

¹⁰⁹³ *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

Dodd ayant expliqué que son amendement ne couvrirait pas ces actes prenant pour cible des infrastructures militaires¹⁰⁹⁴, son collègue du Delaware rétorqua qu'une telle définition du « terrorisme » pouvait elle aussi placer le Sénat dans une position inconfortable et ce, pour deux raisons principales : parce qu'elle signifierait que de nombreuses activités de la période de la Révolution américaine seraient a posteriori qualifiées de « terroristes », mais aussi et surtout parce que les Moudjahidines ne se limitaient aucunement à attaquer des cibles purement militaires et devraient donc eux aussi être considérés comme des « terroristes » :

Mr. President, the reason I ask the question is I think it is important that we make it pretty clear we do not like what is being done – that is implicit in this amendment – by the Contras in Nicaragua. But, on the other hand, *I do not want to be part of setting a precedent that would, in fact, have made the American Revolution a terrorist activity.* We did not only move against armies in the American Revolution. We did everything from disrupting ships and dumping tea into harbors to blowing up commercial facilities. Minutemen were running around doing silly things like that. I do not think we would want to say they were terrorist. [...] The point that I want to make clear [...] is that I am going to support the Senator's amendment. *But to support this amendment does not mean that one would automatically have to be consistent in the future in being opposed to any covert activity anywhere in the world.* That is the only point I want to make. I know the Senator from Massachusetts is very concerned. Without going into a lot of detail about the situation in Afghanistan, the situation in Afghanistan is that the rebels, the people of Afghanistan are trying to throw off the yoke of the Soviet Union that has been thrust upon them. *They are engaged in activities which by the State Department definition is terrorism. They are targeting folks. They « ain't » just targeting military places. They are going after the infrastructure. They are hitting everything from ammunition depots to anybody who walks and looks like a Russian*¹⁰⁹⁵.

En réponse à cet argument, Dodd demanda à Biden si lorsque l'OLP faisait exploser un bus rempli de civils, il s'agissait d'un acte « terroriste », son collègue répondant par l'affirmative, puis si une attaque par Kadhafi contre une station de radio soudanaise serait un acte « terroriste », un exemple qui conduisit à l'échange suivant :

Biden : Not necessarily. By the way, if the civilian radio station is under the control of the Soviet Union, and, in fact, the Afghan rebels are trying to gain control of their country, they have declared it. The Afghans declared it. We have not declared. I am not commenting on whether or not we are helping the Afghans. We have not declared for a lot of reasons whether or not we should help the Afghans. *But, in fact, the Afghan rebels-and they are one tough bunch of dudes-go in and blow up a radio station manned by civilian folks under the control of the Soviet military in order to gain control of the communications system and to allow them to then move on to the military barracks I do not call that terrorism.*

Mr Dodd: *It is terrorism only when we oppose them. If we support them, it is OK.*

¹⁰⁹⁴ Dodd déclara : « Interdiction of arms – which is the stated goal here at the outset anyway and reason for this particular activity- I do not consider an act of terror. If you have a *military target*, an *army post* or *military post*, or you engage a *military group* in combat, I do not think that falls within the definition of terrorism. » *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

¹⁰⁹⁵ *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

Mr Biden: NO. I think that is war¹⁰⁹⁶.

Tsongas, intervint alors, et expliqua sympathiser avec les objections mises en avant par Biden mais ajouta que celles-ci n'avaient pas lieu d'être puisque l'amendement Dodd se limitait très explicitement au conflit du Nicaragua :

*The amendment is specific to Nicaragua. It has no reference to Afghanistan or any place else. I am the author of the resolution on Afghanistan. I share the Senator's view. This is Nicaragua-specific. It has no application beyond that*¹⁰⁹⁷.

Biden vota, en avril puis à nouveau en octobre 1984, en faveur de l'amendement Dodd, mais non sans avoir conclu son intervention de la manière suivante :

What we are really trying to do, Mr. President, if the Senator will yield, is make sure that we point out that the President of the United States has a policy that is contrary to what our national interest is. *If that is what this is all about, and, in fact, if we all say terrorism is worth doing, it is fine, it is terrorist activity, then I want to make sure when I go through this amendment while I am on the record that later today or later next year, if we were to for example support covert activities in Afghanistan – assume we did, assume the Afghans blew up a civilian radio station, and assume civilians died – that no one on the floor will say « Hey Biden, remember you voted against that kind of activity in Nicaragua. You should stand up now and vote against it in Afghanistan. » I just want to point that out*¹⁰⁹⁸.

Au Congrès, et même s'il s'agit là d'un effort qui n'aboutit pas, les positions défendues par les Démocrates lors des débats sur l'amendement Dodd furent clairement informées par cette logique de juxtaposition des discours et de compartimentation de l'action politique. Les Démocrates tentèrent en effet d'agir et de bloquer l'aide aux Contras en développant un discours d'opposition de principe à toutes les formes de « terrorisme » et en critiquant le silence des Républicains quant à la nature « terroriste » des méthodes de ces derniers. Ils s'assurèrent néanmoins qu'un tel amendement ne soit applicable qu'au seul conflit au Nicaragua. Lors des débats sur l'Afghanistan par contre, ils se joignirent aux Républicains dans leur action en faveur des Moudjahidines, dans leur discours sur ces « combattants de la liberté » et dans leur silence total sur la question de la nature potentiellement « terroriste » des méthodes de ces derniers.

III.3.1 Le débat contradictoire sur les méthodes des Moudjahidines

Comme l'avait suggéré Biden, il semble clair que, au cours de ce qui fut le seul conflit de

¹⁰⁹⁶ *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

¹⁰⁹⁷ *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

¹⁰⁹⁸ *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

la Guerre froide ayant permis aux Etats-Unis de s'attaquer directement aux forces de « l'Empire du Mal », les Moudjahidines sélectionnés par l'ISI et qui comptaient parmi les Islamistes les plus extrêmes de ce pays, eurent souvent recours à des méthodes des plus extrêmes elles aussi. Une analyse rapide de la logique ayant informé les activités de la CIA à l'époque indique que les objectifs poursuivis par les Etats-Unis, — à savoir tout faire pour que l'Union Soviétique s'embourbe en Afghanistan comme les Etats-Unis s'étaient embourbés au Vietnam et, plus tard, forcer Moscou à retirer ses troupes de ce pays —, étaient bien plus importants que les méthodes utilisées pour l'atteindre ou, peut-être plus précisément, qu'il était parfaitement légitime de faire alliance avec les Moudjahidines les plus violents puisque'il s'agissait là précisément de ceux qui avaient le plus de chance d'atteindre un tel objectif. Coll écrit ainsi par exemple que Milt Bearden, agent de la CIA en charge de l'aide aux Moudjahidines, défendit tout au long des années 1980 la décision de l'ISI de privilégier, comme récipiendaires de l'aide financière et militaire américaine, des groupes d'islamistes extrémistes comme par exemple celui d'Hekmatyar :

Bearden defended ISI's strategy adamantly before every visiting congressional delegation, during briefings in the embassy bubble, and over touristic lunches in the mountains above Peshawar. *The mission was to kill Soviets, Bearden kept repeating. Gulbuddin Hekmatyar killed Soviets. The king of Afghanistan, twirling pasta on his spoon outside Rome, had not killed a single one. The CIA was not going to have its jihad run « by some liberal arts jerkoff*¹⁰⁹⁹ ».

Après les événements du 11 Septembre 2001, la sagesse d'une telle décision fut largement débattue. Daniel Pipes, un membre du Département d'Etat et du NSC à l'époque, expliqua ainsi dans un entretien avec Coll en avril 2004 : « *We supported Stalin against Hitler. These are real-world choices. If anything, the radical Islamists were seen as more vehemently anti-Soviet.* »¹¹⁰⁰ Cette position était partagée par Stephen P. Cohen, lui aussi au Département d'Etat sous Reagan : « *The people we did support were the nastiest, more fanatic types of mujahideen. If you want to win the Cold War and defeat the Soviets in Afghanistan, you can't use the Salvation Army*¹¹⁰¹ ».

Plus spécifiquement, souvent sous l'impulsion de la CIA et de son directeur Casey, lui-même chrétien et convaincu que l'Islam politique et l'église catholique étaient des alliés naturels dans

¹⁰⁹⁹ Steve Coll, *Ghost War. The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001* (New York: Penguin, 2004) 165.

¹¹⁰⁰ Coll, *Ghost War*, 288.

¹¹⁰¹ Coll, *Ghost War*, 288.

cette lutte contre l'impérialisme athée soviétique¹¹⁰², les Moudjahidines eurent recours à des méthodes qui, dans d'autres contextes, étaient clairement condamnées comme « terroristes » par les Etats-Unis. Coll note par exemple qu'en 1984 Casey proposa l'envoi de milliers de Corans dans le nord de l'Afghanistan en Asie centrale, puis suggéra à l'ISI de sélectionner des petites équipes de Moudjahidines pour mener des attaques dans cette même région, c'est-à-dire à l'intérieur même du territoire de l'URSS :

Mohammed Yousaf, the ISI brigadier who was the Afghan operations chief during this period, recalled that it was Casey who first urged these cross-border assaults during a meeting at ISI headquarters late in 1984. [...] As Yousaf recalled it, *Casey said that there was a large Muslim population across the Amu Darya that could be stirred to action and could « do a lot of damage to the Soviet Union. »* The CIA director talked about the propaganda efforts but went further. Casey said, according to Yousaf, « *We should take the books and try to raise the local population against them, and you can also think of sending arms and ammunition if possible*¹¹⁰³ ».

A la même époque, sous la direction de l'ISI,

The mujahedin received training and malleable explosives *to mount car bomb and even camel bomb attacks in Soviet-occupied cities, usually designed to kill Soviet soldiers and commanders.* Casey endorsed these techniques despite the qualms of some CIA career officers. Casey never argued for attacks on purely civilian targets, but he was inclined toward aggressive force¹¹⁰⁴.

Face à cet exemple d'un acte ayant lui pris pour cible des civils et relevant donc probablement plus clairement du « terrorisme », Coll révèle que :

ISI-supplied Afghan guerrillas *detonated a briefcase bomb under a dining room table at Kabul University in 1983, killing nine Soviets, including a female professor.* Yousaf and the Afghan car bombing squads he trained *regarded Kabul University professors as fair game since they were poisoning young minds with Marxist anti-Islamic dogma.* Mujahedin commandos later assassinated the university's rector¹¹⁰⁵.

En 1984, afin d'éviter un nouveau scandale comme celui du minage des ports du Nicaragua, les

¹¹⁰² Coll écrit : « Casey saw political Islam and the Catholic Church as natural allies in the « realistic counter-strategy » of covert action he was forging at the CIA to thwart Soviet imperialism. [...] Because the Soviets saw all religious faith as an obstacle, they suppressed churches and mosques alike. To fight back, *militant Islam and militant Christianity should cooperate in a common cause.* » Coll, *Ghost War*, 97.

¹¹⁰³ Coll note que dans son livre de memoires Robert Gates confirma l'existence de tels raids et le fait que Casey les encouragea. Coll, *Ghost War*, 104.

¹¹⁰⁴ Coll, *Ghost War*, 129. Cette dernière remarque suggère que ces attaques ne relevaient pas nécessairement du « terrorisme », mais on notera que si tel était le cas alors l'attaque de Zona Rosa et la plupart des attaques du FMLN n'étaient elles non plus pas des actes « terroristes », l'aide sandinistes au FMLN n'étant donc par conséquent pas une aide au « terrorisme ».

¹¹⁰⁵ Coll, *Ghost War*, 132. Début 1987 des bandes armées conduisirent plusieurs attaques contre des usines en Ouzbékistan, conduisant Moscou à se plaindre auprès du Pakistan et des Etats-Unis qui durent ordonner à Yousaf d'arrêter de telles attaques au risque de provoquer une escalade des tensions entre les deux superpuissances. Coll, *Ghost War*, 162; voir aussi Paul Fitzgerald and Elizabeth Gould, *Invisible History: Afghanistan's Untold Story* (San Francisco: City Lights Books, 2009) 196.

avocats et juristes de la CIA s'efforcèrent d'imposer des limites claires des opérations pouvant ou non être sanctionnées par l'agence en Afghanistan, mais Coll note que :

Langley's Afghan task force chief, the rough and aggressive anticommunist Gust Avrakatos, tried to evade CIA lawyers. « These aren't terrorist devices or assassination techniques, » Avrakatos told his colleagues when weapons such as sniper rifles had to be described in cables and memos. « Henceforth these are individual defensive devices. » He discouraged officers from putting too much in writing. When the Islamabad station sent a cable describing a borderline guerrilla tactic, he wrote back that the message had been garbled and that the station should not send « anything more on that subject ever again. » *He shopped in Egypt for sabotage devices such as wheelbarrows rigged as bombs that could be used to target Soviet officers in Kabul.* « Do I want to order bicycle bombs to park in front of an officers' headquarters? » Avrakatos recalled asking. « Yes. That's what spreads fear¹¹⁰⁶ ».

Mike Davis confirme d'ailleurs, dans son histoire des attaques à la voiture piégée, qu'il s'était agi là d'une tactique favorite des Moudjahidines, et cite toute une série d'explosions devant par exemple le Khabul Hotel, l'Ambassade indienne et une mosquée ayant toutes fait de nombreuses victimes civiles dont des enfants. Cette campagne s'était accélérée à l'annonce du départ des troupes soviétiques, des bombes dans des camions ayant explosé au milieu d'une parade commémorant l'anniversaire de la Révolution communiste afghane, près des gradins d'une cérémonie d'adieu pour l'Armée Rouge puis enfin devant la résidence du président Najibullah¹¹⁰⁷.

Parfois, certaines méthodes préconisées par la CIA furent même rejetées par les Moudjahidines à cause de leur impact économique sur les populations civiles :

Afghan fighters also often refused to attack bridges or trade routes if they were important to civilian traders or farmers. The Afghan tolerance of civilian commerce in the midst of dire conflict frustrated visiting Americans. A congressman on tour would fly over Afghanistan, see a bridge standing unmolested, and complain loudly on his return to Washington that it ought to be blown up. But when the satellite-mapped attack plan was passed down through ISI to a particular Afghan commando team, the Afghans would often shrug off the order or use the supplied weapons to hit a different target of their own choosing¹¹⁰⁸.

Enfin, beaucoup des Moudjahidines soutenus par les Etats-Unis utilisèrent des méthodes extrêmement violentes contre les autres groupes politiques ou militaires qu'ils considéraient souvent comme des rivaux. Suite au coup d'état réussi de Nur Mohammed Taraki, un dirigeant pro-soviétique, en 1978, Dreyfus note que « The Islamic right supported by the ISI carried out a countrywide campaign of terrorism, assassinating hundreds of teachers and civil servants in a

¹¹⁰⁶ Coll, *Ghost War*, 135.

¹¹⁰⁷ Mike Davis, *Buda's Wagon: A Brief History of the Car Bomb* (London: Verso, 2007) 94.

¹¹⁰⁸ Coll, *Ghost War*, 134.

Pol Pot-style attack against secular and educated Afghans¹¹⁰⁹ ». Plusieurs memoranda de l'époque indiquent que la CIA et le Département d'Etat étaient au courant des méthodes utilisées par ces groupes islamistes ainsi que de leurs liens avec des groupes islamistes comme les Frères Musulmans issus d'Egypte, autant de considérations qui n'empêchèrent pas les Etats-Unis de financer ces groupes contre l'envahisseur soviétique. Pour Cheryl Benard, une experte de l'Islam politique auprès de la RAND Corporation et mariée à Zalmay Khalilzad, le futur ambassadeur américain à Kaboul, c'était précisément à cause de cette violence contre des pans entiers de la société afghane que le soutien à ces Moudjahidines représenta une erreur stratégique fondamentale :

In Afghanistan, we made a deliberate choice. At first, everyone thought, there's no way to beat the Soviets. So what we have to do is to throw the worst crazies against them that we can find, and there was a lot of collateral damage. We knew exactly who these people were, and what their organizations were like, and we didn't care. Then, we allowed them to get rid of, just kill all the moderate leaders. The reason we don't have moderate leaders in Afghanistan today is because we let the nuts kill them all. They killed the leftists, the moderates, the middle-of-the-roaders. They were just eliminated, during the 1980s and afterward¹¹¹⁰.

III.3.2 Condamnations du « terrorisme » compartimentées

Tout au long des années 1980, lors des débats sur l'aide américaine aux Contras, de nombreux Démocrates insistèrent sur la contradiction profonde existant selon eux entre un discours républicain faisant de la « lutte contre le terrorisme international » l'une des priorités de la politique étrangère américaine à travers le monde et l'aide aux Contras, un groupe dont les méthodes relevaient précisément du « terrorisme ». Au cours des discussions sur l'amendement Dodd plus spécifiquement, d'autant plus importantes qu'elles représentent l'un des très rares exemples historiques où des Républicains s'exprimèrent ouvertement sur leur soutien aux Contras en réponse à des accusations quant à la nature potentiellement « terroriste » des méthodes de ces derniers, les Démocrates rejetèrent l'argument selon lequel un tel amendement ne pouvait être adopté car il mettrait fin à une aide justifiée puisqu'allant à des « combattants de la liberté ». Une telle logique revenait en effet à suggérer que la fin justifiait les moyens et n'était guère différente de celle d'Arafat lorsqu'il justifiait le « terrorisme » des Palestiniens, une

¹¹⁰⁹ Robert Dreyfuss, *Devil's Game: How the United States Helped Unleash Fundamentalist Islam* (NY: Metropolitan Books, 2005), 263.

¹¹¹⁰ Coll, *Ghost War*, 291.

logique qui dans ce contexte avait toujours été condamnée avec fermeté par les Républicains.

Mais les échanges entre Dodd, Tsongas et Biden révèlent que la position des Démocrates était elle aussi pleine de contradictions. Pour Biden, l'amendement Dodd soulevait un problème de taille, à savoir la capacité pour les Etats-Unis de continuer à financer des « covert activities » si le Sénat conditionnait ces dernières au non-recours à des méthodes pouvant relever du « terrorisme ». Ce problème se posait de manière très concrète dans le contexte afghan puisqu'il lui semblait évident que les Moudjahidines recouraient bel et bien parfois à de telles méthodes « terroristes », une difficulté dont les Républicains étaient eux aussi clairement conscients. En avril, Rudman fit ainsi explicitement, et avec approbation, référence aux propos de Biden¹¹¹¹, Steven dressant lui, en octobre, à plusieurs reprises un parallèle entre Contras et Moudjahidines, tous à ces yeux des « combattants de la liberté¹¹¹² ». Pour ces Républicains, le dilemme soulevé par Biden avait une solution simple : puisque, comme ils l'avaient admis tous les deux, les Contras et les Moudjahidines recouraient en effet parfois à des méthodes « terroristes », pour que le soutien à tous ces « combattants de la liberté », une politique au cœur même de la Doctrine Reagan, puisse continuer il était nécessaire de rejeter l'amendement Dodd. La solution des Démocrates à ce dilemme fut apportée par Tsongas lorsqu'il remarqua, suite aux propos de Biden, que l'Amendement Dood ne se proposait de couvrir que la question de l'aide aux Contras et n'avait donc aucune conséquence sur la politique d'aide américaine dans d'autres contextes, et notamment pas dans celui de l'Afghanistan.

Lorsqu'il avait présenté son amendement en octobre 1984, Dodd avait déclaré, en une référence claire à ce qu'il considérait comme l'hypocrisie de la position du gouvernement Reagan et des Républicains en général sur le sujet du « terrorisme international » :

If we are sincere, let us take the steps necessary to ensure that our funds are not perverted in that way. If terrorism is really all right, as long as terrorists are on « our side, » let us at least have the intellectual honesty to forgo the ringing rhetoric of our opposition to terrorism¹¹¹³.

Défendant une position similaire d'opposition de principe à toute forme de « terrorisme », lors de

¹¹¹¹ Rudman avait déclaré : « It seems to me there was a very excellent discussion among the Senator from Delaware, the Senator from Massachusetts, and the Senator from Connecticut which indicates the great difficulty in trying to define what that word means. I would agree with the Senator from Delaware, that one man's terror is probably somebody else's war. I really do not know what that means. » *Congressional Record*, Senate, 4 avril 1984.

¹¹¹² De même, dans un des très rares exemples d'un représentant de l'exécutif ayant accepté de répondre à une question d'un Démocrate, Zorinsky, sur le caractère « terroriste » des méthodes des Contras, Abrams avait lui aussi immédiatement fait un parallèle avec les « combattants de la liberté » Afghans. « U.S. Policy Options with Respect to Nicaragua and Aid to the Contras », Committee on Foreign Relations, Senate, Jan. 28, Feb. 5, 1987.

¹¹¹³ *Congressional Record*, Senate, 3 octobre 1984.

son échange avec Biden, le sénateur du Connecticut avait déclaré « It is terrorism only when we oppose them. If we support them, it is OK », suggérant donc qu'il était prêt à considérer que les Moudjahidines recouraient en effet bel et bien parfois au « terrorisme ». Mais cette courte phrase constitua le seul exemple d'un sénateur démocrate ayant, en avril ou en octobre 1984, tenté d'aborder directement la question des méthodes des Moudjahidines. En avril, lorsque Rudman applaudit les propos de Biden et donc implicitement sa référence aux difficultés posées par l'amendement Dodd, Tsongas, le co-sponsor de la résolution du Sénateur qui appelait au soutien matériel aux Moudjahidines ne dit rien sur le sujet Afghan. Il décida au contraire de concentrer son propos sur le seul conflit au Nicaragua, confrontant le sénateur républicain à plusieurs exemples spécifiques d'attaques des Contras contre des cibles civiles. En octobre, quelques minutes seulement après que le Sénat ait adopté par 97 voix pour et 0 contre la Résolution Tsongas sur l'Afghanistan, lorsque Stevens lui demanda comment il différenciait entre Contras et Moudjahidines, Dodd se refusa à répondre se contentant de demander à Stevens s'il considérait, lui, qu'ils étaient des « terroristes ».

A l'exception d'une courte phrase de Dodd donc, la réponse démocrate au dilemme soulevé par Biden fut de rappeler que l'amendement Dodd ne couvrait que la situation au Nicaragua et de maintenir le silence complet sur le sujet des méthodes utilisées par les Moudjahidines. Les Démocrates continuèrent à maintenir ce silence lors de la totalité des débats de la Chambre et du Sénat sur la situation en Afghanistan, débats au cours desquels ils se contentèrent d'affirmer à l'unisson des Républicains que les Moudjahidines étaient des « combattants de la liberté » méritant sans aucun doute l'aide américaine, une aide qu'aucun démocrate ne se proposa jamais de conditionner, comme l'avait proposé Dodd dans le cas des Contras, à une assurance qu'elle n'irait pas à la commission d'actes « terroristes ».

Ainsi, dans les faits, la position de principe des Démocrates se limitait au seul conflit au Nicaragua. Pour reprendre les termes de Biden : « to support this amendment does not mean that one would automatically have to be consistent in the future in being opposed to any covert activity anywhere in the world ».

La comparaison des déclarations des élus démocrates sur les conflits du Nicaragua et en Afghanistan révèle des contradictions profondes quant à leurs positions sur la question du « terrorisme » et celle plus générale de la légitimité des « opérations secrètes » conduites par le gouvernement Reagan, et ce, à un moment où ils contrôlaient la Chambre. Ainsi, lors des

discussions sur l'aide aux Contras, les Démocrates questionnèrent systématiquement les représentants de l'exécutif sur la nature exacte des méthodes utilisées par ces derniers (ou par la CIA). Lors des débats sur l'Afghanistan, dans la mesure où certains Démocrates eurent des objections quant à l'aspect « secret » de l'aide aux Moudjahidines, c'était uniquement parce qu'ils considéraient qu'une aide ouverte et officielle à ces « combattants de la liberté » renforcerait le prestige moral des Etats-Unis.

Dans son ouvrage, consacré au rôle de Charlie Wilson dans le développement du programme d'aide aux Moudjahidines, Crile propose une description fascinante du véritable marchandage politique ayant eu lieu à l'époque entre Démocrates sur ces deux conflits, qui permet d'éclairer ces contradictions. Au cours de l'été 1984, alors qu'il venait d'obtenir du Congrès 90 million d'aide pour les Moudjahidines, Wilson reçut une demande étonnante du directeur de la CIA : pouvait-il, lui demanda Casey, transférer 10 % de cette somme pour les Contras, une opération que le gouvernement Reagan avait tout le mal du monde à l'époque à financer ? Crile expliqua :

It was no small request. The president desperately wanted to keep the Nicaraguan « resistance » alive, and the director was asking the patriotic Texas congressman to do his part. « I'd like nothing more than to do that, but Tip wouldn't like it, » Wilson told the director, referring to speaker Tip O'Neill. He added that he would only destroy his ability to work for the Afghans if he set out to champion the Contras. [...] What Wilson didn't tell the director that day, because it would have enraged Casey, was that he had already cut a deal with O'Neill – an implicit quid pro quo arrangement in which he'd agreed, in effect, to sell out the Contras in exchange for leading the House when it came to funding the Afghan War¹¹¹⁴.

En échange d'une promesse¹¹¹⁵ de ne pas utiliser son vote et son influence (notamment parmi ces Démocrates du Sud pouvant faire ou défaire une majorité parlementaire), Wilson s'assura donc le soutien des Démocrates sur la question afghane, une position qui, comme il le leur rappela souvent, s'accompagnait d'ailleurs d'avantages politiques non négligeables :

There was another thing Wilson did that would have enraged the director. He never missed an opportunity to tell his liberal friends that they were safe voting against the Contras only if they covered their tracks by voting with him on Afghanistan. That way they couldn't be accused of being soft on Communism in the midst of the Reagan revolution¹¹¹⁶.

Au cours des années 1980 le conflit au Nicaragua tint une place centrale dans l'identité même de très nombreux Démocrates « socio-libéraux ». Pour nombre d'entre eux, ce conflit avait même

¹¹¹⁴ Crile, *Charlie Wilson's War*, 265.

¹¹¹⁵ Crile écrit : « Deep into the Scotch one night, Wilson recalled the bargain with genuine remorse : « Even though I knew they were a lost cause, I'll always have to live with the fact that I sold out the Contras. » But for the Afghans, the rewards that came from this Contra betrayal were extraordinary ». Crile, *Charlie Wilson's War*, 266.

¹¹¹⁶ Crile, *Charlie Wilson's War*, 267.

un caractère personnel, à travers par exemple l'implication de nombreux de leurs électeurs dans des efforts humanitaires ou religieux sur le terrain¹¹¹⁷, ce qui n'était pas du tout le cas de l'Afghanistan, un conflit dont ils ignoraient souvent tout. Comme l'écrit Crile :

In retirement, the former Speaker was surprisingly candid in describing his machinations with Wilson: « I knew that Charlie was doing undercover work with the Defense Department and the CIA and everyone else, but we blinked while he was doing it. *I figured Charlie was on the right side and I knew that no American soldiers were going to be involved. I used to tell him: « I don't want to know this Charlie; you just go ahead*¹¹¹⁸ ».

Alors que sa position sur le conflit au Nicaragua lui venait de « priests and the Maryknoll nuns »¹¹¹⁹ travaillant sur le terrain, en ce qui concernait l'Afghanistan, le leader démocrate de la Chambre ne s'intéressa jamais aux détails de la situation afghane, décidant plutôt de faire confiance à Wilson, et il ne fut pas le seul démocrate dans ce cas :

« I can tell you that we would not have been involved in Afghanistan had it not been for Charlie, » says Tony Coelho, the Democratic whip at the House. « Most members didn't know where Afghanistan was, and the majority didn't care¹¹²⁰ ».

Au cours des années 1980 la politique d'aide aux moudjahidines fut probablement celle sur laquelle le consensus fut, au Congrès, le plus complet. Dans un contraste remarquable avec les débats qui les déchirèrent sur la question du soutien aux Contras, l'autre pilier principal de la Doctrine Reagan, Démocrates et Républicains furent tous d'accord pour dire que les Moudjahidines, parce qu'ils luttèrent contre le danger « totalitaire » posée par les forces soviétiques ayant envahi leur pays, étaient des « combattants de la liberté ». Les membres des deux partis acceptèrent là, d'une seule voix, le cadre rhétorique binaire si typique du discours politique américaine de la Guerre froide et qui voulait que le monde soit séparé très précisément et simplement entre deux blocs, le monde libre d'un côté, le monde communiste et totalitaire de l'autre, le fait de combattre le second impliquant nécessairement que l'on appartenait au premier. Ainsi les Moudjahidines recevant le soutien des Etats-Unis, même s'il s'agissait souvent de groupes choisis par les services secrets pakistanis (Inter-Intelligence Services, ISI) précisément pour leur extrémisme voire fanatisme religieux, pouvaient avoir pour objectif l'imposition d'un régime islamiste et, simultanément, se battre « pour la liberté ».

De la même manière, la question des méthodes auxquelles les Moudjahidines avaient recours

¹¹¹⁷ La nièce de O'Neill, par exemple, travaillait à Managua.

¹¹¹⁸ Crile, *Charlie Wilson's War*, 266.

¹¹¹⁹ Crile, *Charlie Wilson's War*, 266.

¹¹²⁰ Crile, *Charlie Wilson's War*, 265.

dans leur combat contre les forces soviétiques ne fut jamais évoqué, le silence des Démocrates sur ce point représentant un contraste frappant avec leurs positions sur l'aide aux Contras, et notamment avec leur rejet absolu de la position mise en avant en 1984 et selon laquelle les Contras méritaient le soutien des Etats-Unis parce qu'ils étaient des « combattants de la liberté », Dodd condamnant cette logique en notant que c'était celle qu'utilisait Arafat pour justifier les actes « terroristes » de l'OLP contre Israël, un exemple très certainement choisi par le Sénateur démocrate parce qu'il faisait référence au conflit à propos duquel, au Congrès américain, la question de la définition du « terrorisme » et de l'identité des acteurs auxquels ce terme devait ou ne devait pas être appliqué recevait une réponse unanime et absolument consensuelle.

Chapitre IV

Désaccord total / consensus absolu : le conflit entre l'Afrique du Sud et l'ANC/ le conflit entre Israël et l'OLP (1981-1991)

Au cours de ses deux mandats à la Maison blanche, Ronald Reagan développa un discours sur le « terrorisme » qui, s'il demeura essentiellement focalisé sur l'Amérique centrale, s'orienta néanmoins de plus en plus vers le Moyen-Orient, les Etats-Unis adoptant, ce faisant, les caractéristiques principales du discours mais également des pratiques du gouvernement israélien dans sa « guerre contre le terrorisme ». Dans les toutes dernières semaines de 1988 cependant, l'Organisation pour la Libération de la Palestine renonça officiellement au « terrorisme », ouvrant ainsi la porte au dialogue avec Washington. Un peu plus d'un an plus tard, Nelson Mandela, leader de l'African National Congress (ANC), fut libéré de prison, un événement qui allait annoncer le début des négociations avec le président De Klerck et, quelques années plus tard, la fin de l'Apartheid. Au Congrès américain, les discussions sur ces deux conflits et notamment sur la question du « terrorisme » dans ces deux conflits offrent un contraste absolu et un nouvel exemple de la capacité du concept de « terrorisme » à prendre des formes et significations multiples en fonction des contextes d'énonciation : un contexte de consensus absolu entre Républicains et Démocrates sur Israël, les « terroristes » étant et ne pouvant être que les Palestiniens, un conflit de désaccord total sur l'Afrique du Sud, les Républicains affirmant que l'ANC était une organisation « terroriste » tandis que pour les Démocrates, l'Afrique du Sud était un état « terroriste ».

IV.1 Le « terrorisme » de l'ANC vs le « terrorisme » du régime de Prétoria : Républicains vs Démocrates

IV.1.1 Le comité Denton et l'ANC comme organisation « terroriste »

Dès les premiers mois de 1981, le Comité Denton avait organisé toute une série d'auditions sur le rôle supposé de l'Union Soviétique et de certains de ces alliés, dont notamment Cuba, dans le « terrorisme international » et avait envoyé plusieurs de ses membres en mission dans le sud de l'Afrique afin d'étudier ce que le Sénateur Denton décrivit comme « the role of the Soviet Union, directly and through its surrogates in Cuba and East Germany, in fomenting and promoting terrorism in southern Africa¹¹²¹ ». Subséquemment, le Comité Denton organisa une série de cinq auditions les 22, 24, 25, 29 et 31 mars 1982 au cours desquelles témoignèrent un spécialiste de l'Union Soviétique, l'assistant du secrétaire d'état aux affaires africaines, Chester Crocker, quatre anciens membres de l'ANC et quatre anciens membres de SWAPO¹¹²². Dans un rapport de novembre 1982 intitulé « Soviet, East German and Cuban Involvement in Fomenting Terrorism in Southern Africa¹¹²³ » proposant un résumé de ces auditions, Denton expliqua :

Those in our society who, blinded by the success of the Soviet Union and its Communist allies in appropriating and distorting the language of liberty, have misguidedly embraced these Soviet-sponsored terrorist organizations, SWAPO and the ANC, have a particular need to study this report. [This is] particularly relevant at a time when SWAPO and the ANC are being touted as the sole legitimate political forces and representatives of the people in Namibia and South Africa, respectively¹¹²⁴.

Les conclusions de ce rapport étaient donc on ne peut plus claires : l'ANC et SWAPO étaient des organisations marxistes et « terroristes » contrôlées par l'Union Soviétique, un état décrit comme étant « *committ[ed] to the use of terrorism and armed revolution to achieve its goals of Communist world domination,* » l'expression « mouvements de libération nationale » n'étant qu'un outil rhétorique et propagandiste utilisé par Moscou pour justifier ses politiques

¹¹²¹ « Soviet, East German and Cuban Involvement in Fomenting Terrorism in Southern Africa », Report of the Chairman of the Subcommittee on Security and Terrorism to the Committee on the Judiciary, United States Senate, Novembre 1982, S 522-13.

¹¹²² « The Role of the Soviet Union, Cuba, and East Germany in Fomenting Terrorism in Southern Africa », Hearings before the Subcommittee on Security and Terrorism of the Committee on the Judiciary, United States Senate, 22, 24, 25, 29 et 31 mars 1982. S 521-81.

¹¹²³ S 522-13.

¹¹²⁴ S 522-13.

hégémoniques dans le sud du continent africain¹¹²⁵.

Dans une partie intitulée « Evidence Presented during the Hearings », on trouvait une analyse de l'influence supposément exercée par l'Union Soviétique sur l'ANC et SWAPO, Denton expliquant que les objectifs originaux de ces deux organisations, la démocratie et les libertés politiques pour les Noirs, avaient été des plus louables mais que cela n'était plus le cas puisque

The ANC and SWAPO, to judge from the testimony the subcommittee has received and from the statements and actions of their leaders, *have been deeply infiltrated by those who seek to advance the imperialistic ambitions of the Soviet Union. They thus work to the obvious detriment of the peoples of the southern African region, not to their advantage*¹¹²⁶.

Dans ce rapport long de 18 pages, les méthodes utilisées par l'ANC¹¹²⁷ ne faisaient l'objet que de deux paragraphes introduits de la manière suivante : « The ANC, contrary to SWAPO, has not yet undertaken terrorist activity on this scale, and most incidents of sabotage have been directed at installations rather than at persons. » Référence était ensuite faite au témoignage de Mfalapitsa, un ancien membre de l'ANC, qui avait révélé que cette organisation projetait d'assassiner le Président du Bophuthatswana tandis qu'Umkhonto We Sizwe, la branche armée de l'ANC, projetait elle une série d'actes de sabotage à l'aide de mines près de la frontière avec le Botswana. Enfin, plusieurs témoins avaient fait mention du meurtre de dissidents de l'ANC et indiqué être eux-mêmes inquiets pour leur sécurité¹¹²⁸.

L'analyse du contenu de ce rapport révèle donc qu'après de long mois d'étude et suite à 5 auditions au cours desquels la totalité des témoins invités avaient été hostiles à l'ANC, la liste de

¹¹²⁵ Denton écrit par exemple : « *The Communists have succeeded in appropriating the language of liberty. They cloak totalitarianism in the rhetoric of democracy. They conceal their expansionist goals with praiseworthy labels like « liberation » and « freedom.* » S 522-13.

¹¹²⁶ S 522-13.

¹¹²⁷ Ce rapport ne contenait qu'un seul paragraphe faisant référence à des actes spécifiques commis par SWAPO, Denton expliqua que « 64 Namibian civilians were killed and 150 more were injured in explosions following on the detonation of landmines laid by SWAPO forces. » Ce rapport ajoutait les exemples suivants: « PLAN cadres killed 94 civilians, including 11 local chiefs, a member of the Ovambo legislative assembly and 4 deputy chiefs. Four chiefs, their wives and a school principal, were abducted and 58 incidents of sabotage involving damage to telephone lines, pipelines, bridges and water ditches, were reported. One set of documents submitted to the subcommittee by Mr. Kozonguizi suggests strongly that the president of SWAPO, Mr Nujoma, telephoned from New York on August 8, 1977, to the SWAPO office in Luanda, Angola, and gave instructions that a group of Namibian politicians visiting northern Namibia should be murdered by SWAPO terrorists. Two of this group were in fact murdered shortly thereafter and the subcommittee is in possession of documents drawn up by PLAN commanders reporting on the successful execution of their missions and a message of congratulations to PLAN cadres from Dimo Hamaambo, the Commander of PLAN. » PLAN, the People's Liberation Army of Namibia, était la branche armée de SWAPO. S 522-13.

¹¹²⁸ On pouvait ainsi lire : « His former colleagues attempted to kill Mr Bosigo when he left ANC, a death notice bearing Mr Mfalapitsa's name and photograph has been circulated by the ANC; Miss Kave has testified to witnessing brutal murders of dissidents; Mr Mfalapitsa participated in one disciplinary killing and was present at a meeting where another was planned. » S 522-13.

tous les actes violents commis par cette organisation depuis sa création était étonnamment courte. Néanmoins, pour Denton la caractéristique centrale du conflit en Afghanistan du Sud était très clairement la suivante : « *the Soviet Union's support for terrorism under the guise of aiding struggles for national liberation*¹¹²⁹ ». Le contenu de ce rapport indique donc que les critères ayant conduit les membres du Comité Denton à conclure que l'ANC était une organisation « terroriste » n'avaient que très peu à voir avec la nature des méthodes utilisées par cette organisation (deux paragraphes leur étaient consacrés) mais tout à voir au contraire avec ses liens supposés avec l'Union Soviétique (le reste des 18 pages du rapport étant consacrés à cette seule question). Une « logique circulaire » semblait être à l'œuvre, logique dont le point de départ était la notion selon laquelle Moscou soutenait le « terrorisme international », toute organisation militante ou révolutionnaire entretenant des relations avec ce pays étant donc par définition une organisation « terroriste » qu'elle ait ou non recours dans les faits à des méthodes de type « terroriste ».

IV.1.2 La loi Anti-Apartheid de 1986 : Qui sont les « terroristes » : l'ANC ou le régime d'Apartheid ?

Lorsqu'ils s'opposèrent à l'établissement d'un régime de sanctions économiques contre l'Afrique du Sud, les Républicains conservateurs insistèrent à nouveau et de façon répétée sur la nature « communiste » et « terroriste » de l'ANC, deux concepts qui dans leurs propos continuaient à être virtuellement synonymes l'un de l'autre¹¹³⁰. En 1986, après plusieurs années de travail et de discussions au sein du Comité aux Affaires Etrangères du Sénat, le Congrès adopta l'*Anti-Apartheid Act* imposant toute une série de sanctions contre le régime de Prétoria, une loi qui mit fin à la politique de l'« engagement constructif » chère au président républicain

¹¹²⁹ S 522-13.

¹¹³⁰ En juillet 1985, lors des débats sur l'*Anti-Apartheid Act*, Denton déclara par exemple : « American sanctions will most benefit not the blacks of South Africa but *the forces of terrorism that seek to dismember South Africa*. [...] *The Soviet Union is a superpower intent on pressuring a terroristic movement to overcome the [South Africa] Government*. [...] *All Africans, black and white, will only suffer more in the event of further expansion of communist in Africa*. Mr. President, I do not want to see the repetition of another case of well-meaning people in the United States causing that evolution to take place, *an unsatisfactory situation being replaced by an unspeakable situation*. » On notera, à la fin de cette déclaration, le recours à la logique chère à Kirkpatrick et opposant régimes « autoritaires » amis devant être soutenus et régimes « totalitaires » ennemis devant être combattus à tout prix. *Anti-Apartheid Act of 1986, Congressional Record, Senate, 10 juillet 1985.*

et représenta une victoire politique majeure pour les Démocrates. Lorsque la dernière mouture du texte de loi avait été soumise à discussion devant le Sénat le 14 août 1986 Jessie Helms, sénateur de la Caroline du Nord, était cependant parvenu à imposer un amendement co-sponsorisé par 10 sénateurs républicains¹¹³¹ au cœur duquel se trouvait la question du « terrorisme » de l'ANC, un sujet qui jusque là n'était apparu nulle part dans les textes produits par le Comité aux Affaires Etrangères. Selon Helms en effet, le texte de loi produit en comité était, en l'état, inacceptable car profondément déséquilibré :

Its whole purpose is to force the South African Government to legitimize and negotiate a transfer of power *to the Communist and terrorist movements which espouse these methods*. No legislation which is not balanced, just, and constructive can hope to avert the impending disaster in South Africa. This bill fails on all three counts¹¹³².

Plus spécifiquement il précisa :

[This text] recognize[s] the Communist movement of South Africa as the legitimate, nay, preferred successor to the present Government of South Africa. [It] gives preference in almost every respect only to those opponents of the Government and those groups that are *deeply committed to the Communist Party of South Africa*, an organization *funded and controlled by the Soviet Union* [and also to] those groups and personalities *which have adopted terrorism against innocent men, women, and children as their preferred method of liberation and communism as the vision of democracy* which they intend to install. [...] Nowhere does the bill exclude *totalitarian groups, or groups which support terrorism*. It is one thing to state a preference on behalf of an organized rebellion, or an insurrectionary group but when rebels or insurrectionists attack *the civilian population, and commit atrocities in order to disrupt civil order*, they become outlaws. [Such movements] go beyond the limits of the moral order, and they forfeit any sympathy or understanding. Indeed, the international community has an obligation to join together to uproot and destroy any movements which adopt such methods, no matter how lofty the stated goals¹¹³³.

Afin de remédier à ces déséquilibres Helms proposa d'ajouter à ce texte de loi une partie intitulée « Policy toward violence or terrorism » stipulant :

United States policy toward violence in South Africa shall be designed to *bring about an immediate end to such violence* and to promote negotiations concluding with a removal of the system of apartheid and the establishment of a non-racial democracy in South Africa. [The United States] shall work toward this goal by diplomatic and other measures *designed to isolate those who promote terrorist attacks on unarmed civilians or those who provide assistance to individuals or groups promoting such activities*. [...] *The abhorrent practice of « necklacing »* and other equally inhumane acts which have been practices in South Africa by blacks against fellow blacks is an affront to all throughout the world who value the rights of individuals to live in an atmosphere free of fear of violent reprisals¹¹³⁴.

¹¹³¹ Dole, Boschwitz, McClure, Denton, Wallop, Thurmond, Pressler, Symms, Hecht et Gramm.

¹¹³² Anti-Apartheid Act of 1986, *Congressional Record*, Senate, 14 août 1986.

¹¹³³ Anti-Apartheid Act of 1986, *Congressional Record*, Senate, 14 août 1986.

¹¹³⁴ Helms proposa également d'insérer plusieurs références au « terrorisme » dans d'autres parties du texte de loi. Anti-Apartheid Act of 1986, *Congressional Record*, Senate, 14 août 1986.

Concluant ses remarques, Helms fit référence aux travaux du Comité Denton¹¹³⁵ qui selon lui avaient clairement démontré le rôle central joué par l'Union Soviétique dans le « terrorisme international » ainsi que la domination complète exercée par Moscou sur l'ANC¹¹³⁶. Le Sénateur Denton, co-sponsor de cet amendement, prit alors la parole et, après avoir cité les conclusions de son Comité, consacra plusieurs minutes à dénoncer la « pratique du collier¹¹³⁷ » (*necklacing*). Ayant noté que 284 noirs avaient été tués par des « radicaux » entre mars et juin 1986, 172 d'entre eux ayant été les victimes du « necklacing » le sénateur républicain condamna les propos récents de Winnie Mandela, femme du leader historique emprisonné depuis les années 196, en faveur de cette pratique¹¹³⁸. Enfin, ayant dressé un parallèle avec « la terreur marxiste-léniniste submergeant le Nicaragua », Denton déclara :

[The ANC's] rhetoric and its call to make the townships ungovernable, the ANC has – at a very minimum – provided moral license and political cover for murder as a means to satisfy grievances. [This Amendment] will send a clear signal to those black South Africans who have been at the mercy of ANC-instigated terror that we are on their side, not only in their attaining full political rights from the current South African Government, but in assuring that their dreams and aspirations are not stolen by those who have another agenda¹¹³⁹.

Ces propos furent immédiatement rejetés et condamnés par plusieurs Démocrates pour qui c'était au contraire l'amendement Helms qui était profondément déséquilibré. Il faisait en effet le silence complet sur une forme de violence considérablement plus immorale et ayant fait beaucoup plus de victimes que la violence de l'ANC, une forme de violence qui était à l'origine de celle de l'ANC, à savoir celle du régime d'Apartheid lui-même. Si les Républicains étaient réellement opposés au « terrorisme », pourquoi étaient-ils silencieux sur le « terrorisme » du régime de Prétoria ? Weicker, sénateur du Connecticut, nota ainsi que les Noirs étaient de

¹¹³⁵ Les travaux du Comité Denton furent également cités et applaudis dans *Terrorists or Freedom Fighters*, ouvrage qui avait été publié en 1986 par le Département de l'Education et la Culture de l'Organisation Sioniste Mondiale. J. Lisker, « Terrorists and Guerillas in Africa » dans Tavin and Alexander, *Terrorists or Freedom Fighter*, 104.

¹¹³⁶ Helms déclara applaudit « the extensive hearings in March 1982 which documented the Communist penetration and dominance of the ANC organization » puis ajouta : « *I commend our distinguished colleague for his determined efforts to inform our colleagues as well as the American people about the real nature of international terrorism. The hearings of the subcommittee to which I just referred appear in two volumes which were published by the subcommittee and I recommend the hearings and the report to Senators who wish to be informed on the matter.* » Anti-Apartheid Act of 1986, *Congressional Record*, Senate, 14 août 1986.

¹¹³⁷ Note de traduction: La pratique du « necklacing » traduite par « pratique du Collier » fait référence à une exécution effectuée en forçant un pneu en caoutchouc, rempli d'essence, autour de la poitrine et des bras d'une victime, puis de la placer sur le feu jusqu'à ce que mort s'ensuive.

¹¹³⁸ Winnie Mandela avait déclaré en effet : « The power is in our hand – we have people's power: with our necklaces we shall liberate this country ». Anti-Apartheid Act of 1986, *Congressional Record*, Senate, 14 août 1986.

¹¹³⁹ Anti-Apartheid Act of 1986, *Congressional Record*, Senate, 14 août 1986.

véritables esclaves dans leur propre pays et ajouta :

And when they dare raise their hand to the terrorism and violence that is imposed on them day after day, when they even raise their hands, their sticks, or their hoes against the troop carriers and the machineguns and the security forces of the States, when they raise their hands or their pitchforks or whatever - horror - that is violence we cannot stand. [...] To reject violence? I have no problem with that. But if violence is to be set on a scale as between the violence and terrorism of the South African Government compared to the feeble reaction by the blacks, there is no comparison. One end of the scale, indeed, is on the floor¹¹⁴⁰.

Malgré la virulence des propos des sénateurs démocrates s'étant exprimés sur l'amendement Helms, celui-ci fut adopté afin d'assurer l'existence d'une majorité suffisante non seulement pour le passage de cette loi mais également pour contourner le *veto* auquel le président Reagan avait promis de recourir afin de bloquer toute loi imposant des sanctions contre l'Afrique du Sud. Lors du vote final du 1^{er} octobre 1986, Levin et Denton eurent d'ailleurs l'occasion de confirmer à quel point Démocrates et Républicains défendaient des positions diamétralement opposées quant à l'identité même des « terroristes » en Afrique du Sud. Le sénateur républicain rappela ainsi qu'il avait, en sa capacité de président du Sous-Comité à la Sécurité et au Terrorisme, beaucoup étudié le sujet du « terrorisme » dans ce pays et affirma :

What I know about the situation is encapsulated by saying that if we take the vote tomorrow that we appear likely to take, we are going to feed the Communist-inspired terrorism in South African perhaps irreversibly. In doing so, we will condemn the black whose lot both sides are trying to improve and whose polls, on the black side, always show they oppose sanctions¹¹⁴¹.

Levin affirma quant à lui que la politique d'« engagement constructif » suivie par Reagan avait été un échec flagrant puis ajouta :

That should come as no surprise to us. We know that there is no point in dealing with terrorists—they are irrational, beyond reason, immune from persuasion. Our policy is not to negotiate with terrorists. It is time we applied that policy to the terrorist government in Pretoria. And the South African Government is a terrorist government: They kill innocent civilians; they take hostages

¹¹⁴⁰Le sénateur Kennedy critiqua lui aussi l'amendement Helms comme étant « one-sided. » Notamment : « I am kind of surprised and quite frankly appalled that both the chairman of the Foreign Relations Committee and the majority leader of the United States Senate in talking about violence do not talk about the 2,000 blacks who have been killed, many of them tortured to death, many of them beaten to death in South African prisons, or the 10,000 detainees who are being held today as a result of the South African Government's policy of violence. » Pell nota quant à lui ; « The amendment also is a bit vague about what constitutes terrorism and violence. Does self-defense against the government instigated violence, for example, constitute violence to be condemned? [The Amendment] says nothing about government-inspired violence, nor does it touch on the fact that the ANC has agreed to quit its violent tactics if the Government will do the same ». Anti-Apartheid Act of 1986, *Congressional Record*, Senate, 14 août 1986.

¹¹⁴¹ Anti-Apartheid Act of 1986, *Congressional Record*, Senate, 1er octobre 1986. Le lendemain, Denton répéta qu'un vote pour ce texte de loi reviendrait à « encouraging terrorism [...] and concluding with the likely takeover by a Communist government, in which the United States interest would be drastically affected. » Anti-Apartheid Act of 1986, *Congressional Record*, Senate, 2 octobre 1986.

and without benefit of trial or hearing, place them in prison; their concept of justice is colored by color – by a racist ideology which permeates their every decision and action. *[We] did not wait when we went after terrorism in Libya and ought not wait to confront terrorism in Pretoria*¹¹⁴².

Dans leurs critiques de l'amendement Helms, les Démocrates mirent donc l'accent sur la violence du régime de Prétoria mais évitèrent complètement la question soulevée par les sénateurs républicains, à savoir celle du « terrorisme » de l'ANC. Le sénateur Kennedy se contenta ainsi de faire référence à « particular violent acts of the ANC which I deplore and other Members of this body deplore » sans rien dire de leur nature potentiellement « terroriste » et donc de la position devant être adoptée par les Etats-Unis si l'ANC recourait en effet, parfois, au « terrorisme ».

IV.1.3 Département de la Défense vs Département d'Etat sur le statut de l'ANC

Une analyse des rapports annuels du Département d'Etat sur le « terrorisme international » indique clairement que, durant l'essentiel des années 1980, l'ANC s'était efforcée de ne pas faire de victimes civiles, le « terrorisme » étant donc loin d'avoir été l'approche privilégiée par l'organisation de Mandela et de Tambo dans sa lutte contre l'Apartheid. Néanmoins, certaines attaques prirent effectivement pour cible des civils, une réalité au sujet de laquelle les Démocrates demeurèrent silencieux. Dans le rapport sur l'année 1983¹¹⁴³ on pouvait ainsi lire :

The African National Congress (ANC), the oldest insurgent group in Africa, *has for some time employed a range of terrorist tactics* against the South African Government to garner black support and to remind the white regime and the international community that the ANC is a force to be reckoned with. [...] *ANC attacks traditionally were carefully planned to avoid civilian casualties. On 20 May 1983, however, ANC members-possibly acting without authorization-detonated a car bomb outside the headquarters of the South African defense forces in Pretoria, killing 18 and wounding 21, mainly passing civilians*¹¹⁴⁴.

Au cours des années Reagan, les rapports du Département d'Etat firent référence à la violence « terroriste » de l'ANC tout en répétant qu'elle avait jusque-là eu tendance à éviter de prendre

¹¹⁴² Anti-Apartheid Act of 1986, *Congressional Record*, Senate, 1 octobre 1986.

¹¹⁴³ Dans le rapport de l'année précédente on pouvait lire que « the Soviets have supported guerrilla movements and national liberation organizations, such as the African National Congress (ANC), that engage in terrorism. » *Patterns of Global Terrorism*, Department of State, 1982.

¹¹⁴⁴ *Patterns of Global Terrorism*, Department of State, 1983.

pour cible des civils¹¹⁴⁵ mais que certains cas isolés semblaient annoncer une évolution de cette position. En 1988 par exemple :

*The struggle against apartheid, although largely nonviolent, has generated a cycle of violent repression by the government and violent resistance by the black opposition, which has resulted in some acts of terrorism. The leadership of the ANC, while disavowing a strategy of deliberately targeting civilians, has not punished any of its members for violating this publicly stated policy. The increasing implantation of minilimpet mines in crowded urban settings where high casualties must be anticipated, however, suggests a possible shift in tactics or, perhaps, an inability of the ANC to exert central control*¹¹⁴⁶.

Pour le Département d'Etat, l'ANC avait donc parfois recours à des méthodes « terroristes » mais l'immense majorité de ses actions avaient pris pour cible des bureaux du gouvernement, des casernes militaires ou l'infrastructure électrique ou de transport du pays. La liste d'actes fournie par le Général Coetzee lors du procès organisé en 1985 contre l'ANC¹¹⁴⁷ confirme bien la nature de ces méthodes. Le gouvernement de Prétoria avait lui, depuis les années 1960, considéré l'ANC comme une organisation illégale et « terroriste », une position fondée sur une définition extrêmement large du « terrorisme » qui fut d'ailleurs critiquée explicitement dans le rapport du Département d'Etat portant sur l'année 1988 :

In the South African court system, opposition activists are frequently charged with terrorism rather than political offenses. According to the South African Human Rights Commission, the courts in the first nine months of 1988 passed judgment on 60 people for « terrorism, » convicting 34. In the widely publicized Delmas treason trial in November, eight opposition activists were

¹¹⁴⁵ Dans le rapport de 1984, on pouvait lire : « The black nationalist African National Congress (ANC) mounted more than three dozen terrorist attacks in 1984. The ANC's primary tactic is bombing, usually of government offices, transportation lines, electrical power transformers, and other infrastructural facilities. It designs its operations to maximize their symbolic effect and normally has tried to avoid causing indiscriminate casualties. » Celui de 1985 expliquait que suite à l'état d'urgence imposé par le gouvernement « The ANC began to employ bombs more indiscriminately in 1985-displaying a growing shift toward attacks on civilians. Many attacks such as the planting of landmines in farm areas apparently were designed to intensify unrest and shake white confidence. A narrowly averted bombing attempt of the Johannesburg Army Medical Center in May would have resulted in numerous casualties had the explosive detonated, as scheduled, during working hours. » En 1986, le Département d'Etat notait : « The ANC openly advocates the overthrow of the South African Government, and in 1986 turned increasingly toward violent tactics to achieve this aim. The year was marked by a series of landmine blasts in the Transvaal traced to the ANC and to a limited number of bombings of military and civilian targets in South Africa's urban centers. While the ANC leadership insists that all targets were installations involved with the administration of apartheid, it is not clear that the ANC headquarters in Lusaka, Zambia, has been able or willing to impose this strategy upon all its operatives inside South Africa. » *Patterns of Global Terrorism*, Department of State, 1984, 1985 et 1986.

¹¹⁴⁶ *Patterns of Global Terrorism*, Department of State, 1988.

¹¹⁴⁷ Falk écrit à ce propos : « Coetzee contended that the ANC committed 275 acts of « terrorism » between 1976 and 1985 consisting of the following incidents: sixty-one attacks on police; 125 attacks against the economy; fifty-six attacks on military-, police-, or apartheid-related public buildings; and thirty-five attacks on informers or collaborators. » Richard Falk, *Revolutionaries and Functionaries : The Dual Face of Terrorism* (New York: E.P. Dutton, 1988) 157.

charged with and convicted of « terrorism¹¹⁴⁸ ».

Un an plus tard, le Département d'Etat ajouta, mettant à nouveau le mot « terrorisme » entre guillemets :

South African courts continue to pass sentences on people charged with terrorism, and nearly 70 were convicted during the first 10 months of the year. *These convictions do not accurately reflect the country's counterterrorism commitment, however, as the definition of "terrorism" used by the courts includes a wide variety of antigovernment activities.* In December, the Supreme Court overturned on a technicality the reason and terrorism convictions of all eight defendants in the widely publicized 1988 Delmas treason trial, where some defendants had been convicted of «terrorism¹¹⁴⁹ ».

Le rapport du Pentagone « Terrorist Group Profiles » pour l'année 1988 avait officiellement classifié l'ANC comme une « organisation terroriste ». Développant une analyse similaire à celle du Département d'Etat, le Département à la Défense notait par exemple : « In 1983, ANC operations – which heretofore had sought to avoid civilian casualties – abruptly changed. Attacks became more indiscriminate, resulting in both black and white civilian victims. » Puis s'en suivait une liste chronologique d'incidents dont plusieurs avaient clairement pris pour cible des civils :

Decembre 1985 - Bombed shopping center near Durban, killing five whites. June 1986 – Conducted two car bomb attacks in Johannesburg, killing several people and injuring many others. [...] June 1988 - Exploded a bomb in Roodeport outside a Standard bank office, killing four and injuring more than 19. The device, probably a limpet mine, was planted in a garbage can or flower box outside the bank. June 1988 – Exploded a bomb at an art gallery in Johannesburg, killing oen alleged ANC member (the suspected perpetrator). July 1988 – Exploded a car bomb in Johannesburg outside of Ellis Park sports stadium, killing 2 and injuring 35 others. The bomb, 60-100 kilograms of explosives, was timed to go off as thousands of people were departing a rugby match¹¹⁵⁰.

Ce rapport avait été signé par le vice-président (et « president elect ») George Bush en novembre 1988, et fut publié début 1989, la décision de classier l'ANC comme « organisation terroriste » étant immédiatement applaudie par le gouvernement de Prétoria et critiquée non seulement par l'ANC mais également par le Département d'Etat. Les propos de son porte-parole fournissent un remarquable exemple du rôle central de considérations politiques dans la position américaine sur le « terrorisme » :

¹¹⁴⁸ *Patterns of Global Terrorism*, Department of State, 1988.

¹¹⁴⁹ *Patterns of Global Terrorism*, Department of State, 1989.

¹¹⁵⁰ « Terrorist Group Profiles: 1988 », United States Department of Defense. Accessible en ligne à books.google.com

The State Department spokesman, Charles E. Redman, said today, « *The United States Government has not determined that the A.N.C. is a terrorist organization.* » He said the United States endorsed some of the group's political objectives, « such as ending apartheid and establishing a nonracial system of government in South Africa. » But Mr. Redman added: « We strongly differ with the A.N.C. on some of the methods they have used to pursue these objectives, including the use of violence. Both publicly and in private contacts with the A.N.C., we have repeatedly condemned tactics such as the intentional placing of bombs in public places which results in civilian casualties. » [...] A State Department official said, « We did clear and approve» the Defense Department publication, « Terrorist Group Profiles. » *Mr. Redman said the Pentagon report was « an information document » and was « not meant to be a policy publication.* » Lieut. Comdr. James M. Kudla, a Pentagon spokesman, said the Defense Department « stands by the report¹¹⁵¹ ».

Si ces deux ministères arrivaient à des conclusions différentes sur le caractère « terroriste » de l'ANC, ce n'était donc aucunement parce qu'ils étaient en désaccords quant à la nature des méthodes utilisées par celle-ci, mais bien plutôt uniquement parce que leurs analyses n'avaient pas le même objectif. Dans le cas du Pentagone, il s'agissait d'une analyse à caractère « informatif » et, étant donné les faits sur le terrain, il avait été estimé que l'ANC était en effet une organisation « terroriste ». Dans le cas du Département d'Etat, la nature de l'ANC devait être considérée dans le contexte de la position de la diplomatie américaine vis-à-vis de l'Afrique du Sud, une politique de reconnaissance et de dialogue avec l'ANC qui avait été initiée deux ans plus tôt lors de la rencontre entre Shultz et Tambo et qui était donc incompatible avec la classification de l'ANC comme « organisation terroriste¹¹⁵² ».

Lors de ce qui avait été la toute première rencontre entre un secrétaire d'état américain et un leader de l'ANC fin janvier 1987, de nombreux républicains ultra-conservateurs opposés à toute discussion avec l'ANC avaient d'ailleurs critiqué Shultz précisément parce qu'il se proposait là de rencontrer un leader « terroriste » et risquait donc d'affaiblir la position américaine d'opposition au « terrorisme ». Dan Burton, représentant de l'Indiana, avait ainsi déclaré que « The secretary of state should no more meet with Tambo than with Yasser Arafat. He is a terrorist with strong ties to the South African Communist Party and the Soviet Union¹¹⁵³ » tandis

¹¹⁵¹ *The New York Times*, 14 janvier 1989.

¹¹⁵² Botha, ministre des affaires étrangères sud africain, avait d'ailleurs déclaré: « As far as the South African Government is concerned, the Pentagon report correctly analyzed terrorism as it occurs worldwide, » Mr. Botha said. « The State Department cannot repudiate the facts, and it must have issued its statement for political purposes. » *The New York Times*, 14 janvier 1989.

¹¹⁵³ *Daily News Wire Services*, 20 janvier 1987.

que Bob Dole, sénateur du Kansas, dit qu'il « feared that the session would be seen as showing approval for terrorism¹¹⁵⁴ ».

IV.1.4 Département d'Etat : Critique de la définition Sud africaine du « Terrorisme »

En 1988, le Département d'Etat avait également donné pour la première fois de nombreux détails quant à certaines méthodes utilisées par le régime d'Afrique du Sud dans sa lutte contre ses opposants à l'étranger :

The South African Government has attacked ANC facilities in neighboring countries, such as the March Commando raid in Gaborone, Botswana, in which four persons were killed. Some of these countries have also accused South Africa of launching terrorist attacks, such as the car bombing in early January outside a house used by the ANC in Bulawayo, Zimbabwe, in which two persons died and three were injured, and at least two bombings in Zambia directed against the ANC, which has its headquarters in Lusaka. Despite denials, South African involvement is widely suspected in the murder of ANC Paris representative Dulcie September in March, and the assassination attempt on ANC member Albie Sachs by car bomb in Maputo in April. The US Government has expressed serious and repeated concern to the South African Government about the incidents of cross-border violence¹¹⁵⁵.

Pour la première fois, le Département d'Etat se fit là l'écho de l'existence d'accusations pour « terrorisme » portées par certains pays contre l'Afrique du Sud. Ces actes semblaient correspondre à la définition du « terrorisme » du Département d'Etat et pourtant à aucun moment le Département d'Etat ne les qualifia de « terroristes », se contentant également de mentionner le fait que le gouvernement Reagan avait critiqué ces cas de « violence transfrontalière ». De même, le rapport de 1989 nota que « South Africa was linked to an increased number of attacks, climbing from eight in 1988 to 11 in 1989 » et mentionna plusieurs assassinats de leaders de l'ANC et de SWAPO par d'anciens policiers et agents de Prétoria organisés en « death squads¹¹⁵⁶ » sans à aucun moment utiliser la terminologie du « terrorisme » pour qualifier de tels actes.

¹¹⁵⁴ *The New York Times*, 29 janvier 1987.

¹¹⁵⁵ *Patterns of Global Terrorism*, Department of State, 1988.

¹¹⁵⁶ « Its agents were allegedly responsible for bombings against ANC targets in neighboring Botswana, Swaziland, and Zambia. South African agents also are alleged to be responsible for the murder of three ANC members in Swaziland in February 1989. At least seven current or former South African policemen have been arrested for their alleged involvement in a death squad that was responsible for the murder of antiapartheid activist David Webster on 1 May in Johannesburg. The death squad also has been linked to the 10 September assassination of white SWAPO official Anton Lubowski in Namibia. Upon assuming office, the new de Klerk government stated it would not support the use of such tactics. » *Patterns of Global Terrorism*, Department of State, 1989.

La critique du Département d'Etat de la définition du « terrorisme » utilisée par le régime d'Apartheid n'était donc que partielle. Elle se concentrait en effet sur la manière dont Prétoria s'était servi d'une définition du « terrorisme » excessivement large pour criminaliser et délégitimer l'ensemble de ses opposants politiques, quelles que soient les méthodes auxquelles ceux-ci recouraient dans leur action politique. Mais elle faisait le silence sur le fait que la définition du « terrorisme » utilisée par Prétoria était également et simultanément excessivement étroite, puisqu'elle excluait ses propres recours au « terrorisme ». Lors des débats sur l'*Anti-Apartheid Act*, plusieurs sénateurs démocrates étaient pour leur part allés au bout de cette critique, une position qui fut confirmée lorsque le Parti démocrate dans son ensemble déclara, dans son programme politique adopté durant l'été 1988, que l'Afrique du Sud était « a terrorist state ». Ce faisant, les Démocrates démontrèrent à nouveau qu'ils n'avaient aucune objection de principe à ce que le concept de « terrorisme » soit utilisé pour faire référence à des actes commis par un état, que cela soit à l'étranger ou contre ses propres citoyens. A ces accusations, les Républicains répondirent en faisant le silence sur les violences du gouvernement de Prétoria, confirmant qu'il n'existait apparemment pas, du côté républicain non plus, d'objection de principe quant à l'existence et la validité du concept de « terrorisme d'état ».

Si les débats sur l'Afrique du Sud proposèrent, en cette fin de la présidence Reagan, le grand écart le plus impressionnant entre Démocrates et Républicains, les premiers affirmant que l'Afrique du Sud était un « état terroriste », les seconds que c'était au contraire l'ANC qui était une « organisation terroriste », il existait un conflit sur lequel les deux grands partis américains étaient en accord absolu, celui entre Israël et les Palestiniens. Lorsqu'il était question du « terrorisme » dans cette région du monde, il était en effet axiomatique que les seuls acteurs pouvant être désignés comme « terroriste » étaient les Palestiniens ou leurs alliés arabes, les politiques et recours à la force d'Israël, quelque forme qu'ils prennent, n'étant, eux, jamais qualifiés de « terroriste ».

Comme le révélèrent les discussions sur le *PLO Compliance Act* de 1989, s'il y eut bien parfois des discussions devant le Congrès sur le sujet de la définition du « terrorisme » dans le cadre de ce conflit, celles-ci se limitèrent essentiellement à une critique de la définition utilisée par le Département d'Etat pour déterminer si l'OLP respectait ou non sa promesse de renoncer au « terrorisme », de nombreux législateurs considérant que celle-ci devrait être modifiée et élargie afin de mieux prendre en compte les réalités propres à ce conflit, et notamment les nombreuses

attaques palestiniennes contre des cibles militaires israéliennes. Ces débats démontrent donc à nouveau que l'approche des Démocrates et des Républicains n'était absolument pas d'appliquer une définition unique et claire du « terrorisme » à chaque conflit dans le but de déterminer quels actes ou acteurs relevaient du « terrorisme » et devaient donc être condamnés comme tels, mais bien au contraire d'adapter leur définition du « terrorisme » afin qu'elle serve au mieux les positions politiques qu'ils entendaient défendre sur chacun de ces conflits, le concept de « terrorisme » étant donc idéologique beaucoup plus que descriptif.

IV.2 PLO Compliance Act : critique unanime du Congrès sur une définition trop imprécise

La décision du gouvernement Reagan d'ouvrir le dialogue avec l'OLP après qu'Arafat ait prononcé les « mots magiques » en décembre 1988 avait été reçue avec beaucoup de doutes et critiques au sein du Congrès, de très nombreux Démocrates et Républicains considérant en effet qu'il s'agissait là d'un leader « terroriste » auquel le gouvernement américain ne pouvait faire confiance et ne méritant pas la reconnaissance des Etats-Unis. Dès le début de l'année suivante, de nombreux législateurs tentèrent donc d'obtenir du Département d'Etat des précisions quant à la position américaine sur les conditions exactes régulant le dialogue avec l'organisation palestinienne, et ce d'autant plus qu'il semblait bien que celles-ci avaient, au cours des semaines précédentes, été modifiées par le nouveau gouvernement Bush¹¹⁵⁷.

IV.2.1 L'OLP et la renonciation à toutes les formes de violence

Devant la Chambre des Représentants le 1^{er} mars 1989, Hamilton, représentant démocrate de l'Indiana, fit référence aux propos de Charles Redman, porte-parole du Département d'Etat, qui quelques jours plus tôt avait déclaré quelques jours plus tôt que les attaques contre des cibles civiles et militaires israéliennes étaient considérées comme contraires aux objectifs de paix de ce dialogue, et demanda :

¹¹⁵⁷ Helms déclara ainsi par exemple, en avril 1989 : « At that time, many observers felt that our Government made a tactical error in dealing with Yasser Arafat. I publicly questioned the wisdom of trying to combat terrorism by negotiating with terrorists. [...] There was doubt then, and doubt now, whether the PLO would and will live by the commitments made on December 14 by Yasser Arafat. Yasser Arafat is a terrorist and the PLO is a terrorist group--and we cannot expect terrorists to keep their word. » Senate Resolution 97, *Congressional Record*, 7 avril 1989.

We have been asking the PLO not to attack Israeli targets, military and civilian targets. Is that a change in the formulation of our policy, is that different from what we said when we said that we would begin talking with the PLO provided that they renounced terrorism and accepted Israel's right to exist? Are we now adding an additional condition on those talks¹¹⁵⁸?

Comme l'expliqua Walker, représentant du Département d'Etat, la position du nouveau gouvernement était en effet que le dialogue avec l'OLP ne pouvait être constructif que si cette organisation démontrait sa capacité à ne plus recourir non seulement au « terrorisme » mais également à toutes les autres formes de violence contre Israël. La définition du « terrorisme » du Département d'Etat demeurait inchangée, l'un de ses critères principaux étant la différence entre attaque contre combattants et non-combattants, seules les dernières relevant du « terrorisme ». Comme l'indique l'échange suivant, des attaques contre des cibles militaires pouvaient donc parfois être considérées comme des actes « terroristes », le représentant du Département d'Etat se refusant cependant à clarifier les conditions exactes qui conduiraient à une telle décision :

Mr. Walker. There are two different aspects to this. The conditions that Arafat met when he renounced terrorism, those conditions stand of course, and we will hold the PLO to them. What we have said in addition is that in order to have productive dialogue with the PLO and in order to continue it in a constructive way, then that dialogue must be held in an atmosphere in which the PLO is not engaged in violence.

[...] Mr. Hamilton, How do you define terrorism, do you define it in terms of non-combatance?

Mr. Walker. The State Department definition which is included in the terrorism report annually defines it in terms of politically motivated attacks on non-combatant targets.

Mr. Hamilton. So, an attack on a military unit in Israel would not be terrorism?

Mr. Walker. It does not necessarily mean that it would not have a very major impact on whatever we were proposing to do with the PLO.

Mr. Hamilton. I understand that, but it would not be terrorism?

Mr. Walker. An attack on a military target. Not according to the definition. Now wait a minute, that is not quite correct. You know, attacks can be made on military targets which clearly are terrorism. It depends on the individual circumstances.

Mr. Hamilton. Now wait a minute. I thought that you just told me the State Department definition.

Mr. Walker. Non combatant is the terminology, not military or civilian.

Mr. Hamilton. All right. So any attack on a non-combatant could be terrorism?

Mr. Walker. That is right.

Mr. Hamilton. And a non-combatant could include military?

Mr. Walker. Of course.

Mr. Hamilton. It certainly would include civilian, right?

Mr. Walker. Right.

Mr. Hamilton. But an attack on a military unit would not be terrorism?

Mr. Walker. It depends on the circumstances.

Mr. Hamilton. And what are the circumstances?

¹¹⁵⁸ « Economic and Military Aid Programs in Europe and the Middle East », Hearings and Markup before the Subcommittee on Europe and the Middle East, of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 1 mars 1989. H 381-109.

Mr. Walker. I do not think that it will be productive to get into a prescription of the various terms and conditions under which we are going to define an act by the PLO as terrorism¹¹⁵⁹.

Quelques minutes plus tard, Levine, représentant démocrate du Michigan, expliqua que tout dialogue avec l'OLP se devait effectivement d'être conditionné à son renoncement au « terrorisme » puis présenta ce qu'il décrivit comme « a list of thirteen terrorist actions that have occurred and that the PLO has either directly supported or directly sponsored subsequent to Mr. Arafat's statement in Geneva ». Dans cette liste de treize actes, sept avaient été des tentatives d'infiltration sur le territoire israélien d'hommes armés, tentatives qui furent stoppées par l'armée israélienne, la nature de leur cible finale étant donc difficile à déterminer. Un acte faisait état de la mort d'un civil¹¹⁶⁰, tandis que les cinq autres attaques avaient pris pour cible des militaires israéliens en patrouille au Sud Liban ou dans les territoires occupés¹¹⁶¹, des militaires du Sud Liban alliés à Israël¹¹⁶², et la « prise en otage » d'un sergent israélien¹¹⁶³.

Cette liste, qui semblait donc indiquer que l'OLP ne respectait pas ses engagements auprès du gouvernement américain, était des plus révélatrice des difficultés posées par les conditions spécifiques au conflit entre Israël et les Palestiniens, et notamment par la nature du statut de combattants ou de non combattants des soldats israéliens dans des conditions d'occupation (les territoires occupés de Gaza et de la Cisjordanie, ainsi que le Sud Liban), où une situation de combat armé n'existait que très rarement. La mention du sort d'un militaire détenu par un groupe palestinien soulève quant à elle la question du caractère « terroriste » de telles « prises d'otages », une question d'autant plus importante dans un contexte où les termes « prise d'otage » ou « terrorisme » n'étaient jamais utilisés pour faire référence au fait que l'Etat d'Israël détenait à la même époque des milliers de civils palestiniens très souvent sans raison légale

¹¹⁵⁹ Le représentant du Département d'Etat refusa également de spécifier quels actes de violence et ne relevant donc pas du « terrorisme » pourraient conduire les Etats-Unis à mettre fin à ce dialogue : « Mr. Hamilton. If the PLO engages in attacks on military targets, would we cut off the talks? Mr. Walker. I would like to avoid giving an absolute prescription of when we will or when we will not cut off the talks. I do not think that it is particularly helpful to give the PLO an outline that this action is permissible and this action is not. There are certain circumstances under which we would certainly cut off the talks ». « Economic and Military Aid Programs in Europe and the Middle East », Hearings and Markup before the Subcommittee on Europe and the Middle East, of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 1 mars 1989, H 381-109.

¹¹⁶⁰ « A Jewish seminary student was killed by a group of Arab assailants in Jerusalem's Mt. Zion. »

¹¹⁶¹ Le PFLP « killed members of an Israeli patrol in the Israeli security zone in Southern Lebanon. A 24-year old paratrooper was killed when a concrete block was dropped on his head. Israeli paramilitary border police man stabbed in back and shoulder while patrolling market in al-Bireh market. »

¹¹⁶² « Ambush of a pro-Israeli Southern Lebanese army vehicle. All aboard were killed » par le PFLP.

¹¹⁶³ « Palestinian Arab Army claims to hold Israeli Sgt. Avi Sasportas hostage. »

claire¹¹⁶⁴.

IV.2.2 Le PLO Compliance Act : Des attaques contre des cibles militaires relèvent-elles du « terrorisme » ?

Un mois après ces discussions, plusieurs sénateurs éminents des deux partis, clairement en désaccord avec la position de l'exécutif selon laquelle l'OLP avait effectivement renoncé au « terrorisme », proposèrent l'adoption d'une loi exigeant du Département d'Etat qu'il produise, plusieurs fois par un, un rapport étudiant et analysant dans le détail l'ensemble des actes de violence ou « terroristes » tombant sous la responsabilité de l'OLP et expliquant donc la décision du gouvernement de continuer ou non son dialogue avec cette organisation.

La question de la définition du « terrorisme » informant les analyses et décisions du Département d'Etat allait être au cœur des débats qui précédèrent puis suivirent l'adoption du *PLO Compliance Act* de 1989, les critiques des législateurs allant toutes dans le même sens : cette définition était profondément imprécise et inadaptée au conflit entre Israël et les Palestiniens puisqu'elle n'incluait pas toute une série d'actes violents comme notamment les attaques contre des cibles militaires israéliennes qui relevaient pourtant clairement, tous ces législateurs s'accordaient pour le dire, du « terrorisme ».

Lors de ces discussions, la question des recours à la force par Israël ne fut jamais mentionnée, la nature de ces débats indiquant sans qu'aucun doute soit possible que Démocrates comme Républicains les considéraient comme évidemment légitimes puisque venant en réponse au « terrorisme » palestinien. Si la nature « terroriste » de certains actes commis par le FMLN n'avait pas empêché de nombreux Démocrates d'affirmer que les véritables « terroristes » étaient les « escadrons de la mort » et les forces armées du Salvador, si la nature « terroriste » de certains actes commis par l'ANC n'avait pas empêché le parti démocrate de déclarer que le régime d'Apartheid était un « état terroriste », à aucun moment les Démocrates (ou les Républicains) ne posèrent par contre la question de savoir si certaines méthodes utilisées par Israël pouvaient parfois relever du « terrorisme », une telle suggestion n'ayant, dans le contexte

¹¹⁶⁴ Sur ce point et plus précisément le sort des milliers (entre 19 et 20 000 selon Israel Shahak, le directeur de la Israeli League for Human and Civil Rights) de prisonniers détenus notamment dans le camp de Ansar au Liban, voir Chomsky, *Fateful Triangle*, 380-382. Sur le sort des 1 200 prisonniers Shiites libanais transférés dans des prisons israéliennes en 1983, un acte que Margaret Thatcher par exemple considéra à l'époque comme contraire au droit international, voir Chomsky, *Pirates and Emperors*, 85-89 ; Voir également Cypel, *Walled*, 94.

politique américain de soutien inconditionnel à l'Etat hébreu, pas lieu d'être.

Le 7 avril, le sénateur Helms proposa un texte de résolution co-sponsorisé par 24 sénateurs des deux partis¹¹⁶⁵ et dont l'objectif était le suivant :

The resolution aims to reinforce the Bush administration policy of pressuring the PLO to reduce *its violent activity*. At the same time, the resolution focuses attention on what appears to be *continuing PLO terrorist activity*. [...] This resolution expresses the sense of the Senate that the top priority of the United States in any future talks with the PLO *should be a prevention of terrorist and other violent activity* by the PLO or its factions. It also lists *nine reported terrorist or attempted terrorist or violent acts* involving PLO affiliated groups, urges the State Department to obtain from the PLO an accounting of these incidents, and asks the Secretary of State to report to the Senate on the accounting provided by the PLO¹¹⁶⁶.

Le Sénat était donc opposé à tout recours à la violence de la part de l'OLP, qu'il s'agisse d'actes « terroristes » ou « d'autres actes violents », rien n'indiquant dans ce texte de résolution ou dans les propos des autres sénateurs¹¹⁶⁷ s'étant exprimés à cette occasion comment le Sénat entendait différencier entre ces deux concepts¹¹⁶⁸. Le *PLO Compliance Act*, co-sponsorisé par Mack (Républicain de la Floride) et Lieberman (Démocrate du Connecticut) et 13 autres sénateurs des deux grands partis américains¹¹⁶⁹ fut adopté le 11 avril 1989 :

It is the sense of the Congress that the United States, in any discussions with the PLO, should seek the implementation of concrete steps by the PLO *consistent with its commitments to move towards peace and recognition of Israel and away from terrorism and other violence*, including concrete actions that will further the peace process, such as:

- (1) disbanding units which have been involved in terrorism;
- (2) publicly condemning all acts of terrorism for which they are not responsible while continuing to abstain from committing acts of terrorism;
- (3) ceasing the intimidation of Palestinians seeking peace with Israel;
- (4) calling on the Arab states to recognize Israel and to end their economic boycott of Israel; and
- (5) amending the PLO's Covenant to remove provisions which undermine Israel's legitimacy and which call for Israel's destruction¹¹⁷⁰.

¹¹⁶⁵ Helms, Gramm of Texas, Dole, Wilson, Graham of Florida, Bond, Metzenbaum, Boschwitz, Packwood, Nickles, Lautenberg, Heinz, Domenici, Kasten, McCain, Symms, Grassley, D'Amato, Pressler, Mack, Hatch, Humphrey, Coats et Burns.

¹¹⁶⁶ Senate Resolution 97, *Congressional Record*, 7 avril 1989.

¹¹⁶⁷ Le sénateur Lautenberg déclara par exemple : « This resolution states that in the event further talks are held with the PLO, the top priority of the United States should be a cessation of terrorist and other violent activity by the PLO or any of its factions. » Senate Resolution 97, *Congressional Record*, 7 avril 1989.

¹¹⁶⁸ Sur la liste mentionnée par Helms se trouvaient 7 tentatives d'infiltration sur le territoire israélien, seules deux attaques ayant été menées à leur terme, chacune contre une patrouille militaire, chacune déjà présente dans la liste de 13 actes « terroristes » citée par Levine quelques semaines plus tôt.

¹¹⁶⁹ Grassley, DeConcini, Dole, Lautenberg, Boschwitz, Graham, Gramm, Levin, Coats, Boren, McCain, Helms, Durenberger.

¹¹⁷⁰ PLO Compliance Act of 1989, 11 avril 1989.

Tous les 120 jours, l'exécutif américain devrait produire un rapport très détaillé permettant de déterminer dans quelle mesure l'OLP respectait effectivement les conditions de son dialogue avec les Etats-Unis. Le tout premier rapport fut rendu public à la fin mars 1990, et arriva à la conclusion suivante :

It is the Administration's position that the PLO has adhered to its commitment undertaken in 1988 to renounce terrorism. One problem area has been some actions undertaken by Damascus-based PLO groups such as the PFLP and DFLP. We have no evidence that these actions were authorized or approved by the PLO Executive Committee or Arafat personally¹¹⁷¹.

Le sénateur Mack, co-sponsor du *PLO Compliance Act*, rejeta immédiatement les conclusions de ce rapport, affirmant que l'OLP continuait bel et bien à recourir au « terrorisme » et que le gouvernement Bush se devait donc, dans de telles circonstances, de mettre fin au dialogue avec cette organisation « terroriste » :

The first report has now come out, and I must indicate to you my disappointment in the report. This report reads more like a defense of the PLO than a balanced account of the PLO's record since its 1988 commitments. [...] My concern is that the report is not strong enough, doesn't go far enough, and I am afraid may be seen by the PLO as an indication of their ability to continue to carry out terrorist activities in these so-called constituent groups and not be held accountable. [...] I would say for myself the conclusion that I have drawn is that -- in fact, that the dialogue should not continue, but that's not a new position for me. I have expressed that in the past¹¹⁷².

Le 24 mai, John Kelly, assistant du secrétaire d'état, se présenta devant la Chambre afin de défendre et d'expliquer les analyses et conclusions contenues dans ce rapport. Lors de cette audition il eut de très longs échanges avec 5 représentants démocrates (Hamilton, Lantos, Owens, Ackerman et Solarz) et un républicain (Gilman). A l'exception d'Owens, démocrate de New York dont l'intervention se concentra sur les progrès effectués par l'exécutif sur la voie d'une solution au conflit israélo-palestinien grâce au dialogue avec l'OLP, tous les élus ayant questionné Kelly rejetèrent les conclusions du rapport du Département d'Etat et la posture de ce dernier vis-à-vis de l'OLP, leur critique se concentrant essentiellement sur la définition du « terrorisme » à leurs yeux bien trop imprécise et étroite ayant informé les analyses de l'exécutif. Hamilton, ayant noté que quelques semaines auparavant le gouvernement israélien avait produit

¹¹⁷¹ *Report Pursuant of Title VIII of Public Law 101-246, PLO Commitments Compliance Act*, cité dans Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, Senate, S 181-11.

¹¹⁷² Press Conference with Senators Lieberman and Mack, 20 mars 1990.

un rapport¹¹⁷³ concluant que l'OLP continuait à recourir au « terrorisme », demanda : « Might the gap be partly explained in the perceptions of the United States and Israel here because of the way in which you define on the one hand « terrorism » and on the other hand « PLO »? Kelly admit qu'il s'agissait peut-être là en effet d'une explication recevable, cita la définition utilisée par le Département d'Etat depuis 21 ans¹¹⁷⁴ puis ajouta au sujet de la définition israélienne :

I think different Israeli commentators have expressed different views, but one would, I believe, be a difference on the matter of non-combatant targets versus combatant targets. [...] I think in regard to your points, something that the Israeli Defense Minister Mr. Rabin has said is relevant. This is brief and let me quote him. "Any attempt to equate the intifada with terrorism is wrong and misleading. The uprising in the territories could only be considered terrorism if the Palestinians were organized in armed terrorist squads equipped with Kalashnikov rifles, hand grenades and explosives, and the use of these weapons had become the most important element in the activity against us. Stoning and roadblocks account for 85 to 98 percent of all incidents, and 60 to 65 percent of the stonings are perpetrated by children younger than 12 years old," end of the quotation from the Israeli Defense Minister. Now, my point in bringing that up is that there are many Israeli politicians and commentators who would argue that the intifada, assaults against Israeli defense forces in the Occupied Territories are terrorism. I have just quoted the [Former] Defense Minister of Israel [...] on that point to indicate to you, Mr. Chairman, and the members of this committee, that there is a wide divergence of views on what is terrorism both internationally and within Israel itself¹¹⁷⁵.

Comme les échanges qui suivirent l'indiquèrent, le Département d'Etat lui-même avait bien du mal à définir de façon claire le concept de « terrorisme » et notamment à déterminer dans quelles circonstances des attaques contre des cibles militaires devaient ou non être considérées comme « terroristes », une distinction fondamentale puisque comme le Rapport le notait lui-même explicitement l'OLP, en renonçant au « terrorisme », avait indiqué ne pas renoncer à son « droit à la lutte » contre l'occupation étrangère :

The PLO also continues to assert its right to engage in « armed struggle. » Salah Khalaf (Abu Iyad), in a March 1, 1989 interview in London's Am-Majallah, said : « *There is a difference between terrorism and legitimate struggle as stipulated by the UN Charter. As far as we are concerned, and while we condemn and repudiate terrorism, we adhere to our right to resist the occupation of our territory – a right that no quarter can make us give up so long as Israel has still not withdrawn from the occupied territories. And I must here point out that we do not agree to*

¹¹⁷³ On pouvait y lire : « The PLO continues with its terrorist activities inside Israel and on its borders in violation of its undertakings in Geneva in December 1988 and in violation of the US conditions to the dialogue with the PLO. [...] Not only has the PLO failed to fulfill these requirements but Arafat's own "Fatah" organization, in particular, has itself engaged in terrorist acts [...] an dit has, furthermore, encouraged and lauded these attacks, even in the midst of the dialogue. » Minister's Bureau Advisor for Countering Terrorism, PLO Terror: A Year Since its Renunciation, Dec.15, 1988-Dec.15, 1989, cité dans *Congressional Record*, Sénat, 7 février 1990.

¹¹⁷⁴ Kelly expliqua : « We consider terrorism to be premeditated, politically-motivated violence perpetrated against non-combatant targets by sub-national groups or clandestine state agents, usually intended to influence an audience»

¹¹⁷⁵ « Status of US-PLO Dialogue », Hearing of the Europe and the Middle East Subcommittee of the House Foreign Affairs Committee, 24 mai 1990.

any operations aimed at civilians... We are for the legitimate right to struggle for the sake of liberation. » We have told the PLO that such incidents raise serious questions about the PLO's commitment to pursue a peaceful solution to the Arab-Israeli conflict, and make it more difficult for Israel to take PLO commitments seriously. We have made clear that we do not condone such attacks.¹¹⁷⁶

La difficulté, pour le Département d'Etat, allait être de différencier clairement entre cette opposition à toutes les formes de violence qui avait, début 1989, été juxtaposée à la condition ayant été acceptée par l'OLP à la fin 1988, à renoncer au « terrorisme ». Cette incapacité de la part du représentant de l'exécutif à indiquer avec précision quels actes relevaient ou non du « terrorisme » provoqua rapidement l'exaspération d'Hamilton puis de Gilman :

REP. HAMILTON: In your view can the PLO retain the right to go after military targets and still comply with the commitments to renounce terrorism?

MR. KELLY: I don't want to give a blanked green light to any sort of armed acts. I would say that we would examine the circumstances of any such action.

REP. HAMILTON: But your definition clearly identifies non-combatant targets, and that's what I am trying to clarify. And the way I then would read that is that the PLO, even with its renunciation would have the right to go after military targets and still be in compliance with its commitment.

MR. KELLY: I don't want to say that because I can certainly envision terrorist attacks against military targets, we have experienced them ourselves, Mr. Chairman, and I can certainly envision the Israelis experienced them. So, I would have to say that we would judge each incident on a case by case basis. [...]

REP. GILMAN: If a group were to shoot -- fire a missile at one of our air bases, is that a terrorist act or isn't it?

MR. KELLY: I think it would depend on what happened in the incident. I think you're probably right, but let me give you an example from --

REP. GILMAN: Would depend on what, Mr. Kelly? I am asking you a simple question. A group fires a missile at one of our air bases, kills some our military personnel. According to your definition that's not a terrorist act?

MR. KELLY: Congressman --

REP. GILMAN: *I don't understand, frankly this definition, and if it is a definition that's been on the books it sounds to me like it's outmoded and I certainly adopt your definition -- your analysis that it doesn't make common sense*¹¹⁷⁷.

Comme tant de ses collègues étant parus devant le Congrès avant lui, confronté à une question portant sur le caractère « terroriste » d'un acte bien spécifique le représentant de l'exécutif se trouva dans l'incapacité de proposer une réponse claire et définitive, conduisant Hamilton,

¹¹⁷⁶ *Report Pursuant of Title VIII of Public Law 101-246, PLO Commitments Compliance Act*, cité dans Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, Senate. S 181-11. Dans une lettre en réponse à des questions du sénateur Specter quant à une série de 13 actes « terroristes », la CIA expliquait elle aussi : « Arafat and all PLO leaders distinguish acts of armed resistance from acts of terrorism, however, and consider intifada violence and cross-border infiltrations into Israel as legitimate armed struggle. » Letter from the Central Intelligence Agency, 23 février 1990, citée dans Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, Senate. S 181-11.

¹¹⁷⁷ « Status of US-PLO Dialogue », Hearing of the Europe and the Middle East Subcommittee of the House Foreign Affairs Committee, 24 mai 1990.

Lantos puis Gilman à proposer une modification de la définition du Département d'Etat afin de prendre mieux en compte le type de violence à laquelle Israël et les Etats-Unis avaient à faire face à travers le monde, dont notamment la violence contre leurs forces armées :

REP. HAMILTON: Mr. Secretary, the confusion here is your response to the question I put and the question that Mr. Gilman put as you compare it with your definition. Your definition clearly says, that the target must be a non-combattant. The examples which Mr. Gilman and I have put to you clearly say that the target is military. And yet, you refuse to put that in a category of non-terrorist action. Even though your definition would, it seems to me, require that it be put in that category.

MR. KELLY: In the State Department's annual report on terrorism incidents around the world, where they list and give this definition of terrorism, Mr. Chairman, as they have -- as the US government has for 21 years -- *they also note that there is no one definition of terrorism which has gained universal acceptance, or which answers -- I -- these are my languages -- which addresses or answers every case.*

REP. HAMILTON: *I understand that, but you have given us the definition of this administration, and, according to your testimony, previous administrations, with respect to what is a terrorist incident. And I'm having some difficulty understanding your definition as applied to certain facts-*

MR. KELLY: All right, let me try --

REP. HAMILTON: -- Let me -- let me go at it again. Can the PLO retain the right to go after a military target, strictly a military target, and still comply with its commitment to renounce terrorism?

MR. KELLY: Mr. Chairman, I don't --

REP. HAMILTON: Under your definition of terrorism --

MR. KELLY: I do not want to give a blanket green light to any sort of violent acts.

REP. HAMILTON: *Well, why don't you defend -- why don't you define terrorism more broadly then? [...]*

REP. LANTOS: Well there comes a time when even the State Department needs to open its eyes to reality. *We don't want to hear anymore that we have had this idiotic definition for 21 years! [...]* So if all of us are as palpably appalled by your repetition of the mantra that we have had this for 21 years, *please open your mind to the possibility that this definition simply is absurd and it is in need of change.* Thank you.

REP. GILMAN: I thank the gentleman. And I certainly join in that request. And *I would hope that the Department would take a good look at redefining what terrorism is based on the acts of violence that have been occurring not only in the Middle East but throughout the world and against some of our own military people. I wonder why we have an anti-terrorism office in the Pentagon if terrorism against military can't be classified as terrorism. It just doesn't make any sense, as you said before. And common sense should apply and common sense should redefine this definition that's so antiquated*¹¹⁷⁸.

IV.2.3 Afrique du Sud / Israël: condamnation compartimentée du « terrorisme d'état »

Lors des discussions sur le *PLO Compliance Act*, le Département d'Etat s'était trouvé confronté à une difficulté similaire à celle posée par la situation en Afrique du Sud où la décision politique

¹¹⁷⁸ Status of US-PLO Dialogue, Hearing of the Europe and the Middle East Subcommittee of the House Foreign Affairs Committee, 24 mai 1990.

de négocier avec l'ANC devait être réconciliée avec les conclusions du Département à la Défense selon lesquelles il s'agissait là d'une organisation « terroriste ». Si les rapports *Patterns of Global Terrorism* de 1988 et 1989 avaient intégré une critique de la définition trop large et idéologique du « terrorisme » utilisée par Prétoria, une telle critique ne fut jamais développée dans le cas d'Israël. Bien au contraire, et même s'il est difficile de déterminer dans quelle mesure cette définition fut ou non une conséquence des débats du Congrès, dans son rapport de 1991 et pour la toute première fois le Département d'Etat avait ajouté à sa définition l'astérisque suivante :

**For purposes of this definition, the term non-combatant is interpreted to include in addition to civilians, military personnel who at the time of the incident are unarmed and/or not on duty. For example, in past reports we have listed as terrorist incidents the murders of the following U.S. military personnel: Col. James Rowe, killed in Manila in April 1989; Capt. William Nordeen, U.S. defense attache killed in Athens in June 1988; the two servicemen killed in the La Belle disco bombing in West Berlin in April 1986; and the four off-duty U.S. Embassy Marine guards killed in a cafe in El Salvador in June 1985. We also consider as acts of terrorism attacks on military installations or on armed military personnel when a state of military hostilities does not exist at the site, such as bombings against U.S. bases in Europe, the Philippines, or elsewhere¹¹⁷⁹.*

Lors des débats sur le *PLO Compliance Act* comme lors de ceux sur l'*Anti Apartheid Act* les Républicains affirmèrent que l'ANC et l'OLP étaient des organisations « terroristes » avec lesquelles le Département d'Etat ne pouvait donc pas entrer en discussion sans remettre en cause la posture américaine d'opposition à toute forme de « terrorisme ». Les positions défendues par les Démocrates furent elles profondément différentes dans les deux cas. Dans le cas de l'Afrique du Sud, ils firent le silence ou se contentèrent de regretter les violences de l'ANC sans jamais expliquer pourquoi elles ne relevaient pas du « terrorisme » et donc sans jamais suggérer que ces méthodes rendaient impossible tout dialogue avec les Etats-Unis. Ils embrassèrent par contre complètement l'idée selon laquelle le dialogue avec l'OLP devait être conditionné à la nature des méthodes utilisées par cette organisation et insistèrent même auprès du Département d'Etat pour qu'il élargisse sa définition du « terrorisme » afin d'inclure les attaques contre des cibles militaires israéliennes ou américaines.

Ce faisant, Démocrates comme Républicains défendirent, dans le contexte des débats sur l'OLP, une définition qui aurait mécaniquement eu pour conséquence de faire de très nombreux actes commis par l'ANC, par les Contras et par les Moudjahidines, des actes « terroristes ». Les positions des Républicains étaient également profondément différentes de celles défendues par

¹¹⁷⁹ *Patterns of Global Terrorism*, 1991.

Specter ou Stevens lorsqu'ils s'étaient opposés à l'amendement Dodd en suggérant (ironiquement) que la définition du « terrorisme » utilisée par le Département d'Etat était trop large car pas limitée suffisamment aux seules attaques contre des civils, ou parce qu'ils refusaient l'idée selon laquelle le « combat pour la liberté » des Contras puisse être conditionné à des études du gouvernement devant déterminer dans le détail si chaque acte commis par les Contras était ou non un acte « terroriste¹¹⁸⁰ ».

Lors des débats sur le *PLO Compliance Act* comme lors de ceux sur l'*Anti Apartheid Act*, les Républicains firent le silence sur la violence de l'Afrique du Sud et d'Israël, celle-ci étant considérée comme justifiée car s'inscrivant dans la lutte de ces pays contre le « terrorisme ». Sur ce point à nouveau, les Démocrates défendirent dans chaque contexte des positions profondément différentes, affirmant que la violence de l'ANC n'était qu'une réponse parfaitement compréhensible au « terrorisme » du régime d'Apartheid dans un cas, condamnant le « terrorisme » de l'OLP sans jamais suggérer que celui-ci pourrait être compris comme une réponse à la violence et encore moins au « terrorisme » d'Israël dans l'autre. Lors des discussions sur le *PLO Compliance Act*, les Démocrates tout autant que les Républicains firent

¹¹⁸⁰ Le *PLO Compliance Act* contenait la Section 4 suivante : « SEC. 4. REPORTING REQUIREMENT. Beginning 30 days after the date of enactment of this Act, and every 120 days thereafter in which the dialogue between the United States and the PLO has not been discontinued, the President shall submit to the Speaker of the House of Representatives and the chairman of the Committee on Foreign Relations of the Senate a report, in unclassified form to the maximum extent practicable, regarding progress toward the achievement of the measures described in section 3(b). Such report shall include-- (1) a description of actions or statements by the PLO as an organization, its Chairman, members of its Executive Committee, members of the Palestine National Council, or any constituent groups related thereto, as they relate to the Geneva commitments of December 1988 regarding cessation of terrorism and recognition of Israel's right to exist; (2) the extent to which the PLO and its members continue to endorse or participate in terrorist operations against Israel; (3) the position of the PLO regarding the prosecution and extradition, if so requested, of known terrorists such as Abu Abbas, who directed the Achille Lauro hijacking during which Leon Klinghoffer was murdered, and Muhammed Rashid, implicated in the 1982 bombing of a Pan Am jet and the 1986 bombing of a TWA jet in which four Americans were killed; (4) steps taken by the PLO to evict or otherwise discipline individuals or groups taking actions inconsistent with the Geneva commitments; (5) whether 'Force 17' and the 'Hawari Group', units directed by Yasser Arafat that have carried out terrorist attacks, have been disbanded; (6) whether the PLO has called on any Arab state to recognize and enter direct negotiations with Israel or to end its economic boycott of Israel; (7) whether the PLO, in accordance with procedures in Article 33 of the Palestinian National Covenant, has repealed provisions in that Covenant which call for Israel's destruction; (8) the PLO's position on and involvement in fostering violence in the West Bank and Gaza; (9) the extent to which the PLO threatens, through violence or other intimidation measures, Palestinians from the West Bank and Gaza who actively seek peace with Israel, an end to the unrest and who might be receptive to taking part in elections there; and (10) whether the PLO has repudiated its 'strategy of stages', whereby it seeks to use a Palestinian state in the West Bank and Gaza as the first step in the total elimination of the State of Israel. » *PLO Compliance Act* of 1989, 11 avril 1989.

en effet le silence quasi-total sur la question de la violence israélienne, la seule référence y étant faite par Ackerman, représentant démocrate de l'Etat de New York. Ces auditions avaient en effet eu lieu au beau milieu de l'Intifada, une « révolution des pierres » au cours de laquelle des soldats israéliens avaient parfois ouvert le feu sur des jeunes manifestants, et pour Ackerman une telle situation ne faisait que confirmer les insuffisances d'une définition du Département d'Etat puisque celle-ci ne condamnait pas comme « terroriste » le fait, de la part de parents palestiniens, d'envoyer leurs enfants jeter des pierres sur des soldats israéliens dans le but très clair qu'ils soient tués par ceux-ci et deviennent donc des martyrs :

What about the terrorism that people commit by using their own children as pawns, as a public relations gimmick? Isn't that the cruelest form of terrorism of all, to send your own children out to taunt and tease and stone soldiers so that they would be used as bait, that once a frustration sets in to soliders a few years older than them, and they feel threatened and fire upon? People who have their own children set up for killing? That's the vilest form of terrorism that I can think of -- just to turn the public relations page and to set themselves up as a people beset upon. The sacrificing -- I mean, is that a modest proposal? Is that what a civilized people do -- put their own children out in the trenches so that they don't have to do the things that were not successful when they tried to do them a little bit more militarily? [...] The deliberate placing of one's -- I mean, the civilized world is trying to get peace so that our children can live in a better world. What about the terrorism of a whole group of people who are willing to sacrifice their kids for their own political agenda? That is terrorism against a civilian population. In order to get this, as you said it, "usually intended to influence an audience" -- part of that definition you read -- imagine allowing your own children to be murdered to influence an audience. I don't see that kind of terrorism addressed in this report¹¹⁸¹.

¹¹⁸¹ « Status of US-PLO Dialogue », Hearing of the Europe and the Middle East Subcommittee of the House Foreign Affairs Committee, 24 mai 1990.

Conclusion de la Deuxième partie

Historiquement, l'une des caractéristiques majeures du débat politique américain sur les questions de politique étrangère a été l'existence d'un consensus fondamental sur les grandes orientations stratégiques de ce pays ainsi que sur les principes fondamentaux guidant celles-ci. Cette recherche révèle néanmoins que, déjà au cours des années 1970 mais surtout durant les années 1980, alors que le « terrorisme » s'imposa comme l'un des thèmes majeurs du discours présidentiel américain, ce concept avait été profondément contesté au sein même du Congrès. Elle souligne également les différences profondes ayant existé entre le discours de Reagan, produit dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel, et celui qu'avaient pu tenir les représentants de l'exécutif lorsqu'ils s'exprimaient dans le contexte souvent hostile du Congrès, des différences qui s'expliquaient par la capacité des acteurs politiques, dans le deuxième cas, à forcer la mise en contexte du discours et des arguments soutenant ce dernier. Dans les faits, il s'agissait là d'un pouvoir qu'ils n'allaient aucunement utiliser de manière systématique, cette critique n'étant donc pas une critique du discours présidentiel dans son ensemble et sous tous ses aspects mais plutôt une critique des seules contradictions dont ils pouvaient, en les soulignant, tirer un avantage politique.

Ainsi, lors des débats sur l'aide aux Contras et au Salvador, une politique à laquelle ils étaient opposés depuis de nombreuses années, de nombreux Démocrates firent référence à la définition implicite du « terrorisme » ayant informé les accusations de Reagan contre toute une série d'*ennemis* officiels des Etats-Unis, et l'appliquèrent aux méthodes utilisées par les *alliés* des Républicains en Amérique centrale, allant ainsi à l'encontre de la compartimentation du discours reaganien.

Dans ce contexte d'énonciation multidirectionnel et de désaccords profonds sur les politiques à suivre, les représentants de l'exécutif américain furent souvent à court d'arguments et allèrent même jusqu'à admettre qu'en effet, contrairement à l'impression donnée par le président Reagan lorsqu'il s'exprimait dans un contexte d'énonciation protégé, le concept de « terrorisme » posait effectivement des difficultés non négligeables. Dans leurs réponses, notamment dans le cas des conflits en Amérique centrale, ils eurent également tendance à se réfugier derrière l'argument du secret ou de l'ignorance, affirmant tantôt ne pas pouvoir répondre car il s'agissait là d'

« actions secrètes » au sujet desquels seuls les membres des deux Commissions au renseignement pouvaient obtenir des informations, tantôt ne pas avoir suffisamment d'informations sur la situation en question et ne pas être en mesure donc d'infirmier ou de confirmer certaines allégations. Ces réponses soulèvent des questions importantes ayant à voir avec la compatibilité entre le discours d'opposition par principe à toute forme de « terrorisme » comme celui du président Reagan et la centralité, dans les pratiques de politique étrangère américaines notamment sous cette présidence, du rôle joué par les « actions couvertes » et la « dénégation crédible ».

Le 19 octobre 1983, interrogé par un journaliste au sujet du rôle joué par la CIA dans plusieurs attaques récentes contre des dépôts de pétrole au Nicaragua, Reagan avait déclaré :

I think covert actions have been a part of government and a part of government's responsibilities for as long as there's been a government. *I'm not going to comment on what, if any, connection such activities might have had with what has been going on or with some of the specific operations down there. But I do believe in the right of a country, when it believes that its interests are best served, to practice covert activity.* And then, while your people may have a right to know, you can't let your people know without letting the wrong people know, those that are in opposition to what you're doing¹¹⁸².

Confirmant cette position, durant son audition devant la Commission d'Enquête sur l'Iran-Contra le lieutenant-colonel Oliver North expliqua, afin de justifier la destruction de toute une série de documents secrets :

I happen to believe that this nation *needs to be able to conduct deniable covert operations.* I believe that this President, like all presidents, needs to have *the ability to disassociate himself from those activities and that the US role should remain hidden or deniable,* and not be revealed. And that is, after all, *the essence of those operations*¹¹⁸³.

Le sujet de la compatibilité de telles « actions couvertes » avec un système politique démocratique, voire de leur utilité et efficacité réelle pour la défense et la promotion des intérêts nationaux américains, avait été au cœur des analyses de la Commission Church au début des années 1970, mais à ces questions complexes s'ajoutait également un autre bras de fer opposant d'un côté les défenseurs du système de la séparation des pouvoirs (*checks and balances*), de l'autre les tenants d'un pouvoir exécutif fort ayant une emprise quasi-exclusive dans le domaine de la politique étrangère, cette approche étant présentée en détail dans le « rapport de la

¹¹⁸² Reagan 19 octobre 1983, *The Public Papers of the President*.

¹¹⁸³ *Taking the Stand : The Testimony of Lieutenant Colonel Oliver L. North* (NY: Pocket Books, 1987) 25. Robert McFarlane, durant son témoignage devant le Congrès, déclara : « People turned to covert action because they thought they could not get congressional support for more overt activities. » Cité dans LeoGrande, *Our Own Backyard* 142.

minorité¹¹⁸⁴ » (*Minority Report*) de l'enquête sur l'Iran-Contra rédigé par un représentant du Wyoming, Richard Cheney :

Judgments about the Iran-Contra Affair ultimately must rest upon one's views about the proper roles of Congress and the President in foreign policy. ... [T]hroughout the Nation's history, Congress has accepted substantial exercises of Presidential power -- in the conduct of diplomacy, the use of force and covert action -- which had no basis in statute and only a general basis in the Constitution itself. ... [M]uch of what President Reagan did in his actions toward Nicaragua and Iran were constitutionally protected exercises of inherent Presidential powers. ... [T]he power of the purse ... is not and was never intended to be a license for Congress to usurp Presidential powers and functions¹¹⁸⁵.

Un argument très similaire avait été mis en avant par le Sénateur Denton lorsqu'il fut le seul Républicain ayant voté contre la résolution proposée par Kennedy condamnant le minage des ports du Nicaragua par la CIA en 1984. Selon lui en effet, l'existence même d'une telle résolution était le signe d'une conception erronée, dangereuse et contraire à la Constitution américaine du rôle devant être joué *par la branche législative* en matière de politique étrangère :

We in the Senate tread upon dangerous, dangerous ground when we *interfere* with the authority and the responsibility of the President. When we decide to do, and it should be rarely, it should be coolly, after careful study, consideration, and examination of all the information that we can obtain. [With adoption of this resolution] the message will be conveyed primarily *to those who seek to exploit our division and our distress*, [...] it will *cheer our enemies and dishearten our friends*, [...] it will *confuse and dismay the American people*, [...] it will promote no good but it will precipitate great harm¹¹⁸⁶.

A aucun moment dans les remarques du Sénateur républicain, et à aucun moment non plus dans les nombreuses pages consacrés par les auteurs du « rapport de la minorité » au sujet des « actions couvertes » et de son pendant logique, la « dénégation crédible », on ne trouve mention de la question du « terrorisme », thème pourtant central au discours des Républicains à l'époque, une compartimentation des discours d'autant plus problématique qu'elle proposait un contraste flagrant avec la manière dont ces sujets avaient été appréhendés devant la Sous-Commission sur le Terrorisme présidée précisément par le Sénateur Denton. Dans ce contexte d'énonciation

¹¹⁸⁴ Report of the congressional committees investigating the Iran-Contra Affair *with supplemental, minority, and additional views*, U.S. House of Representatives Select Committee to Investigate Covert Arms Transactions with Iran, U.S. Senate Select Committee on Secret Military Assistance to Iran and the Nicaraguan Opposition, 1987, accessible en ligne à : <http://www.archive.org/stream/reportofcongress87unit#page/n5/mode/2up> (date de dernière consultation : 28/09/2011).

¹¹⁸⁵ Minority Report : Report of the Congressional Committees Investigating the Iran/Contra Affair : accessible en ligne à books.google.com (date de dernière consultation : 21/09/2011).

¹¹⁸⁶ Lors de ces discussions, les sénateurs suivants s'exprimèrent : Messieurs Kennedy, Baker, Cohen, Cranston, Pell, Leahy, Melcher, Jepsen et Bingaman le 9 avril, Messieurs Huddleston, Jepsen, Durenberger, Dole, Kennedy, Mitchell, Levin et Denton le 10 avril. Denton fut le seul sénateur opposé à voter non et à offrir une explication à ce vote. *Congressional Record*, Senate, 9 et 10 avril 1984.

public multidirectionnel protégé par le consensus quasi-total des participants, et alors que le sujet de discussion était cette fois celui du rôle de l'Union Soviétique dans le « terrorisme international » Richard Colby, ancien directeur de la CIA, avait ainsi déclarer :

*The Soviets must be seen to be responsible for the obvious consequences of their actions, and not to be able to hide behind the plausible denial that the groups they trained and supplied, and the proxies they support in Cuba, Libya and among Palestinians, are operating on their own*¹¹⁸⁷.

Et en effet au cœur même du discours sur le « terrorisme » et de l'accent y étant mis sur le soutien donné par de nombreux états à des groupes « terroristes » se trouvait l'idée selon laquelle il s'agissait là d'une décision stratégique motivée par l'incapacité de ces acteurs, dans un monde où les Etats-Unis disposaient d'une supériorité militaire écrasante, à recourir directement à la force armée. L'aide au « terrorisme » leur permettait de s'attaquer aux intérêts américains sans craindre de représailles puisqu'ils pouvaient « nier crédiblement » toute responsabilité. Comme l'avait conclu le Rapport du Vice Président en 1986, « The reasons for state support and use of such groups are many. Terrorism has become another means of conducting foreign affairs. *Such terrorists are agents whose association the state can easily deny*¹¹⁸⁸ ». En contraste avec l'argument selon lequel le minage des ports du Nicaragua ne pouvait être condamné par le Congrès car il était nécessaire de préserver le pouvoir du chef de l'exécutif américain à conduire des « opérations secrètes », pas un mot n'étant prononcé sur la nature potentiellement « terroriste » de telles opérations, lorsque les discussions portaient sur l'Union Soviétique ou tout autre ennemi officiel des Etats-Unis, les débats sur le « terrorisme » et ceux sur les « actions couvertes », loin d'être ainsi compartimentés, ne firent qu'un. Au milieu des années 1970, le Sénateur Church avait, lui, proposé la définition suivante des « actions couvertes » : « Semantic disguise for murder, coercion, blackmail, bribery, the spreading of lies, and consorting with known torturers and international terrorists¹¹⁸⁹ ».

Lors des débats sur l'amendement Dodd en 1984, les Démocrates fondèrent leurs accusations sur l'application de définitions officielles aux méthodes utilisées par les Contras, faisant tout ainsi

¹¹⁸⁷ S 521-68.

¹¹⁸⁸ Public Report of the Vice President's Task Force on Combatting Terrorism (Washington, D.C., February 1986). Louis O. Giuffrida, directeur de FEMA, avait déclaré, en 1984 : « It is only inevitable that more and more terrorism will be state-sponsored because it is the cheapest and least hazardous way to fight an undeclared war ». Ely Tavin and Yonah Alexander, Eds. *Terrorists or Freedom Fighters: A Tool for the Full Understanding of Who They Are and How They Affect Civilization Today* (Fairfax: HERO Books, 1986) 32.

¹¹⁸⁹ Church cité dans Peter Kornbluh, « CIA outrages in Chile », *The Nation*, October 16, 2000, cité dans Joseba Zulaika, *Terrorism: The Self-Fulfilling Prophecy* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 2009) 151.

pour dé-compartmenter le discours défendu par le président Reagan et les élus républicains, une mise en contexte forcée dont le Sénateur Stevens rejeta la légitimité même lorsqu'il affirma que ces définitions n'avaient pas été élaborées dans le but d'être appliquées dans un conflit comme celui du Nicaragua et notamment pas appliquées aux « combattants de la liberté » soutenus par les Etats-Unis. Dans le contexte des conflits en Amérique latine, les Démocrates considérèrent de tels arguments comme inacceptables, mais comme le suggère l'échange entre Biden et Solarz, il ne s'était pas agi là d'une position de principe contre le « terrorisme ». Bien au contraire, si le Sénateur du Connecticut avait pu voter en faveur de cet amendement, c'était uniquement parce qu'il était limité à la situation au Nicaragua. Les Démocrates n'avaient développé cette critique du discours reaganien sur le « terrorisme » que parce qu'elle pouvait être circonscrite et compartimentée au seul conflit du Nicaragua, leur permettant ainsi de ne jamais faire la moindre mention de cette question lorsqu'il s'agit de débattre de l'aide américaine à des « combattants de la liberté » qu'ils soutenaient tout autant que les Républicains, les Moudjahidines.

Lorsqu'il existait un consensus entre élus des deux partis en effet, tout se passait comme dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel, les termes du débat étant soudain profondément différents. Le sujet du « terrorisme » pouvait ainsi être tout simplement passé sous silence, comme lors des débats sur l'Afghanistan. Dans le cadre du conflit entre Israël et l'OLP par contre, la question définitionnelle se posait bien mais uniquement sous un seul angle, à savoir la possibilité de l'élargir afin d'y inclure des attaques contre des cibles militaires. Dans ce contexte de consensus et donc, dans les faits, unidirectionnel, aucun Démocrate ne proposa d'apporter du contexte à cette discussion, de la forcer en dehors de sa compartimentation et de noter les conséquences d'une telle définition si elle était appliquée à d'autres contextes comme par exemple le conflit en Afrique du Sud et les méthodes de l'ANC, ou celles des Moudjahidines luttant contre les forces armées soviétiques. Aucun Démocrate ne décida non plus d'élargir le débat sur le Moyen-Orient à celui du soutien donné par Israël aux Contras¹¹⁹⁰, au Salvador¹¹⁹¹ ou à l'Afrique du Sud¹¹⁹², des politiques auxquelles ils s'opposaient, lorsqu'elles étaient poursuivies par le gouvernement Reagan, en arguant du fait que ces alliés américains recouraient souvent à

¹¹⁹⁰ Jane Hunter, *Israeli Foreign Policy. South Africa and Central America* (Boston, MA: South End Press, 1987) 159; voir aussi Benjamin Beit-Hallahmi, *The Israeli Connection. Who Israel Arms and Why* (NY: Pantheon Books, 1987) 85-89.

¹¹⁹¹ Voir notamment Beit-Hallahmi, *The Israeli Connection*, 85-89.

¹¹⁹² Sur les relations secrètes entre Israël et l'Afrique du Sud, voir notamment Sasha Polakow-Suransky, *The Unspoken Alliance: Israel's Secret Relationship with Apartheid South Africa* (NY: Pantheon Books, 2010).

des méthodes « terroristes ».

Dans ces débats, la question du « terrorisme » fut abordée à l'initiative des élus eux-mêmes et souvent parce qu'il s'agissait là, étant donné le caractère péjoratif de ce terme, d'une arme rhétorique puissante leur permettant de s'opposer avec une vigueur accrue à certaines politiques spécifiques. Elle fut également étudiée en tant que telle, comme lors des débats visant à criminaliser la provision de services à des « terroristes ». La compartimentation des discours étant dans ce contexte impossible, l'ensemble des désaccords entre Démocrates et Républicains ainsi qu'entre branche législative et exécutive se révélèrent vite être des obstacles insurmontables, ce projet devant être abandonnée. Et pourtant, ce projet de loi avait eu un objectif limité puisqu'il ne prétendait pas criminaliser le soutien à tout groupe ou état « terroriste » mais seulement à ces groupes ou états « terroristes » qui représentaient une menace pour « l'intérêt national » américain. Comme l'avait expliqué le représentant du Département d'Etat, DePree :

*A starting point is not whether the group is a terrorist group or an insurgency. It begins with the definition of evidence that we have that these whatever, a group, a state, an insurgency, are engaged in actions which are harmful to our national security, our foreign relations, or are threatening the lives and safety of American citizens. That's the point of departure*¹¹⁹³.

Malgré la présence de ce critère limitant l'application de la loi H5613 aux seuls groupes ou états « terroristes » posant une menace à l'intérêt national américain¹¹⁹⁴, les représentants de l'exécutif américains allaient maintenir qu'il leur était impossible de se prononcer de manière spécifique quant à l'identité de ces groupes ou états qui allaient ou non être désignés par le secrétaire d'état¹¹⁹⁵. Solarz déclara à ce propos :

*I don't understand your reluctance to let us know whether these organizations are engaged in the kind of activities which, if supported by a state, would qualify the state for designation. I mean, as I read this bill, even if an organization is engaged in what is considered to be terrorist activity, a state that supports it might still not be designated as a terrorist state unless the Secretary finds that the organization they have been helping is acting in ways incompatible with our interest*¹¹⁹⁶.

¹¹⁹³ Comme le nota Matheson, Deputy Legal Adviser, au Département d'Etat, ce critère était absent de l'amendement Fenwick, une différence que Solarz résume de la manière suivante : « *under the Fenwick amendment, if a state engages in terrorism regardless of whether it helps us or hurts us, it is a terrorist state. Under this, it is basically only terrorism that is a threat to the national security or foreign policy interests of the US foreign policy or the physical security of the US citizens* ». L'amendement Fenwick avait été adopté sans le moindre débat au Congrès, contrairement au projet de loi Javitz-Ribicoff qui avait lui échoué quelques mois plus tard précisément à cause de désaccords sur la définition du « terrorisme ».

¹¹⁹⁴ H 381-18.

¹¹⁹⁵ H 381-18.

¹¹⁹⁶ H 381-18.

En 1984, le Congrès s'avéra donc incapable de légiférer sur la question du « terrorisme » et d'appliquer une définition spécifique du « terrorisme » dans le contexte de la politique étrangère américaine pour une raison toute simple : au sujet de nombreux conflits impliquant directement ou indirectement les Etats-Unis, il n'existait aucun consensus entre Démocrates et Républicains et entre la branche législative et la branche exécutive quant à l'identité même des « terroristes¹¹⁹⁷ ». Aux Nations Unies, les représentants de l'exécutif américain allaient devoir s'exprimer dans un contexte d'énonciation multidirectionnel exposé et faire face à de nombreuses accusations similaires à celles portées par les Démocrates au Congrès, à une exception majeure près : le conflit du Moyen-Orient, qui faisait consensus à Washington et à propos duquel la question définitionnelle ne se posait que de façon profondément asymétrique, était, à New York, celui qui soulevait les controverses les plus passionnées, proposant ainsi un test supplémentaire de taille au discours américain sur le « terrorisme ».

¹¹⁹⁷ H 381-18.

Troisième partie

Les débats sur le « terrorisme international » aux Nations Unies (1972-1991) : les Etats-Unis seuls contre tous

Tout discours politique développé par le président des Etats-Unis doit être considéré dans ses usages à l'intention du peuple américain et de ses représentants élus, mais également dans ses dimensions internationales. Pour le monde extérieur encore plus qu'au niveau strictement américain, la politique étrangère américaine se résume souvent aux positions défendues par le chef de l'exécutif, celui-ci bénéficiant dans ce contexte d'un avantage supplémentaire considérable par rapport au législatif puisqu'il est le seul à être en dialogue continu avec les grandes instances internationales et notamment avec le principal forum de discussion et d'action multilatéral, l'Organisation des Nations Unies (ONU).

Proposée dès la Conférence de Moscou s'étant tenue en octobre 1943 entre Winston Churchill, Joseph Staline et Franklin Delano Roosevelt, l'idée de créer une organisation internationale ayant pour objectif de maintenir la paix et la sécurité devint réalité le 26 juin 1945 avec la signature, par les 50 pays présents à la Conférence de San Francisco, de la Charte des Nations Unies, une instance dont les buts étaient définis comme suit :

1. Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix;
2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde¹¹⁹⁸.

A l'aune de l'effroyable violence des deux conflits mondiaux venant de se succéder en moins d'un demi-siècle, l'objectif essentiel était donc d'interdire la guerre agressive, le crime majeur pour lequel l'Allemagne nazie avait été condamnée à Nuremberg, un principe du non-recours à la force codifié dans l'Article 2, paragraphe 4 de la Charte :

L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants : Les Membres de l'Organisation

¹¹⁹⁸ Chapitre I Article 1, Charte des Nations Unies, accessible en ligne à <http://www.un.org/fr/documents/charter/chap1.shtml> (date de dernière consultation : 29/09/2011).

s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies¹¹⁹⁹.

Organe principal chargé de veiller au maintien de la paix et de la sécurité, le Conseil de sécurité est constitué de cinq membres permanents (Chine, Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Union Soviétique) disposant du droit de veto et de dix membres temporaires siégeant pour un mandat de deux ans. Son pouvoir s'exprime principalement à travers l'adoption de Résolutions mais le Conseil peut également, comme le stipule le Chapitre 7 de la Charte, agir de manière directe : sous la forme de sanctions économiques par exemple, comme contre l'Irak au cours des années 1990, ou du recours à la force armée, comme lors de la Guerre de Corée en 1950 puis du conflit dans le Golfe en 1991. Dans le contexte de la Guerre froide l'existence du droit de veto allait très souvent empêcher le Conseil de jouer son rôle, l'intervention militaire en Corée étant l'exception qui confirme la règle puisqu'elle ne fut possible que grâce à l'absence de l'Union Soviétique le jour du vote.

L'Assemblée générale vote quant à elle le budget de l'Organisation, nomme les membres non-permanents du Conseil et a le pouvoir de créer des organes subsidiaires¹²⁰⁰. Chaque Etat membre y étant représenté et y possédant le droit de vote, l'Assemblée générale est le principal forum international de délibération et joue ainsi un rôle important de légitimation ou de délégitimation collective de certaines pratiques générales s'exprimant notamment par l'adoption de Résolutions. L'analyse du discours américain sur le « terrorisme » ne peut être complète sans étudier ce contexte d'énonciation international.

Tout d'abord, il s'agit de considérer la manière dont les Etats-Unis appréhendèrent la question devant le Conseil de sécurité, le véritable locus du pouvoir onusien mais également l'endroit où les Etats-Unis affirmèrent le 10 septembre 1972, lorsqu'ils eurent recours au *veto* pour la deuxième fois seulement de leur histoire, que cette décision devait être comprise comme un élément important de leur nouvelle politique vis-à-vis du « terrorisme ». Le Conseil n'ayant jamais, au cours des années 1970, traité du sujet du « terrorisme » en tant que tel, cette étude se concentre sur les sessions au cours desquelles les représentants américains firent effectivement

¹¹⁹⁹ Chapitre I, Article 2, Paragraphe 4, Charte des Nations Unies.

¹²⁰⁰ Il existe des centaines d'organes subsidiaires, dont les principaux sont par exemple l'UNICEF, l'UNESCO, la Commission sur le droit international, le Programme des Nations Unies pour le développement ou le Programme sur la faim dans le monde.

usage de cette terminologie¹²⁰¹ et traite donc pour cette raison essentiellement des discussions ayant porté, à la demande des pays arabes, sur les recours à la force armée israéliens.

Cette analyse permet ainsi de mettre en lumière une pratique américaine conforme à celle qu'avait annoncé son ambassadeur George H.W. Bush début septembre 1972, à savoir le recours à la menace ou à l'utilisation du veto contre toute résolution considérée comme « déséquilibrée » (*one-sided*) car ne faisant référence qu'aux recours à la force armée israéliens sans mentionner les actes « terroristes » auxquels ils répondaient. S'attachant également à décrire les arguments mis en avant par les autres membres du Conseil, cette étude révèle l'étendue des désaccords existant, au sein de la communauté internationale, sur la signification même du concept de « terrorisme », de nombreux Etats membres affirmant en effet que c'était Israël qui se livrait au « terrorisme d'Etat ». Elle montre également que, de nombreuses années avant que le gouvernement Reagan ne défende officiellement de telles positions, les Etats-Unis soutenaient déjà à l'époque qu'un Etat pouvait légitimement recourir à la force armée en réponse au « terrorisme » puisqu'il s'agissait là d'un acte d'auto-défense permis par la Charte des Nations Unies, une position qu'ils étaient les seuls, avec Israël, à défendre.

Le 8 septembre 1972, le Secrétaire général des Nations Unies, Kurt Waldheim, annonça sa décision de proposer au programme des discussions de l'Assemblée générale la question suivante: « Measures to prevent terrorism and other forms of violence which endanger or take innocent human lives or jeopardize fundamental freedoms¹²⁰² ». Cette démarche externe oblige à inscrire le débat interne aux Etats-Unis dans le cadre de pressions et de discussions en amont de la naissance du discours sur le terrorisme caractéristique de la décennie Reagan. L'analyse doit prendre en considération l'ensemble des débats ayant eu lieu sur la question entre 1972 et 1979, et notamment décrire l'approche adoptée par les Etats-Unis dans un contexte d'énonciation public similaire à celui offert par le Conseil de sécurité, puisque multidirectionnel, mais également profondément différent dans la mesure où, le premier fonctionnant sur le principe « un pays – un vote », le deuxième étant essentiellement tributaire du recours au veto des grandes puissances, les Etats-Unis n'exerçaient pas du tout le même degré de contrôle sur la nature finale

¹²⁰¹ La base de données numérisée UNBISNET permet en effet de déterminer avec précision quels mots furent ou se furent pas utilisés par des délégations spécifiques au cours de toute session du Conseil de sécurité et donc, dans le cadre de cette recherche, de déterminer à quelles occasions les délégués des Etats-Unis utilisèrent ou non les mots « terrorisme » ou « terroriste ». Cette base de données avec ses moteurs de recherches est accessible en ligne à : <http://unbisnet.un.org/> (date de dernière consultation : 02/10/2011).

¹²⁰² Kurt Waldheim, 8 septembre 1972, Assemblée générale/8791/Add. 1 (ci-après abrégé: A). Bobst Library, New York University.

des textes de Résolution y étant produit. Après l'examen d'une série de memoranda échangés au sein du gouvernement américain dans les jours précédant l'ouverture des débats devant l'Assemblée générale et ayant eu pour objectif de déterminer l'approche que souhaitaient adopter les Etats-Unis au cours de ces derniers, cette étude montre que les délégués américains allaient choisir, dans ce forum extrêmement hostile, de s'attaquer uniquement à un nombre très restreint d'actes « terroristes » comme ceux de Munich. Cette approche était très différente de celle mise en avant par les Etats-Unis devant le Conseil de sécurité, et elle fut rejetée par la majorité des pays membres et notamment les pays non-alignés et du bloc soviétique qui, bien que ne représentant en rien un groupe parfaitement homogène, considéraient que la lutte contre le « terrorisme international » se devait avant tout de passer par une condamnation du « terrorisme » des Etats, et notamment d'Israël, de l'Afrique du Sud et des Etats-Unis.

Les débats ayant eu lieu au sein de ces deux organes internationaux durant les années Reagan, c'est-à-dire cette période ayant vu la naissance du discours américain sur le « terrorisme », confirment à quel point les discours défendus par les délégués des Etats-Unis devant le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale étaient différents l'un de l'autre. Surtout, ils révèlent à quel point les représentants de l'exécutif américain défendirent des discours profondément différents de celui mis en avant à la même époque par le président Reagan lorsqu'il s'adressait, dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel protégé, au peuple américain. Cette recherche confirme ainsi que le concept de « terrorisme » était, à l'époque, contesté non seulement au niveau du pouvoir américain lui-même, comme l'avaient indiqué les débats du Congrès, mais également au niveau international. Elle démontre surtout que, dans tous ces contextes d'énonciation publics différents, l'exécutif américain défendit des discours eux aussi profondément différents et incompatibles les uns avec les autres.

Chapitre I

Au Conseil de sécurité : Les tensions entre le bloc soviétique et pays non-alignés vs les Etats-Unis (1972-1979)

Afin de s'assurer que la communauté internationale ne connaisse plus de conflits aussi destructeurs que ne l'avaient été la Première et la Deuxième guerre mondiale, la Charte des Nations Unies avait posé des prohibitions très claires au recours à la force armée, seule la légitime défense pouvant rendre celui-ci acceptable. Avec la période de décolonisation et l'apparition de mouvements populaire pour l'indépendance et l'auto-détermination, la question du « terrorisme » allait donc être posée dans un contexte où la question plus large de la légitimité du recours à la force elle-même faisait débat. Quels étaient ces acteurs politiques pouvant légitimement recourir à la force, et quelles étaient les méthodes auxquelles ils pouvaient recourir ? Sur tous ces points, les désaccords au sein de la communauté internationale étaient profonds, assurant donc que, dans le contexte d'un conflit aussi controversé que celui entre Israël et ses voisins arabes, les débats du Conseil de sécurité ne fassent que mettre en lumière des positions fondamentalement différentes quant à la signification même du concept de « terrorisme ».

I.1 Les résolutions 1415 et 2625: le recours à la force en débat, avant 1972

A bien des égards, la naissance des Etats-Unis peut être considérée comme le fruit d'une lutte pour l'auto-détermination opposant l'empire britannique à treize de ses colonies, l'indépendance ayant été obtenue par la force des armes et ayant vu le général commandant les forces rebelles, George Washington, devenir le premier président de l'état nouvellement créé. En janvier 1917, un autre président américain, Woodrow Wilson, avait mis l'idée de l'auto-détermination au centre des « Quatorze Points » dont il souhaitait qu'ils deviennent les principes

fondateurs de la paix en Europe¹²⁰³. Avant même que le premier conflit mondial ne prenne fin, la France et le Royaume-Uni avaient négocié en secret les accords Sykes-Picot, se partageant ainsi le Moyen-Orient sans aucunement consulter les peuples de la région, les principes défendus par le président américain étant ouvertement bafoués dans l'immédiat après-guerre et n'étant appliqués qu'aux vaincus du conflit mondial, sonnait ainsi le glas de l'empire austro-hongrois¹²⁰⁴.

L'idée de l'auto-détermination des peuples avait ainsi été remise aux oubliettes depuis près de 25 ans lorsque, en juillet 1941, Franklin Delano Roosevelt et Winston Churchill signèrent la Charte de l'Atlantique, ces deux pays affirmant leur respect du droit des peuples à choisir leur propre forme de gouvernement et appelant de leurs vœux la restauration de leurs droits souverains et de formes d'autogouvernement à tous ceux en ayant été privés par la force. Au lendemain du second conflit mondial, ces grands principes furent placés au cœur de la construction d'un nouvel ordre international et affirmés dans plusieurs des grands textes fondateurs de cet ordre international comme la Charte des Nations Unies, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la Charte du Tribunal Militaire de Nuremberg ou les Conventions de Genève¹²⁰⁵.

Très rapidement, l'émergence de « mouvements de libération nationale » donna lieu à des débats devant l'Assemblée générale des Nations Unies sur l'attitude de la communauté internationale vis-à-vis de la nature, des droits et des devoirs de ces nouveaux acteurs, George Andreopoulos écrivant ainsi :

The most fundamental issues were those concerning their legal status (i.e., whether they could be subjects of international law) and the conditions under which they could resort to the use of force¹²⁰⁶.

Sur l'ensemble de ces questions, les pays occidentaux allaient défendre des positions

¹²⁰³ Wilson avait ainsi affirmé : « All the great wrongs of the world have their root in the seizure of territory or the control of the political independence of other people » et ajoutant : « People and provinces are not to be bartered about from sovereignty to sovereignty as if they were mere chattels and pawns in a game, even the great game, now forever discredited, of the balance of power. » Wilson cité dans Jonathan Schell, *The Unconquerable World: Power, Nonviolence, and the Will of the People* (New York: Metropolitan / Owl Books, 2003) 272.

¹²⁰⁴ Suite à la conférence de Versailles, le premier ministre britannique David Lloyd George déclara ainsi à l'un de ses conseillers: « [Wilson] has saved his precious principles, but we got our colonies. » George, cité dans Schell, *The Unconquerable World*, 272.

¹²⁰⁵ Voir notamment Philippe Sands, *Lawless World : America and the Making and Breaking of Global Rules from FDR's Atlantic Charter to George W. Bush's Illegal War* (New York: Viking, 2005) 8-11.

¹²⁰⁶ George J. Andreopoulos, « The Age of National Liberation Movements » dans Andreopoulos, G.J., Howard, M. and M.R. Shulman (eds), *The laws of War* 148 (New Haven: Yale University Press, 1995) 197.

profondément différentes de celles des pays du bloc de l'Est et du groupe des pays non-alignés, chacun avançant des arguments dans lesquels raisonnement légal et considérations politiques étaient intimement liés¹²⁰⁷.

Le déclencheur ultime des débats sur l'auto-détermination fut la lutte pour l'indépendance de l'Algérie. Pour le Front de Libération Nationale (FLN) algérien et le bloc des pays africains et asiatiques, ce conflit était une guerre de libération nationale, le droit international se devant d'évoluer afin de prendre en compte l'émergence de ces nouveaux acteurs sur la scène politique et de leur conférer des droits jusqu'ici réservés aux seuls états, dont notamment le droit de recourir à la force armée. La France ne parlait quant à elle que des « événements » d'Algérie et considérait qu'il ne s'agissait là que d'une simple rébellion interne, les pays occidentaux dans leur ensemble estimant que certains droits, dont le droit d'un état à recourir à la force armée, ne pouvaient être conférés à des acteurs non-étatiques sous le simple prétexte qu'ils luttaient pour une cause « noble » et ce d'autant moins que de tels droits s'accompagnaient de responsabilités dont ces acteurs non-étatiques n'avaient aucunement la capacité de s'acquitter¹²⁰⁸.

Le débat sur la question du droit à l'auto-détermination, inauguré à l'Assemblée générale au milieu des années 1950, aboutit en décembre 1960 avec l'adoption de la Résolution 1514 dont le texte, soumis par quarante trois pays africains et asiatiques, stipulait entre autres points que les peuples avaient le droit à l'auto-détermination et que toute action armée ou répressive contre ces peuples devait cesser afin de leur permettre d'atteindre leur indépendance¹²⁰⁹.

Cependant, si cette résolution reconnaissait bien le droit des peuples à l'auto-détermination, elle ne faisait par contre aucune mention des moyens pouvant être légitimement utilisés par ceux-ci pour atteindre cet objectif, une question qui fut au cœur des discussions accompagnant la rédaction d'une importante résolution adoptée fin 1970. Elle visait, comme son intitulé l'indique, à réitérer et clarifier les principes du droit international concernant les relations d'amitié et de coopération entre les états¹²¹⁰.

¹²⁰⁷ Andreopoulos, « The Age of National Liberation Movements », 197.

¹²⁰⁸ Andreopoulos résume les problèmes posés au monde occidental par les revendications des supporters du FLN de la manière suivante : « The bottom line was the attempt of these movements to acquire all the rights that international legal status could confer, while being unable and / or unwilling to live up to the concomitant responsibilities. » Andreopoulos, « The Age of National Liberation Movements », 197. Par exemple, parce qu'ils ne contrôlaient pas de territoire bien défini, les Mouvements de Libération Nationale n'étaient souvent pas en mesure de traiter les prisonniers de guerre dans le respect des Conventions de Genève.

¹²⁰⁹ A/Res/1514 (XV). Quelques jours plus tard, l'Assemblée Générale adopta la Résolution 1573 reconnaissant spécifiquement le droit du peuple algérien à l'auto-détermination à l'indépendance. A/Res/1573 (XV).

¹²¹⁰ A/RES/2625 (XXV) : Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-

Lors de la conférence de Mexico City ayant eu lieu en 1964 et ayant marqué le début des discussions sur le texte de la future résolution 2625, le Comité Spécial¹²¹¹ avait accepté par consensus un texte de travail devant servir de base aux discussions du Comité Ad Hoc¹²¹². Les travaux du Comité Ad Hoc débutèrent en mars 1966, les représentants américains confirmant immédiatement leur soutien au droit à l'auto-détermination, applaudissant l'adoption des résolutions 1514 et 1573 et notant :

The fact that the Special Committee was having a discussion not of the desirability of respecting the principle of equal rights and self-determination of peoples, but of the legal obligation to do so represented a relatively new development on the history of mankind¹²¹³.

Mais le consensus sur la légitimité du droit à l'auto-détermination cachait l'existence de désaccords profonds au sein de la communauté internationale quant à la question du recours à la force dans le cadre de conflits mettant en jeu la question de l'auto-détermination.

Comme l'indiquent les textes de résolution qu'ils proposèrent au cours du mois de mars 1966, les pays non-alignés et du bloc soviétique considérèrent que les peuples avaient le droit de recourir à la force armée parce que le rejet d'un tel droit viderait de toute sa substance la reconnaissance de leur droit à l'auto-détermination et parce que cette lutte pour l'auto-détermination relevait de l'auto-défense, ce droit s'accompagnant également du droit, voire du devoir, des états à donner aide et soutien à ces luttes¹²¹⁴. En septembre 1969 Engo, représentant du Cameroun, expliqua :

A few delegations still maintained the view that a people under colonial and other forms of oppression might not lawfully employ force in self-defence against their oppressor. *It was inconsistent to accord the right of self-determination while refusing the means of exercising that right*¹²¹⁵.

Ces peuples étaient les victimes d'une agression de la part des puissances coloniales, et c'était

Operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations. Adoptée le 24 octobre 1970. résolution 2625 fut adoptée lors du 25^{ième} anniversaire de la création des Nations Unies et est donc souvent qualifiée de « résolution anniversaire. » La Résolution 50/6 adoptée en 1995 pour le 50^{ième} anniversaire de l'ONU est également souvent qualifiée de « résolution anniversaire ».

¹²¹¹ Comité mis en place spécifiquement pour mener à bien ce projet de résolution.

¹²¹² A/5746. Bobst Library, New York University.

¹²¹³ A/AC.125/SR.44.

¹²¹⁴ Le 14 mars 1966 le Ghana, l'Algérie, la Birmanie, le Cameroun, l'Inde, le Kenya, Madagascar, le Nigéria, la République Arabe Unie et la Yougoslavie élaborèrent un texte affirmant que « Aid and assistance given to peoples under any form of foreign domination does not constitute intervention. » A/AC.125/L.14. Le droit des Etats à donner assistance à ces peuples fut réitéré dans deux projets de loi proposés en 1967 : A/AC.125/L.31 et A/AC.125/L.48. Dans leur texte du 25 mars 1966, ils affirmaient le droit des peuples à utiliser la force armée « in self-defence against colonial domination ». A/AC.125/L.21 et A/AC.125/SR.26.

¹²¹⁵ A/AC.125/SR.109.

donc le recours à la force de la part de ces dernières en vue d'empêcher l'auto-détermination qui devait, comme cela avait été le cas dans la Résolution 1514, être explicitement condamné¹²¹⁶.

Sur l'ensemble de ces questions, les pays occidentaux défendaient des positions diamétralement opposées. Pour eux, le droit des armées coloniales à recourir à la force ne pouvait être formellement interdit puisqu'il pouvait être nécessaire pour le maintien de l'ordre, le représentant américain, Reis, expliquant par exemple :

The effort to outlaw armed action of any kind against dependent peoples would raise almost insuperable practical difficulties. It failed to recognize that respect for law and order in Non-Self-Governing Territories was indispensable to the development of those territories politically, economically, socially and culturally¹²¹⁷.

Ces pays considéraient également que le droit de recourir à la force armée devait demeurer la prérogative des seuls états : accorder un tel droit à des entités non-étatiques, et notamment aux peuples souhaitant leur indépendance, conduirait en effet à la montée de violences et mettrait en danger les relations d'amitié entre les nations, c'est-à-dire précisément l'objectif inverse de celui-ci recherché par cette résolution. Reis déclara ainsi fin juillet 1967 : « The Committee should not attempt to turn the Charter into a licence for insurrection and violence¹²¹⁸ ».

Les Etats-Unis étaient donc en faveur du droit à l'auto-détermination mais rejetaient la notion selon laquelle il s'accompagnerait du droit de recourir à la force armée, une position qui semble surprenante puisque c'était bel et bien en recourant à la force armée que les 13 colonies avaient obtenu leur indépendance. S'efforçant de cacher cette réalité historique, les représentants américains expliquèrent que leur attachement au principe de l'auto-détermination était évident car inscrit dans la Déclaration d'Indépendance de 1776, un document apparemment élaboré hors de tout contexte historique, les délégués américains ne faisant notamment jamais mention, au cours de ces débats, à la Guerre d'Indépendance¹²¹⁹.

¹²¹⁶ Le texte des pays non-alignés proposé le 14 mars indiquait ainsi : « The use of force to deprive peoples of their national identity constitutes a violation of their inalienable rights and of the principles of non-intervention ». A/AC.125/L.14. Cette position fut réitérée dans l'ensemble des textes proposés par la suite par les pays non-alignés. A/AC.125/L.31 et L.48. Le texte proposé par la Tchécoslovaquie le 17 mars 1966 indiquait quant à lui que « Every state has the duty to refrain from all armed actions or repressive measures of any kind directed against peoples struggling against colonialism for their freedom and independence. States are prohibited from undertaking any armed action or repressive measures of any kind against peoples under colonial rule. » A/AC.125/L.16.

¹²¹⁷ A/AC.125/SR.68.

¹²¹⁸ A/AC.125/SR.62.

¹²¹⁹ Affirmant que le droit à l'auto-détermination était désormais un principe inscrit au cœur du droit international, Reis expliqua par exemple qu'il s'agissait là d'un principe auquel les Etats-Unis attachaient la plus grande importance « because it was one which was deeply embedded in the historical, philosophical and political heritage of his country. It was the cornerstone of the Declaration of Independence of 1776 ». A/AC.125/SR.68.

Les pays occidentaux affirmèrent que le principe d'auto-défense ne pouvait s'appliquer qu'aux seuls états et non à des « peuples » ou à des groupes non-étatiques affirmant lutter pour la libération nationale, le représentant américain ajoutant qu'il s'agissait d'ailleurs là d'une terminologie problématique car souvent utilisée à des fins idéologiques :

The notion of liberation by any means was not compatible with the Charter principles of non-intervention and the threat or use of force. [...] There was, moreover, a tendency in the East-West context to label any action against a Government that was not liked as a war of liberation. The idea of trying to get rid of a Government in that way was intolerable to the United States Government. [...] The formulation of a right of self-defence in the context of equal rights and self-determination coupled with a right to « receive assistance from other States » appeared to be an open invitation for the illegal use of force and for intervention in the affairs of other States. [...] The Soviet Union representative had gone round the world picking out countries and Territories he disliked and labeling them as colonial, ripe for national liberation and appropriate subjects for national freedom movements. He had mentioned Viet-Nam, the Republic of Korea and member countries of SEATO and CENTO. It was that kind of propaganda that had made the United States chary of broad generalization about movements of national liberation¹²²⁰.

Les pays occidentaux étaient donc opposés à tout article affirmant le droit d'entités non-étatiques à recourir à la force mais ils souhaitaient également que le texte final de la résolution interdise explicitement aux états de fournir de l'aide à toute entité non-étatique ayant recours à la force armée¹²²¹ Ils proposèrent donc, dès la conférence de Mexico, les deux articles suivants :

Chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser ou d'encourager l'organisation de forces irrégulières ou de bandes armées en vue d'incursions sur le territoire d'un autre état. [...] Chaque Etat a le devoir de s'abstenir d'organiser et d'encourager des actes de guerre civile ou des actes de terrorisme sur le territoire d'un autre Etat, d'y aider ou d'y participer, ou de tolérer sur son territoire des activités organisées en vue de perpétrer de tels actes, lorsque les actes mentionnés dans le présent paragraphe impliquent une menace ou l'emploi de la force¹²²².

Comme l'expliqua le représentant américain en mars 1966 :

The formulation of a right of self-defence in the context of equal rights and self-determination coupled with a right to « receive assistance from other States » appeared to be an open invitation

¹²²⁰ A/AC.125/SR.68.

¹²²¹ Le rapport du 15 août 1967 résumait la position des pays occidentaux de la manière suivante : ils rejetaient toute mention d'un soit-disant droit à l'auto-défense contre la domination coloniale, celui-ci revenant en effet à reconnaître un « droit à la rébellion » totalement contraire à l'Article 51 de la Charte des Nations Unis. Ils considéraient également qu'il était du devoir des puissances coloniales de favoriser l'avancée des peuples vivant sur ces territoires vers l'indépendance et l'auto-détermination de façon pacifique, affirmant que « « recognition of a right such as the so-called right of self-defence against colonial domination would impede the discharge of that obligation, since it would mean permitting or encouraging terrorism, riots or other acts in breach of public peace. » Enfin, ils soutenaient que « assistance by other States to national liberation movements by supplying them with the means for violent action [would] be contrary to the maintenance of friendly relations and to co-operation between states, and might constitute a serious threat to international peace and security. » A/AC.125/L.53/Add.1.

¹²²² A/5746. Ces deux paragraphes figuraient par contre dans les textes proposés par l'Australie, le Canada, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et le Canada le 16 et le 23 mars 1966. A/AC.125/L.13 et A/AC.125/L.22.

*for the illegal use of force and for intervention in the affairs of other States*¹²²³.

Les Nations unies se devaient non pas d'affirmer un tel droit à l'aide étrangère mais au contraire d'interdire très explicitement aux états de fournir une telle aide, Reis estimant que l'absence, dans les textes proposés par les pays non-alignés, des articles sur les « bandes armées » et les « actes de terrorisme » était particulièrement préoccupante puisque « Much of the threat to world peace came from less direct means than overt armed force¹²²⁴ ». Ces deux articles étaient d'ores et déjà présents dans le texte de la Résolution 2131 (XX) adoptée fin 1965¹²²⁵ et il était donc important de les inclure également dans ce nouveau texte afin de confirmer l'illégalité de toute intervention par l'intermédiaire du « terrorisme » ou de la subversion, le représentant américain déclarant en août 1967 :

The resolution very clearly expressed the almost universal abhorrence of *the most modern form of intervention, namely, intervention through terrorism* and subversion. [These two articles represent] the *legal essence* of resolution 2131 (XX) and the basis upon which the Committee should build a contemporary and accurate definition of the principle of non-intervention¹²²⁶.

Comme le note Andreopoulos, « UN resolutions, especially those approved unanimously [...] *are worded in a way that allows for wide-ranging interpretations*¹²²⁷ ». La résolution 2625, adoptée par consensus par le Comité Spécial puis par l'Assemblée générale en octobre 1970, ne faisait pas exception à la règle puisque, comme le montrent bien les résumés des positions des pays occidentaux et des pays non-alignés et du bloc soviétique contenus dans le tout dernier rapport du Comité Ad Hoc du 15 septembre 1969, il n'existait aucun accord entre ces deux blocs quant à la légitimité des recours à la force des régimes coloniaux et des peuples ou mouvements de libération nationale, ou quant à celle du soutien apporté par des états aux luttes de ces derniers¹²²⁸.

¹²²³ A/AC.125/SR.68.

¹²²⁴ A/AC.125/SR.62.

¹²²⁵ Ces deux paragraphes avaient été inclus dans le texte de la Résolution 2131 adoptée en 1965 qui portait sur l'« Inadmissibilité de l'Intervention dans les Affaires Intérieures des Etats et la Protection de leur Indépendance et Souveraineté. » A/RES/2131 (XX).

¹²²⁶ A/AC.125/SR.72. Le représentant américain confirma la position américaine le 12 septembre 1968: « It was important to affirm the *illegality of instigation of civil strife or terrorist acts* in the territory of another State. » En effet, « Such acts involving outside force or outside funds, with the aim of violating the political independence of the State which was threatened, were inconsistent with the principles of the Charter. » A/AC.125/SR.84.

¹²²⁷ Andreopoulos, 199.

¹²²⁸ La position des pays occidentaux était résumée ainsi : « There was no foundation in the Charter for the view that dependent peoples had an *inherent right to the use of force* and to be assisted by the forces of foreign States. « Peoples » *could not*, under the Charter or general international law, be identified as « States » and did not have the same rights. [...] The right of self-defence could not be used to attain the liquidation of colonialism, or any similar political objective. The legitimacy of colonial rule was recognized by the Charter, and Article 2(4) was inapplicable

En particulier, la présence des paragraphes sur les « bandes armées » et les « actes terroristes » dans le texte final de la Résolution 2625 ne signifiait aucunement qu'il existait désormais une position claire et acceptée par l'ensemble de la communauté internationale sur leur signification et notamment sur les types de conflits auxquels ils s'appliquaient.

I.2 Les suites de l'attentat de Munich (sept. 1972)

Au cours des années 1970 le Conseil de sécurité ne se réunit jamais pour débattre de manière spécifique du sujet du « terrorisme ». Les actes de Munich ne furent ainsi mentionnés devant le Conseil que dans le contexte des débats ayant été convoqués par des états arabes afin de condamner les recours à la force armée israéliens entrepris, selon l'Etat hébreu, en réponse à ces actes « terroristes », une logique qui allait être rejetée par l'ensemble des Etats membres à l'exception des Etats-Unis.

I.2.1 La décision américaine de ne pas aller devant le Conseil de sécurité

Dans les heures qui suivirent le dénouement tragique de la prise en otages des athlètes israéliens de Munich, le président Nixon eut plusieurs conversations téléphoniques avec, entre autres, Henry Kissinger, son conseiller à la Sécurité nationale, et Alexander Haig, assistant de ce dernier, afin de déterminer la nature de la réponse américaine. Au soir du 5 septembre, il estima que les Etats-Unis devaient indiquer leur volonté de cesser toutes relations diplomatiques et toute aide économique avec des pays donnant refuge à des groupes de « guérilla¹²²⁹ ». Le lendemain, l'idée fut lancée de demander au Secrétaire d'état, William Rogers, d'annoncer à la presse le désir des Etats-Unis de voir le Conseil de sécurité intervenir sur la question¹²³⁰, une décision

to colonial situations since it was limited to « international relations. » Pour les pays non-alignés et du bloc soviétique par contre il était clair que l'affirmation du *droit des peuples à l'auto-détermination impliquait* une reconnaissance du *droit des peuples à recourir à la force armée* : « The legitimacy of this struggle had been recognized by resolutions of the General Assembly and of the Security Council, and also followed from *the principle that where there is a right there is a remedy.* » A/AC.125/L.75/Add.2.

¹²²⁹ Nixon, 5 septembre 1972, dans *Foreign Relations, 1969-1976* (Volume E-1, Documents on Global Issues, 1969-1972).

¹²³⁰ Conversation Between President Nixon and the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, 6 septembre, 1972. L'ensemble des memoranda suivants sont accessible en ligne: <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/US-Israel/Nixon/Transcript2.pdf> (date de dernière consultation: 15/06/2011).

avec laquelle le Département d'Etat et des membres du Conseil de Sécurité Nationale (*National Security Council*, NSC) exprimèrent immédiatement leur désaccord¹²³¹. Il fut alors décidé de consulter Israël sur la question, Kissinger prenant immédiatement contact avec l'ambassadeur israélien aux Etats-Unis, Yitzakh Rabin, qui expliqua y être totalement opposé¹²³². Cette réponse négative fut confirmée deux jours plus tard par Abba Eban, le ministre israélien des affaires étrangères¹²³³, l'idée de débattre et de condamner les actes de Munich devant le Conseil de sécurité étant alors définitivement abandonnée par Nixon.

Des memoranda datés du 6 et du 9 septembre 1972 révèlent que si les Etats-Unis avaient décidé de poursuivre cette option, leurs efforts se seraient concentrés sur le rôle joué par les Etats et auraient pris pour cible l'ensemble des groupes « terroristes » sans notamment faire de distinction entre un groupe comme Septembre Noir et les « fédayins » soutenus par de nombreux états arabes¹²³⁴.

Lorsque le Conseil de sécurité se réunit le 10 septembre 1972 pour discuter non pas des événements de Munich mais bien plutôt des représailles militaires menées par l'armée israélienne contre certains états arabes suite aux événements de Munich, c'était précisément cette

¹²³¹ Pour la position du Département d'Etat, voir : Memorandum From the President's Deputy Assistant for National Security Affairs (Haig) for the President's File, Washington, September 6, 1972. Samuel Hoskinson et Fernando Rondon écrivirent eux pour le NSC : « The basic issue boils down to whether we wish to back a losing but strong resolution in the Security Council or settle for something less. » Memorandum From Samuel M. Hoskinson and Fernando Rondon of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, 6 septembre 1972.

¹²³² Hadelman expliqua à Nixon : « M. [Rabin is] totally opposed to it personally, but he'll just refer it to Jerusalem. Total lack of enthusiasm. » Conversation Among President Nixon, the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), and White House Chief of Staff (Haldeman), Washington, 6 septembre 1972.

¹²³³ Le président du Conseil de Sécurité était le représentant de la Chine, et Israël avait des doutes quant à son attitude et sa volonté de collaborer à une telle initiative. Or pour l'Etat hébreu « An attempt and then a failure encourages those it is meant to condemn. Israel believed that UN prestige, even in public relations patters, had reached such low ebb that for US to turn to it would give it unjustified increase in prestige. » Telegram 164170 From the Department of State to Embassy in Israel, 8 septembre 1972, 2025Z.

¹²³⁴ Comme l'indique le mémorandum du 6 septembre, les Etats-Unis auraient en effet proposé une résolution qui « condemns all acts of international terrorism [and] demands that member states withhold support from organizations which engage in international terrorism. » Memorandum From Samuel M. Hoskinson and Fernando Rondon of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), Washington, September 6, 1972. Le 9 septembre, le Département d'Etat nota quant à lui : « It is [...] *not credible to make distinction*, as terrorist organizations and certain Arab governments sometimes try to do, *between "respectable" fedayeen organizations and those engaging in indiscriminate terrorism.* » Pour cette raison, les Etats-Unis espéraient donc que de nombreux autres gouvernements allaient se joindre à eux dans leur condamnation « not only of BSO [Black September Organization] *but of fedayeen terrorism in general and at the same time call publicly on states harboring or supporting terrorists to cease this support. Silence on part of governments would contribute to perpetuation of myth that there is no connection between « respectable » fedayeen and those practicing terrorism.* » Circular Telegram 164986 From the Department of State of State to the Embassy in the United Kingdom and Other Posts, Washington, September 9, 1972, 2334Z.

approche, qui correspondait aux vœux exprimés par Rabin lors de sa discussion avec Rogers¹²³⁵, que les Etats-Unis allaient défendre. A cette occasion, les Etats-Unis recoururent à leur *veto* pour la deuxième fois seulement depuis la naissance des Nations unies, et pour la toute première fois dans le contexte du conflit entre Israël et ses voisins arabes¹²³⁶, et signalèrent ainsi un changement fondamental du rôle que jouerait désormais le Conseil de sécurité dans la stratégie diplomatique américaine sur les conflits du Moyen-Orient et plus spécifiquement sur la question du « terrorisme » dans cette région.

I.2.2 le veto américain comme arme de soutien à une réponse armée israélienne (10 septembre 1972)

Le 8 septembre, la Syrie et le Liban envoyèrent deux lettres au Conseil de sécurité concernant des raids de l'armée israélienne contre leur territoire, affirmant qu'il s'agissait là d'actes d'agression contre des populations civiles, et notamment des femmes et des enfants, violant le droit international¹²³⁷. Le 10 septembre, suite à une nouvelle vague d'attaques, le Conseil de sécurité se réunit à la demande de la Syrie¹²³⁸, le représentant de ce pays déclarant en ouverture de cette session spéciale :

The Council has before it the facts of culpable, clear-cut aggression carried out by Israel against the peaceful Syrian population without any motive or justification apart from Israel's hostility and persistent and obstinate determination to hold to territory it acquired illegally at the time of the imperialist Zionist aggression of 5 June 1967¹²³⁹.

¹²³⁵ Les propos de Rabin étaient résumés ainsi : « *US could come out in clear way and explain to Cairo, Beirut and Damascus that as long as they offered their territory as refuge for groups acting against Israel, or as staging areas for actions in other countries, they would have to bear responsibility.* » Telegram 164170 From the Department of State to Embassy in Israel, September 8, 1972, 2025Z.

¹²³⁶ Les Etats-Unis avaient utilisé leur *veto* pour la première fois le 17 mars 1970, bloquant ainsi l'adoption d'une résolution sur la situation en Rhodésie du Sud. A cette occasion, un autre membre permanent du Conseil, le Royaume-Uni, utilisa également son droit de *veto*. S/PV.1554.

¹²³⁷ Dans la première, on pouvait lire que « *Israeli military aircraft formations bombarded the following villages and population centres located inside Syrian territory: the coastal region, El-Hama, El-Kafr, Sahm El-Golan and Mzerib; in so doing, they killed and wounded several civilian citizens; including one woman killed and a number of women and children wounded.* » UN Security Council, Official Records, Supplements and Resolutions, 27th Year, 1972, S/10781. La seconde décrivait une attaque similaire au cours de laquelle « *Twelve Lebanese civilians [were] killed, including 10 children, one man and one woman. [...] Thirty-four Lebanese civilians wounded, among them 15 children. [...] This new and totally unjustified Israeli act of aggression was knowingly perpetrated by the Israeli forces against innocent Lebanese civilians [and constitutes] a flagrant violation by Israel of the Armistice Agreement between Lebanon and Israel, the United Nations Charter and the pertinent resolutions of the Security Council.* » S/10780. Bobst Library, New York University.

¹²³⁸ S/10782.

¹²³⁹ Le représentant libanais insista lui aussi sur le fait que son pays et notamment sa population civile avait été la victime au cours des années précédentes de nombreux actes d'agression de la part d'Israël qui, bien que prévenu à

Suite à ces déclarations Farah, représentant de la Somalie, présenta un texte de résolution élaboré en collaboration avec la Guinée et la Yougoslavie et qui stipulait notamment :

The Council, deeply concerned by the deteriorating situation in the Middle East, *calls on the parties concerned to cease immediately all military operations* and to exercise the greatest restraint in the interest of international peace and security¹²⁴⁰.

Ce texte ne condamnait donc pas explicitement les actes commis par les forces armées israéliennes, une décision expliquée de la manière suivante par Farah :

The goal is not to indulge in recriminations, not to apportion judgment, but to ask that this Council call for an immediate cessation of all military operations in the region [...] so that we can stop the situation, which is extremely dangerous, from deteriorating¹²⁴¹.

Les Etats-Unis, par l'intermédiaire de leur ambassadeur, George H.W. Bush, défendirent eux une analyse profondément différente de la situation. La communauté internationale se devait avant tout de condamner les actes « terroristes » de Munich et l'aide donnée par certains états aux « terroristes ». Si elle souhaitait véritablement mettre fin à la « contre-violence » venant de l'Etat hébreu, il fallait dans un premier temps s'attaquer aux causes de celle-ci, à savoir la violence « terroriste ».

Ayant noté que dans les semaines ayant précédé les Jeux Olympiques, le Moyen-Orient avait connu une atmosphère de calme bienvenue, Bush affirma que les événements de Munich en particulier mais aussi le « terrorisme » en général se devaient d'être positionnés au cœur de toute discussion sur la violence au Moyen-Orient :

And then came « Munich » - the senseless act of terrorism which cast a pall over these hopes. Yet we are now meeting on a complaint by Syria – a complaint that stands out for its unreality. It makes no reference to that tragic causal event at Munich. [...] There is an obvious connexion between the actions of which the Syrian Government now complains and the tragic events which took place in Munich this past Tuesday. [The Syrian government] continues to harbor and give aid and encouragement to terrorist organizations which openly champion such acts. [...] Frankly, certain other Governments in the area – whether by word and deed or by silent acquiescence and failure to dissociate themselves from the acts of a minority that preaches and practices lawlessness and violence – cannot be absolved of responsibility for the cycle of violence and then counterviolence, which we have again witnessed this past week¹²⁴².

de nombreuses reprises par le Conseil de Sécurité, n'y avait pas mis fin. S/PV.1661.

¹²⁴⁰ S/10784.

¹²⁴¹ S/PV.1661.

¹²⁴² Bush déclara également : « Those who preach violence and employ it as a matter of policy always suffer its consequences, for violence, as history shows, always begets violence. *The crimes that were carried out at Lod and Munich cannot but breed tragedy for their perpetrators and for those who befriend them. States which harbor and give succor to terrorists cannot then claim sanctuary for themselves* ». Security Council/PV.1661 (ci-après abrégé : S).

Pour les Etats-Unis la violence « terroriste » était donc la violence originelle, celle qui était la cause des actes de « contre-violence » perpétrés par Israël. Si la communauté internationale souhaitait amener la sécurité dans la région, elle se devait donc avant tout de condamner le « terrorisme » et de dénoncer le rôle de certains états (arabes) dans ce « terrorisme ». Notamment, et après avoir rappelé que l'objectif de son pays était d'arriver à une paix juste et durable au Moyen-Orient, il rejeta avec force ce qu'il appela les « one-sided resolutions » si souvent adoptées par le Conseil de sécurité au cours des années précédentes et ajouta :

[One-sided resolutions] create an atmosphere in no way conducive to peace *by encouraging perpetrators and supporters of acts of terrorism to believe they can escape the world's censure.* [...] So let us not put our heads in the sand and perpetuate a kind of notion of unreality that is often assigned to the United Nations. Munich was so horrible, so vicious, so brutal, so detrimental to order in a civilized world and so detrimental to peace in the Middle East that *we simply must not act here as if it did not exist.* [...] Each of us has a responsibility to make it clear that those who practice such acts or aid and abet them in any way are the one deserving of censure and condemnation. *Only then will we begin to eliminate this scourge from the earth and with it the acts of counterviolence to which, as history proves, it gives rise*¹²⁴³.

Le texte de résolution mis en avant par la délégation américaine fut donc fondamentalement différent de celui mis en avant par la Somalie, la Guinée et la Yougoslavie. Dans son préambule, cette résolution contenait deux références au « terrorisme¹²⁴⁴ » ainsi que la référence à une forme de violence autre que le « terrorisme » : « The Security Council *deplor[es] the loss of innocent lives on both sides and the outbreak of renewed violence in the Middle East*¹²⁴⁵ ». Dans sa partie opératoire par contre, seul le « terrorisme » était mentionné et condamné :

The security Council *condemns the senseless and unprovoked terrorist attack in Munich on 5 September by terrorists of the so-called Black September organization which resulted in the loss of life of numerous innocent victims [and] calls upon those States harboring and supporting such terrorists and their activities to cease their encouragement and support of terrorists, and to take all necessary measures to bring about the immediate end of such senseless acts*¹²⁴⁶.

Pour les Etats-Unis, la communauté internationale avait donc, en votant pour la résolution américaine, l'opportunité de donner un signe clair du sérieux avec lequel elle se proposait de combattre le « terrorisme », une lutte qui ne devait pas se limiter à l'enceinte du Conseil de

¹²⁴³ S/PV.1661.

¹²⁴⁴ On pouvait lire que le Conseil de Sécurité était « Gravely concerned at *the renewal of terrorist attacks on innocent persons* [and] convinced that *acts of terrorism, and any encouragement and support for such acts, are totally unacceptable in a civilized society and are inimical to the maintenance of the cease-fire in the Middle East* ». S/10785.

¹²⁴⁵ S/10785.

¹²⁴⁶ S/10785.

sécurité mais devait au contraire être menée sur plusieurs fronts :

Today the United States is engaged in a major effort along with other members of the international community to make our airways, our sports fields and other gathering places safe from terrorism and violence. A beginning has been made, in various international conventions dealing with aircraft hijacking and related problems, to establish a strong framework of law in these matters among the nations of our interdependent world. [...] But recent events make it clear that *the problem is much broader, much more pernicious in nature. My Government urges that the issue of terrorism in all its aspects receive the highest priority when the General Assembly convenes*, and the commendable initiative of the Secretary-General in placing this question on the Assembly's agenda ensures that the world can no longer close its eyes to this pressing matter¹²⁴⁷.

Le 10 septembre 1972, Bush affirma que tout débat sur les recours à la force par Israël se devait d'être « équilibré » et donc de prendre en compte l'ensemble des actes violents commis au Moyen-Orient, le Conseil de sécurité se devant absolument et dans un premier temps de condamner le « terrorisme » et le soutien de certains états aux « terroristes ». C'était seulement si elle condamnait ces actes de « terrorisme » et prenait en compte la responsabilité de certains états dans le « terrorisme » que la communauté internationale pouvait espérer mettre fin également aux recours à la force d'Israël puisque ces derniers avaient été causés par et étaient une réponse au « terrorisme ». Le représentant américain affirma également que l'Assemblée générale aurait un rôle important à jouer dans la lutte contre le « terrorisme », un problème qui devrait y être traité dans tous ses aspects.

I.2.3 : Désaccords profonds sur la légalité du recours à la force en réponse au « terrorisme »

Lors de la reprise des discours l'après-midi du 10 septembre 1972, la Belgique, la France, le Royaume Uni et l'Italie proposèrent un texte de compromis entre celui des pays non-alignés et celui des Etats-Unis qui en appelait à la cessation immédiate de toutes les opérations militaires ainsi que de toutes les activités « terroristes¹²⁴⁸ ». Le représentant britannique, Sir Colin, expliqua :

The nature of the connexion between the tragic killings at Munich and the incidents described by

¹²⁴⁷ S/PV.1661.

¹²⁴⁸ Dans le préambule, ces états européens suggérèrent d'ajouter le paragraphe suivant: « Deploring deeply *all acts of terrorism and violence and all breaches of the cease-fire* in the Middle East. » Le paragraphe opératoire stipulait désormais quant à lui que le Conseil de Sécurité « Calls on all parties concerned to take all measures of the immediate cessation and prevention of all military operations *and terrorist activities* and to exercise the greatest restraint in the interest of international peace and security. » S/10786.

the representatives of the Syrian Arab Republic and Lebanon will be fiercely argued. But whatever that may be, whatever the relationship of cause and effect, whatever the justification or lack of justification, *the resort to force against national or international law is to be condemned. We cannot condemn the one kind of violence and condone the other*¹²⁴⁹.

Comme le rappelle Antonio Cassese, expert respecté de droit international et notamment des questions légales posées par le phénomène « terroriste », la règle fondamentale du droit international est que le recours à la force est toujours interdit si ce n'est dans l'exercice du droit individuel ou collectif à la légitime défense suite à une attaque armée. La première étape consiste donc à déterminer si une telle attaque armée avait bel et bien eu lieu, le recours à la force armée contre un Etat étant alors conforme au droit international si et seulement si sa responsabilité avait ainsi été engagée par cette attaque :

This may occur in a number of ways: the attack may have actually been carried out by an official State organ (the State must always act through some human agency); or the attack may have been carried out by some unofficial State agent (a person or group in fact acting on behalf of the State); or even by official State organs acting in contravention of their instructions. In all these cases the attack will be attributable or imputable to the State. It will become *its act*¹²⁵⁰.

Dans ces cas de figure précis, la question de la responsabilité d'un état donné et donc de la légalité du recours à la force contre celui-ci ne posait guère de problème mais il en allait tout autrement lorsque ces actes avaient été commis par des groupes :

Generally terrorist groups are not part of the official apparatus of any State, although they usually receive, in varying degrees, some form of support or backing from that official apparatus. So the question whether there has been an armed attack on the State which is the victim of terrorism by the State against which that victim State then uses force becomes rather a delicate one. [...] As to situations [...] where arms or financial aid, logistical support or mere sanctuary are respectively given by a State to terrorists the law is not entirely clear¹²⁵¹.

Avant la session du 10 septembre 1972, le Conseil de sécurité avait toujours rejeté d'une seule voix la validité de la notion selon laquelle un état aurait le droit de recourir à la force armée contre tout état aidant ou soutenant des groupes « terroristes »¹²⁵², une position qu'Israël fut le seul pays à défendre explicitement le 10 septembre 1972. Depuis le début des années 1950 le

1249 S/PV.1662.

¹²⁵⁰ Antonio Cassese, « The International Community's "Legal" Response to Terrorism », *The International and Comparative Law Quarterly* 38 3. (July 1989). *Italiennes dans l'original*.

¹²⁵¹ Cassese note également: « The attack may have nothing to do with any organ or agent of the State and so be entirely unimputable to it. In this latter case the attack will not become the State's act, so there can be no question of a forcible response to it. But, as there has nevertheless been an internationally wrongful act, there are still grounds for the application of peaceful sanctions. » Cassese, « The International Community's "Legal" Response to Terrorism ».

¹²⁵² Res. 228 (1966), 248 (1968), 256 (1968), 262 (1968), 265 (1969), 270 (1969), *Repertoire of the Practice of the Security Council*, cité dans Cassese, « The International Community's "Legal" Response to Terrorism », 600.

recours aux représailles militaires avait été au cœur de la stratégie « dissuasion cumulative¹²⁵³ » israélienne dans son conflit avec les palestiniens et ses voisins arabes. En octobre 1983, une unité de parachutistes conduite par le Commandant Ariel Sharon attaqua le village de Qibya suite à l'explosion d'une grenade ayant tué une femme et ses deux enfants 48 heures plus tôt en octobre 1953¹²⁵⁴. Le Premier Ministre israélien rejeta immédiatement comme absurde l'idée selon laquelle ses forces auraient été impliquées dans cette attaque, qui fit environ 60 morts civils tués par balle et fut condamnée par le Conseil de sécurité¹²⁵⁵. Selon Sharon, Ben Gourion l'avait pourtant congratulé suite à cette opération, déclarant :

It doesn't make any real difference... what will be said about Kibbiya [sic] around the world. The important thing is how it will be looked at here in this region. This is going to give us the possibility of living here¹²⁵⁶.

Comme l'explique Maoz, au cœur de la stratégie de représailles israélienne se trouvait la notion selon laquelle un véritable effet dissuasif ne pouvait être atteint si celles-ci se contentaient d'être proportionnelles aux attaques subies par l'Etat hébreu :

Since the purpose was to establish a wholly unbalanced balance of resolve, skill, and operational capability, Israel's response to these infiltrations had to be entirely disproportionate to the provocation in terms of targets, damage, scope, and severity of the response. In fact, the provocation now became a convenient pretext for launching raids aimed at establishing general deterrence¹²⁵⁷.

Il s'agissait là d'un calcul stratégique fondé uniquement sur des principes d'efficacité et ne s'encombrant guère de considérations légales ou morales, Moshe Dayan ayant déclaré très clairement à l'époque que « The retaliation raids are designed to set a [high] price for our blood, [a price] that no Arab village, army, or government would feel was worth paying¹²⁵⁸ » puis que

¹²⁵³ Zeev Maoz explique : « Cumulative deterrence means successive and effective uses of force in both limited and massive military encounters, demonstrations of force designed to convince the opponent of the futility of / military force in the long term. Cumulative deterrence assumes frequent failures of both general and specific deterrence. » Zeev Maoz, *Defending The Holy Land: A Critical Analysis of Israel's Security & Foreign Policy* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2009), 15. Sur ce concept, voir également Eli Lieberman, *Deterrence Theory: Success of Failure in the Arab-Israeli Wars*, McNair Paper 45 (Washington, D.C. : National Defense University, 1995).

¹²⁵⁴ Morris, *Righteous Victims*, 278-279.

¹²⁵⁵ Ben Gourion déclara à l'époque : « None deploras it more than the Government of Israel, if ... innocent blood was spilled ... The Government of Israel rejects with all vigor the absurd and fantactic allegation that 600 men of the IDF took part in the action. ... We have carried out a searching investigation and it is clear beyond doubt that not a single army unit was absent from its base on the night of the attack on Qibya ». Morris, *Righteous Victims*, 279.

¹²⁵⁶ Shlaim, *The Iron Wall*, 92.

¹²⁵⁷ Maoz ajoute qu'une telle stratégie conduisit mécaniquement à une escalade du conflit puisque « when Israel did respond, it was a far harsher response than the cumulative series of infiltrations that served as the cause of the reprisals. Consequently, the Arabs interpreted this reprisal as a step up a ladder of escalation ». Maoz, *Defending The Holy Land*, 275.

¹²⁵⁸ Maoz, *Defending The Holy Land*, 274.

The only method that proved effective, not justified or moral but effective, when Arabs plant mines on our side [is retaliations]. *If we try to search for that [particular] Arab [who planted mines], it has no value. But if we harass the nearby village... then the population there comes out against the [infiltrators]*¹²⁵⁹.

Devant le Conseil de sécurité, Israël défendit de tels recours à la force non pas en tant que représailles, une pratique contraire au droit international, mais comme relevant de son droit à la légitime défense. Comme le note O'Brien :

The basic Israeli arguments in justification of the measures taken against the PLO in Lebanon and Syria were similar to those first made by Eban in the 1953 Qibya debate and unsuccessfully advanced in the debates up to 1970. Israel claimed that its attacks on the PLO / in Lebanon and Syria were justified as self-defense. These self-defense measures were necessitated by the fact that Lebanon and Syria failed, under the doctrine of State responsibility, to prevent their territory from being used by a third party as a base for attacks on another State¹²⁶⁰.

De façon de plus en plus explicite à partir du milieu des années 1960, l'Etat hébreu affirma que ce droit à la légitime défense justifiait le recours à la force armée en réponse à des attaques « terroristes ». Israël avait décidé de ne pas participer aux débats du Conseil de sécurité du 10 septembre 1972 mais la lettre envoyée au Secrétaire Général deux jours plus tôt résume bien sa position :

[Egypt, Lebanon, Syria and Lybia] *initiated the establishment of the terror organizations and remain responsible for employing murder and hijacking as a method of warfare against Israel. [They must] put an end to the activities of the terror organizations by immediately terminating the support given them and by talking effective measures to prevent the existence and operations of terror organizations in and from the territory of those States. [...] As long as terror activities continue with the aid of Arab Governments, Israel will take all the necessary measures to defend itself and the lives of its people*¹²⁶¹.

1.2.4 Pays Non-alignés et du bloc soviétique vs Israël

A la demande de l'Inde, les deux amendements furent soumis au vote du Conseil. Les Etats-Unis, qui auraient préféré « a more specific mention of the shocking events that took place in Munich *and their causal relationship to the events in the Middle East* », votèrent en faveur de

¹²⁵⁹Dayan, cité dans Maoz, *Defending The Holy Land*, 279.

¹²⁶⁰ O'Brien ajoute: « As Eban and his successors had argued, counterterror measures must be judged in the total context of the Arab-Israeli conflict and the immediate context of an accumulation of terrorist attacks, rather than on the basis of their relation to the most recent PLO attack. Further, the Israelis argued that their counterterror measures were intended to deter or make more difficult future terrorist attacks. The Israelis emphasized that they were at war with PLO and, indeed, all of the PLO's Arab supporters, and that their self-defense measures had to be judged as proportionate to the requirements of this ongoing war. » William V. O'Brien, « Reprisals, Deterrence and Self-Defense in Counterterror Operations » *Virginia Journal of International Law* 30 (1989-90):421.
¹²⁶¹ S/10779.

ces modifications¹²⁶² qui, n'ayant pas obtenu les 9 votes nécessaires, furent finalement rejetées. En effet, si les pays non-alignés et du bloc soviétique partageaient la position des sponsors de ces amendements et rejetaient l'idée selon laquelle la perpétration d'actes « terroristes » pouvait justifier le recours à la force armée d'un état contre le territoire d'un autre état, ils étaient également opposés à ce que la communauté internationale accepte formellement l'existence d'un lien quelconque entre les recours à la force de l'Etat israélien contre les Etats syriens et libyens et les actes « terroristes » commis eux par des groupes révolutionnaires.

Pour ces pays en effet, la responsabilité des Etats arabes ne pouvait être engagée par les actes de groupes « terroristes » comme ceux de Munich, le représentant soviétique déclarant ainsi :

*The Security Council must, as the Soviet delegation has already declared, indignantly reject, as entirely unfounded, any references whatsoever on the part of Israel and its supporters, protectors and patrons to certain events at the Olympic Games in Munich in order to justify this provocation. The Syrian Arab Republic and Lebanon cannot bear any share whatsoever of the responsibility for those events, and in particular for acts of terrorists*¹²⁶³.

Le délégué yougoslave défendit une position similaire, expliquant:

*It is our duty first to vote and, we hope, adopt this draft resolution now without delay. Then, if the Council wishes, the roots of the crisis can be discussed and decided upon. [...] The second reason is our deep reluctance to add to our simple draft resolution any amendment that would directly or indirectly link the attacks of one State upon another State with the terrorist acts committed in Munich. We do not wish anyone for any reason to think that we somehow understand or accept or see any justification for using the so-called right of self-defence as a pretext for an organized State to attack another State with its massive military force because extremist groups do this or that*¹²⁶⁴.

Pour tous ces pays, le Conseil de sécurité s'était réuni à la demande de la Syrie et du Liban suite à des raids aériens d'Israël et c'était donc à ces recours à la force armée qu'il se devait de mettre fin, car ils engageaient de façon évidente la responsabilité de l'Etat israélien. Le représentant somalien déclara par exemple :

*If these amendments were accepted they would alter the whole purpose, the whole thrust of the draft resolution which we submitted this morning. [...] It is important that we not be deflected from our main target and that we concentrate first of all upon regulating relations within the membership of this Organization. Each Government represented here has direct control over its armed forces*¹²⁶⁵.

¹²⁶² Bush expliqua que ces changements représentaient un pas dans la bonne direction car « Many public statements have been made condemning the Munich massacre, and now we have a chance to substitute our heartfelt votes for our heartfelt statements. I would hope that the Council might take this significant and historic step of standing up against terrorism, terrorism which clearly contributes to the lack of peace in the Middle East. » S/PV.1662.

¹²⁶³ S/PV.1662.

¹²⁶⁴ S/PV.1662.

¹²⁶⁵ S/PV.1662.

Pour les non-alignés, les amendements européens ainsi que la résolution américaine posaient problème également parce qu'ils faisaient référence au « terrorisme », un terme qui non seulement n'avait pas de définition légale¹²⁶⁶ mais surtout qui pouvait selon eux s'appliquer aux actes commis par Israël.

La situation au Moyen-Orient ne pouvait en effet pas se résumer, comme l'avait suggéré Bush, à un cycle de la violence annonçant avec Munich et se poursuivant par la réponse israélienne contre ses voisins arabes. Si la communauté internationale souhaitait effectivement traiter des causes comme des effets, elle se devait de remonter beaucoup plus loin dans l'histoire de ce conflit, et donc de prendre en compte le « terrorisme » de l'Etat israélien. Après avoir rappelé que le chef de son gouvernement avait condamné très clairement les actes de Munich, qu'aucun pays n'avait proposé de saisir le Conseil de sécurité suite à ces événements et que l'Assemblée générale allait très bientôt étudier cette question, le représentant indien déclara ainsi :

Those who would concentrate *only on this linkage* obviously cannot ignore that the present situation in the Middle East is due to *a whole series of events* beginning even from those days before Israel was established. Now, it is not possible for us *to select only two links in a long chain and neglect the others*. If we are to consider *the entire chain of events*, we are ready to do so, but that will take time and certainly will not prevent the *immediate threat* that Lebanon and the Syrian Arab Republic face at the moment. [...] *We condemn terrorism, but one has to recognize also the frustration and desperation that lie behind such terrorism and has to take action to remove their causes. Besides, the Arab terrorists do not perhaps forget the terrorism which has bedevilled the history of the Holy Land, particularly in the second quarter of the twentieth century*¹²⁶⁷.

Pour ces pays en effet, alors que la responsabilité des états arabes ne pouvait être engagée par la perpétration d'actes « terroristes » commis par des groupes ou individus avec lesquels ils entretenaient des liens peu clairs, elle était évidemment engagée par des recours à la force armée comme ceux d'Israël qui, parce qu'ils prenaient souvent et depuis des années pour cible des

¹²⁶⁶ Le représentant du Soudan déclara ainsi : « We have not yet defined « terrorism », and there are all sorts of terrorism that we can talk about. So this is not the moment, really, to go into a prolonged discussion which would give a chance to the aggressor to kill more innocent people. » Le délégué somalien affirma lui, en réponse à la résolution américaine: « There has been considerable talk about terror and terrorism. Yet the term lends itself so easily to all kinds of interpretation that it would be difficult for my delegation at this stage to attempt to say what each delegation means by the word « terror ». En ce sens, la position américaine devait être rejetée car elle ne reflétait la situation au Moyen-Orient que de manière très partielle : Is it not senseless to send squadrons of planes over defenceless camps and homes and bomb people? Is that not senseless? Why is not mention made of that in the United States draft resolution, if there is a desire for a balanced resolution? » S/PV.1662.

¹²⁶⁷ Le représentant yougoslave, Komatina, affirma lui : « Whatever one thinks of the events in Munich – and we reacted to them in no uncertain terms – we are of the opinion that we must be very clear and unequivocal *in condemning official terrorism over the heads of peaceful villagers and refugee camp populations, particularly when conducted by a constituted Government, army and State.* »

populations civiles, relevaient du « terrorisme ». Après avoir affirmé que les états syriens et libanais ne pouvaient être tenus pour responsables des actes « terroristes » de Munich le représentant soviétique ajouta ainsi :

[Israel] is seizing and appropriating Arab lands, *terrorizing* and driving from them the indigenous Arab population and sabotaging a peace settlement. *It is precisely the Israeli Government and the Israeli military establishment which have elevated to the level of State policy and practice of military piracy, violence and mass terror* against the Arab peoples of the Middle East, including the people of Palestine¹²⁶⁸.

Le représentant du Soudan affirma que les arabes avaient, depuis la création de l'Etat d'Israël et à nouveau au cours des derniers jours, été les victimes de l'agression et du « terrorisme » de ce pays puis ajouta :

If we are to ask ourselves who is responsible for terrorism, who has really perfect terrorism and applied it against the Arabs, the answer is: Israel itself. The Haganah has become the Israeli army. This is well known to everybody. The mass killings in Deir Yassin and elsewhere are very well known to everyone¹²⁶⁹.

Après avoir rejeté les amendements européens, le Conseil de sécurité vota sur le texte proposé par la Somalie, la Guinée et la Yougoslavie, 13 pays membres votant en faveur de ce texte, le Panama s'abstenant et les Etats-Unis décidant de faire usage de leur droit de véto. Prenant la parole immédiatement suite à ce vote, Bush expliqua qu'une condamnation d'un recours à la force armée ne pouvait être légitime que si elle prenait en compte l'ensemble de ces recours à la force et, dans le cas présent, que si elle faisait mention du lien de causalité entre la violence « terroriste » et ce qui avait une réponse de la part d'Israël à cette violence originelle, que si elle faisait référence non seulement aux effets mais également aux causes :

The Council would have done neither the parties nor itself any good by adopting *a draft resolution which ignored realities, which spoke to one form of violence and not another, which looked to effect but not to cause*. [...] It was said here today that we might be making a constructive move if we could contain the situation by calling for a cessation of all military operations. But can anybody suggest that the situation today is unrelated to the Munich massacre? *It is related. It is directly related. The fabric of violence in the Middle East is inextricably interwoven with the massacre in Munich. Is it not a double standard to suggest that States must control their own forces – a point we readily grant – but that these States need not control irregular forces in their territory – forces of murder, forces of terror?* [...] We have been walking a very dangerous path by our *silence on terrorism*. We *invite more terrorism by our silence* on the disaster at Munich. Do we indeed wish to invite more Munichs? We had hoped that all nations would *deplore terrorism, deplore it by statement and by vote also*¹²⁷⁰.

¹²⁶⁸ S/PV.1662.

¹²⁶⁹ S/PV.1662.

¹²⁷⁰ S/PV.1662.

La décision américaine, le 10 septembre 1972, de recourir au veto prit l'ensemble du Conseil de sécurité par surprise, les représentants français et britanniques notamment déclarant regretter que le Conseil se soit ainsi révélé incapable de mettre fin aux activités militaires dans la région. Les pays non-alignés et du bloc soviétique affirmèrent eux non seulement que le Conseil de sécurité avait failli ce faisant à l'une de ses responsabilités principales, — mettre fin à la violence armée—, mais que cette décision américaine risquait d'être perçue par Israël comme une autorisation à continuer ses recours à la force armée sous prétexte de répondre au « terrorisme », le représentant du Soudan déclarant par exemple:

It is the habit of Israel to attack whenever and wherever it likes. It has the power to do so. It has been supported by various quarters. Therefore, it is doing so. [...] We are also very sorry indeed to find that in a case of aggression such as this a permanent member of this Council would use the veto in order to stop a movement to call for the ending of aggression and the sparing of life. [...] It is important in that it gives *carte blanche* to Israel to go ahead with the aggression it has declared it is going to continue¹²⁷¹.

Les débats du Conseil de sécurité du 10 septembre 1972 occupent une place importante dans l'histoire diplomatique des Etats-Unis. En effet, il s'agissait là de la deuxième fois seulement que les Etats-Unis firent usage de leur droit de *veto*, et de la première fois qu'ils l'utilisaient dans le cadre des débats sur les conflits au Moyen-Orient. Surtout, ce *veto* annonça un changement profond dans la manière dont la délégation américaine allait appréhender le conflit entre Israël, les pays arabes et les palestiniens, un membre de la délégation américaine expliquant ainsi suite au vote du 10 septembre 1972 que ce recours ne serait pas le dernier :

If resolutions were pressed on the Security Council that *condemned Israel but left unmentioned terrorist acts that provoked Israeli retaliation*. [...] We are implementing a new policy that is *much broader than that of the question of Israel and the Jews*. What is involved is *the problem of terrorism*, a matter that goes right to the heart of our civilized life¹²⁷².

L'ouverture à la fin septembre des débats de l'Assemblée générale sur le « terrorisme international » représentait, comme l'avait annoncé Bush, une opportunité parfaite de mettre en pratique les principes défendus par les Etats-Unis devant le Conseil de sécurité le 10 septembre. Notamment, ils pourraient y défendre l'idée selon laquelle la communauté internationale se devait de lutter contre le « terrorisme » sous tous ses aspects, insister sur l'importance de mettre le rôle des états soutenant et encourageant les « terroristes » au cœur de tels efforts, et rappeler

¹²⁷¹ De même, le représentant somalien déclara: « What is the result of the veto ? It is that the United States has given the green light to Israel and to any other Member in the area to continue with military operations. This is a most regrettable position. » S/PV.1662.

¹²⁷² *The New York Times*, 12 septembre 1972.

que le cycle de la violence et de la contre violence ne pourrait prendre fin que si la communauté internationale prenaient compte les causes tout autant que les effets.

Les discussions du Conseil de sécurité avaient clairement indiqué qu'il existait des désaccords profonds, au sein de la communauté internationale, quant à la signification même du concept de « terrorisme international », les pays non-alignés et du bloc soviétique présents lors de la session du 10 septembre 1972 ayant tous condamné les recours à la force armée d'Israël comme relevant du « terrorisme », une terminologie que les pays occidentaux n'utilisèrent que pour faire référence à des actes comme ceux de Munich. Néanmoins, ces discussions avaient également révélé à quel point les accusations portées d'un côté par les pays non-alignés et du bloc soviétique, de l'autre par Israël et les Etats-Unis, étaient fondées sur un raisonnement qui était similaire : ayant déterminé que certains actes relevaient du « terrorisme » notamment parce qu'ils prenaient pour cible des populations civiles, ces pays avaient en effet tous expliqué que la responsabilité de l'état en question était engagée. Dans le premier cas, parce que cet état avait commis de tels actes directement, à travers l'action de ses forces armées ; dans le deuxième cas, parce que cet état avait apporté son soutien matériel, moral, financier ou donné refuge aux groupes ayant commis de tels actes. Pour les pays non-alignés et du bloc soviétique, mettre l'accent comme l'avait fait Bush sur le « terrorisme sous tous ses aspects » et sur le rôle joué par les états dans le « terrorisme international » n'avait donc de sens que si étaient pris en compte le « terrorisme » d'Israël mais aussi, dans le cadre des débats de l'Assemblée générale allant au-delà du conflit au Moyen-Orient, le « terrorisme » représenté par le système d'Apartheid, par les colonies portugaises ou par la guerre menée par les Etats-Unis au Vietnam.

Après de longues discussions en interne ayant pris en compte les conditions politiques bien spécifiques à l'Assemblée générale, un forum où les pays Non-alignés et du bloc soviétique avaient une majorité numérique très large, le gouvernement américain décida finalement d'approcher la question du « terrorisme international » d'une manière profondément différente de celle annoncée par Bush le 10 septembre 1972. Les Etats-Unis décidèrent en effet de ne pas faire la moindre mention du rôle des états dans le « terrorisme international » et bien loin d'insister sur une approche globale prenant en compte les causes comme les effets, proposèrent à l'Assemblée générale de concentrer ses efforts sur un nombre extrêmement limités d'actes de « terrorisme international », une position qui fut sans surprise rejetée par la majorité des états membres pour lesquels la priorité devait au contraire être mise sur la condamnation du

« terrorisme » des états.

I.3 La focalisation sur l'épineuse questions du Moyen-Orient (1973-1979)

I.3.1 Historique des recours au veto américains

Alors que les Etats-Unis n'avaient eu recours au veto qu'à une seule reprise entre 1945 et 1972, entre septembre 1972 et janvier 1981 ils utilisèrent leur veto à 21 reprises. Le Royaume-Uni se joignit aux Etats-Unis et vota contre deux résolutions portant sur la Rhodésie du Sud (S/PV.1716.) Le Royaume-Uni et la France se joignirent aux Etats-Unis et votèrent contre 7 résolutions portant sur la situation en Afrique du Sud et en Namibie (S/PV.1808, S/PV.1829, S/PV.1963, S/PV.2045.) A 12 reprises, les Etats-Unis furent les seuls à recourir au *veto*, les résolutions en question étant de deux types différents. Une série de résolutions portant sur des sujets d'ordre technique, à savoir le statut international du Canal du Panama (S/PV.1704) et l'accession du Vietnam au statut de membre des Nations unies (S/PV.1836, S/PV.1846, S/PV.1932, S/PV.1972), une autre portant sur les conflits au Moyen-Orient, chaque session ayant été organisée suite à des recours à la force d'Israël contre ses voisins arabes (S/PV.1662, S/PV.1735, S/PV.1862, S/PV.1879, S/PV.1899, S/PV.1938, S/PV.2220). Un analyse de la totalité des débats ayant conduit à ces 21 *veto* américains révèle que les Etats-Unis ne firent mention de la question du « terrorisme » que dans le cadre des conflits au Moyen-Orient, une conclusion qui confirme donc que c'était effectivement — comme annoncé en septembre 1972 — dans le cadre de ce conflit bien précis que les Etats-Unis entendaient annoncer et appliquer leur nouvelle politique sur le « terrorisme international ».

Au cours de l'ensemble des sessions du Conseil consacrées à la situation au Moyen-Orient, les représentants américains développèrent un discours exactement identique à celui mis en avant par Bush le 10 septembre 1972, affirmant que les recours à la force israéliens ne pouvaient être condamnés sans que ne soit pris en compte leur contexte, à savoir le fait qu'ils venaient en réponse à des actes « terroristes », toute résolution se devant donc d'intégrer les causes (le « terrorisme ») tout autant que les effets (les recours à la force israéliens).

A cette condition, les Etats-Unis étaient donc prêts à se joindre au reste des membres du Conseil et à condamner comme contraires au droit international les recours à la force armée israéliens,

mais leurs demandes ne s'arrêtaient pas là. Ils indiquèrent en effet également qu'ils étaient prêts à recourir au *veto* contre tout texte faisant mention de mesures concrètes, par exemple des sanctions, contre l'Etat hébreu, ainsi que contre tout texte proposé dans lequel les recours à la force israéliens seraient qualifiés d'actes de « terrorisme d'état », une position tenue par l'ensemble des pays non-alignés et du bloc soviétique durant tous ces débats.

I.3.2 l'exception qui confirme la règle : le vote d'une résolution condamnant Israël (août 1973)

Le 13 août 1973, des chasseurs israéliens interceptèrent un avion d'*Iraqi Airways* à destination de Bagdad et le forcèrent à atterrir sur une base militaire. L'état hébreu, soupçonnant la présence à bord de « terroristes », interrogea alors l'équipage et les 90 passagers pendant plusieurs heures avant de les libérer. Dès le lendemain, le Conseil de sécurité fut convoqué à la demande expresse des délégations irakienne et libanaise, la France et le Royaume Uni proposant immédiatement un texte de résolution condamnant fermement les actions d'Israël :

The Security Council Condemns the Government Israel for violating Lebanon's sovereignty and territorial integrity and for the forcible diversion and seizure by the Israeli air force of a Lebanese airliner from Lebanon's air space [and] Considers that these actions by Israel constitute a violation of the Lebanese-Israeli Armistice Agreement of 1949, the cease-fire resolutions of the Security Council of 1967, the provisions of the Charter of the United Nations, the international conventions on civil aviation and the principles of international law and morality¹²⁷³.

Défendant le 14 août les actions de son gouvernement le délégué israélien, Yosef Tekoah, déclara quant à lui :

What does the Council suggest should be told to the President of Israel, Professor Katzir, whose brother, a distinguished and world-renowned scientist, was one of the victims of the Lod massacre organized by Habash's Popular Front? What are we to say to the parents, wives, children of the athletes murders in Munich? Are we to tell them that the Arab slaughterers should not be pursued by Israel everywhere and at all times because their protectors, such as the Government of Lebanon, while flouting all principles of international law and the Charter of the United Nations by allowing the terrorist organizations to operate from their territories, invoke the purity and sanctity of their air space? Such advice cannot but be reminiscent of the times when the Jewish people pleaded with Governments to act against the growing Nazi campaign against Jews. And we met with the response that such intervention would be contrary to such principles as, for instance, domestic jurisdiction. [...] If the Security Council desires to see international law and the provisions of the Charter observed in the Middle East, there is only one way to attain that – by causing the Arab Governments to abide by their international obligations, put an end to the savage

¹²⁷³ Res.337.

campaign of terror activities and start building a genuine peace in the region¹²⁷⁴.

Pour les pays non-alignés et du bloc soviétique qui s'exprimèrent lors de cette session, cet acte, qui venait quelques mois seulement après que l'aviation israélienne ait abattu en plein vol un avion de la *Libya Arab Airline*¹²⁷⁵, était contraire au droit international mais représentait également un acte de « terrorisme international ». Le délégué yougoslave déclara par exemple:

The reason why the international condemnation of the latest Israeli act was so swift, widespread, resolute and unqualified is that, *being an act of international terrorism committed by a State, a Government of a Member nation, and defended by that State, it is particularly fraught, if left unchecked, with the worst possible consequences for the rule of law upon which the international community must be based*¹²⁷⁶.

Le représentant américain, Scali, tint lui aussi des propos très durs envers Israël, déclarant :

The United States deplores this violation of Lebanese sovereignty. *We deplore this violation of the Charter of the United Nations and of the rule of law in international civil aviation. [...] The representative of Israel has explained that the purpose of his Government's action in diverting the airliner was to apprehend individuals responsible for terrorist acts. My Government has been second to none in its condemnation of international terrorism, in the search for new instruments of international law to counter terrorism, and in urging other Governments to take a strong stand and adopt effective measures against those who endanger and take innocent lives in the name of serving a political cause. National and international efforts to control terrorism must go forward. They must, however, go forward within and not outside the law*¹²⁷⁷.

Le 15 août 1973, le texte de résolution proposé par la France et le Royaume Uni fut adopté à l'unanimité, donnant ainsi naissance à la résolution 337, une résolution unique puisque pour la seule fois entre 1972 et 1981 les Etats-Unis n'avaient pas exigé, sous peine de recourir à leur *veto*, que la condamnation des actes d'Israël soit accompagnée d'une condamnation des actes « terroristes » l'ayant provoquée. Comme le note Antonio Cassese, lors de ces débats le délégué américains fut « among the most trenchant in his criticism of Israel's action¹²⁷⁸ ». Néanmoins, même dans ce cas exceptionnel il existait un sujet spécifique sur lequel la position américaine demeurait profondément différente de celle des pays non-alignés et du bloc soviétique: le sujet du « terrorisme ».

Pour les pays non-alignés et du bloc soviétique, en détournant cet avion de ligne Israël s'était

¹²⁷⁴ S/PV.1737.

¹²⁷⁵ Le 21 février, le vol 114 de la Libya Arab Airline, qui avait pénétré l'espace aérien israélien, fut abattu en plein vol par l'armée de l'air israélienne, un incident qui fit 106 victimes. La Libye et l'Egypte demandèrent quelques jours plus tard à l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile de mener une enquête sur le sujet. Le 1^{er} mars, l'OIAC adopta une résolution condamnant les actions d'Israël par 105 voix contre 1.

¹²⁷⁶ S/PV.1737.

¹²⁷⁷ S/PV.1738.

¹²⁷⁸ Cassese, « The International Community's "Legal" Response to Terrorism », 601.

rendu coupable d'un acte de « terrorisme d'état ». Pour les Etats-Unis, Israël avait enfreint le droit international mais ces actions ne relevaient aucunement du « terrorisme ». Il s'agissait d'actions excessives, condamnables et illégales, mais décrites comme ayant été entreprises dans le cadre de la lutte contre le « terrorisme international¹²⁷⁹», les Etats-Unis partageant donc sur ce point la position d'Israël. Le délégué américain avait pourtant noté que :

Resort to any type of aerial kidnapping seriously jeopardizes the lives and safety of innocent bystanders. The United States Government has made strenuous efforts in and outside the United Nations to reach international agreement on measures that would protect such « third parties » who have no connexion with the political dispute giving rise to the use of armed force¹²⁸⁰.

C'était en effet précisément contre des actes de cette nature, c'est-à-dire exportant la violence d'un conflit en prenant pour cible des individus se trouvant en dehors des frontières où celui-ci se déroulait, que les Etats-Unis avaient appelé à l'action de la communauté internationale dans le cadre des débats sur le « terrorisme international » devant l'Assemblée générale, une contradiction qui suggère que le refus, de la part des Etats-Unis, de considérer l'acte des forces israéliennes comme ayant lui aussi relevé du « terrorisme international » fut guidée par des considérations idéologiques.

¹²⁷⁹ Le délégué du Royaume Uni défendit des positions similaires, déclarant : « We deplore all acts of violence. But however much we may deplore acts of violence committed by individuals or groups of individuals; however much we may wish that ways be found to halt the growth of international terrorism; however impatient we may feel at the failure of the international community to agree on measures to deal with the problem – however we may feel on those issues, my delegation cannot accept that any Government is entitled to take the law into its own hands and itself commit acts of violence totally inconsistent with international law ». S/PV.1737.

¹²⁸⁰ S/PV.1738.

Chapitre II

A l'Assemblée Générale : le concept de « terrorisme international » à l'aune des mouvements de libération nationale (1972-1979)

Au cœur des dissensions concernant la légitimité des rapports de force dans les situations post-coloniales, comme au cœur de celles qui informèrent les débats sur le « terrorisme international » devant l'Assemblée générale deux ans seulement après l'adoption de la Résolution 2625, se trouvaient des désaccords profonds quant à l'identité des formes de violence étant à l'origine d'un conflit donné, et étaient donc illégitimes, et des formes de violence venant en réponse à cette violence originelle, et étaient donc légitimes car relevant du droit à l'auto-défense. Dans le rapport du 20 avril 1966, les pays non-alignés avaient ainsi affirmé :

Proposals to recognize a right of self-defence against colonial domination would not foment violence and bloodshed in colonial territories. *Violence and bloodshed in such territories were a direct result of repression and denial of the inherent right of colonized peoples to freedom and independence*¹²⁸¹.

Pour ces pays, c'était donc la violence de certains états coloniaux ou d'occupation qui était à l'origine, ou la cause ultime, des recours à la violence par les mouvements de libération nationale, et c'était donc cette violence originelle qui devait être condamnée. Le délégué du Ghana déclara ainsi en septembre 1968 :

The struggle of peoples of their [self det] could not be qualified as aggression since the imperial power had had no right to take over in the first place; resistance on the part of that Power, however, in order to preserve a status already rooted in a violation of international law, was aggressive in character¹²⁸².

Ces positions avaient été rejetées par les pays occidentaux, qui affirmaient que seuls les Etats avaient le droit de recourir à la force et rejetaient la notion selon laquelle l'auto-détermination ou

¹²⁸¹ A/AC.125/L.38/Add.1.

¹²⁸² A/AC.125/SR.91.

l'indépendance, des objectifs aussi nobles soient-ils, puissent-être atteint « par tous les moyens à leur disposition¹²⁸³ » (*by any means at their disposal*). Cette expression, elle-même peu claire, permet d'entrevoir certaines des confusions majeures qui allaient informer les débats sur le « terrorisme international ». Dans le contexte du *jus ad bellum*, elle pouvait être interprétée comme accordant *le droit de recourir à la force* aux mouvements de libération nationale. Dans le contexte du *jus in bello*, elle pouvait être interprétée comme leur accordant le droit d'user, lorsqu'ils recouraient à la force, *de toutes les méthodes possibles*.

II.1 Les premiers débats, suite à l'attentat de Munich (sept-déc. 1972)

Au cours des trente années précédentes, les présidents américains n'avaient utilisé le mot « terrorisme » que très rarement et pour faire référence à des actes et acteurs de nature très différente, ce terme étant utilisé pour condamner les méthodes des Viêt-Cong tout autant que celles d'Américains protestant violemment contre la Guerre du Vietnam, les méthodes de certains groupes sionistes dans les années 1940 tout autant que les bombardements aériens des Nazis durant la Deuxième guerre mondiale. Lorsque s'ouvrirent les débats de l'Assemblée générale sur le « terrorisme » en septembre 1972, ce terme n'avait jamais été défini et il était donc bien difficile de prévoir quelle signification la communauté internationale allait lui donner, de très nombreux pays regrettant d'ailleurs la décision du Secrétaire général d'introduire ce sujet à l'ordre du jour suite aux événements de Munich, une proximité chronologique qui, selon eux, risquait précisément de conduire à une définition faussée et par trop réductrice de ce terme.

A partir de cette page vierge donc, l'Assemblée générale allait tenter de déterminer quels étaient ces recours à la force qui, pour la communauté internationale, pouvaient être entrepris sans qu'ils ne soient qualifiés de « terroristes ». D'un côté, ce concept pouvait-il être appliqué aux recours à la force des Etats et si oui, auxquels ? Les pays non-alignés et du bloc soviétique, en condamnant les violences des pays coloniaux notamment, suggéraient-ils que certaines, voire toutes ces formes de violence relevaient du « terrorisme » ? Quelle était la position des pays occidentaux quant au concept de « terrorisme d'état » ? De l'autre côté, ce concept pouvait-il être appliqué

¹²⁸³ La Résolution 2649 sur le droit des peuples à l'auto-détermination, adoptée le 20 novembre 1970 par 72 voix pour, 12 contre et 28 abstentions (les détails du vote n'ont pas été enregistrés) stipulait ainsi dans son premier paragraphe : « *Affirms the legitimacy of the struggle of peoples under colonial and alien domination recognized as being entitled to the right of self-determination to restore to themselves that right by any means at their disposal* ». UN General Assembly Resolution 2649 (XXV), Bobst Library, New York University.

aux recours à la force des mouvements de libération nationale ? Les pays occidentaux continuaient-ils à rejeter l'idée même selon laquelle de tels acteurs non-étatiques auraient le droit de recourir à la force, et différenciaient-ils recours à la force « terroristes » et « non-terroristes » ? Une telle distinction était-elle faite également par les pays soutenant ces mouvements ?

Il s'agissait là de questions complexes, auxquelles les Etats-Unis apportèrent des réponses très différentes de celles qu'ils avaient défendues dans le contexte d'énonciation plus protégé du Conseil de sécurité.

II.1.1 L'approche américaine : deux contextes d'énonciation, deux discours

Dans la lettre envoyée par le Secrétaire d'état américain au Secrétaire général des Nations unies le 14 septembre 1972, l'approche que les Etats-Unis se proposaient de défendre semblait conforme à celle ébauchée lors des discussions internes du gouvernement américain suite à Munich puis devant le Conseil de sécurité du 10 septembre 1972. Rogers y rappelait notamment que la Résolution 2625 de 1970 contenait deux paragraphes stipulant que les états ne pouvaient pas soutenir, financer ou tolérer des activités « terroristes » ayant pour objectif de renverser un gouvernement ou de fomenter des troubles civils dans un pays étranger et ajoutait :

The tragic spread of terrorist violence most recently evidenced by the criminal attacks at the Olympic Games in Munich can only be halted if all members of the United Nations take effective action to fulfill their obligations under international law to *prevent their territory from being used by terrorist groups* to organize and plan violent acts against other states or their nationals¹²⁸⁴.

Au cours de la dizaine de jours séparant l'envoi de cette lettre et le discours prononcé par Rogers devant l'Assemblée générale le 25 septembre, l'exécutif américain décida pourtant de concentrer ses efforts non pas sur le « terrorisme dans tous ses aspects » mais au contraire sur un nombre très restreint et spécifique d'actes de « terrorisme international », une décision informée par les équilibres politiques et diplomatiques profondément différents entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale.

Deux memoranda du Département d'Etat envoyés à la mission américaine aux Nations unies le 15 septembre et au président Nixon le 18 septembre révèlent qu'à ces dates aucune décision finale n'avait encore été prise quant au contenu final de la résolution que les Etats-Unis

¹²⁸⁴ Telegram 167911 From the Department of State to the Mission at the United Nations, September 14, 1972.

souhaitaient voir émerger de ces débats. L'objectif américain demeurait de confirmer la position annoncée par Bush suite au *veto* et de prendre toute une série de mesures concrètes dans le domaine, par exemple, des conventions sur la sécurité de l'aviation civile ou du rôle des états dans le « terrorisme international¹²⁸⁵ ». Mais comme l'indiquèrent De Palma et Sisco, deux membres du Département d'Etat, dans un mémorandum du 21 septembre intitulé *Scenario for Handling Terrorism Item at the General Assembly*, une telle approche ne semblait guère adaptée aux conditions politiques très particulières de l'Assemblée générale :

The item will [...] give rise to a far-ranging debate, covering the Middle East and possibly Vietnam, and the final resolution may well include some language distasteful to us. [...] *Our major parliamentary problem will be to prevent the formation of a solid African front against the item as an expression of solidarity with the Arabs on the grounds that it will be used against national liberation movements*¹²⁸⁶.

Les auteurs de ce mémorandum suggéraient donc d'apaiser les craintes des pays africains en indiquant très clairement que les Etats-Unis n'avaient aucunement l'intention d'utiliser les débats pour affaiblir le statut des mouvements de libération nationale mais souhaitaient agir uniquement sur un nombre limité d'actes de « terrorisme international »¹²⁸⁷ (voir annexe n° 12, « Scenario for Handling Terrorism, 21 septembre 1972 »). Ce mémorandum proposait donc d'accélérer la ratification des conventions internationales déjà existantes¹²⁸⁸ et introduisait une toute nouvelle convention¹²⁸⁹ : *Convention for the Prevention and Punishment of Certain Acts of Terrorism*. Comme l'expliqua Stevenson, le conseiller aux affaires légales auprès du Département d'Etat,

¹²⁸⁵ Le Département d'Etat notait, le 15 septembre, que « In general we plan for RES to focus on as concrete steps as are feasible, [such as] urging ratification of three conventions on civil aviation safety [or] calling for states not to encourage or give sanctuary to terrorists but to take necessary measures to deter or punish them ». Dans le mémorandum du 18 septembre, Rogers expliquait au président que les Etats-Unis avaient indiqué aux gouvernements arabes que « [they] cannot evade responsibility for acts of fedayeen terrorism so long as they do not take steps to deny support and facilities to them » puis ajoutait : « George Bush's forceful remarks in the Council have clearly signaled the seriousness of our concern and our determination to convince others that the time has come to get tough in the fight against terrorism ». Telegram 169556 from the Department of State to the Mission at the United Nations, September 15, 1972, 2354Z. Memorandum for the President from the Secretary of State, September 18, 1972.

¹²⁸⁶ Information Memorandum from Assistants Secretary of State De Palma and Sisco to Secretary of State Rogers, September 21, 1972.

¹²⁸⁷ Dans un télégramme du Département d'Etat envoyé le 22 septembre 1972 à plusieurs ambassades à travers le monde en préparation des débats à venir, on pouvait lire : « As far as liberation movements are concerned, departmental spokesman made clear their movements and activities are in our view separate. This question should not confuse the issue. General Assembly has already taken clear positions on that subject and will no doubt continue to do so ». Telegram 174121 From the Department of State to the Embassy of Ceylon, September 22, 1972, 2335Z.

¹²⁸⁸ The Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, adoptée à Tokyo en 1963, The Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft adoptée en 1970 et The Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation adoptée en 1971.

¹²⁸⁹ Convention for the Prevention and Punishment of Certain Acts of Terrorism. UN Doc. A/C.6/L.850.

dans un mémorandum au secrétaire d'état daté du 22 septembre 1972, elle ne couvrirait qu'un nombre limité d'actes de « terrorisme international »:

*The new Draft Terrorism Convention is intended to deal with the dangerous recent trend to internationalize terrorism and civil violence as evidenced in the recent Munich tragedy. [...] The central mechanism of the convention is to single out acts of political violence which occur both outside the State of nationality of the perpetrator and outside the State against which the act is directed*¹²⁹⁰.

Comme tout traité international, le champ d'application de cette convention était défini de manière très spécifique, un acte n'étant couvert que lorsqu'il remplissait les quatre conditions suivantes :

- (a) Is committed or takes effect outside the territory of a State of which the alleged offender is a national; and
- (b) Is committed or takes effect
 - i Outside the territory of the State against which the act is directed, or
 - ii Within the territory of the State against which the act is directed and the alleged offender knows or has reason to know that a person against whom the act is directed is not a national of that State; and
- (c) Is committed neither by nor against a member of the armed forces of a State in the course of military hostilities; and
- (d) Is intended to damage the interests of or obtain concessions from a State or an international organization¹²⁹¹.

Les Etats-Unis avaient donc décidé de définir l'aspect « international » des actes couverts par cette convention de manière très étroite et restrictive et de ne concentrer leurs efforts que sur ces actes « terroristes » commis en dehors des « conflits de libération nationale », espérant ainsi augmenter les chances d'accord au sein de l'Assemblée générale : « The purpose of limiting the Convention in this fashion is to try to single out the recent internationalization of violent acts committed abroad, and to increase the chances for agreement¹²⁹² » (voir annexe n° 13, « Information mémorandum, 22 septembre 1972 »).

Résumant la logique ayant informé la stratégie américaine, John Dugard écrit:

In essence it appeals to the lowest common denominator among states, to the minimum degree of consensus, by confining its scope to exported terrorism. [...] The result of this restrictive definition of « international significance » is that [...] it does not extend to the standard-type war of self-determination where the act takes effect inside the territory of the target state and where the actor will normally be a national of the target state¹²⁹³.

Alors que Bush avait appelé l'Assemblée générale à faire de la lutte contre le « terrorisme dans tous ses aspects » sa priorité numéro un, deux semaines plus tard les Etats-Unis avaient donc décidé d'adopter une approche plus étroite, comme l'indique la liste produite à titre indicatif par

¹²⁹⁰ Department of State, Information Memorandum, September 22, 1972.

¹²⁹¹ UN Doc. A/C.6/L.850.

¹²⁹² Department of State Information Memorandum, September 22, 1972.

¹²⁹³ John Dugard, « International Terrorism: Problems of Definition », *International Affairs* 50 1 (Jan. 1974): 81.

Stevenson des actes qui seraient et ne seraient pas couverts par la convention américaine :

Covered acts would include the following: (1) The Munich Tragedy and any other case of a Palestinian attack on Israeli citizens abroad, (2) The assassination of the Foreign Minister of Jordan in Egypt, (3) The recent mailings of explosive devices to Israeli diplomats, (4) The Croatian hijacking in Switzerland (though the hijacking Conventions would take precedence). *Non-covered acts would include the following: (1) The Lod Airport attack, (2) Palestinian attacks on Israel if committed within Israel, (3) Attacks by liberation groups in Southern Africa within the territory of the State attacked, (4) Acts by or against members of the Armed Forces of a State in the course of military hostilities*¹²⁹⁴.

II.1.2 Désaccords profonds sur deux questions majeures : les recours à la force des mouvements de libération nationale et le « terrorisme » des états

Comme l'avaient révélé de très nombreux débats de l'Assemblée générale au cours des années 1950 et 1960, les pays occidentaux et les pays non-alignés et du bloc soviétique défendaient des positions profondément antithétiques quant aux types de recours à la force devant ou non être légitimés par la communauté internationale. Lors des débats sur la Résolution 2625, les pays occidentaux s'étaient opposés à toute affirmation d'un droit des peuples à recourir à la force dans leur lutte pour l'auto-détermination ainsi qu'à l'idée selon laquelle ces peuples avaient un droit de légitime défense dans la lutte les opposant aux puissances coloniales. Ils avaient également insisté sur l'inclusion de deux paragraphes rappelant aux états que fournir aide ou soutien à des groupes armés ou « terroristes » était une forme illégale d'intervention dans les affaires d'un autre pays.

Pour les pays non-alignés et du bloc soviétique par contre, la Résolution 2625 devait être interprétée comme ayant clairement établi le droit à l'auto-détermination ainsi que la légitimité du recours à la force afin d'atteindre cet objectif, des recours à la force d'autant plus légitimes qu'ils relevaient également du droit à l'auto-défense des peuples face aux actes d'agression commis contre eux par les puissances coloniales, leur interprétation des paragraphes mentionnant le « terrorisme » étant qu'ils ne s'appliquaient pas dans le cadre des luttes pour l'autodétermination ou l'indépendance. En septembre 1972, ce sont ces conceptions profondément divergentes quant aux recours à la force qui informèrent et façonnèrent les débats sur le « terrorisme international ».

¹²⁹⁴ Department of State, Information Memorandum, September 22, 1972. Comme le notent Thomas Frank et Bert Lockwood, cette convention « does not appear to protect the American who is kidnapped in Egypt by an Egyptian member of the Palestine Front ». Thomas M. Frank and Bert B. Lockwood, Jr., « Preliminary Thoughts Towards an International Convention on Terrorism », *American Journal of International Law* 68 (1974): 81.

II.1.2.1 Le concept de « terrorisme » comme outil de délégitimation des mouvements de libération nationale

Dans un premier temps ces désaccords, anticipés par le mémorandum du Département d'Etat du 21 septembre¹²⁹⁵, conduisirent de nombreux pays non-alignés à s'opposer à l'introduction de la question du « terrorisme » dans l'agenda des discussions de l'Assemblée générale. Plusieurs d'entre eux notèrent en effet qu'il serait souhaitable de parvenir à un accord sur la définition du concept de « terrorisme international » si la communauté internationale souhaitait lutter de façon efficace contre ce fléau¹²⁹⁶ mais aussi afin d'éviter que la lutte contre le « terrorisme international » ne soit utilisée pour justifier un retour en arrière sur la légitimité des luttes pour l'autodétermination. Le représentant du Yemen, Ismail, expliqua ainsi:

It is most interesting to note that several years ago more than 50 percent of the delegates here were referred to as terrorists, not as ambassadors. [...] Is the mau mau movement a terrorist organization? Is the Algerian government a terrorist administration? Is the Cuban government considered a terrorist movement? Was Che Gueverra a terrorist? Is the legitimate right of the oppressed people of the world to fight for justice and their rights, using all means available to them, considered to be terrorism? [...] Our beloved Secretary General has indicated that the nature of this discussion should be general, not specific, giving examples of hijacking, kidnapping and harassment of diplomats as points for discussion. However, it would be better if the Secretary General inscribed these points individually instead of placing them all in one category. By doing this, the Secretary General is unintentionally exposing the liberation movements in the world to trial by a world court¹²⁹⁷.

Au sein des pays non-alignés et du bloc soviétique, ces craintes étaient largement partagées. Néanmoins, ces états défendaient des positions souvent très différentes quant à la nature « terroriste » ou non des méthodes utilisées lors des conflits de libération nationale. Pour certains, la légitimité des luttes pour l'autodétermination signifiait que toutes les méthodes

¹²⁹⁵ Ces difficultés avaient également été anticipées par le Secrétaire Général. Dans sa note aux pays membres datée du 8 septembre, il avait ainsi expliqué : « I am fully aware that the problem of terrorism and violence is an immensely complex one to which there are no short cuts and no easy solutions [and that] a number of governments will have difficulties in formulating their approach to this problem. [...] In proposing this item I had the general problem in mind, and not any specific incident or situation. [...] I had in mind the increasing incidence of acts of violence directed at national leaders, diplomatic envoys, international passengers and other innocent civilians. [...] It is not my intention [...] to affect principles enunciated by the General Assembly regarding colonial and dependent peoples seeking independence and liberation ». A/8791/Add. 1.

¹²⁹⁶ Comme le déclara le représentant du Yemen par exemple: « It is evident that there is no clear-cut definition and understanding of terrorism. In these circumstances, my delegation must favour the deletion of this item from the agenda for this session ». A/PV.2037.
¹²⁹⁷ A/PV.2037.

utilisées pour atteindre cet objectif étaient elles aussi légitimées, mêmes si elles relevaient peut-être en effet du « terrorisme », le représentant de Madagascar déclarant par exemple:

*Acts of terrorism inspired by base motives of personal gains were to be condemned. Acts of political terrorism, on the other hand, were praiseworthy. It was, of course, regrettable that certain acts in the latter category affected innocent persons. [...] Acts of violence committed by oppressed and desperate people as a last resort to realize their right of self-determination, as recognized by the United Nations, should not be brought into question*¹²⁹⁸.

Une telle position ne fut que très rarement exprimée devant l'Assemblée générale. Un argument beaucoup plus souvent avancé par les pays non-alignés mais aussi parfois par des pays proches de l'Occident était que les recours à la force par les peuples luttant pour l'autodétermination ne relevaient pas du « terrorisme » puisqu'ils avaient été déclarés légitimes par l'Assemblée générale, le représentant de l'Iran expliquant ainsi:

*Activities in the exercise of the right of peoples to self-determination did not fall into the category of acts of international terrorism. The legitimacy of the struggle of peoples for national identity had already been solemnly proclaimed by the international community as a fundamental rule of contemporary international law [and the General Assembly could not] go back on its earlier decisions and principles*¹²⁹⁹.

Pour d'autres pays enfin, même dans le contexte de la lutte pour l'autodétermination, certaines méthodes relevaient du « terrorisme » et ne pouvaient être acceptées, le représentant du Zaïre déclarant:

*The freedom fighter struggl[e] with the strength born of despair and with steadfast faith to liberate his country. The action of that type of terrorist, who could be likened to a member of the resistance movement, was praiseworthy provided that certain conditions were respected. Such action should take place in an arena restricted to the opposing forces; the acts of violence should not arbitrarily involve innocent persons or third persons not parties to the conflict; violence should not in any form be exported to foreign territory*¹³⁰⁰.

Défendant une logique similaire et l'appliquant dans le cadre du conflit au Moyen-Orient, Gromyko, le ministre des affaires étrangères soviétique affirma, lui, que la noblesse des objectifs poursuivis par les Palestiniens ne pouvait aucunement justifier certaines méthodes:

We support the just struggle of the Arab people of Palestine for the restoration of their

1298 A/C.6/SR.1365. Touré, représentant la Guinée, déclara ainsi: « The term « terrorism » had in the past been used mainly by those responsible for the conquest and subjugation of other peoples [...] to describe the legitimate struggle for freedom and independence of the peoples under their domination ». A/BUR/SR.202.

1299 A/C.6/SR.1358.

1300 A/C.6/SR.1368. Le délégué du Rwanda, Nkundabagenzi, défendit une position identique : « A legitimate end could not justify immoral means such as the kidnapping and murder of innocent people. His delegation shared the view that the root cause of terrorism was colonial occupation. However, one evil could never be used to justify another, such as terrorism or subversion. While reaffirming its solidarity with all freedom fighters, his delegation remained faithful to the moral principles which guided his country's domestic and foreign policy ». A/BUR/SR.202.

*inalienable rights, recognized by the United Nations. At the same time it is certainly impossible to condone the acts of terrorism committed by certain elements among the participants in the Palestinian movement, which have led, among other things, to the recent tragic events in Munich*¹³⁰¹.

Les pays non-alignés et le bloc soviétique craignaient que le concept de « terrorisme international » soit utilisé non seulement pour délégitimer les mouvements de libération nationale mais également pour légitimer les recours à la force des puissances coloniales ou d'occupation, une stratégie déjà suivie selon eux par l'Afrique du Sud et Israël. Le représentant du Soudan, Abdulla, déclara ainsi :

His delegation did not doubt the sincerity or the humane intent underlying the Secretary-General's proposal. It was, however, most regrettable that the proposal had been made in the wake of the Munich incident and of Israel's plan, as announced in the current issue of The New York Times, to mount a « major military effort » in the Middle East to destroy the terrorist organizations, by which were meant Palestinian refugees and freedom fighters, and to take preventive measures against terrorists throughout the world. South Africa had already attempted to exploit the mere proposal to include the item in the agenda as a cover for its racist activities, and it was certain that that trend would continue. *The United Nations, which was responsible for promoting the ideals of freedom and self-determination, could not be instrumental in enabling racist, colonialist countries to escalate their massacre of civilians and freedom fighters under the pretext of pursuing terrorists*¹³⁰².

Le 22 septembre, le Comité Spécial décida par un vote de 15 voix pour, 7 voix contre et 2 abstentions¹³⁰³ d'introduire la question du « terrorisme international » à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, une victoire notamment pour les pays occidentaux qui avaient tous applaudi l'initiative du Secrétaire général, Bush n'ayant pas hésité à suggérer qu'un refus d'agir sur le sujet représenterait un coup très dur à la crédibilité et au sérieux des Nations unies :

There might be differences of opinion as to the relevance of alleged causal factors and precisely what measures the international community should adopt to deal with the problem, but there should be no difference among men of reason as to its urgency, magnitude and world-wide scope. The proper, and indeed, the only forum for dealing with global problems of such magnitude was

¹³⁰¹ A/PV.2040.

¹³⁰² Malik, le représentant soviétique, expliqua quant à lui: « In its present wording the item could be used to justify various barbaric forms of terror and violence which were currently applied in several parts of the world where dangerous armed conflicts were taking place. The vagueness of the wording might also be used by imperialists, colonialists, neo-colonists and racists as a pretext for suppressing national liberation movements which were waging a just struggle – approved by the United Nations – for their freedom and national independence. His delegations was also opposed to exploiting terrorist actions by irresponsible individuals as a justification for aggressive acts and barbaric piratical attacks against neighboring States under the pretext of the « right of retaliation, » in other words, for international lawlessness and the application of the law of the jungle, which was condemned under international law and which was all too often resorted to by the aggressor in the Middle East ». A/BUR/SR.202.

¹³⁰³ A/BUR/SR.202. Le vote eut lieu le 22 septembre 1972. Les documents officiels ne contiennent pas de détails quant au vote de chaque pays. Les déclarations ayant précédé le vote permettent cependant de dire que l'ensemble des pays africains et arabes votèrent contre, et que l'Union Soviétique décida de s'abstenir.

the United Nations. To oppose discussion of such a problem was to strike at the *raison d'être* of the Organization. If the nations of the world could not debate the pressing global problems of the day and seek their resolution, what purpose did their discussions serve? World opinion was seriously concerned about terrorism which struck at the very heart of an ordered society in an ordered world. Was the United Nations prepared to try to solve the problem by inscribing the item under consideration on the agenda of the General Assembly or was it going to demonstrate an ineffectiveness which could shake the very foundations of the Organization itself? In his delegation's view, the item was so serious that it could possibly be a turning point in the history of the United Nations¹³⁰⁴.

Dès le lendemain, à l'initiative du représentant saoudien, l'intitulé de la question devant faire l'objet des débats de l'Assemblée générale fut modifié afin que mention y soit faite du sujet des « causes » du « terrorisme international ». Pour les pays non-alignés et du bloc soviétique toute lutte efficace contre ce fléau devait s'attaquer à ses causes, et notamment la persistance de situations coloniales ou d'occupation, un domaine dans lequel les pays occidentaux avaient, selon eux, tendance à agir avec une lenteur extrême. Lopes, représentant du Congo, affirma ainsi :

If the Europeans of 1972 no longer blow up trains and bridges, it is because their countries are free. [...] Palestinians in a Palestine regained will go to the Olympic Games, not to take hostages but to compete with other nations in the stadium, just as Palestinians in a Palestine regained will no longer have any reason to hijack aircraft¹³⁰⁵.

Le représentant du Cameroun déclara quant à lui:

The contemporary manifestations of terrorism foreshadowed what would happen when *the freedom-fighters lost patience with the fact that the colonialist forces were continuing to receive massive aid from certain Powers to perpetuate their domination of the peoples of southern Africa. [...] The international community should no longer be content with pious resolutions respected by none. It should take positive action in respect of international situations which produced misery, frustration and despair and were breeding ground for international terrorism*¹³⁰⁶.

Plusieurs pays occidentaux, dont notamment la France¹³⁰⁷ et le Royaume-Uni¹³⁰⁸, avaient eux

¹³⁰⁴ A/BUR/SR.202.

¹³⁰⁵ Lopes, représentant du Congo, affirma par exemple: A/C.6/L.867.

¹³⁰⁶ A/C.6/SR.1358. Le représentant algérien, Agha Fathim, affirma : « The delegations which were pressing for immediate consideration of the question of terrorism had not shown similar enthusiasm for putting an immediate end to the causes of terrorism [such as] colonialism, apartheid, racial discrimination, illegally occupied territories and other injustices. » A/C.6/SR.1313. Bonnick, représentant la Jamaïque, exprima la même idée devant le Comité Spécial : A/PV.2037. Baroodi, le représentant saoudien nota quant à lui que : « For 25 years certain peoples had been pleading for justice from the United Nations, and great Powers had sidetracked the issue and supplied arms to suppress their movements. [...] The reasons why peoples took the law into their own hands were well known ». A/C.6/SR.1358.

¹³⁰⁷ De Guiringaud déclara le 21 septembre 1972 : « Those acts could not be dissociated from the misery, frustration, grievance and despair to which the Secretary-General had referred. The President of the French Republic had stated that very day that the phenomenon of terrorism could not be dealt with unless its causes were eliminated. » A/BUR/SR.201.

aussi souligné l'importance de prendre en compte les causes conduisant de nombreux groupes à recourir au « terrorisme international », et le Comité Spécial adopta ainsi par consensus le nouvel intitulé qui, empruntant directement à la déclaration faite par Waldheim quelques jours plus tôt, prit donc la forme suivante, forme qu'il garda jusqu'en 1991:

Measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms, and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives, including their own, in an attempt to effect radical changes¹³⁰⁹.

II.1.2.2 L'isolement des Etats-Unis par rapport aux autres pays occidentaux et à Israël

Devant le Comité Spécial, Bush avait soutenu avec ferveur l'initiative du Secrétaire général mais avait exprimé sa condamnation du « terrorisme international » en des termes très vagues et généraux et il fallut donc attendre le discours du Secrétaire d'état en séance plénière le 25 septembre pour que les Etats-Unis annoncent comment ils entendaient agir, devant l'Assemblée générale, contre le « terrorisme international ».

Ayant noté que de nombreux actes de « terrorisme » avaient des origines politiques et que la communauté internationale se devait de s'occuper sérieusement de questions comme celles liées à l'auto-détermination, Rodgers rejeta avec fermeté l'idée selon laquelle la légitimité d'une cause politique pouvait justifier le recours au « terrorisme », expliquant que « Political passion, however deeply held, cannot be a justification for criminal violence against innocent persons¹³¹⁰ ». Le Secrétaire d'état déclara ainsi qu'au cours de l'année 1972, 25 avions de ligne de 13 pays différents avaient été détournés et qu'au cours des cinq années précédentes, 27 diplomates de 11 pays avaient été kidnappés et 3 assassinés, puis il posa la question suivante :

Is there anyone in this assembly who has not had the occasion, as he has journeyed from around the globe, to be concerned about his own personal safety? Is there any one of you here who has

¹³⁰⁸ Sir Colin Crowe expliqua : « In his address to the General Assembly at the commemorative session in 1970 (1881st plenary meeting), the Prime Minister of the United Kingdom had said that the resort to violence was a legacy of past errors, the product of desperation and frustration at the failure of society to make room for legitimate aspirations. That could not excuse violence, though it placed a heavy responsibility on those who had the duty to rectify injustice ». A/BUR/SR.201.

¹³⁰⁹ A/8791/Add. 1. On notera que ce titre était très ambigu. En effet, il suggérait que certains actes commis en vue d'obtenir des changements radicaux étaient bel et bien des « formes de terrorisme » alors que les pays non-alignés considéraient pour beaucoup que le terme de « terrorisme » ne devait jamais être utilisé dans le contexte des luttes pour l'autodétermination. A/RES/3034 (XXVII).

¹³¹⁰ A/PV.2038.

not wondered what terrorist might strike next, or where he might strike¹³¹¹ »?

Alors que Bush avait, devant le Conseil de sécurité, fait référence à des actes similaires pour ensuite ajouter que les efforts de la communauté internationale devaient porter sur « le terrorisme dans tous ses aspects », devant l'Assemblée générale il présenta aux états membres le texte du projet de convention américain et expliqua que l'action internationale devait au contraire *se limiter* à de tels actes, et ne devait notamment pas s'immiscer dans les conflits pour l'auto-détermination ou l'indépendance nationale :

Certainly the terrorist acts I have cited are totally unacceptable attacks against the very fabric of international order. They must be universally condemned, whether we consider the cause the terrorists invoke noble or ignoble, legitimate or illegitimate. [...] The issue is not an issue of war – not war between states, not civil war or revolutionary war. The issue is not the strivings of people to achieve self-determination and independence. The issue is whether the vulnerable lines of international communications – the airways and the mails, diplomatic discourse and international meetings – can continue, without disruption, to bring nations and peoples together¹³¹².

Le 13 novembre 1972, William Tapley Bennett présenta à ses homologues du Sixième Comité — le comité de l'Assemblée générale en charge des principales questions légales — une analyse détaillée du projet de convention américain. En réponse tout d'abord aux craintes exprimées par de nombreux pays non-alignés, il déclara:

To those who feared that action on international terrorism might adversely affect the right of self-determination he wished to say that the United States, which itself had emerged from a struggle for independence and had contributed to the formulation of the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-Operations among States, which embodied the right of self-determination, would not be a party to any action that would adversely affect that right. It was therefore necessary to make reasonable distinctions which, while protecting the right of self-determination, would check the epidemic of violence which threatened the very fabric of international order and the most fundamental of rights¹³¹³.

Puis, ayant noté que la convention produite par la Société des Nations en 1937 « had defined acts of terrorism in the broadest terms¹³¹⁴ », le représentant américain remarqua que cette approche avait été un échec flagrant puisqu'un seul état avait finalement décidé de la ratifier, l'approche proposée par les Etats-Unis étant donc beaucoup plus étroite et ciblée :

¹³¹¹ A/PV.2038.

¹³¹² Pour les Etats-Unis, cette lutte devait passer par le renforcement du régime des traités internationaux et autres conventions couvrant certaines pratiques « terroristes » spécifiques, des instruments auxquels ils voulaient ajouter une nouvelle convention qui devait « include universal condemnation of, and require the prosecution or extradition of, persons who kill, seriously injure or kidnap innocent civilians in a foreign State for the purpose of harming or forcing concessions from a State or from an international organization ». A/PV.2038.

¹³¹³ A/C.6/SR.1357.

¹³¹⁴ A/C.6/SR.1357.

In contrast, in its draft convention the United States [...] had sought to isolate a specific threat common to the international community as a whole, which all could agree on, regardless of ideology or alignment. [...] *The draft convention did not seek to define terrorism in the abstract or to deal with all acts which might be called terrorism. It was a traditional function of international law to attempt to contain violence within the narrowest feasible territorial limits in cases where it seemed impossible to eliminate it completely.* Consequently, the draft convention dealt only with the most serious criminal acts: murder, serious bodily harm or kidnapping. Such acts fell within the scope of the draft convention only to the extent that they met each of the four conditions set out in the draft¹³¹⁵.

Le représentant américain expliqua ensuite dans le détail la raison d'être et le fonctionnement de chacune des quatre conditions régissant le champ d'application de la proposition américaine. Les Etats-Unis proposaient donc de lutter uniquement contre ces actes « terroristes » qui débordaient en dehors des frontières de leur conflit d'origine, une approche qui ne prétendait pas couvrir « tous les actes pouvant être qualifiés de terroristes » mais, comme le nota Bennett :

[The draft convention] sought to concentrate on acts of terrorism which presented the greatest current threat and which ironically had received the least attention. [...] Obviously, the limited scope of the draft did not imply that acts not covered were permissible¹³¹⁶.

Prenant en compte les conditions politiques spécifiques à l'Assemblée générale, les Etats-Unis ne proposèrent donc pas, contrairement à l'annonce faite par Bush le 10 septembre 1972, de lutter contre le « terrorisme sous tous ses aspects » mais suggéra plutôt de contourner le problème épineux de la question définitionnelle et de privilégier l'action immédiate sur un nombre très restreint d'actes « terroristes », ceux qui représentaient une exportation du « terrorisme » en dehors de ses frontières d'origine¹³¹⁷.

Le 29 mai 1972, des membres des Brigades Rouges japonaises agissant au nom du Front Populaire de Libération de la Palestine avaient ouvert le feu avec des armes automatiques et des grenades sur plusieurs groupes de voyageurs à l'intérieur de l'Aéroport International de Lod, à Tel Aviv, tuant 26 personnes et en blessant plusieurs dizaines. Cette attaque avait eu lieu en Israël, le pays pris pour cible par les assaillants, et non dans un pays tiers. Elle ne remplissait

¹³¹⁵ A/C.6/SR.1357.

¹³¹⁶ A/C.6/SR.1357.

¹³¹⁷ Le 8 décembre, Bennett expliqua ainsi que les Etats-Unis souhaitaient lutter uniquement contre « the spread of violence by individuals and groups to areas far removed from the scene of the conflict in which it had its origin, which resulted in the maiming and killing of persons who were not connected with such conflicts in any way whatsoever ». A/C.6/SR.1386. De même, dans un mémorandum du 25 octobre adressé à Kissinger, on pouvait lire que le projet de convention avait pour objectif de « circumscribe the export of politically motivated terrorism but not « domestic » terrorist acts committed in countries where, for example, « wars of liberation » are taking place ». Memorandum from Fernando Rondon and Richard Kennedy of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), October 25, 1972.

ainsi pas la deuxième condition régissant le projet de convention américaine, et figurait ainsi sur la liste des actes non-couverts dans le mémorandum du 22 septembre 1972. Ayant apparemment jugé qu'une approche du « terrorisme international » qui ne prendrait pas en compte de tels actes serait inacceptable, l'exécutif américain décida, dans les trois jours séparant ce mémorandum du discours de Rogers devant l'Assemblée générale, de prévoir une exception à la deuxième condition¹³¹⁸. Bennett expliqua devant le Comité Légal :

That requirement was subject to one exception, namely, cases where the act was knowingly directed against nationals of another State, for instance, the case of an armed attack in the passenger lounge of an international airport¹³¹⁹.

S'il existait bien, au sein du monde occidental, un consensus sur la nécessité de dénoncer et de lutter contre des actes comme ceux de Munich ou de Tel Aviv, les attaques contre les diplomates ou les détournements d'avion, l'approche extrêmement ciblée défendue par les Etats-Unis ne trouva cependant guère de soutien. Après avoir applaudi la volonté américaine de renforcer les conventions internationales sur la sécurité de l'aviation civile, Freeland, représentant britannique devant le Sixième Comité, suggéra ainsi que la convention américaine était trop limitée :

Those achievements in the limited area of civil aviation should be drawn upon as fully as possible in the General Assembly's essential task of working out measures to deal with international terrorism generally. [...] On the whole, his delegation could support the United States draft convention, which should be considered in detail at an early stage. Nevertheless, certain aspects of the draft, especially the scope of the instrument, should be examined very carefully. *While it might be thought advantageous, as a first step, to tackle the problem from the relatively narrow point of view of terrorist activities which affected third States and their nationals, that approach might not be broad enough in the light of what was happening in various parts of the world. [...] Perhaps the scope of the draft might be extended to cover the reinforcement of the existing duties of States*¹³²⁰.

Cette volonté de lutter contre « le terrorisme international de façon générale » fut incarnée dans le projet de résolution¹³²¹ avancé par un groupe mené par le Royaume Uni et comprenant des pays occidentaux (Australie, Belgique, Canada et Italie) ainsi que le Costa Rica, le Honduras, le

¹³¹⁸ Le 25 septembre Rogers, le destinataire de ce mémorandum, commença son discours devant l'Assemblée Générale en condamnant le « terrorisme international » et en citant explicitement en exemple l'attaque de Lod : « In Israel 26 tourists, 16 of them American citizens, are slaughtered in an insane attack at an international airport ». A/PV.2038. De même, un mémorandum adressé à Kissinger par le Conseil de Sécurité Nationale le 25 octobre indiquait que « As presently conceived, the Convention on Terrorism would punish or extradite those who commit specified acts of terrorism, i.e., murder, kidnapping, when those acts are committed [...] within the territory of the state at which the terror is directed *but against third country nationals, i. e., the Lod Airport killings* ». Memorandum from Fernando Rondon and Richard Kennedy of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger), October 25, 1972.

¹³¹⁹ A/C.6/SR.1357.

¹³²⁰ A/C.6/SR.1359.

¹³²¹ UN Doc. A/C.6/L.879.

Nicaragua et l'Iran, des pays appartenant eux aussi, dans le cadre de la Guerre froide, au « monde libre ». Comme les Etats-Unis, ils insistèrent sur le fait que dans le droit international, la question des fins et celle des moyens étaient indépendantes l'une de l'autre, la justesse de certaines causes ne pouvant en aucun cas justifier le recours à n'importe quelles méthodes¹³²². Mais ce principe se devait d'être appliqué dans un contexte beaucoup plus large que celui gouvernant le projet de convention américain. Dans sa partie opératoire, cette résolution proposait que la Commission sur le Droit International se réunisse afin de préparer une convention sur le « terrorisme international » qui pourrait ensuite être adoptée par l'Assemblée générale puis déclarait que l'Assemblée générale

Condemns acts of international terrorism, particularly those resulting in the loss of innocent human lives [and] Calls upon all States urgently to take all appropriate measures at the national level for the fulfilment of their obligations to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in such acts of international terrorism or acquiescing in organized activities within their territories directed towards the commission of such acts¹³²³.

La position américaine fut également rejetée avec fermeté par l'Afrique du Sud, ce qui ne saurait surprendre puisque comme le note Dugard :

In essence [the US draft convention] appeals to the lowest common denominator among states, to the minimum degree of consensus, by confining its scope to exported terrorism. Its limitations will not satisfy all states. The target states of wars of national liberation, in particular, have little to gain by such a convention and their opposition to the narrow definition of « international significance » in the American draft is understandable¹³²⁴.

Pour Muller, le représentant de l'Afrique du Sud devant le Comité Spécial, l'Assemblée générale se devait de condamner très clairement tous les actes de « terrorisme », la convention américaine étant donc inacceptable puisqu'elle proposait de lutter contre certaines formes de « terrorisme » mais d'en laisser de nombreuses autres impunies :

The Munich and other terrorist outrages have been widely condemned, here and elsewhere. This is very proper, but it is not enough. Terrorism is a universal evil which must be stamped out everywhere. There can be no differentiation between types of terrorism. In all its forms it is a disease which respects no frontier. None that ignores it abroad is immune to it at home. [...] We must speak with one voice on this scourge, without equivocation, because terrorism, no matter where it may erupt or what its current guise, cannot shed its essential characteristics: it is beyond the pale of order, of law, of decency, of society and of humanity. We cannot for selfish or regional reasons move to stamp it out in one form or in one region, while encouraging it in

¹³²² Le préambule de ce projet de résolution indiquait : « A distinction must be drawn in every form of human conflict between, on one hand, the *right to resort to force* and, on the other, *the means used in pursuance of this right, certain means being illegitimate in all circumstances.* » UN Doc. A/C.6/L.879.

¹³²³ UN Doc. A/C.6/L.879.

¹³²⁴ Dugard, « International Terrorism: Problems of Definition », 81.

another. It is obvious that this merely guarantees its survival and its spread¹³²⁵.

L'approche de la lutte contre le « terrorisme international » défendue par les Etats-Unis n'aurait pas couvert non plus, comme l'avait indiqué le mémorandum du 22 septembre, des attaques par des Palestiniens à l'intérieur des frontières de l'Etat hébreu¹³²⁶. Frank et Lockwood notent quant à eux que « The murder of Israeli athletes would have been covered if the event occurred in Munich, *but not if it occurred in Israel or in the territory of the terrorist's nationality*¹³²⁷ ».

Contrairement à l'Afrique du Sud, les représentants israéliens ne firent pas la moindre mention de l'approche américaine, et ne la critiquèrent jamais ouvertement. Mais les différences entre ces deux pays, dont les positions avaient été si proches quelques jours plus tôt devant le Conseil de sécurité, ne se limitaient pas aux détails du texte de convention présenté par les Etats-Unis ; la nature du discours israélien dans sa totalité séparait l'Etat hébreu de son allié américain. Après avoir expliqué que toute analyse du « terrorisme international » devait naturellement partir d'actes comme ceux de Lod et Munich¹³²⁸, Tekoah ajouta en effet immédiatement que ceux-ci ne pouvaient être séparés du contexte beaucoup plus large du conflit au Moyen-Orient, c'est-à-dire une véritable guerre menée par les Etats arabes contre Israël et la communauté internationale dans son ensemble :

The Israel delegation supported the inclusion in the agenda of the twenty-seventh session of item 99, as amended, because it believes that urgent and effective measures against international terrorism are essential. Such heinous outrages as the massacre of innocent passengers at the Lod airport and the killing of Israeli athletes at the Olympic Games at Munich have shocked the entire civilized world. It is clear that these atrocities are part of a concerted campaign which affects the entire international community are part of a concerted campaign which affects the entire international community¹³²⁹.

¹³²⁵ A/PV.2046. Le 20 novembre, Viall, représentant l'Afrique du Sud devant le Sixième Comité, critiqua lui aussi l'approche américaine : « It was regrettable that some delegations had suggested that a number of movements and organizations, particularly in South Africa, should be excluded from the scope of whatever measures might eventually be adopted to combat terrorism. The South African Government knew from experience that such movements and organizations committed acts of pure terrorism. Since he did not wish to open a polemical discussion, he would confine himself to stating that, in the view of the South African Government, acts of terrorism were acts of terrorism, irrespective of who committed them or where they occurred. In order to combat such acts, the United Nations should take general measures; it was inadmissible to condemn terrorism in one part of the world while condoning it in others. » A/C.6/SR.1366.

¹³²⁶ Department of State, Information Memorandum, September 22, 1972.

¹³²⁷ Frank and Lockwood, Jr., « Preliminary Thoughts Towards an International Convention on Terrorism », 81.

¹³²⁸ Eban déclara quant à lui : « It is of course right and inevitable that the item inscribed on our agenda should be drafted in universal terms. *It would, however, be mere pretense to lose sight of the fact that the most rampant terrorism today is that which has its root in Arab hostility to Israel. It was after all the ghastly crime at Munich that gave the incentive for the debate which the General Assembly has decided to hold.* » A/PV.2045

¹³²⁹ A/PV/ 2037. Le 28 septembre, Eban défendit des positions identiques, expliquant notamment : « There is no truth or value in a discussion of Arab terrorism which does not face the fact that it *is a recognized arm of Arab*

En effet, les Etats arabes avaient créé et continuaient à soutenir les organisations « terroristes » qui représentaient une menace comparable à celle pesée dans le passé par les Nazis et devant être combattue avec la même ferveur et détermination par la communauté internationale :

Today Arab murder squads, established, harbored, financed, armed, trained and guided by Arab Governments, are continuing the sanguinary onslaught on the life of the remnant of the decimated Jewish people of Israel. No atrocity seems too base for the organizers and perpetrators of Arab terror, no outrage too vile. The scattering of button-shaped mines in schoolyards; the ambushing of school buses and the slaughter of children travelling on them; the detonation of explosive charges in public places; the blowing up of civil airliners in flight; the massacre of passengers at air terminals; the killing of athletes; the murder of diplomats have all been resorted to by the terror organizations in their campaign of premeditated murder of innocent men, women and children. Though Israeli civilians are the main target of Arab atrocities, others are not spared by the bloodthirsty assassins. These are outrages straight out of the Nazi manual. These are atrocities against which the entire civilized world must rise up as it did against the Nazi menace. These are crimes which place their perpetrators and organizers outside the fold of law. These are acts of barbarity which must be fought against and stamped out by each and every state, with the same determination and tenacity that inspired the Allied nations in their war to eradicate the Nazi plague¹³³⁰.

Israël ne se contenterait donc pas de débattre de ces questions devant l'Assemblée générale et entendait bien continuer à agir unilatéralement contre ce qu'il considérait comme un fléau :

The elimination of international terrorism will, however, depend primarily not on debate but on the measures which Governments will adopt to stamp it out. Effective and stringent action by responsible Governments against the outrages of terrorism can and must be taken. Israel, on its part, is determined that the campaign of savage atrocity and murder directed against the people of Israel be halted. It will not acquiesce in the existence and continued operation of an Arab machinery of terror warfare the sole purpose of which is to bring death to Jews. The Government of Israel will fulfill its national and international obligations and combat this plague until an end is put to it¹³³¹.

Le discours israélien sur le « terrorisme » était donc un discours fait d'absolus, la nature immorale des « terroristes » se donnant à voir non seulement à travers les méthodes ignobles auxquelles ils recouraient mais également à travers les objectifs tout aussi détestables qu'ils

Governments in a policy of war against Israel. » A/PV.2045. Le 16 novembre, Tekoah nota devant le Sixième Comité: « Defeated in their design to strike the death blow at Israel, *the Arab States* had turned once more to *terrorist warfare*. » A/C.6/SR.1361. Devant l'Assemblée Générale puis devant le Comité Légal, les représentants d'Israël proposèrent les données chiffrées suivantes, données qui permettent bien de saisir la manière dont cet Etat appréhendait la « menace terroriste » en 1972, et à quel point cette approche était différente de celle défendue par les Etats-Unis. Selon Eban « 5,000 terrorists whose constant activity is undisturbed by the authorities » se trouvaient sur le territoire libanais. A/PV.2045. Nall affirma lui que « Out of 14,000 terrorists, 9,000 were concentrated in Syria, which also contained the headquarters of a number of Palestinian organizations and of their armed forces. » A/C.6/SR.1366.

¹³³⁰ A/PV.2037.

¹³³¹ A/PV.2037.

visaient, une position qui là encore séparait complètement Israël des autres pays occidentaux :

Their object has been and is to destroy security of life for Israel, irrespective of what the cease-fire configuration is at any given time. [...] The means are murder and kidnapping. The aim is not to win freedom for the Arab nation whose freedom is so amply and lavishly assured but to liquidate the national liberation which the most ancient of nations has already achieved. [...] The aim of this terrorist movement is the liquidation of the solitary Israeli state for the purpose of establishing the nineteenth Arab State. [...] By its solitude and uniqueness, Israel's secure existence is the overriding moral imperative in this dispute. The moral quality of the Arab terrorist organization is determined not only by their brutal acts but by the destructive vision which inspires them. Their close links with neo-Nazi and anti-Semitic organizations are in full harmony with their inner nature¹³³².

II.1.2.3 Le « terrorisme » des états au centre de la rhétorique des pays non-alignés et du bloc soviétique

Comme l'écrit M.J. Peterson, à l'Assemblée générale, le poids politique et moral d'une résolution est une fonction de la taille de la coalition l'ayant soutenue, les pays membres essayant donc le plus souvent possible de produire un texte de compromis ayant une chance d'être adopté à l'unanimité, par consensus ou sans être porté au vote¹³³³. En 1972, les désaccords entre la plupart des pays occidentaux d'un côté, pays non-alignés et du bloc soviétique de l'autre, étaient bien trop importants pour qu'un texte commun puisse être adopté de la sorte, et se firent donc trois résolutions très différentes qui se firent face. Celle des Etats-Unis, celle du groupe emmené par le Royaume-Uni et celle proposée par un groupe de pays non-alignés¹³³⁴, qui stipulait, dans ses deux premiers paragraphes :

The General Assembly expresses *deep concern* over increasing *acts of violence* which endanger or take innocent human lives or jeopardize fundamental freedoms [and] Urges States to devote their *immediate attention* to finding *just and peaceful solutions to the underlying causes* which give rise to such acts of violence¹³³⁵.

Les actes de Munich n'étaient donc pas condamnés, — la terminologie la plus forte pouvant être utilisée dans une résolution de l'Assemblée générale —, mais simplement déplorés. Ils n'étaient pas non plus qualifiés de « terroristes » mais simplement d'actes de violence, l'accent étant mis dans ce texte sur les « causes » de ces actes violents puis, dans le troisième paragraphe, sur la

¹³³² A/PV.2045.

¹³³³ M.J. Peterson, dans Jane Boulden and Thomas G. Weiss, (eds.), *Terrorism and the UN Before and After September 11* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2004) 174.

¹³³⁴ Afghanistan, Algérie, Inde, Yougoslavie, Kenya, Zambie, Cameroun, Tchad, Congo, Guinée Equatoriale, Madagascar, Soudan et Mali.

¹³³⁵ A/C.6/L.880.

légitimité de la lutte pour l'autodétermination et l'indépendance :

The General assembly Reaffirms the inalienable right to self-determination and independence of all peoples under colonial and racist regimes and other forms of alien domination and upholds the legitimacy of their struggle, in particular the struggle of national liberation movements, in accordance with the purposes and principles of the Charter and the relevant resolutions of the organs of the United Nations¹³³⁶.

Dans cette résolution, les seuls actes condamnés explicitement comme « terroristes » étaient au contraire ceux commis par les régimes refusant aux peuples leur autodétermination et leur indépendance, à savoir les régimes « coloniaux, racistes et étrangers », une terminologie faisant référence au Portugal, à l'Afrique du Sud et à Israël respectivement :

The General Assembly condemns the continuation of repressive and terrorist acts by colonial, racist and alien regimes in denying peoples their legitimate right to self-determination and independence and other human rights and fundamental freedoms¹³³⁷.

Les auteurs de cette résolution, considérant que l'absence d'une définition claire et acceptée par tous du « terrorisme international » ne pouvait qu'être préjudiciable aux efforts de l'Assemblée générale, proposèrent également la création d'un Comité Ad Hoc sur le Terrorisme International constitué de 35 membres choisis par le Président des Nations Unies et chargé d'étudier les « causes » du « terrorisme » et d'aborder la question de la définition de ce concept¹³³⁸.

Comme le note Brian Jenkins, la définition du « terrorisme international » qui informait ce texte de résolution reflétait très clairement « the unique history and problems of its primarily African and Asian authors¹³³⁹ ». Pour ces pays en effet, non seulement le droit à recourir à la force dans le cadre des luttes pour l'autodétermination ne pouvait être remis en cause mais si elle souhaitait réellement lutter contre ce fléau, l'Assemblée générale se devait avant tout de lutter contre le « terrorisme » des états. Celui-ci représentait en effet la pire forme de « terrorisme » puisqu'il était responsable de l'immense majorité des victimes du « terrorisme international » à travers le monde et était également à l'origine des actes violents commis par de nombreux groupes ou mouvements de libération nationale. Comme l'expliqua le représentant Cubain :

Violence is a social phenomenon conditioned by given historical factors. It does not emerge from nothing, nor does it lack roots. Historical and social violence is born of the policy of exploiting groups which seek to impose their domination over large majorities. At the international level, violence only started with the imperialists, colonialists and aggressors, as an instrument for the

¹³³⁶ A/C.6/L.880.

¹³³⁷ A/C.6/L.880.

¹³³⁸ Cette résolution invitait également les Etats membres à « become parties to the existing international conventions which relate to various aspects of the problem of international terrorism. » A/C.6/L.880.

¹³³⁹ Brian Jenkins, *International Terrorism: A New Mode of Conflict* (Los Angeles: Crescent Publications, 1975) 10.

exercise of their hegemony over people struggling for their emancipation and for their national rights. In the face of reactionary violence peoples have always resorted to revolutionary violence – legitimate, just and fair violence, which is an inalienable right of those who are the victims of reactionary aggression. [...] This is the kind of terrorism and violence that affects millions of human beings in Asia, Africa and Latin America¹³⁴⁰.

Toute définition du « terrorisme international » se devait donc d’incorporer le « terrorisme » de ces états, le représentant libyen affirmant par exemple :

The definition must cover not only acts committed by persons for criminal purposes but also every act committed by criminal colonizers or oppressors against peace-loving peoples, and every act which prevented peoples from exercising their legitimate activities or deprived them of their inalienable right to their homeland¹³⁴¹.

Plus spécifiquement, la forme du « terrorisme international » contre laquelle l’Assemblée générale se devait d’agir était celle des puissances coloniales et d’occupation prenant pour cible des populations civiles, les principaux pays se livrant au « terrorisme » étant donc le Portugal et l’Afrique du Sud, Israël, et les Etats-Unis, quatre pays au sujet desquels Ismail, le représentant du Yémen, déclara le 23 septembre :

These regimes are the true terrorists of the world. If we want to end violence and terror we must first prevent these regimes from continuing their practices of violence and terror. [...] When these would-be terrorists are killed by their victims why is it not called retribution and justice? Why is it branded terrorism ?¹³⁴²

Pour les représentants du Rwanda ou de Cuba par exemple, les politiques du Portugal dans ses colonies et de l’Afrique du Sud vis-à-vis de sa population noire et de ses voisins africains relevaient indubitablement du « terrorisme¹³⁴³ ». Le représentant de la République de Guinée déclara quant à lui, après avoir condamné les « terroristes portugais » pour leur occupation du territoire de la Guinée Bissau :

That remark was also relevant to the situation in Angola and Mozambique and, by extension, to that prevailing in South Africa and Rhodesia. *The term « terrorism » had in the past been used mainly by those responsible for the conquest and subjugation of other peoples and the spoliation and exploitation of their territories to describe the legitimate struggle for freedom and independence of the peoples under their domination. All the States represented in the General Committee had at some time been subjected to domination and had exercised their right to fight*

¹³⁴⁰ A/PV.2037.

¹³⁴¹ A/C.6/SR.1369.

¹³⁴² A/PV.2037.

¹³⁴³ Alarcon condemna « The violence [...] exercised by colonialists and racists in Africa against millions of human beings still subjected to the slavery of colonialism » puis demanda : « Those inhabitants of territories subject to colonial domination, or living in slavery under Apartheid, are they not the objects of the worst expression of terrorism? » A/PV.2037. Nkundabagenzi, le représentant du Rwanda, rappela lui que « His country had always condemned the terrorism exercised by the authorities of Pretoria, Salisbury and Lisbon against the innocent and defenceless peoples of southern Africa. » A/BUR/SR.202.

for their freedom. *It would not be just to deny to peoples in Africa, Asia and elsewhere a similar right to combat that form of terrorism, which was the scourge of mankind*¹³⁴⁴.

De nombreux représentants condamnèrent également les politiques américaines au Vietnam, dénonçant les recours massifs à la force armée contre des populations civiles relevant selon eux indubitablement du « terrorisme international ». Le représentant cubain affirma par exemple :

The violence that should be strongly condemned by the International community is the kind of violence unleashed for years by American imperialism against the people of Viet-Nam and other peoples of Indo-China. What should command the unanimous repudiation of public opinion is the criminal destruction of Vietnamese cities and villages by American bombers, the attacks against their dams and hydraulic systems, the liquidation of their flora and fauna, the savage demolition of their schools, temples and hospitals. [...] The approach to this problem and the context in which it has been placed serve only the interest of the imperialists, who are guilty of the atrocities, crimes and onslaughts that in the world today, especially in Vietnam, have reached levels of violence hitherto inconceivable. *To speak of terrorism and violence in September 1972 as if they were phenomena that had recently emerged and were limited to acts against isolated individuals, in particular diplomats and the official representatives of some Governments, is merely to disregard the realities of our contemporary world, to echo the propaganda so well orchestrated by the imperialist press and to indulge in a contemptible attempts to confuse public opinion*¹³⁴⁵.

Comme Sisco et DePalma l'avaient précisément noté dans leur mémorandum du 21 septembre, de très nombreux délégués firent référence à la situation en Indochine et au Moyen-Orient pour condamner, souvent dans un même souffle, le « terrorisme » des Etats-Unis et d'Israël. Le 17 novembre par exemple, le représentant soviétique déclara :

The use of certain forms of violence, even in armed conflict, had long been restricted by the humanitarian law branch of international law, which outlawed such acts as the holding of hostages, terror, and reprisals against civilians; and the Allied Powers had rightly judged the Nazis who had committed such crimes against the civilian populations of occupied territories to be war criminals. By the same token, those who were using methods of brutal terror in the Middle East and Indo-China should be severely condemned¹³⁴⁶.

¹³⁴⁴ A/BUR/SR.202.

¹³⁴⁵ A/PV/ 2037. Le représentant du Yémen déclara lui : « Mr Ismail Ambassador George Bush of the US said yesterday in the General Committee: « If the nations of the world here assembled in general session cannot debate the pressing global problems of the day and seek their solution, what can we do? What purpose do we serve here? There is an easy answer to that question. The nations of the world need fundamental and just solutions rather than debate. Ambassador Bush asks what we can do. First, we can locate and understand the causes of terrorism. Second, the US itself can end its acts of terrorism against the heroic people of Viet Nam by withdrawing its forces completely and abstaining from interference in the affairs of nations throughout the world. » A/PV.2037.

¹³⁴⁶ A/C.6/SR.1363. Alarcon, le représentant cubain, précisa : « The violence that should be strongly condemned by the International community is the kind of violence unleashed for years by American imperialism against the people of Viet-Nam and other peoples of Indo-China. What should command the unanimous repudiation of public opinion is the criminal destruction of Vietnamese cities and villages by American bombers, the attacks against their dams and hydraulic systems, the liquidation of their flora and fauna, the savage demolition of their schools, temples and hospitals. [...] The violence that should concern this Organization is that which still prevails in the Arab territories occupied by Israel, and in particular that exercised daily against the Palestinian people, deprived by force of their homes and their national rights – in short, the violence suffered daily by those fighting for national independence

Pour de nombreux représentants, les dénonciations du « terrorisme » de l'Etat israélien étaient hypocrites puisque c'était à des méthodes identiques qu'avaient eu recours les groupes sionistes dans leur lutte pour la création de l'Etat juif, le représentant de la Syrie déclarant par exemple: « It is inadmissible that Israel should today denounce the means which Irgun, Hagana and the Stern Gang had employed in the past »¹³⁴⁷. Pour les pays non-alignés et du bloc soviétique le « terrorisme » de l'Etat d'Israël contre les Palestiniens et contre ses voisins arabes donc, historiquement, pris plusieurs formes. Avant la création de l'Etat d'Israël, il s'était agi d'un « terrorisme » non étatique, auquel avaient eu recours des groupes plus au moins officiels comme l'Irgun, le groupe Stern, la Palmah ou la Haguanah. Dans les décennies suivantes, des méthodes identiques avaient été utilisées par les forces armées d'Israël, ce terrorisme non-étatique étant donc devenu une pratique de l'Etat israélien lui-même.

Une telle logique avait informé par exemple la lettre du Yemen du 13 novembre 1972 (voir annexe n° 14, « Letter Yemen, 15 novembre 1972 ») ainsi que celle d'un représentant de l'Organisation de Libération de la Palestine envoyée au secrétaire général le 7 juin 1972, soit 3 mois avant les événements de Munich. Référence y était d'abord faite à la destruction de l'Hôtel du Roi David le 22 juillet 1946 « by a Zionist terrorist group, causing the deaths of 100 British, Jewish and Arab officials » et mentionnait le sort du village de Deir Yassin en avril 1948, où « 250 men, women and children were killed by a Zionist terrorist group, » ainsi que l'usage de bombes artisanales placées dans les marchés de Jaffa, Haïfa et Jérusalem dans la période d'avant 1948 ». Puis l'OLP ajoutait:

Incidents such are there [...] were not the isolated acts of independent terrorist organizations but were under the cognizance and direction of the Jewish Agency, the immediate forerunner of the State Government of Israel, thus demonstrating *the official character of terrorism in early Zionist strategy. Since the establishment of the State of Israel these acts of wanton terror have not ceased: The village of Qibya in Jordan was attacked by Israeli armed forces on 15-5 October 1953, causing 75 deaths. On 28-29 March 1954, 14 people were killed by an Israeli attack on Nahhalin, Jordan. In the city of Gaza on 5 April 1956, an Israeli attack killed 59 civilians. [...] As the British Secretary of State for the Colonies said in Parliament on 12 April 1948, speaking about the massacre of Deir Yassin, it added up to a long list of atrocities committed by the*

and the rescue of the sovereignty of their peoples, against imperialist domination, those who in Latin America come up against the rigors of fascist oppression, - that is the kind of violence that should concern this Assembly. » A/PV.2037.

¹³⁴⁷ Bishara, le représentant du Koweït, déclara lui : « It is clearly anomalous when those who are *the product of terrorism*, those who *lavishly practise terrorism*, those who *introduced terrorism to our area* come to the podium and complain about terrorism. » A/PV.2037.

*Zionists to this day*¹³⁴⁸.

Dans une longue lettre du 8 novembre envoyée au secrétaire général, l'Égypte expliquait aussi :

It is *through terrorism* that Zionism has achieved the establishment of Israel. *The terroristic activities* of Stern, Irgun Zvei Leomi and Haganah in this field are a matter of common knowledge [and represented] *the first phase in the history of terrorism in the Middle East*. Such historical fact is but a brazen example of « *States established by terrorism.* » [...] Israel has persisted and continues to persist in *its policy of terror and practices of terrorism* against the Arab people. The bombardment of villages and civilian construction areas in Lebanon is but one example which underscores the true nature of Israel and *its policy of « all-out terrorism*¹³⁴⁹ ».

Le représentant égyptien dénonçait également certaines pratiques récentes des services secrets israéliens qui, suite à Munich, s'étaient efforcés de retrouver et d'éliminer les leaders palestiniens ayant été impliqués dans cette tragédie et écrivait :

Recent incidents confirm that Israelis have resorted to another kind of terrorism, that is, the booby-trapped letters sent to Palestinian personalities in Cairo and other Arab capitals, [which represent] a clear example of « terrorism by States¹³⁵⁰ ».

Devant le Sixième Comité, le représentant soviétique déclara quant à lui : « Terrorism in the Middle East had been begun by such Zionist organizations as the Stern Gang and Irgun Zvei Leumi and that Israel was now merely continuing those terrorist practices¹³⁵¹ ». Notamment, et conformément à ce qu'ils avaient affirmé devant le Conseil de sécurité le 10 septembre 1972, ces pays considéraient que les bombardements aériens des forces israéliennes suite aux événements de Munich relevaient du « terrorisme international », le représentant libanais déclarant pour sa part :

On the occasion of its most recent armed attack, in October 1972, [Israel] had not even troubled to devise a pretext for its action. [We] deplore all acts of violence which took innocent lives, and wish to denounce strenuously the calculated policy of official terrorism practised by Israel¹³⁵².

Dans le contexte du Moyen-Orient, les débats du Conseil de sécurité se résumaient donc à des échanges d'accusation et de contre-accusation, Israël répondant aux lettres des pays par sa propre

¹³⁴⁸ La lettre de l'OLP affirmait ainsi que « From Herzl to Jabotinsky, from Weizmann to Meir, from Ben-Gurion to Dayan, *terror and violence* have been advocated as a means of achieving the establishment of the State and maintaining it. » S/10684, cité dans A/C.6/L.869.

¹³⁴⁹ A/8875, S/10827.

¹³⁵⁰ A/8875, S/10827. Une lettre du Yémen adressée au Secrétaire général le 13 novembre 1972 était accompagnée d'un document de plus de 40 pages intitulé « On Terrorism » et comprenant trois parties intitulées : « Zionist Terrorist Organizations in Palestine : Structures and Ideologies », « Former Zionist Terrorists Now Members of the Israeli Governing Establishment » et « Chronological Record of Zionist Terrorism in Palestine and the Arab World » A/C.6/L.869.

¹³⁵¹ A/C.6/SR.1363.

¹³⁵² A/C.6/SR.1372.

missive au secrétaire général le 20 novembre, un document lui aussi long de plus de 40 pages intitulé « Accessories to Terror: The Responsibility of Arab Governments for the Organization of Terrorist Activities » (voir annexe n° 15, « Lettre Israël, 20 novembre 1972 »). Il développait, comme son titre l'indiquait clairement, des arguments identiques à ceux mis en avant par l'Etat hébreu devant le Conseil de sécurité quelques semaines plus tôt. Comme les états arabes, Israël affirmait que le « terrorisme » contre la population juive avait une longue histoire, puisqu'elle remontait elle aussi à la période ayant précédé la création de l'Etat d'Israël :

More than Fifty Years of Arab Terrorist activity : Arab terrorist activity is not a new phenomenon. For more than fifty years, it has been a principal method in the warfare conducted by Arab leaders against the very existence of a Jewish community. Led by Haj Amin Al-Husseini, afterwards appointed by the British to be Mufti of Jerusalem, President of the Supreme Moslem Council and Chairman of the Arab Higher Committee, Arab mobs attacked Jews in Jerusalem in April 20, killing five and wounding more than 200. The following year, 47 Jews were killed and 146 wounded by Arab terrorist attacks¹³⁵³.

Dans la période plus récente, le « terrorisme » dirigé contre Israël avait été le fait de tout un ensemble de groupes non-étatiques mais il ne s'agissait cependant là que d'une fiction, le « terrorisme international » ne pouvant être combattu sans que ne soit prise en compte la responsabilité de la plupart des pays arabes dans celui-ci:

Arab officials often excuse terrorist acts as « being carried out by desperate people. » This is meant to convey the impression that the terrorists are men who are carried away by their passions and therefore cannot be controlled. The facts are different: Arab terrorism is not the impulsive reaction of a band of men who have lost their minds. Arab terrorism is an organized activity. As an organized activity it could not survive a single week without the support, material aid and encouragement which it receives from Arab governments. Indeed, the involvement of Arab governments with terrorist organizations is so great that it is impossible to unlink the chain of responsibility between Governments and terrorists. The chain is a single one. [...] The Government of Israel is convinced, beyond any doubt, that the responsibility for terrorist activities rests upon the Governments of Egypt, Syria, Lebanon, Libya, Iraq, Algeria and other Arab States. Several facts are outstanding. They have to do with the following aspects of the operations of the terrorist organizations: Their foundation. Their territorial bases. Their financial support. The source of their weapon supply. Their links with the defense and intelligence establishments of Arab States. Clandestine facilities that are extended to them. Overt facilities¹³⁵⁴.

Comme cela avait été le cas devant le Conseil de sécurité, les pays non-alignés, ceux du bloc

¹³⁵³ A/C.6/L.872.

¹³⁵⁴ A/C.6/L.872. On notera également que cette lettre semblait confirmer que pour Israël, le concept servait tout autant à décrire un type de moyens bien spécifiques et profondément immoraux employés par les groupes palestiniens mais faisait également référence aux fins elles aussi profondément détestables supposément visées par ces derniers. Cette lettre commençait en effet de la manière suivante : « Introduction: Why do we call them terrorists? We call them terrorists for two principal reasons. One concerns their purpose, the other concerns their methods ». A/C.6/L.872.

soviétique et Israël fondaient leurs accusations sur une logique similaire, à savoir le concept légal de la responsabilité des états. Mallison et Mallisson notent, après avoir fait référence à cette lettre de l'Etat hébreu au Secrétaire général :

The Government of Israel made the argument that the Arab governments had full responsibility for terrorist activities which they support or condone. If this is so, it follows, a fortiori, that a government which conducts terrorist activities directly is even more responsible under law¹³⁵⁵.

La similitude des arguments sous-tendant ces positions pourtant diamétralement opposées explique très certainement l'une des caractéristiques les plus marquantes des échanges entre ces pays, à savoir que le parti accusé de se livrer au « terrorisme » se contenta le plus souvent de répondre par une contre accusation ou d'affirmer qu'il ne pouvait pas être accusé de « terrorisme » puisqu'il luttait ou se défendait contre le « véritable terroriste », son accusateur.

II.1.3 Adoption de la Résolution 3034 et échec de la stratégie américaine

Le 8 décembre, le représentant américain répéta devant le Comité Légal que le projet de convention des Etats-Unis ne se proposait de couvrir que les actes « terroristes » ayant lieu en dehors des frontières de leur conflit d'origine, une approche qui ne remettait en rien en cause le droit à l'auto-détermination et avait pour objectif de permettre à la communauté internationale d'agir immédiatement contre cette liste limitée d'actes de « terrorisme international » dénoncés par tous comme contraire au bon fonctionnement du système international¹³⁵⁶. Puis Bennett annonça la décision américaine de ne pas présenter ce texte au vote et apporta son soutien à la résolution proposée par le Royaume-Uni, car, contrairement à celle avancée par les pays non-alignés et du bloc soviétique, elle avait au moins selon lui le mérite de proposer des mesures concrètes contre le fléau :

Although some delegations had indicated a preference for the United States text, others said that the United States position was extreme. [...] If such was the case, the Algerian draft resolution (A/C.6/L.880) represented the opposite extreme. [...] He had searched in vain for any hint of action to prevent acts of international terrorism. [...] Its adoption would be a prescription for talk – which would indicate to the world at large that the Committee had talked throughout the autumn,

¹³⁵⁵ W.T Mallison, Jr. and S.V Mallison, « The Concept of Public Purpose Terror in International Law: Doctrines and Sanctions to Reduce the Destruction of Human and Material Values », *Howard Law Journal* 18 (1973-75): 20.

¹³⁵⁶ Bennett répéta notamment les propos de Rogers le 25 septembre et déclara: « The issue is not an issue of war, whether between States, civil war or revolutionary war and was not the striving of people to achieve self-determination and independence. Rather, it was whether millions of air travelers could continue to fly in safety. [...] It was not an issue which should divide the international community. It was a human problem. States had common interest in preserving the communications facilities which bound the world together ». A/C.6/SR.1386.

proposed to talk in 1973 and would talk again the following autumn.[...] Accordingly, the United States delegation was ready to cede priority to [draft resolution A/C.6/L/879] so that a way might be found for the United Nations to take some meaningful action on the issues before the Committee¹³⁵⁷.

Le 12 décembre, une majorité des membres du Sixième Comité décida de ne porter au vote que le seul texte sponsorisé par les non-alignés. Celui-ci fut adopté par 76 voix pour, 34 contre et 16 abstentions et, le 18 décembre 1972, ce fut au tour de l'Assemblée générale de l'adopter par 76 voix pour, 35 contre et 17 abstentions, donnant ainsi naissance à la Résolution 3034 (XXVII)¹³⁵⁸. Suite à son adoption, de nombreux pays occidentaux firent part de leur déception quant à l'absence de toute condamnation claire d'actes de « terrorisme » comme Munich. Les représentants du Portugal, de l'Afrique du Sud et d'Israël¹³⁵⁹, dont les politiques étaient explicitement condamnées comme « terroristes » dans le paragraphe 4 de ce texte, affirmèrent eux que l'Assemblée générale venait là de faillir à ses responsabilités et de démontrer son incapacité à agir sur des problèmes politiques et moraux majeurs, une analyse partagée par Bush :

In order for us to have voted affirmatively, we would have needed a draft resolution which reflected an accurate and meaningful expression of the attitude of the international community *towards random acts of violence which threaten the security of the individual enshrined in the Declaration of Human Rights, which threaten, if you will, the right to life itself*. If acts are to be condemned then surely acts of the type which produced the atrocity of Munich, the killing and wounding of airline pilots and passengers on several continents in incidents which put the lives of hundreds of travelers in mortal danger, the sending of letters which explode in the hands of the recipient or maim postmen involved in their duty of serving the public, must be among those condemned. We should also have needed a resolution that established an objective process that could reasonably be expected to lead to concrete pleasures. [...] The draft resolution before us fails to meet either of those basic criteria of an adequate expression of community views and a program for future action. [...] It is incumbent upon all of us to ask ourselves whether the General Assembly has risen to the challenge - whether it has given grounds for believing that it has the ability to respond to the needs of mankind¹³⁶⁰.

¹³⁵⁷ A/C.6/SR.1386.

¹³⁵⁸ A/PV.2114. L'Australie, le Guatemala, le Honduras, l'Iran, l'Italie, Israël, le Portugal, l'Afrique du Sud, la Turquie, le Nicaragua, les Philippines, le Royaume Uni et les Etats-Unis, entre autres, votèrent contre. Les pays arabes, l'immense majorité des pays d'Afrique et des pays non-alignés ainsi que les pays du bloc soviétique votèrent pour. La France, l'Irlande, l'Argentine, la Jordanie, la Côte d'Ivoire, le Zaïre, le Salvador et la Suède, notamment, s'abstinrent.

¹³⁵⁹ Le représentant de l'Afrique du Sud déclara : « In adopting [the resolution] the United Nations had not shown itself equal to its responsibilities. » Le représentant du Portugal affirma lui : « In failing to condemn terrorism, one segment of the Committee had become an accomplice to such activities; it would have to answer to world public opinion ». A/C.6/SR.1390. Pour le représentant israélien, « The General Assembly is concluding its deliberations on this problem in failure, frustration and futility ». A/ PV.2114.

¹³⁶⁰ United Nations Plenary Meetings, 1972, A/ PV. 2114.

Devant l'Assemblée générale, l'ambassadeur américain ne rappela pas à quel point l'approche défendue par les Etats-Unis avait été étroite, qu'elle ne se proposait pas de couvrir les actes ayant lieu dans des contextes de guerre, de guerre civile ou de guerre de libération nationale, et ne couvrirait donc pas, elle non plus, tous les actes « menaçant la sécurité de l'individu et le droit à la vie ». Comme le notent Mallison et Mallison :

While there should be no prejudice against athletes or aircraft passengers, it is clear that a broader conception which includes all innocent victims of all kinds of terror is needed if the US Government is serious in its professed desire to reduce international terrorism. It is difficult upon the basis of the record to avoid the conclusion that this government practices a double standard concerning this problem¹³⁶¹.

Ses propos restèrent au contraire très généraux¹³⁶², rien n'indiquant dans sa déclaration à quel point la stratégie suivie par les Etats-Unis lors de ces débats avait été profondément différente de celle que Bush lui-même avait appelée de ses vœux devant le Conseil de sécurité le 10 septembre. Bennett avait lui été beaucoup plus précis lorsqu'il déclara juste avant le vote du Sixième Comité:

The Sixth Committee had wandered far afield in discussing events, policies, weapons and other matters, many of which had been dealt with and disposed of by other Main Committees of the Assembly. It had, for example, touched on the Middle East situation which was being debated in the General Assembly. Rather extraordinary statements had been made concerning the United States. [...] The United States delegation had not come to indulge in a polemical competition and did not intend to engage in invective, which it deplored. It had rather come to participate in serious consideration of an urgent and world-wide problem, namely, the spread of violence by individuals and groups to areas far removed from the scene of the conflict in which it had its origin, which resulted in the maiming and killing of persons who were not connected with such conflicts in any way whatsoever¹³⁶³.

Les propos des deux représentants américains ont cependant un point en commun important : ni l'un ni l'autre ne s'exprimèrent en effet sur le sujet de la définition même du « terrorisme international ». Comme l'avait déclaré Bennett, la convention proposée par les Etats-Unis ne se proposait aucunement de le définir, et ne couvrait pas la totalité des actes pouvant être qualifiés de « terroristes », et à aucun moment les délégués américains ne prirent position, d'une façon ou d'une autre, sur la question définitionnelle. Leur approche ne se justifiait donc que par une volonté de voir la communauté internationale prendre des mesures concrètes sur des actes qui, certes, étaient d'une nature telle qu'il était possible d'espérer la formation d'un consensus à leur

¹³⁶¹ Mallison and Mallison, « The Concept of Public Purpose Terror in International Law » 21.

¹³⁶² Bush ne fit notamment aucune allusion à la convention proposée par les Etats-Unis, déclarant simplement et sans plus de détails : « We proposed a plenipotentiary conference ». A/ PV. 2114.

¹³⁶³ A/C.6/SR.1386.

sujet, mais aussi des actes qui, selon eux, méritaient d'être traités en priorité.

Lors de ces débats, les délégués américains ne dirent notamment jamais que les actes condamnés par la Résolution 3034 n'étaient pas des actes de « terrorisme international ». Le 13 novembre, en réponse à une question du représentant saoudien souhaitant savoir comment les Etats-Unis différenciaient entre « terrorisme » en temps de guerre et en temps de paix, Bennett avait fait référence à la convention américaine pour déclarer :

*The act must not be committed either by or against military personnel, whose conduct was regulated by the 1949 Geneva Conventions. [...] The purpose of that requirement was to limit the application of the convention to acts committed by irregular groups or individuals against innocent persons*¹³⁶⁴.

L'argument américain n'était donc pas du tout que les forces armées d'un état ne pouvaient pas commettre des actes de « terrorisme international » mais simplement que ceux-ci seraient exclus puisque la Convention avait pour objectif de ne couvrir que des actifs commis par des individus ou des groupes, un argument d'autant moins convaincant aux yeux des pays non-alignés et du bloc soviétique que le droit international se révélait bien souvent impuissant à réguler les actes des grandes puissances et notamment des Etats-Unis. Baroodi nota ainsi :

*The question was, however, whether those Conventions were effective. Although banned by an international convention, napalm was being used as a weapon of war in the Far East and elsewhere*¹³⁶⁵.

En réponse aux accusations portées contre les méthodes utilisées par les Etats-Unis au Vietnam, Bennett s'était contenté d'affirmer qu'il s'agissait là de « déclarations extraordinaires ». Il ne dit rien non plus qui permettait de dire si oui ou non les Etats-Unis considéraient que certains actes commis par le régime d'Apartheid relevaient du « terrorisme international » et se contenta de déclarer, pour expliquer l'opposition américaine à la résolution proposée par les pays non-alignés et du bloc soviétique :

Draft resolution L.880 gave regional concerns priority over what should be a world-wide concern for the protection of individuals everywhere. Those regional concerns were extremely serious, particularly the question of southern Africa, which rightly received attention in a number of

¹³⁶⁴ A/C.6/SR.1357.

¹³⁶⁵ A/C.6/SR.1358. Le représentant irakien déclara : « Some speakers argued that immediate remedies could not wait upon a solution of such long-term problems as social injustices and wide differences in economic levels. He would submit that the reason why some of the direct causes of acts of terrorism and violence remained unresolved was not because they raised complex issues but because certain great Powers did not wish them to be resolved. [...] The fact that a veto in the Security Council had prevented a cease-fire in a troubled region could only serve as a source of irritation and desperation for the local people, provoking acts of violence. The great Powers should approach certain difficult situations in Africa, the Middle East and Asia from the point of view of their duties under the Charter, not from that of their own political interests ». A/C.6/SR.1361.

United Nations committees and in the Security Council. *His delegation was, however, fully confident that a solution would be found to that grave problem in accordance with the humanitarian objectives which his delegation fully endorsed. That solution would be found through the force of nature and the passage of time; no man could swim against the current of history.* Nevertheless, nothing positive could be achieved by seeking to deal with all human issues simultaneously. *A methodical approach was essential and, while a solution was being sought for other issues, the specific acts of terrorism of the type discussed in the Committee could be tackled separately in an appropriate manner*¹³⁶⁶.

L'idée selon laquelle la lutte contre le « terrorisme international » devait nécessairement donner la priorité à la condamnation et la criminalisation d'actes comme ceux de Munich tandis que la solution à des violences qu'ils considéraient comme étant tout autant « terroristes » viendrait « avec le temps » était au cœur des désaccords entre les états membres. Comme l'avait noté le représentant algérien à la fin septembre :

The delegations which were pressing for immediate consideration of the question of terrorism had not shown similar enthusiasm for putting an immediate end to the causes of terrorism, among which were problems of colonialism, apartheid, racial discrimination, illegally occupied territories and other injustices¹³⁶⁷.

La proposition américaine de donner la priorité à la lutte contre les actes commis par certains groupes devait donc être rejetée puisqu'elle revenait à maintenir le silence sur le « terrorisme » des états, et était en ce sens profondément déséquilibrée, le délégué cubain expliquant:

While that brutalizing strategy was being acted out in Indo-China and elsewhere, the Sixth Committee was meeting to prepare in haste a definition of so-called international terrorism in which account would be taken solely of one side of the coin, ignoring the more repulsive and odious aspect. An attempt was also being made to organize international penal response to the problem on the basis of the selfish interests of certain States. [...] If the concept of international terrorism included revolutionary violence, it also included the more hateful and criminal acts of reprisal against towns and villages. That was terrorism in the full sense of the word, and was covered by the widely accepted definition contained in article 1 of that same Convention of 16 November 1937. [...] The methods of combat used by national liberation movements could not be declared illegal while the policy of terror unleashed against certain peoples was declared legitimate¹³⁶⁸.

Si la résolution américaine n'aurait pas couvert les actes commis dans le cadre des conflits de libération nationale, une décision qui avait eu pour objectif d'éviter la formation d'un front arabe et africain au sein de l'Assemblée générale, l'échec de la stratégie américaine n'est donc guère surprenant puisqu'elle avait également pour conséquence de ne pas couvrir tous les actes les actes de « terrorisme » qui, pour les pays non-alignés, devaient absolument faire l'objet d'une condamnation de la part de la communauté internationale. Comme le note Dugard:

¹³⁶⁶ A/C.6/SR.1389.

¹³⁶⁷ A/C.6/SR.1313.

¹³⁶⁸ A/C.6/SR.1358.

Inevitably, *the motives of the United States have been questioned in the light of its record in Vietnam and its support for Israel*, and there is little doubt that this has contributed to the opposition to the Draft Convention. *Suspensions of this kind might be allayed by a denouncement of state-controlled terror in the preamble [...] because silence on this subject will unavoidably be interpreted as acquiescence*¹³⁶⁹.

Dans un mémorandum envoyé au Département d'Etat le 15 décembre 1982, Bush développa une longue analyse des débats sur le « terrorisme » venant de s'achever et expliqua l'échec de la stratégie américaine par la capacité des états arabes à persuader les pays africains, à force d'arguments ou de pressions diverses, que la résolution américaine mettrait en danger les mouvements de libération nationale africains :

Arabs very effectively played upon African sensitivities regarding liberation movements in southern Africa. Although SYG [Secretary General], US, and others made clear they were not talking about activities of individuals fighting for self-determination in southern Africa, African fears once aroused were never quieted. [...] Although we continued to try and explain to the Africans why they had nothing to fear from the item and stressed our willingness to accept reasonable language on self-determination we were never able to make any significant inroads. [...] Arabs [were] successful in convincing Africans they had something to fear from exercise from point of view of national liberation movement¹³⁷⁰.

L'ambassadeur américain suggéra également que la réussite de l'approche américaine avait été rendue encore moins probable par les excès rhétoriques d'Israël et notamment de son ambassadeur, Tekoah :

Our efforts prior to the discussion of the item to separate the Africans from the Arabs who clearly wished to take no action were unavailing. When the discussion of the item began in the Sixth Committee *such chances for success as remained were diminished by the approach taken by Amb. Tekoah (Israel). His flamboyant statement helped turn what had been on the whole the beginnings of a responsible discussion of the question in part into a heated political controversy as to who did what to whom and when in the Middle East*¹³⁷¹.

De manière étonnante, cette analyse faisait par contre le silence complet sur un élément crucial de l'opposition de nombreux pays non-alignés et africains non seulement à la résolution américaine mais également à celle du Royaume-Uni¹³⁷². En effet, Bush ne signala à aucun moment que ces deux propositions ne faisaient pas la moindre mention de la forme de « terrorisme international » qui représentait pour ces pays la pire menace pour les populations

¹³⁶⁹ Dugard, « International Terrorism » 81.

¹³⁷⁰ Telegram 5582 From the Mission to the United Nations to the Department of State, New York, December 15, 1972, 0221Z.

¹³⁷¹ Telegram 5582 From the Mission to the United Nations to the Department of State, New York, December 15, 1972, 0221Z.

¹³⁷² Le délégué du Sénégal avait par exemple déclaré : « Draft resolution A/C.6/L.879/Rev.1 might well have commanded broad support had it condemned the terrorism perpetrated by colonial and racist Powers and given greater priority to a study of the causes of what was a complex and multifaceted problem ». A/C.6/SR.1389.

civiles à travers le monde, à savoir le « terrorisme » d'états comme Israël, l'Afrique du Sud ou les Etats-Unis¹³⁷³ (voir annexe n° 16, « Bush mémorandum, 15 décembre 1972 »). Au contraire, alors même que la résolution 3034, dans son paragraphe 4, condamnait explicitement les « actes terroristes » commis par les « régimes coloniaux, racistes, étrangers », Bush écrivit :

Corridor efforts to strengthen expression of the community's reaction to international terrorism were likewise unavailing. *Some form of condemnation might be forced into the resolution at the last moment but it would have to be carefully circumscribed*¹³⁷⁴.

Pour l'ambassadeur américain, une condamnation de ces actes n'était donc apparemment pas une véritable condamnation du « terrorisme international », suggérant donc que le caractère très étroit de l'approche représentée par la Convention américaine, motivé par la volonté des Etats-Unis de voir l'Assemblée générale prendre des initiatives concrètes, suggérait également l'existence sous-jacente d'une définition américaine très étroite de ce concept, une définition adaptée au contexte d'énonciation public multidirectionnel exposé et hostile propre à l'Assemblée générale puisqu'elle excluait tout acte dont les Etats-Unis eux-mêmes pouvaient se rendre coupables.

Le 27 septembre 1972, lors de son discours devant l'Assemblée Générale, le président Nixon avait affirmé l'opposition des Etats-Unis au « terrorisme » dans les termes suivants :

The use of terror is indefensible. [...] Terror threatens more than the lives of the innocent. It threatens the very principles upon which nations are founded. [...] There are those who would tell us that terror is that last resort of the weak and the oppressed, a product of despair in an age of indifference, and that it seeks only political justice. This is nonsense. The way to seek justice is through negotiation.[...] The time has come for civilized people to act in concert to remove the threat of terrorism from the world... Let us not be disrupted or turned away by those who would loose anarchy upon the world; let us seek no accommodations with savagery, but rather act to eliminate it¹³⁷⁵.

En l'absence, au sein même du pouvoir américain de l'époque, d'une définition claire et unique du concept de « terrorisme international », à l'aune des désaccords profonds ayant marqué les débats du Sixième Comité et du silence des délégués américains sur la manière dont ils définissaient ce concept, il est donc bien difficile d'interpréter avec certitude cette condamnation

¹³⁷³ Dans ce mémorandum les seules allusions, très vagues, à ces positions étaient les suivantes: « The final result was a weak expression of community attitudes toward international terrorism and a machinery for future work which is geared for little or no progress and may cause actual harm *through redirection and emphasis on southern African problems*. [...] The malaise which led to this unsatisfactory result involved effective Arab pressures combined with *third world unhappiness with western positions on a number of other issues* and general mistrust of western motives ». Telegram 5582 From the Mission to the United Nations to the Department of State, New York, December 15, 1972, 0221Z.

¹³⁷⁴ Telegram 5582 From the Mission to the United Nations to the Department of State, New York, December 15, 1972, 0221Z.

¹³⁷⁵ Nixon, 27 septembre 1972, *The Public Papers of the President*.

apparemment absolue du « terrorisme ». Charles W. Yost, qui fut l'ambassadeur américain aux Nations Unies de 1969 à 1971, sous le président Nixon, n'avait-il pas écrit le 14 septembre 1972 dans les pages du *Christian Science Monitor* :

What indeed of aerial bombing? When the Nazis bombed Warsaw or Rotterdam or Coventry, we called it « terror bombing », but *when we bomb North or South Vietnam we call it « protective reaction »*. Yet we are killing incomparably more people, including more wholly innocent civilians, than the Palestinian terrorists have killed in all these years. Understandable as they may be, *can we justly exclude from the definition of terrorism the Israeli retaliatory raids against Palestinian camps in Lebanon and Syria last week, which surely killed many wholly innocent people and which probably helped create a new crop of terrorists among their relatives and friends? Was that either humane or wise? The fact is, of course, that there is a vast amount of hypocrisy on the subject of political terrorism. We all righteously condemn it – except when we ourselves or friends of ours are engaging in it. Then we ignore it or gloss over it or attach to it tags like « liberation » or « defense of free world » or « national honor » to make it seem something other than what it is*¹³⁷⁶.

Quelques mois seulement avant son discours devant l'Assemblée Générale, Nixon et Kissinger, son Conseiller à la Sécurité nationale, avaient échangé les propos suivants à propos toujours du conflit au Vietnam. Le 25 avril 1972 :

President: See, the attack in the north that we have in mind... power plants, whatever's left – POL [petroleum], the docks... *And, I still think we ought to take the dikes out now. Will that drown people?*

Kissinger: About two hundred thousand people.

President: No, no, no... *I'd rather use the nuclear bomb. Have you got that, Henry?*

Kissinger: That, i think, would just be too much.

President: *The nuclear bomb, does that bother you? ... I just want you to think big Henry, for Christsakes*¹³⁷⁷.

Le 4 mai 1972 :

President: I'll see that the United States does not lose. I'm putting it quite bluntly. I'll be quite precise. South Vietnam may lose. But the United States cannot lose. Which means, basically, I have made my decision. Whatever happens to South Vietnam, we are going to cream North Vietnam. ... For once, we've got to use the maximum power of this country... against this shit-ass little country, to win the war. [...] The only place where you and I disagree... is with regard to the bombing. *You're so goddammed concerned about the civilians and I don't give a damn. I don't care.*

Kissinger: I'm concerned about the civilians because I don't want the world to be mobilized against you as a butcher...¹³⁷⁸.

Ces propos nous sont parvenus par l'intermédiaire des fameuses « cassettes de Nixon », enregistrées par le président lui-même, qui offrent une opportunité rare de mettre face à face

¹³⁷⁶ Charles W. Yost, « Forms and Masks of Terrorism », *Christian Science Monitor*, 14 septembre 1972.

¹³⁷⁷ Daniel Ellsberg, *Secrets. A Memoir of Vietnam and the Pentagon Papers* (NY: Viking, 2002) 418-419.

¹³⁷⁸ Ellsberg, *Secrets*, 419.

discours présidentiel public et discours présidentiel privé, deux discours qu'il est bien difficile de réconcilier.

II.2 Augmentation des tensions en pleine Guerre froide (1973- 1979)

Les débats sur le « terrorisme international » entre 1973 et 1979 confirmaient l'étendue des désaccords quant à la signification même du concept de « terrorisme international », entre pays occidentaux d'un côté, pays non-alignés et du bloc soviétique de l'autre, mais aussi au sein du bloc occidental, les Etats-Unis et Israël notamment continuant à développer des approches et des discours profondément différents l'un de l'autre. Le « terrorisme » demeurait, pendant ce temps, presque totalement absent du discours présidentiel américain.

II.2.1 Les débats de 1973 : statu quo sur les désaccords sur la définition du « terrorisme international »

Suite à l'adoption de la Résolution 3034, de nombreux pays envoyèrent un courrier au Secrétaire général afin d'expliquer leurs positions sur la question du « terrorisme international » et d'aider ainsi le Comité Ad Hoc à organiser ses séances de travail. Celui-ci se réunit du 16 juillet au 10 août 1973, les positions des diverses délégations quant à la nature exacte de la menace posée par le « terrorisme international » et quant à la manière la plus efficace d'y faire face demeurant essentiellement les mêmes qu'en 1972.

Pour les Etats-Unis, la communauté internationale se devait de prendre une série de mesures concrètes afin de lutter contre des actes « terroristes » spécifiques. Devant le Comité Ad Hoc le 24 juillet, Bennett appela les états membres à ratifier les conventions internationales existantes et couvrant d'ores et déjà de nombreux aspects du « terrorisme international » et, comme l'année précédente, proposa l'adoption d'une nouvelle convention permettant elle de traiter spécifiquement des actes de « terrorisme international » impliquant des pays tiers. L'objectif de la communauté internationale et notamment du Comité Ad Hoc était donc clair :

Make significant progress in dealing with our common immediate problem – the export of violence to innocent persons who are many countries, sometimes continents, removed from the scene of the conflict¹³⁷⁹.

¹³⁷⁹ « US Outlines Principles for Work of Ad Hoc Committee on Terrorism: Statement made in the UN Ad Hoc Committee, July 24, 1973 », *The Department of State Bulletin* 1784 LXIX (September 3, 1973): 338.

Comme l'expliqua Bennett, l'approche américaine s'articulait autour de deux principes centraux. Premièrement, le droit international couvrant d'ores et déjà tous les actes impliquant d'une manière ou d'une autre des états, la lutte contre le « terrorisme international » devait se concentrer sur les actes dans lesquels aucun état n'était, directement ou indirectement, impliqué :

In considering the problem and preparing our suggestions we have sought to concentrate on the work that remains to be done. [Resolution 2625] has covered most aspects of interstate violence and has affirmed such fundamental principles as the prohibition of the threat or use of force, equal rights and self-determination, and the good-faith fulfillment obligations – to cite only some of the principles. The Charter's framework for the prohibition of the threat or use of force has thus been importantly clarified. *We need not and should not try to rework this ground here. We must rather concentrate on those acts of violence by individuals or groups which do not involve, directly or indirectly, state action*¹³⁸⁰.

Deuxièmement, la lutte contre le « terrorisme international » devait se limiter aux actes commis par des groupes ou des individus qui représentaient la pire menace pour la communauté internationale, à savoir ceux qui exportaient la violence d'un conflit donné vers un pays tiers :

We should not seek to deal with all acts of violence by individuals or groups of individuals nor all such acts involving more than one state. Rather we focus on the epidemic spread – the export – of violence to innocent and third countries. Measures should be tailored to deal with international terrorism in such a way as not to restrict the legitimate aspirations of all peoples to equal rights and self-determination¹³⁸¹.

Plutôt que d'investir temps et énergie dans des débats conceptuels qui ne pourraient qu'exacerber les désaccords existant parmi les pays membres, les Etats-Unis suggéraient donc que l'Assemblée générale adopte une approche, certes, limitée et incomplète mais qui aurait le mérite de conduire à la prise de mesures concrètes :

We should focus first of all on the most serious criminal threats. It should be possible to agree on these and thus to avoid extended conceptual controversy and the consideration of abstract definitions which, ample United Nations experience shows, take an inordinate amount of time, produce minimal results, and fail to move us closer to the urgent task of protecting the lives and limbs of the innocent. [...] Certainly it is not intended to be a comprehensive solution. But it is a start¹³⁸².

Dans leurs lettres au Secrétaire général puis lors des discussions au sein du Comité Ad Hoc, de nombreux pays comme l'Australie, Chypre, la France, l'Iran, Israël, la Jamaïque, l'Afrique du

¹³⁸⁰ « US Outlines Principles for Work of Ad Hoc Committee on Terrorism », 338.

¹³⁸¹ En réponse aux nombreux pays ayant exprimé leur crainte de voir la lutte contre le « terrorisme international » utilisée par l'Occident contre les groupes luttant pour l'auto-détermination, le délégué américain affirma que ces peurs étaient infondées, invitant ses collègues à « examine closely the carefully restricted nature of the coverage we propose. » « US Outlines Principles for Work of Ad Hoc Committee on Terrorism », 338.

¹³⁸² « US Outlines Principles for Work of Ad Hoc Committee on Terrorism », 338.

Sud, l'Espagne, la Suède, la Turquie et le Yémen avaient insisté sur le besoin de définir le terme de « terrorisme international ». Le rapport du Comité Ad Hoc nota qu'il semblait exister un consensus au sein de la communauté internationale quant à une caractéristique fondamentale du fléau, à savoir la nature de ses victimes: « On the subject of victims [...] the idea *most often advanced by Governments* is that *terrorism is characterized by the fact that it affects innocent people*¹³⁸³ ». Ce consensus ne signifiait cependant aucunement qu'un accord existait sur l'identité des acteurs devant être qualifiés de « terroristes » comme l'indique par exemple la liste d'actes de « terrorisme international » proposée par plusieurs pays non-alignés lors des travaux du Sous-comité sur la Définition du Terrorisme :

Tolerating or assisting by a State the organizations of the remnant of fascists or mercenary groups whose terrorist activity is directed against other sovereign countries [or] Acts of violence and other repressive acts by colonial, racist and alien régimes against peoples struggling for their liberation, for their legitimate right to self-determination, independence and other human rights and fundamental freedoms¹³⁸⁴.

Pour la première fois, plusieurs représentants utilisèrent à cette occasion le terme de « terrorisme d'état » pour faire référence aux recours à la force armée d'Israël et de l'Afrique du Sud, un document communiqué à la presse le 13 août 1973 résumant la position des non-alignés de la manière suivante : « *State terrorism should be combated not only because it was the most noxious form of terrorism but because it led to the other forms*¹³⁸⁵ ».

Plusieurs de ces pays firent également un ensemble de recommandations quant aux *mesures* pouvant être prises par la communauté internationale pour lutter contre ce fléau. Ils mentionnèrent l'élimination définitive des situations de domination coloniale, l'intensification des campagnes contre la discrimination raciale et l'apartheid, le règlement des situations d'occupation étrangère et la restauration de leur territoire à ces peuples qui en avaient été expulsés. Pour atteindre ces objectifs, ils proposèrent des mesures concrètes comme par exemple la prohibition de toute aide militaire, économique, diplomatique ou financière à ces états qui pratiquent « a policy of colonialism, racial discrimination or territorial usurpation » et proposèrent plusieurs réformes devant permettre, selon eux, de rendre l'application du droit

¹³⁸³ A/AC.160/2.

¹³⁸⁴ A/9028. Le représentant de l'Iran proposa une résolution dans laquelle on pouvait lire qu'une liste potentielle d'actes de terrorisme devrait prendre en compte « Acts of violence and of terrorism directed against peoples struggling for their right to self-determination or for national identity » et « Acts of mercenary groups whose terrorist activities are directed against other sovereign countries ». A/9028.

¹³⁸⁵ Press Release, 13 août 1973, GA/789.

international plus efficace, par exemple :

Strengthening of international organizations and of their efforts to secure effective application of the principles of the Charter in international relations. [...] Application of the provisions of Chapter VII of the United Nations Charter to those colonialist, racist and alien régimes which contravene international law or which refuse to implement the resolutions of international organizations and of the Security Council in particular¹³⁸⁶.

Comme le note Geoffrey Levitt, « The Non-Aligned Group's proposed definition of acts of international terrorism [...] indicated, when compared with the United States Draft Convention, the depth of the obstacles in store for any real effort in the United Nations context to achieve an agreed legal definition¹³⁸⁷ ». Mais il existait des différences profondes entre l'approche américaine et celle d'Israël. Dans sa lettre au secrétaire général, Israël insista ainsi sur la nécessité de définir le concept de « terrorisme international » et, démontrant à quel point son approche était plus large et globale que celles des Etats-Unis, cita favorablement la Convention de la Société des Nations de 1937 explicitement critiquée par Bennet en novembre 1972 :

Taking methods, object and outcome together, and proceeding from the rationale of the 1937 Convention, it is submitted that, if a convention on this subject is to be genuinely operative, *it is advisable to begin by defining terrorism*. [...] Terrorism consists of an unlawful (criminal) act directed against a State, its organs, its nationals, interests, or property, including its means of transportation, whenever such act is meant or calculated to engender a state of terror or panic in the minds of the public as a whole, or of individuals, or of groups¹³⁸⁸.

Surtout, comme Israël l'avait affirmé dès 1972, toute lutte contre le « terrorisme international » se devait de prendre en compte le rôle des états :

Terrorism can take the particular form of armed attacks by gangs which, from a base in one State, operate across an international boundary or across a cease-fire, demarcation or armistice line and then return to their base to enjoy the protection and support of the Government of that State. In such operations, persons and property are indiscriminately assailed by gunfire, by the laying of mines, the throwing of bombs, the setting of ambushes, and the like. These are acts which systematically flout the statutory prescriptions of warfare. It will be noted that acts of indirect aggression are being condemned by the General Assembly since 1947 (resolution 110 (II)) with terrorism specifically mentioned since 1965 (resolution 2131 (XX)). The most explicit statement of the principles involved are the Principles on Friendly Relations and Co-Operation among States [Resolution 2625]. Condemnation of aggression by means of terrorist violations of State territory figures in every definition of aggression since the two USSR-initiated and USSR-contracted Conventions in 1933¹³⁸⁹.

Enfin, Israël continuait à être le seul état membre à affirmer qu'un état avait le droit de se

¹³⁸⁶ A/9028.

¹³⁸⁷ Geoffrey Levitt, « Is « Terrorism » Worth Defining? », *Ohio N.U.L. Rev.* 13 97 (1986): 100.

¹³⁸⁸ A/AC.160/1/Add.1.

¹³⁸⁹ A/AC.160/1/Add.1.

défendre et pour cela de recourir à la force armée contre un autre état ayant soutenu, financé ou aidé de manière ou d'une autre le « terrorisme » :

The responsibility of Governments for a policy of this nature must be plainly declared. Where this obligation has been neglected, a right of self-defense arises, effective against any Government which supports, finances, or otherwise abets, terrorism¹³⁹⁰.

Pour Israël, l'existence de ces instruments de droit, dont certains mentionnaient de manière spécifique le sujet du « terrorisme », démontrait clairement que la question de la responsabilité des états devait être placée au cœur de tout effort visant à lutter contre ce fléau. Bennett avait lui aussi cité la résolution 2625 mais pour défendre l'argument contraire, à savoir qu'il n'était donc pas nécessaire, puisque ce texte existait d'ores et déjà, de retravailler sur ces points dans le cadre de la lutte contre le « terrorisme international ». La priorité devait plutôt être donnée aux actes dans lesquels aucun état n'était, directement ou indirectement, impliqué. En une remarque probablement dirigée contre l'approche américaine, Israël avait d'ailleurs noté :

Rules of any narrower scope – whatever their alleged signification – must be unavailing, if for no other reason than because any circumscription, like any loophole, teaches the criminal where to act, how to act, and thus avoid prosecution and punishment¹³⁹¹.

La question du « terrorisme international » ne fit l'objet, en 1973, d'aucune discussion ni devant le Comité Légal ni devant l'Assemblée générale, le président du Sixième Comité recommandant le 7 décembre, au vu des désaccords profonds existant sur la question, que les discussions soient repoussées à une session ultérieure¹³⁹². Un an plus tard, le 9 décembre 1974, le président du Comité Légal annonça que, suite à des consultations officieuses avec plusieurs délégués, il avait à nouveau été décidé de remettre les discussions sur le sujet à une session ultérieure. Cette décision fut critiquée par Israël, l'Uruguay, les Emirats Arabes Unis, la Bolivie, les Etats-Unis, l'Allemagne de l'Ouest, le Qatar et l'OLP, des critiques qui conduisirent aux traditionnels échanges d'accusations et de contre-accusations pour « terrorisme » entre Israël, les pays arabes

¹³⁹⁰ Israël proposa également d'autres mesures concrètes, comme par exemple l'imposition de sanctions contre les Etats ayant soutenu, financé ou aidé le « terrorisme », une position similaire donc à celle de plusieurs pays non-alignés si ce n'est bien que ces Etats membres n'étaient pas du tout d'accord sur l'identité des pays étant impliqués dans le « terrorisme ».

¹³⁹¹ A/AC.160/1/Add.1.

¹³⁹² Cette décision fut regrettée par plusieurs délégations: Israël, l'Uruguay, le Portugal, la Bolivie, la République Fédérale d'Allemagne et l'Algérie. Le représentant israélien déclara notamment que « Jews and Israel, the Jewish State, were the objects of all too many modern instances of international terrorism. His delegation could not support the suggestion to defer consideration of the item ». Le représentant portugais affirma lui que « The problem was one of universal concern, and world public opinion expected the United Nations to work seriously for its solution. By deferring the item to the next session, the Committee would be failing in its duty to the international community ». A/C.6/SR.1458.

et l'OLP¹³⁹³.

II.2.2 Les accusations contre le « terrorisme » des Etats-Unis se précisent (1976)

Les débats reprirent en 1976 et il apparut immédiatement que les désaccords de fond quant à la signification même du concept de « terrorisme international » étaient toujours aussi réels. Pour les Etats-Unis, la meilleure stratégie de lutte passait par la ratification des conventions internationales existantes ainsi que de celle proposée à la fin septembre 1972 et qui couvrait uniquement « *the spread of terrorism to persons and places removed from the scene of the conflict*¹³⁹⁴ ». Leigh, leur représentant devant le Sixième Comité, réaffirma également le soutien des Etats-Unis au droit des peuples à l'autodétermination mais ajouta que la noblesse des causes ne pouvait justifier l'immoralité des méthodes :

The United States government believed that the international community must undertake measures to deal with terrorism, grounded on the same humanitarian concerns that underlay laws of war. If it was possible to limit the conduct permissible to a State fighting for its survival in accordance with its right of self-defence, then surely it was possible to limit actions which, whether undertaken for base or noble goals, were not considered legal by States under international law, especially where such acts were of an international character or violated fundamental human rights¹³⁹⁵.

Les Etats-Unis rejetaient également l'idée selon laquelle il serait impossible d'agir contre les actes commis par des groupes ou individus sans agir également contre ceux commis par des états, notant que : « The world was full of problems, and if the international community refused to deal with one of them until it could deal with all of them, it would never deal with any¹³⁹⁶ ». De plus, la priorité donnée à l'action contre les actes des entités non-étatiques se justifiait par le

¹³⁹³ Rosenne expliqua ainsi qu'Israël « wished to protest most strongly against the way in which the Sixth Committee was failing to live up to its responsibilities ». Hasan, représentant de l'OLP, déclara quant à lui: [Our delegation] concurred in the view expressed by Israel that it was a pity that there had been no time for a full discussion of the item on terrorism, since that would have provided an opportunity to unmask Israel. Israel was guilty of terrorism against the people and the land of Palestine and was directly responsible for perpetuating the state of turmoil which currently existed. It was not the people of Palestine that had originated terrorism: they had been living and working in the normal way when the Zionist invaders had fallen upon them, occupied their country and driven them from their homeland. [...] The Palestinian people were well acquainted with terrorism, which they had learnt to live with. They had always resisted it by armed struggle and would continue to do so, as long as Israel occupied their homeland, denied their human rights and imposed a policy of racism and chauvinism. [...] He regretted the deaths of innocent civilians which sometimes occurred when military installations were attacked. That was a very different matter from attacking civilian targets, which Israel consistently did ». A/SR.1521.

¹³⁹⁴ A/C.6/31/SR.63.

¹³⁹⁵ A/C.6/31/SR.63.

¹³⁹⁶ A/C.6/31/SR.63.

fait que les actions des états étaient d'ores et déjà couvertes par la Charte des Nations unies et bientôt par les Protocoles I et II aux Conventions de Genève en cours de négociation, et parce que le « terrorisme » des groupes était à l'origine de tous les recours à la force:

*The conduct of States was already governed by the rules contained in the UN Charter, with its prohibition of the use of force. Where fighting nevertheless broke out, the laws of war had had great humanitarian effect and were now being revised. But new rules were not needed to inform States when use of force was permissible and when it was not. [...] The inherently indiscriminate nature of terrorism made it a threat to people everywhere. Not only was the terrorist act itself aimed at taking human lives but the reaction that such acts engendered also sometimes resulted in loss of life. Terrorism was the starting-point of a process that was likely to lead to a threat to peace, or worse*¹³⁹⁷.

Les pays non-alignés et du bloc soviétique continuaient pour leur part à affirmer qu'au cœur de la menace posée par le « terrorisme international » se trouvait au contraire le « terrorisme d'état » pratiqué par les « régimes coloniaux, racistes et d'occupation » dont notamment Israël et le régime de Prétoria. C'était lui qui était à l'origine des recours à la force de certains groupes, leurs actes ne devant pas être qualifiés de « terroristes » parce que la légitimité de la lutte pour l'autodétermination avait été reconnue par la communauté internationale et parce qu'ils étaient une forme d'autodéfense contre le « terrorisme d'état ».

II.2.2.1 Le soutien des Etats-Unis au « terrorisme » des cubain-américains

Durant cette session, le délégué cubain fit une longue présentation consacrée uniquement à ce qu'il considérait être le rôle des Etats-Unis dans le « terrorisme international » et plus spécifiquement dans toute une série d'actes « terroristes » ayant pris depuis plusieurs années pour cible les intérêts de Cuba à travers le monde, par exemple contre des ambassades cubaines, contre des compagnies aériennes cubaines et contre des bateaux de pêche cubain¹³⁹⁸. Ces actes

¹³⁹⁷ A/C.6/31/SR.63.

¹³⁹⁸ Le représentant cubain donna la liste d'actes de « terrorisme international » suivante: « On 6 April two Cuban fishing craft had been attacked by pirate boats from Florida, and the incident had resulted in the death of one fisherman and serious damage to the craft; on 22 April a bomb had been planted in the Cuban Embassy on Portugal, causing the death of two Cuban officials and completely wrecking the premises; on 5 July the Cuban mission to the United Nations had been attacked by explosives which had caused serious material losses; on 9 July a bomb had exploded in the van carrying the baggage for a Cuban Airlines flight at Kingston airport; on 10 July a bomb had exploded in the Barbados offices of British West Indian Airways, which represented the interests of Cuban Airlines in that country; on 23 July Mr Artagnan Diaz, a technician employed by the Cuban National Fisheries Institute, had been assassinated during an attempt to kidnap the Cuban Consul at Merida, Yucatan; on 9 August, two members of the Cuban Embassy in Argentina had been kidnapped, and nothing had been heard of them since; on 18 August a bomb had gone off in the offices of Cuban Airlines in Panama, causing considerable damage; on 6 October a Cuban

avaient pris leur forme la plus destructrice le 6 octobre 1976 avec l'explosion en plein vol d'un avion de ligne de Cuban Airlines ayant fait plus de 70 morts dont notamment l'ensemble de l'équipe nationale d'escrime de retour victorieux des derniers jeux olympiques. Pour Alarcon de Quesada, cette « campagne de terrorisme » impliquait très clairement les Etats-Unis notamment parce que de très nombreux membres des groupes « terroristes » avaient des liens avec la CIA¹³⁹⁹, comme notamment Orlando Bosh et Luis Posada Carriles, les deux principaux suspects dans l'affaire de l'avion de Cuban Airlines, mais aussi parce que ces groupes anti-castristes agissaient de manière très ouverte et visible à partir du territoire américain, spécifiquement la Floride, sans aucune réaction apparente du gouvernement fédéral.

The murderous gangs that had committed those acts were openly proclaiming their participation, in public statements or activities which were given disgraceful publicity in United States territory, brazenly boasting about it in publications issued freely and circulating in the United States territory and announcing in those publications the future perpetration of similar crimes. Perhaps some representatives present in the Committee room doubted that such brutal crimes could be committed with such impunity, that the organizers should openly admit that they had committed them and that nothing was being done to punish them and put an end to their misdeeds. They had so often heard United States Government spokesmen verbally condemning terrorism that they might have difficulty in appreciating the hypocrisy and cynicism. The best proof of that impunity was the photographs of those terrorists in the company of United States authorities and Latin American petty tyrants and lackeys, taken during the so-called « congress » organized in Miami by « Brigade 2056 », composed of the remaining members of the mercenary force which, under CIA organization and direction, had invaded Cuban territory and been ignominiously defeated at Playa Giron in 1961. Those photographs had been published in Miami newspapers and magazines¹⁴⁰⁰.

En conclusion de sa présentation, le délégué cubain rappela qu'en réponse notamment à l'attaque contre l'avion de Cuban Airlines, son gouvernement avait dénoncé l'accord bilatéral sur la sécurité aérienne et maritime qu'il avait signé quelques années plus tôt avec le gouvernement américain et cita les propos de Fidel Castro à ce sujet :

Cuba would never again sign any agreement of that kind with the United States until the terrorist campaign against Cuba ceased, until effective safeguards were provided against such attacks on the Cuban people, and until an end was put to the hostile and aggressive acts of the United States against Cuba¹⁴⁰¹.

Airlines aircraft had been destroyed in mid-air with 73 persons on board; on 7 November a powerful bomb had exploded in the Cuban Airline offices in Madrid ». A/C.6/31/SR.64.

¹³⁹⁹ Alarcon de Quesada déclara par exemple : « The accumulated evidence clearly showed the involvement of the United States Central Intelligence Agency. [It] trained them, taught them to make and handle bombs, and financed the activities of their terrorist groups, had supplied them with the weapons they had used and had organized the publicity for the malefactors and their activities ». A/C.6/31/SR.64.

¹⁴⁰⁰ A/C.6/31/SR.64.

¹⁴⁰¹ A/C.6/31/SR.64.

En réponse à toutes ces accusations, le représentant américain se contenta de deux phrases faisant référence uniquement à la « tragédie » du 6 octobre, niant tout rôle des Etats-Unis et qualifiant les propos de Cuba de propagande :

Speaking in exercise of the right of reply, noted that one representative had that day used the crash of a Cuban aircraft on 6 October 1976 to prop up his flimsy propaganda. The United States Government denied any involvement in the tragedy and expressed regret at the loss of life which had resulted. It had offered its support in bringing the perpetrators to justice¹⁴⁰².

Rosenstock fit par contre le silence total sur les autres actes mentionnés par Alarcon de Quesada et sur la présence et l'impunité apparente des groupes anti-castristes basés en Floride, un point sur lequel le délégué insista lui immédiatement en réponse à ces dénégations, citant notamment un long article publié quelques jours plutôt sur ce sujet dans le journal *US News and World Report* :

As the article stated, the terrorists were protected by a web of loyalty, for most of them had worked at some time or another for the United States Government, either in the Army, or as CIA operatives or FBI informants. The article went on to say that one of the refugee leaders had suggested that law enforcement officials had not found the killers because they did not want to. At a congress of one terrorist organization held in Miami, in July, detailed accounts of the organization's activities had been presented. The congress, of which he had a memorandum, had been attended by representatives of some Latin American regimes, United States parliamentarians and Miami officials. It was therefore clear that if the United States wished to act in a manner that was in keeping with its statements in international bodies, it had ample means to do so. Similarly, the international community would have ample opportunity to judge the value it should accord the words of a State that harbored and encouraged terrorists¹⁴⁰³.

II.2.2.2 Entebbe et le « terrorisme » de l'état ougandais

En cette année 1976 c'était également un acte de « terrorisme » ayant pris pour cible l'aviation civile qui servit de toile de fond à la présentation du représentant israélien et conduisit celui-ci à insister lui aussi sur le rôle d'un état dans le « terrorisme international ». Le 27 juin 1976 en effet, un avion d'Air France en partance de Tel Aviv avait été détourné par des membres du FPLP palestinien et de la Fraction Armée Rouge allemande. Après une courte halte en Libye, les pirates de l'air avaient décidé d'atterrir à Entebbe, capitale de l'Ouganda, où les preneurs d'otages savaient qu'ils pourraient compter sur le soutien du président dictateur Idi Amin. Israël refusa toute négociation et entreprit ce qui allait être une première : un assaut par un commando de forces spéciales introduites secrètement par voie aérienne sur le territoire ougandais. L'ensemble des otages furent ainsi libérés et la plupart des preneurs d'otages éliminés, un

¹⁴⁰² A/C.6/31/SR.64.

¹⁴⁰³ A/C.6/31/SR.64.

membre du commando israélien, Jonathan Netanyahu, trouvant lui la mort au cours de l'assaut. Lors de sa présentation, Allon expliqua notamment que l'intervention des forces spéciales israéliennes étaient clairement conforme au droit international puisque la responsabilité du gouvernement ougandais dans cet acte de « terrorisme international » avait été engagée dès qu'il offrit refuge aux pirates de l'air :

A distinguished French international lawyer, Professor Zorgbibe of the University of Paris, had written in the newspaper *Le Monde* that the radical new feature of the Kampala affair had been the collusion of the Government of a State Member of the United Nations with the perpetrators of a kidnapping, so that that Government became a co-perpetrator of the taking of « innocent » civilians as hostages. The complicity of the President of Uganda provided legal grounds for the Israeli action, which, conceived for the purpose of freeing Israeli and foreign nationals held in Ugandan territory with the collaboration of Ugandan authorities, met the traditional definition of « humanitarian protection. [...] There was an additional argument to justify the Israeli action: when a State became an accomplice of international criminals, the threatened State was entitled to engage in acts of self-defence. Under international law, self-defence could be resorted to not only in response to armed attack against the territory of a State, but also when such an attack was directed against the nationals of that State¹⁴⁰⁴.

II.2.2.3 « State terrorism » et « state-sponsored terrorism » : l'un va-t-il sans l'autre ?

Les accusations portées par Israël et par Cuba contre les états étant impliqués dans le « terrorisme international » prenaient pour cible des pays très différents, et divergeaient également sur un point crucial. Cuba, comme tous les pays non-alignés et du bloc soviétique, ne revendiqua en effet jamais le droit de recourir à la force armée contre les Etats-Unis, et notamment le droit de conduire des raids aériens contre certaines villes de Floride où étaient localisés les groupes « terroristes » ayant pris pour cible les intérêts cubain. Malgré ces différences, les accusations portées par l'Etat hébreu et par les pays non-alignés et du bloc soviétique étaient par contre fondées sur une logique similaire. Lorsque le délégué cubain notamment condamnait le rôle des Etats-Unis dans le « terrorisme international » parce qu'il donnait refuge à des groupes « terroristes » ou parce que ses services secrets avaient entraîné ou financé ces derniers, il s'agissait là d'accusations exactement similaires à celles portées, année après année, par Israël contre les pays arabes pour leur soutien aux groupes « terroristes » palestiniens. Pour Cuba et les pays non-alignés et du bloc soviétique, de tels actes relevaient de ce qu'ils appelaient souvent le « terrorisme d'état », un concept aux contours flous mais qui

¹⁴⁰⁴ A/C.6/31/SR.63.

incluait clairement les actes de « terroristes » engageant, directement ou indirectement, la responsabilité d'un état. Comme l'expliqua ainsi le représentant des Emirats Arabes Unis, Hammad, en décembre 1976 :

It was essential to put an end to acts committed by States directly or through paid mercenaries, including assassination, kidnapping, sabotage, and other crimes. [...] Some States believed that such acts, which involved the responsibility of States, fell within the scope of the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-Operation among States and went beyond the framework of international terrorism. Others, however, including the United Arab Emirates, thought that such acts formed part of international terrorism and should be included in the convention against terrorism. If such acts were to be stopped, they must be regarded as acts of international terrorism and rules must be established to punish the guilty within that framework, particularly since the existing rules were ineffective¹⁴⁰⁵.

Ces remarques, et notamment la critique implicite de la position défendue par les Etats-Unis selon laquelle l'existence de plusieurs instruments de droit international justifiait que l'Assemblée générale concentre ses efforts sur les actes de « terrorisme international » n'impliquant pas, directement ou indirectement, des états, étaient virtuellement identiques aux positions défendues par Israël depuis 1972 et notamment, de manière très explicite, devant le Comité Ad Hoc en 1973. Pourtant dans sa présentation de décembre 1973 consacrée à Entebbe, le délégué israélien proposa la critique suivante, et très paradoxale, du concept de « terrorisme d'état » défendu par les pays non-alignés et du bloc soviétique:

[A] diversionary tactic used since 1972 was the allegation of so-called State terrorism. Israel had argued for many years that whenever a State involved itself directly or indirectly in any internationally wrongful act, that State bore direct responsibility. That had been clearly laid down in 1970 in the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-Operation among States in accordance with the Charter of the United Nations. Thus the question clearly lay in the field of State responsibility: if a State supported acts of terror, that State incurred full responsibility under international law for its actions. Therefore the only objective of those bringing up that issue in connection with the agenda item on international terrorism was to blur the clear principle of State responsibility, or, alternatively, to detract from the responsibility of the individuals involved¹⁴⁰⁶.

Le silence des pays arabes notamment quant aux liens exacts qu'ils entretenaient avec de nombreuses organisations « terroristes » pro-palestiniennes suggérait qu'ils n'étaient pas prêts à appliquer à leurs propres actes les critères qui informaient leurs accusations contre l'Etat hébreu et donc, effectivement, qu'ils tentaient là de dissimuler leur responsabilité légale. Mais cela ne changeait en rien le fait que l'argument légal informant leurs accusations contre Israël était bel et

¹⁴⁰⁵ A/C.6/31/SR.64.

¹⁴⁰⁶ A/C.6/31/SR.64.

bien fondé sur le principe de la responsabilité des états, celle-ci étant engagée comme Allon venait de le rappeler lui-même dès qu'un état était impliqué, *directement ou indirectement*, dans un acte contraire au droit international d'un état.

Comme l'avaient écrit Mallison et Mallison, si cette logique permettait à Israël d'affirmer qu'un état était impliqué dans des actes de « terrorisme international » à cause de son implication *indirecte* dans de tels actes, par exemple à travers le soutien à des groupes « terroriste », la même logique conduisait nécessairement à la conclusion qu'un état pouvait également être impliqué dans des actes de « terrorisme » à cause de son implication *directe* dans de tels actes, par exemple à travers les recours à la force de ses forces armées, ou les actions de ses services secrets. Dit autrement, et pour utiliser un concept qui n'allait apparaître dans le discours du président Reagan qu'à la fin de son premier mandat, l'argument qui informait le concept de « state-sponsored » ou de « state-supported terrorism » était également celui qui informait celui de « state terrorism ». La seule différence entre ces deux concepts était en effet que le premier ne faisait référence qu'aux actes impliquant indirectement un état, le second faisant lui référence aux actes impliquant un état directement et indirectement, la logique au cœur même du principe de la responsabilité des états étant précisément de joindre légalement ces deux situations.

Quelques minutes plus tard, le délégué israélien rejeta les accusations pour « terrorisme d'état » portées par le délégué de l'Allemagne de l'Est en expliquant qu'elles n'avaient aucune légitimité puisque provenant d'un régime lui-même despotique et au passé historique très lourd:

The representative of the German Democratic Republic had referred to the « State terrorism » of Israel, speaking on behalf of a regime which was notorious for oppressing its nationals and had built an electrified fence and laid mines along its border to keep the population trapped within a country which had become one huge prison. He recalled his own childhood experience as an inmate of a Nazi concentration camp and said that, in the light of all that the German Nazis had done to 6 million of his brethren, he was surprised that the representative of a German State should have the audacity to say that Israel was engaging in State terrorism¹⁴⁰⁷.

Cet argument, qui faisait le silence sur le contenu même de ces accusations, n'était guère convaincant et rappelait celui tout aussi peu convaincant utilisé par de très nombreux pays non-alignés et du bloc soviétique depuis 1972 et selon lequel les accusations portées par Israël étaient inacceptables simplement parce que cet état était, selon eux, le véritable « terroriste », un argument qui en décembre 1976 prit, dans la bouche du délégué des Emirats Arabes Unis, la forme suivante : « The attitude of the Palestinian people had been, like that of any free people,

¹⁴⁰⁷ A/C.6/31/S.R. 63.

to choose the path of struggle. That *struggle against State terrorism could not be called terrorism*¹⁴⁰⁸ ».

Juste avant ces remarques, le délégué israélien avait également condamné l'autre « tactique de diversion » utilisée selon lui par les pays non-alignés et du bloc soviétique, à savoir l'idée selon laquelle la lutte contre le « terrorisme international » devrait attendre l'étude et la résolution des causes du « terrorisme international » :

One of the diversionary tactics by which the taking of effective steps against international terrorism had been blocked since 1972 was a professed interest in its underlying causes. No one objected to an examination of the causes of any pathological phenomenon, including terrorism, and such an examination was no doubt useful. But what would be thought of a physician who suspended the treatment of a cancer patient pending the identification of the causes of cancer? Why then should one await an examination of the underlying causes of terrorism, that cancer of international society, before starting to combat it¹⁴⁰⁹ ?

Il est important de noter que ces deux critiques étaient liées l'une à l'autre ou, plus précisément, dépendantes l'une de l'autre. En effet, la critique sur les « causes » du « terrorisme international » n'avait de sens que si l'on acceptait au préalable une définition très spécifique du « terrorisme international », définition qui rejetait les positions des pays non-alignés et du bloc soviétique sur le « terrorisme d'état ». Selon ces derniers en effet, c'était précisément le « terrorisme d'état » qui était l'une des « causes » majeures de ce qu'Israël et les pays occidentaux en général appelaient le « terrorisme international ». Etudier et lutter contre les « causes » du « terrorisme international » revenait donc à étudier et lutter contre le « terrorisme d'état », à savoir contre la pire forme du fléau. Il était donc, si l'on accepte cette définition, absurde d'affirmer que la lutte contre les « causes » du « terrorisme international » représenterait une diversion dans la lutte contre celui-ci.

Résumant bien l'état de ces désaccords sur le sens à donner au concept de « terrorisme », le représentant du Chili déclara :

The basic problem in finding a definition lay in the fact that from it must derive the various measures to deal with international terrorism. Each State wished to condemn those acts which it itself regarded as acts of terrorism. *Some States tried to include in the concept of International Terrorism all possible acts by foreign adversaries, national dissidents or exiles which they found it convenient to regard as such for the purpose of maintaining the Status Quo. Other States tried to reject definitions which could be translated into legislation that could affect their national sovereignty. Finally, other States deliberately excluded from their definition of terrorism aspects such as wars of liberation and guerrilla warfare*¹⁴¹⁰.

¹⁴⁰⁸ A/C.6/31/SR.64.

¹⁴⁰⁹ A/C.6/31/SR.64.

¹⁴¹⁰ A/C.6/31/SR.63.

Le 10 décembre 1976, un groupe composé de l'Algérie, l'Égypte, l'Inde, l'Indonésie, la Libye, le Nigéria, le Sri Lanka, l'Ouganda, le Yémen, la Yougoslavie et le Zaïre proposa un texte de résolution identique, pour l'essentiel, à celui de la résolution 3034 adoptée en 1972. 86 pays membres votèrent pour, 24 s'abstenant et 8 (dont les États-Unis et Israël) votant contre¹⁴¹¹. Quelques jours plus tard, l'Assemblée générale adopta à son tour ce texte, qui devint la Résolution 31/102, par 100 voix pour, 27 abstentions et 9 voix contre.

II.2.3 La Convention sur les prises d'otages (1977)

En parallèle de ces débats sur le « terrorisme international », à l'initiative de l'Allemagne de l'Ouest et suite à une série de détournements aériens dont notamment celui ayant pris fin sans aucune victime civile suite à l'intervention des forces spéciales israélienne à Entebbe, le Comité Légal puis l'Assemblée générale décidèrent en décembre 1976 d'élaborer un texte de convention visant à lutter contre les prises d'otages. Incapable de s'accorder sur le sens à donner au « terrorisme » et donc sur une approche globale du problème, la communauté internationale privilégia ainsi à partir de 1976 une approche au cas par cas. Anne-Marie Slaughter et William Burke-White écrivent à ce propos :

A piecemeal approach ensued, by which specific types of terrorism – aircraft hijacking, crimes against protected persons, and hostage taking – became the subjects of separate multilateral treaties. The purpose of these treaties was to define a specific crime to require States-Parties to punish the crime through domestic legislation, and to agree to a principle of prosecution or extradition with regard to alleged offenders¹⁴¹².

En ratifiant ces traités internationaux¹⁴¹³, chaque état s'engageait à prendre des mesures spécifiques, comme par exemple incorporer le crime en question dans son système judiciaire national ou accepter que de tels crimes soient soumis au principe de la juridiction universelle.

¹⁴¹¹ A/C.6/31/SR.70. Les autres pays ayant voté contre étaient: Australie, Belgique, Canada, Japon, Pays-Bas et Royaume-Uni.

¹⁴¹² Anne-Marie Slaughter and William Burke-White, « An International Constitutional Moment » *Harvard International Law Review* 43 1 (Winter 2002): 10. Voir aussi, par exemple: John F. Murphy, « Legal Controls and the Deterrence of Terrorism: Performance and Prospects » *Rutgers Law Journal* 13 (date): 471; Cassese, « The International Community's "Legal" Response to Terrorism » 592.

¹⁴¹³ La Convention Internationale contre les Prises d'Otages et la Convention sur la Protection Physique des Matériaux Nucléaires en 1979, la Convention pour la Suppression des Actes Illégaux contre la Sécurité de la Navigation Maritime en 1988, la Convention sur le Marquage des Explosifs Plastiques en 1991, la Convention Internationale pour la Suppression des Attentats Terroristes à l'Explosif en 1997 et la Convention International pour la Suppression du Financement du Terrorisme en 1999.

Ces traités suivaient tous le principe fondamental du *aut dedere aut judicare*, chaque état signataire ayant l'obligation, soit d'extrader tout suspect se trouvant sur son territoire, soit de le poursuivre devant ses propres tribunaux¹⁴¹⁴.

Les débats qui eurent lieu en 1977 au sein du Sixième Comité confirmèrent l'étendue des désaccords entre les divers pays membres de l'Assemblée générale. Rosenstock, qui représenta les Etats-Unis devant le Sixième Comité au cours des deux décennies suivantes, applaudit l'existence de multiples conventions internationales, soumit à nouveau à l'étude le projet de convention élaboré par sa délégation en 1972 et, à l'intention des pays non-alignés, déclara : « Apparently the US draft convention contained in document L.650 had not been understood, for it contained no provision that might inhibit the struggle for equal rights and self-determination¹⁴¹⁵ ».

Le représentant américain rejeta également l'idée selon laquelle la communauté internationale devrait concentrer son action sur les recours à la force des états, expliquant :

There seemed to be a desire to ignore the substantial body of existing law that dealt with limitations on State action. The law prohibiting activity by States of the kind complained of was clearly set forth in the Charter as well as in the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations¹⁴¹⁶.

Les désaccords sur le sens à donner au concept de « terrorisme international » demeuraient donc inchangés. Israël notamment continuait à accuser les Palestiniens et les états arabes d'être au cœur de la « menace terroriste », les pays non-alignés et du bloc soviétique affirmant eux que c'était avant tout contre le « terrorisme » d'Israël et de l'Afrique du Sud que les efforts de l'Assemblée générale devaient se porter (voir annexe N°1, « Les débats sur le « terrorisme international » devant l'Assemblée générale, 1973-1979 », CD joint). Le 16 décembre, le Sixième Comité accepta par 91 voix pour, 28 abstentions et 9 voix contre (dont les Etats-Unis et Israël), un texte essentiellement identique à la résolution de 1972. Quelques jours plus tard l'Assemblée générale adopta ce texte sans vote, donnant naissance à la Résolution 32/157.

¹⁴¹⁴ Daniel O'Donnell, « International treaties against terrorism and the use of terrorism during armed conflict and by armed forces », *International Review of the Red Cross* 864 (December 2006): 856-857.

¹⁴¹⁵ A/C.6/32/SR.54.

¹⁴¹⁶ A/C.6/32/SR.54.

II.2.4 Vers une condamnation de « tous les actes de terrorisme international » (1979)

Du 19 mars au 6 avril 1979, les débats reprirent au sein du Comité Ad Hoc, bénéficiant notamment d'une étude réalisée par le Secrétariat Général sur la base de lettres envoyées par l'ensemble des pays membres¹⁴¹⁷, les Etats-Unis suggérant à cette occasion que leur projet de convention forme la base des travaux du Comité Ad Hoc lors de la session à venir¹⁴¹⁸. Devant le Comité Ad Hoc le représentant américain, Wilson, rappela que son pays continuait à rejeter la notion selon laquelle une stratégie de lutte contre le « terrorisme international » ne pouvait être élaborée tant que l'étude de ses « causes » n'avait pas été menée à son terme, une telle décision ne pouvant que retarder la prise de mesures concrètes et revenant selon lui à soutenir la notion selon laquelle « domestic laws against murder should await the identification and elimination of the causes of murder¹⁴¹⁹ ».

En avançant un tel argument, Wilson défendait une position diamétralement opposée à celle annoncée par Bush le 10 septembre 1972 lorsqu'il affirma que toute résolution sur la situation au Moyen-Orient se devait, sous peine de *veto* américain, d'être équilibrée et donc mentionner des causes tout autant que des effets. Cet argument n'avait de sens que dans un contexte où les positions des pays non-alignés et du bloc soviétique sur le « terrorisme d'état » étaient rejetées. Pour ces derniers en effet, et pour reprendre l'analyse avancée par Wilson, les actes des groupes pro-palestiniens par exemple n'étaient pas des meurtres mais bien plutôt des recours à la force légitimes en réponse à des meurtres commis par un état. C'étaient ces derniers qui étaient la « cause » majeure de l'ensemble de ces violences, et il était donc légitime, dans le cadre de la lutte contre le meurtre, de concentrer les efforts de la communauté internationale sur les meurtres étatiques.

Les Etats-Unis répétèrent également que les discussions sur le « terrorisme international » devaient traiter des méthodes indépendamment de la question de la légitimité des objectifs visés¹⁴²⁰ puis, ayant réaffirmé ce principe en des termes généraux, Wilson le défendit dans le cas

¹⁴¹⁷ A/AC.160/4.

¹⁴¹⁸ A/AC.160/4.

¹⁴¹⁹ A/AC.160/SR.7.

¹⁴²⁰ La délégation américaine expliqua ainsi que « *The subject of international terrorism has [...] nothing to do with the question of when the use of force is legitimate in international life* ». A/AC.160/4.

précis des conflits de libération nationale:

His delegation did not believe that there was any contradiction in expressing support for the principle of self-determination and calling for measures to end international terrorism. The US had repeatedly affirmed its commitment to the principle of self-determination and did not feel that its equally strong commitment to the right of individuals to life, liberty and security of person constituted disregard for that principle. By the same token, the right of nations to defend themselves was not in conflict with the humanitarian laws of war which States were bound to observe. If States were restricted by humanitarian concerns, the same should apply to groups and individuals¹⁴²¹.

Enfin, le délégué américain confirma que la convention élaborée par les Etats-Unis se concentrait sur un nombre très restreint d'actes exportant le « terrorisme » en dehors des frontières d'un conflit donné, et ne couvrait donc ni les actes commis dans le cadre de « conflits de libération » ni ceux dans lesquels un état était impliqué :

[An] obstacle to progress on the elimination of international terrorism had been *the argument that it was not possible to proceed against individuals who terrorized others without taking action against Governments which « terrorized » individuals through repressive policies. There were too many injustices in the world for it to be possible to condition the solution of one of them upon the solution of all of them. Moreover, an established body of rules governing the conduct of States already existed, e.g. The UN Charter, the Definition of Aggression and the Universal Declaration of Human Rights. It was necessary now to formulate rules applicable to individual action. [...] In 1973, the US had circulated a draft convention designed to inhibit the export of terrorism to countries which were not parties to a conflict. The draft convention had been worded in such a way as to avoid any interference with the right of self-determination. [...] A convention with that focus would cover many of the recent acts of international terrorism and at the same time would not affect the right of self-determination; it would essentially follow the provisions of the Hague, Montreal and Tokyo Conventions for the protection of civil aviation*¹⁴²².

II.2.4.1 Vers un fragile consensus ? (Avril 1979)

Le 28 février 1979, le Secrétariat Général publia un rapport contenant une analyse longue de 7 pages consacrée à la question de la définition du « terrorisme international », qui indiquait que les pays non-alignés et du bloc soviétique continuaient à défendre une conception de la menace bien différente de celle de l'ensemble des pays occidentaux. Elle confirmait également que de très nombreux pays, comme par exemple les Etats-Unis, le Sénégal, la Syrie, l'Afghanistan ou les Emirats Arabes Unis, étaient en accord sur un aspect central du concept de « terrorisme international », à savoir qu'il s'agissait d'actes prenant pour cible des populations civiles ou innocentes :

¹⁴²¹ A/AC.160/SR.7.

¹⁴²² A/AC.160/SR.7. Lors des travaux du Comité Ad Hoc, les Etats-Unis réitérèrent leur proposition d'une telle Convention dans le document de travail suivant : A/AC.160/WGR.3.

*The loss of innocent human lives, the causing of serious bodily harm and the jeopardizing of fundamental freedoms were important components appearing separately or jointly in the definition or conception of international terrorism advanced by several Governments.[...] The Government of Venezuela, commenting on the diversity of opinions expressed during the 1977 session of the Ad Hoc Committee on International Terrorism, observed that an open and honest dialogue should make it possible to reconcile the various viewpoints. There was a common element among delegations, it added, since all condemn acts of terrorism which endangered innocent lives and that should provide the basis, it further observed, for the report containing the Committee's recommendations to the General Assembly*¹⁴²³.

Malgré cela, cette étude notait que les désaccords au sein de la communauté internationale demeuraient profonds, notamment sur la question du « terrorisme d'état » :

Some Governments, in particular those of Democratic Yemen, Senegal, Syrie, and the United Arab Emirates, held the view that a definition of terrorism should include the notion of State Terrorism. In this connection it was recalled by the Government of Senegal that [Resolution 2625] provided that every State has the duty to refrain from organizing or encouraging the organization of irregular forces or armed bands for incursion into the territory of another State, and to refrain from / organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another State or acquiescing in organized activities within its territory directed towards the commission of such acts. The same Government stressed that these kinds of threat against the sovereignty, independence and integrity of small countries that are militarily weak were basic forms of State terrorism, which constituted the most serious threat to world peace and security¹⁴²⁴.

En avril 1979 le Comité Ad Hoc élaborera, grâce aux efforts de pays comme l'Inde ou la Yougoslavie, un texte de recommandations très différent des résolutions qui avaient été adoptées depuis 1972 et dans lequel on pouvait lire que « The General Assembly *unequivocally condemns all acts of international terrorism* which endanger or take human lives or jeopardize fundamental freedoms¹⁴²⁵ ». Le troisième paragraphe de ce texte demandait aux pays membres de contribuer à l'élimination progressive des causes du « terrorisme international », le quatrième reprenait les passages de la Résolution 2625 rappelant aux états de s'abstenir de soutenir ou participer à des actes « terroristes¹⁴²⁶ », ce texte proposant également que les causes du fléau soient prises en compte par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité¹⁴²⁷.

¹⁴²³ A/AC.160/4. Devant le Comité Ad Hoc, le représentant du Vénézuéla nota lui aussi qu'il existait « a common element among delegations [...] : *all condemn acts of terrorism which endangered innocent lives.* » Selon lui, ce consensus devait être une source d'optimisme: « an open and honest dialogue should make it possible to reconcile the various viewpoints [and] should provide the basis [...] for the report containing the Committee's recommendations to the General Assembly. » A/AC.160/4.

¹⁴²⁴ A/AC.160/4.

¹⁴²⁵ A/AC.160/SR.19.

¹⁴²⁶ « States should refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another State, or acquiescing in organized activities within their territory directed towards the commission of such acts. » A/AC.160/SR.19.

¹⁴²⁷ « *That in order to contribute to the elimination of the causes and problem of international terrorism, the*

L'ensemble de ces recommandations et en particulier la condamnation de « tous les actes de terrorisme international mettant en danger les vies humaines » furent considérées comme représentant un progrès substantiel dans la recherche d'un consensus et furent applaudis par l'immense majorité des pays membres. Rosenstock affirma ainsi le 1^{er} octobre 1979 qu'il s'agissait là d'un succès remarquable lorsqu'on le comparait à l'absence complète de résultats des sessions précédentes, puis déclara que l'Assemblée générale devait continuer à privilégier son approche au cas par cas et abandonner sa quête d'une définition abstraite acceptée par tous, un objectif clairement hors d'atteinte au niveau international :

As to how the international community could manifest its concern with regard to the problem of international terrorism, it did not seem to him to be prudent to focus on an abstract definition, since experience had shown that at that level it was almost impossible to arrive at a consensus. When, however, attention was focused on specific acts or a series or category of specific acts, it was possible to find common ground¹⁴²⁸.

Confirmant l'isolement et le caractère extrême des positions d'Israël, Rosenne fut non seulement le seul représentant à ne pas applaudir le texte produit par le Comité Ad Hoc mais il proposa même une critique féroce des travaux de ce dernier, déclarant par exemple:

In the voluminous documentation of the UN, the reports submitted by the Ad Hoc Committee on International Terrorism – a curious name, as though the idea was to encourage international terrorism – would rank among the more amazing, more sterile and more peculiar of the intellectual efforts made in the UN¹⁴²⁹.

II.2.4.2 Les désaccords sur la définition du « terrorisme » ont raison du consensus (dec 1979)

La liste de recommandations adoptée par le Comité Ad Hoc n'allait cependant pas survivre aux différences profondes séparant les pays non-alignés et du bloc soviétique des pays occidentaux. Ainsi, début décembre un groupe de pays non-alignés¹⁴³⁰ proposa un texte reprenant ces recommandations mais auquel avait été ajouté le paragraphe contenu dans toutes les résolutions précédentes condamnant les « actes terroristes des régimes coloniaux, racistes et étrangers », une décision qui selon l'explication qu'en donna le représentant de la Tanzanie au

General Assembly and the Security Council pay special attention to all situations that may give rise to international terrorism, including, inter alia, colonialism, racism and situations involving alien occupation, and may endanger international peace and security, with a view to the application, where feasible and necessary, of the relevant provisions of the Charter of the United Nations, including Chapter VII thereof. » A/AC.160/SR.19.

¹⁴²⁸ A/C.6/34/SR.7.

¹⁴²⁹ A/C.6/34/SR.10.

¹⁴³⁰ L'Afghanistan, l'Algérie, le Benin, la Guinée, l'Inde, la Libye, le Maroc, le Mozambique, le Niger, la Tunisie, l'Ouganda, la Tanzanie, le Vénézuéla, la Yougoslavie, le Zaïre et la Zambie.

nom des sponsors de ce texte avait eu pour objectif d'apporter plus d'équilibre au texte précédent:

The operative paragraphs were based on the recommendations in paragraph 118 of the report of the Ad Hoc Committee [...] except for paragraph 4, which was based on General Assembly Resolution 32/147. Paragraphs 3 and 4, when considered together, made the draft resolution a balanced one¹⁴³¹.

Cette décision fut critiquée par de nombreux états occidentaux, Rosenstock affirmant que de telles modifications de dernière minute à un texte ayant conduit à un rare consensus posait un problème de procédure des plus sérieux¹⁴³². Puis, après avoir confirmé le soutien de son pays à la plupart des provisions de ce texte, et notamment au paragraphe 3 condamnant « tous les actes de terrorisme international », le représentant américain ajouta :

Paragraph 4 raised questions which were outside the competence of the Ad Hoc Committee and were not covered by the agenda item. Furthermore, it was wrong to single out colonial, racist and alien regimes while ignoring other regimes throughout the world whose repressive acts caused at least as much suffering. The right to self-determination was important, but it was not the only human right for which men had fought. His delegation could not support the draft resolution because of its selective nature¹⁴³³.

Devant le Comité Légal le 4 décembre 1979, 96 pays votèrent pour ce nouveau texte¹⁴³⁴, 20 décidant de s'abstenir, essentiellement les pays d'Europe de l'Ouest et les Etats-Unis, Israël étant le seul pays à voter contre¹⁴³⁵. Le 17 décembre, l'Assemblée générale réunie en séance plénière vota à son tour, approuvant la Résolution 34/145 par 118 voix pour et aucune contre, Israël ayant décidé cette fois, comme l'ensemble des pays occidentaux, de s'abstenir¹⁴³⁶, ce vote étant suivi des désormais habituelles accusations croisées pour « terrorisme » entre Israël et plusieurs pays arabes. (Voir annexe N°1, « Les débats sur le « terrorisme international » devant l'Assemblée générale, 1973-1979 », CD joint).

¹⁴³¹ A/C.6/34/SR.57.

¹⁴³² Rosenstock expliqua: « The draft resolution raised questions regarding *the efficacy of the working methods of the United Nations*. His delegation felt that it was *a breach of good faith* for States members of a Committee to participate in the elaboration of a consensus and *then decline to adhere to the balance that had been struck*. » A/C.6/34/SR.59.

¹⁴³³ A/C.6/34/SR.59.

¹⁴³⁴ A/C.6/34/L.20.

¹⁴³⁵ A/C.6/34/SR.59. Les autres pays s'étant abstenus étaient le Guatemala, la Sierra Leone, le Canada et la Turquie.

¹⁴³⁶ A/34/PV.105. Les 21 pays s'étant abstenus furent donc les pays d'Europe de l'Ouest, le Guatemala, le Sierra Leone, le Canada, la Turquie, les Etats-Unis et Israël.

II.2.5 Les enjeux contradictoires de l'approche américaine (1972-79)

Les Etats-Unis, dès le tout début des débats en septembre 1972, avaient mis l'accent sur la nécessité de prendre des mesures concrètes et donc, pour ce faire, de continuer le mouvement de ratification des conventions internationales déjà existantes, de travailler à l'élaboration de nouveaux traités couvrant eux aussi des actes bien spécifiques et enfin, à travers leur propre projet de convention, d'agir contre un type très restreint d'actes « terroristes » qui exportaient la violence en dehors des frontières du conflit d'origine. A la fin des années 1970 deux nouvelles conventions avaient ainsi vu le jour, la Convention Internationale contre les Prises d'Otages et la Convention sur la Protection Physique des Matériaux Nucléaires. Comme le note Peterson,

The General Assembly has addressed international terrorism in two ways: by developing a normative framework that defines terrorism as a common problem and by encouraging concerted government action to develop more particular international and national legal rules for dealing with terrorists¹⁴³⁷.

En 1979, l'Assemblée générale avait fait un pas en avant dans le développement d'un tel cadre normatif en condamnant pour la première fois « tous les actes de terrorisme international », mais comme l'indique la décision des pays non-alignés de réintroduire dans le texte de résolution le paragraphe condamnant les « actes terroristes » des régimes coloniaux, racistes et étrangers cette condamnation de « tous les actes de terrorisme international » ne signifiait aucunement qu'il existait désormais un accord quant à la définition du concept de « terrorisme international » et donc quant à la façon dont cette condamnation devait être interprétée. En novembre 1972 déjà le Président du Comité Légal avait souligné cette difficulté et en avait conclu :

The most difficult question remains, for the time being, that of defining the concept of international terrorism, a phenomenon which all delegations are in principle prepared to condemn but which appears impossible to condemn in general terms without identifying it more precisely. It therefore seems to me that it would be a good idea for the Sixth Committee to focus its discussions during this session on the problem of defining international terrorism and on the question of the procedure and organ which the United Nations should select to take the study of that phenomenon a stage further¹⁴³⁸.

S'exprimant devant l'American Society of International Law, John Norton Moore, conseiller aux

¹⁴³⁷ Peterson, « Using the General Assembly » dans Boulden and Weiss, Ed., *Terrorism and the UN : Before and After September 11*.

¹⁴³⁸ A/C.6/L.866.

questions de droit international auprès de l'Office of the Legal Adviser (OLC) du Département d'Etat, avait déclaré en 1973:

The draft convention does not seek to define « terrorism » or to deal with all acts which some might call « terroristic. » Unfortunately, one man's « terrorism » may be another man's « heroism. » Rather, the convention focuses on the common interest of all nations in preventing the spread of violence from countries involved in civil or international conflict to countries not parties to such conflict. In this sense it is a modern adjunct to the laws of neutrality which have as a principal purpose the limitation of conflict to the immediate belligerents when the conflict itself cannot otherwise be avoided¹⁴³⁹.

Ainsi, et comme Bennett l'avait déclaré explicitement lui aussi, le projet de convention américain ne se proposait aucunement de couvrir tous les actes pouvant être considérés comme terroristes. Entre 1972 et 1979, les représentants américains ne s'exprimèrent pas une seule fois sur la question de la définition du concept de « terrorisme international » et il était donc bien difficile de déterminer comment les Etats-Unis le définissaient et quelle était notamment leur position quant au concept de « terrorisme d'état ». Néanmoins, les propos de Norton Moore confirmèrent que l'inclusion ou l'exclusion de tels ou tels actes de la convention américaine ne faisaient que refléter la décision américaine de traiter en priorité un type d'actes de « terrorisme international » très précis et ne signifiait aucunement que les actes non couverts n'étaient pas, eux, des actes de « terrorisme international ». Les déclarations du conseiller légal américain indiquèrent également que les Etats-Unis n'étaient apparemment aucunement opposés à ce que la terminologie du « terrorisme » soit utilisée en référence à de nombreux actes impliquant des états :

By not covering all types of international terrorism, we do not mean to imply that all acts not covered are permissible. We are merely trying to concentrate, as an urgent first step, on those categories of international terrorism which present the greatest current threat and which have received the least attention. Many other kinds of terrorist acts, particularly the involvement of States in assisting terrorist groups or deliberate attacks on civilian populations as such, are already illegal under international law. They will remain illegal, wholly apart from the new convention. In fact, the convention specifically affirms the obligation of all states under the UN Charter and under the regimes of human rights for settings of armed conflict¹⁴⁴⁰.

A en croire le conseiller légal de l'OLC, le soutien donné par un état à des groupes « terroristes » ainsi que des attaques directes d'un état contre des populations civiles étaient contraires au droit international et relevaient également du « terrorisme », une position qui semblait donc très

¹⁴³⁹ John Norton Moore, « Toward Legal Restraints on International Terrorism » *American Society International Law Proceedings* 67 (1973): 91.

¹⁴⁴⁰ Moore, « Toward Legal Restraints on International Terrorism » 93.

proche de celle mise en avant pas les pays non-alignés et du bloc soviétique.

En décembre 1979, par contre, Rosenstock expliqua que les états ne pouvaient pas voter pour une résolution qui condamnait les « actes terroristes des régimes coloniaux, racistes et étrangers » car le paragraphe 4 « raised questions which were outside the competence of the Ad Hoc Committee and were not covered by the agenda item ». Ce faisant, le représentant américain suggérait donc que les actes mentionnés dans ce paragraphe, et qui selon la majorité des états membres relevaient du « terrorisme d'état », n'avaient pas leur place dans des débats, une position profondément différente de celle défendue jusque là pour les Etats-Unis. Pour la première fois en effet, un représentant américain semblait là donner une indication sur la manière dont les Etats-Unis définissaient le « terrorisme international », une définition qui excluait donc apparemment les actes « terroristes » commis par les régimes racistes, coloniaux et étrangers. Cette remarque n'avait cependant pas été accompagnée d'arguments permettant de mieux déterminer les contours exacts de la définition du « terrorisme international » défendue pour les Etats-Unis¹⁴⁴¹.

Jusque-là l'argument américain avait été de dire que le droit international couvrait la totalité des actes impliquant, directement ou indirectement, des états, la priorité devant donc être donnée à la lutte contre les actes non couverts par le droit international. L'exclusion des actes « terroristes » des régimes racistes, coloniaux et étrangers était-elle fondée sur une logique similaire et signifiait-elle donc que la définition américaine du « terrorisme international » excluait la totalité des actes impliquant, directement ou indirectement, des états ? Si tel était le cas, considéraient-ils donc que la prise d'otages à l'ambassade américaine à Téhéran n'était pas un acte de « terrorisme international » puisque d'après la Cour internationale de justice cet acte avait engagé, depuis le discours de Khomeini du 17 novembre 1979 annonçant son soutien à cette action, la

¹⁴⁴¹ Les propos du représentant du Royaume-Uni en décembre 1979 avaient suggéré qu'il acceptait la validité du concept de « terrorisme d'Etat » mais considérait, comme le représentant américain, que les débats sur le « terrorisme international » n'étaient pas le contexte dans lequel cette question devait être posée et étudiée. Il maintint par contre lui aussi le flou complet sur la manière dont le Royaume Uni définissait le concept de « terrorisme international ». Fifoot déclara ainsi: « The Sixth Committee should be careful not to encroach on other organs of the GA which were actively working in various fields. The debate in the Sixth Committee had covered a wide range of items such as the use or threat of force and aggression, the law of war and the protection of the victims of war, self-determination and apartheid, colonialism and foreign domination, and State terrorism. Much was continually being said on all those topics within the United Nations. Those who concentrated on the problem of State terrorism should consider the relevance of the human rights régime of the United Nations to State terrorism. Various UN bodies, such as the Human Rights Committee and the Commission on Human Rights, were active in fighting established patterns of violations of human rights by States. There was also a current proposal in the Third Committee for a High Commissioner for Human Rights, which would certainly strengthen the possibility of UN intervention against State terrorism. » A/C.6/32/SR.57

responsabilité de l'Etat iranien ? Le président Carter avait-il donc eu tort de continuer, après cette date, de recourir à la terminologie du « terrorisme » pour décrire un acte d'un état ?

Sur tous ces points, il existait un flou complet quant à la position exacte des Etats-Unis, une situation dont il est difficile de croire qu'elle n'ait pas été voulue par l'exécutif, ce dernier ayant non seulement maintenu le silence le plus complet, depuis 1972 quant à la nature de la définition du « terrorisme » mais ayant également répété, année après année, son opposition à l'idée selon laquelle l'Assemblée générale devrait continuer ses efforts en vue d'arriver à une définition claire du « terrorisme international ». A ces zones d'ombres majeures quant à la position américaine sur la question du « terrorisme » des états s'ajoutait le flou qui régna, tout au long des années 1970, quant à la position exacte des Etats-Unis sur le sujet de la légitimité des recours à la force par les mouvements de libération nationale.

Dès le début des débats en septembre 1972, ils avaient insisté sur le fait que leur convention ne couvrait que des actes exportant le « terrorisme » en dehors de leur conflit d'origine et affirmé que rien dans l'approche américaine ne remettait donc en cause le droit à l'autodétermination.

En 1972 puis 1973, Bennett limita toujours ces déclarations à la première partie de cette proposition, parlant du droit ou des aspirations à l'autodétermination sans jamais faire référence au sujet du recours à la force. En 1976 puis en 1979, Leigh et Wilson proposèrent un parallèle avec les limites imposées aux méthodes utilisées par les états même lorsqu'ils agissaient en légitime défense, une formulation qui semblait suggérer que les groupes ou mouvements de libération nationale avaient eux aussi parfois le droit de recourir à la force¹⁴⁴², Rosenstock étant ainsi le seul délégué américain à y faire une référence explicite lorsqu'il expliqua que la convention américaine « *contained no provision that might inhibit the struggle for equal rights and self-determination*¹⁴⁴³ ».

Une analyse se limitant aux déclarations des délégués américains devant le Sixième Comité, un contexte d'énonciation protégé, ne permet donc pas de déterminer avec certitude la nature de la position américaine sur cette question. Une analyse des déclarations des délégués américains

¹⁴⁴² A/C.6/31/SR.63.

¹⁴⁴³ A/C.6/32/SR.54. Pour ce qui était des actes au caractère « international » couverts par leur convention par contre, les Etats-Unis étaient clairs et faisaient la différence entre cibles civiles et militaires. Comme l'expliqua Moore: « The act must not be committed either by or against a member of the armed forces of a state in the course of military hostilities. [...] This third requirement also limits coverage to attacks against civilians and other innocent persons. This limitation parallels the general consensus in the law of war that it is impermissible deliberately to attack civilians. » Moore, « Toward Legal Restraints on International Terrorism » 92.

devant le Comité Spécial et le Troisième Comité, des contextes d'énonciation plus ouverts et multidirectionnels, durant les débats sur la définition du concept d'agression et sur l'auto-détermination, permet quant à elle de conclure très clairement que les Etats-Unis, en proposant leur convention, n'avaient, certes, aucunement l'intention de remettre en cause le droit à l'autodétermination mais continuaient par contre à rejeter le droit des mouvements de libération nationale à recourir à la force armée (Voir annexe N° 17, « Les débats sur la définition du concept d'agression et sur l'auto-détermination et la position américaine sur la légitimité du recours à la force des mouvements de libération nationale »).

Appréhendée au niveau non pas seulement des déclarations des délégués américains devant le Sixième Comité mais également de leurs collègues devant le Comité Spécial et le Troisième Comité, la position américaine pouvait être résumée de la manière suivante : les Etats-Unis n'avaient pas l'intention d'utiliser la lutte contre le « terrorisme international » pour délégitimer les actes commis par les mouvements de libération nationale, mais ils continuaient à considérer tous les recours à la force de ces groupes comme étant contraires au droit international. Dans le même temps, leur silence complet sur la question semblait indiquer qu'ils continuaient, comme lors des débats sur la Résolution 2625, de défendre l'idée selon laquelle les puissances coloniales avaient, elles, le droit de recourir à la force contre les mouvements de libération nationale. Ainsi, la position des Etats-Unis face à la question de l'Apartheid par exemple n'était pas simplement, comme l'avait suggéré Bennett fin 1972, qu'une solution viendrait « avec le temps » mais bien plutôt que durant ce laps de temps plus ou moins long les Etats-Unis continueraient à considérer que les recours à la force de l'ANC étaient contraires au droit international tandis que ceux du régime de Prétoria ne l'étaient pas.

L'opposition des Etats-Unis à la poursuite des discussions sur la définition du « terrorisme international » prit ainsi place dans un contexte où les positions américaines sur la question du « terrorisme d'état » et des recours à la force par les mouvements de libération nationale étaient très peu claires. Cette opposition à tout effort définitionnel était également significative parce qu'elle venait en parallèle ou en complément d'une défense fervente d'une approche de la lutte contre le « terrorisme international » au cas par cas, l'effet cumulé de ces deux positions étant loin d'être neutre. En effet, les seuls actes couverts par ces conventions internationales étaient des actes commis par des entités non-étatiques, la lutte contre le « terrorisme international » devenant donc dans la pratique une lutte contre les seuls actes commis par des entités non

étatiques.

Rosenstock avait bien eu raison de noter, en décembre 1979, que l'inclusion du paragraphe 4 rendait le texte de résolution sélectif puisqu'il contenait désormais une condamnation d'ordre général de « tous les actes de terrorisme internationale » accompagnée d'une condamnation qui, elle, ciblait un groupe spécifique d'états, les « régimes coloniaux, racistes et étrangers ». Mais en l'absence d'une définition claire et acceptée par tous du « terrorisme international », dans le contexte de l'élaboration de conventions internationales ne couvrant que des actes commis par des entités non-étatiques, l'absence du paragraphe 4 conduisait elle aussi à une approche profondément sélective. Cette dynamique est analysée par Mallison et Mallison suite aux débats de Munich, et ne fit que se confirmer durant le reste de la décennie :

The draft has been accompanied with disclaimers that a definition of terrorism is intended. Its clearest feature, however, is a narrow definition which excludes any acts by governments as well as any acts which are not directed against governments¹⁴⁴⁴.

II.3 Les effets cumulés de l'approche américaine devant le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale

Cette analyse à plusieurs niveaux du discours américain sur le « terrorisme » à l'Assemblée générale doit également être mise en relation avec celui que ses représentants défendirent dans un contexte d'énonciation lui aussi public, multidirectionnel et exposé mais où ils pouvaient, grâce à leur droit de veto, exercer un contrôle beaucoup plus fort, le Conseil de sécurité.

Entre 1972 et 1979, les représentants israéliens défendirent devant le Conseil de sécurité des positions exactement identiques à celles qu'ils défendirent devant le Sixième Comité, et affirmèrent notamment avoir le droit de recourir à la force armée afin de se défendre contre le « terrorisme » des groupes palestiniens recevant le soutien des états arabes. De la même manière, lors de ces débats le discours mis en avant par les pays non-alignés et du bloc soviétique était absolument le même que celui qu'ils développèrent lors des débats de l'Assemblée générale. Ils affirmèrent notamment que les actes commis par des organisations non-étatiques ne pouvaient en aucun cas justifier le recours à la force armée contre des états leur ayant supposément apporté de l'aide, et surtout que les recours à la force israéliens, qui étaient selon eux à l'origine de l'ensemble de la violence au Moyen-Orient, devaient être condamnés comme relevant du

¹⁴⁴⁴ Mallison, Jr. and Mallison, « The Concept of Public Purpose Terror in International Law... » 16.

« terrorisme d'état ».

Les Etats-Unis étaient ainsi le seul pays à défendre, en fonction du forum devant lequel ils s'exprimaient, des positions différentes sur la question du « terrorisme international ». A l'Assemblée générale, les Etats-Unis souhaitaient donner la priorité à la lutte contre un nombre d'actes de « terrorisme international » très limité, à savoir les actes commis par des groupes ou individus et exportant la violence à l'extérieur des frontières de leur conflit d'origine. La convention américaine ne couvrait donc pas les actes commis dans le cadre de conflits de libération nationale, ceux-ci restant confinés à des limites géographiques étroites, ni les actes commis par les forces armées d'un état, ceux-ci étant déjà couverts par le droit international. Le fait qu'ils ne soient pas couverts par cette convention ne signifiait aucunement que les Etats-Unis ne considéraient pas certains de ces actes comme contraires au droit international, ou comme relevant du « terrorisme international », mais bien plutôt qu'afin de parvenir à un consensus et à des mesures pratiques collectives les Etats-Unis avaient volontairement choisi de ne s'attaquer en premier lieu qu'à un nombre très limité d'actes de « terrorisme international ».

Au Conseil de sécurité, lorsqu'Israël recourait à la force armée contre ses voisins arabes les Etats-Unis affirmaient qu'une approche globale était indispensable. Il était impossible de condamner les effets sans en condamner les causes, la cause ultime de toutes les violences étant, dans le cadre du conflit au Moyen-Orient, le « terrorisme » des groupes qui, avec le soutien de nombreux états, attaquaient Israël. Quelles que soient les méthodes utilisées par Israël, par exemple le détournement d'un avion de ligne par son armée de l'air, celles-ci étaient toujours présentées comme étant une réponse au « terrorisme international » et jamais comme relevant potentiellement, elles aussi, du « terrorisme international ».

En août 1973, Scali avait déclaré : « [The American people] feel strongly about the need to eliminate all forms of international terrorism, whether they be by individuals, groups or Governments¹⁴⁴⁵ ». Malgré ces propos suggérant que des états pouvaient eux aussi se livrer au « terrorisme », les Etats-Unis s'assurèrent, en utilisant leur *veto* ou en menaçant d'y recourir, que la terminologie du « terrorisme d'état » soit absente de toute condamnation des recours à la force

¹⁴⁴⁵ Il s'était peut-être agi là d'une simple erreur d'inattention de sa part, cette déclaration indiquant cependant que les Etats-Unis n'avaient pas d'objection de principe à l'idée selon laquelle le concept de « terrorisme » pouvait être appliqué aux actes d'un Etat. Il est donc difficile de ne pas conclure que l'opposition américaine à toute résolution qualifiant un acte israélien de « terrorisme d'Etat » était purement idéologique. S/PV.1740.

d'Israël¹⁴⁴⁶. Et alors qu'ils avaient insisté, devant l'Assemblée générale, sur la nécessité de prendre au plus vite toute une série de mesures concrètes contre le « terrorisme international » et avaient ainsi justifié leur décision de ne prendre pour cible qu'un nombre d'actes très limités, devant le Conseil de sécurité les Etats-Unis s'assurèrent, même lorsqu'ils condamnèrent en 1973 les actions d'Israël comme contraires au droit international, qu'aucune sanction ou mesure concrète¹⁴⁴⁷ n'accompagne la condamnation des recours à la force israéliens.

Devant l'Assemblée ou le Conseil, les Etats-Unis ne proposèrent jamais de définition du « terrorisme international », voire opposèrent les efforts effectués dans ce sens. Considérées dans leur ensemble et en complément l'une de l'autre, les approches défendues par les Etats-Unis devant l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité étaient loin d'être neutres et semblaient au contraire mettre en pratique une définition du « terrorisme international » spécifique. Selon l'approche américaine en effet, seules les entités non-étatiques, agissant souvent avec le soutien d'états arabes, étaient qualifiées de « terroristes ». Toute action contre le « terrorisme » des états était exclue des débats de l'Assemblée sous prétexte de la nécessité d'agir immédiatement et en priorité contre des actes comme ceux de Munich. Toute mention de ce concept et de sanctions pouvant être appliquée contre Israël étaient quant à elles effacées des résolutions du Conseil sous peine de recours américain au *veto*. Critiquant les pressions américaines visant à s'assurer que la terminologie du « terrorisme d'état » ne serait pas utilisée dans la résolution condamnant les actes de l'armée de l'air israélienne en août 1973, le délégué yougoslave avait ainsi déclaré :

We had hoped that the Council could bring itself to describe Israel's act more clearly as one of State terrorism, because that is what it was. Our inability to do so does not help our collective consideration of the problem of terrorism and measures against it¹⁴⁴⁸.

Lors des débats sur la situation en Afrique du Sud, les représentants américains ne firent jamais mention de la question du « terrorisme », que cela soit pour parler de la violence des opposants au régime d'Apartheid ou aux recours à la force de la part du gouvernement de Prétoria, indiquant à quel point le conflit au Moyen-Orient fut au cœur du développement de la posture et du discours américain devant le Conseil. Les prises de positions des Etats-Unis contre l'idée de

¹⁴⁴⁶ Le représentant français remarqua lui, sans prendre de position claire sur cette question: « I do not wish to get into the complex and at times emotional debate which in the Ad Hoc Committee on International Terrorism pitted the opponents of individual terrorism against those of so-called State terrorism. I would merely repeat here that States have special obligations in this matter ». S/PV.1737.

¹⁴⁴⁷ Scali déclara ainsi, après son vote en faveur de cette résolution : « Our vote in no way represents a change in my Government's view on the problems and the possibilities for solution in the Middle East, nor should it be interpreted as *endorsing the principle of sanctions* as a means of dealing with this problem ». S/PV.1740.

¹⁴⁴⁸ S/PV.1740.

sanctions contre l'Afrique du Sud et leur recours au *veto* contre des résolutions condamnant ce régime¹⁴⁴⁹ démontrent que les politiques américaines avaient pour effet de protéger précisément les deux régimes qui, pour l'ensemble des pays non-alignés et du bloc soviétique, étaient les pires « terroristes », précisément les régimes dont les recours à la force armée ne méritaient pas d'être traités lors des débats de l'Assemblée parce qu'il ne s'agissait pas là de questions prioritaires ou parce qu'une solution serait trouvée à ces conflits « avec le temps ».

¹⁴⁴⁹ S/PV.1808, S/PV.1829, S/PV.1963, S/PV.2045.

Chapitre III

L'Assemblée Générale : L'étonnante absence du discours reaganien sur le « terrorisme » (1981-1991)

Lors de la dernière décennie de la Guerre froide, l'Assemblée Générale continua à débattre de la question du « terrorisme international » tous les deux ans et à traiter de ce sujet à deux niveaux différents. Sous l'impulsion des pays occidentaux, et notamment des Etats-Unis, elle privilégia à nouveau le développement de l'action collective au cas par cas grâce à l'élaboration de nouvelles conventions internationales et à un mouvement de ratification des conventions déjà existantes par de plus en plus d'états membres. Dans le même temps, elle parvint pour la première fois en 1985 à adopter par consensus un texte de résolution condamnant d'une seule voix « tous les actes de terrorisme international, où qu'ils aient lieu et quels qu'en soient leurs auteurs », renforçant ainsi le cadre normatif contre cette forme de violence au niveau international.

Néanmoins, la signification et la portée réelles du succès représenté par l'adoption de cette résolution sont à relativiser puisque cette condamnation en apparence on ne peut plus claire fut énoncée en l'absence de toute définition commune du « terrorisme international » et donc d'un accord, au sein de l'Assemblée Générale, quant aux actes de « terrorisme international » qui venaient d'être, ou de ne pas être, condamnés. Comme cela avait été le cas depuis 1972, les désaccords se concentraient toujours sur deux questions principales : la différence entre « terrorisme » et recours à la force légitime dans le cadre de luttes pour l'autodétermination et l'indépendance, et l'application du concept de « terrorisme » aux actes commis, directement ou indirectement, par des états.

Les pays non-alignés et du bloc soviétique continuaient à rejeter toute tentative d'amalgame entre ces deux concepts, craignant comme depuis 1972 que la lutte contre le « terrorisme

international » ne soit utilisée comme un prétexte à la lutte contre les mouvements de libération nationale. Il n'existait cependant pas de position consensuelle, parmi tous ces pays, sur la nature exacte des actes qui, lorsqu'ils étaient commis dans le cadre de luttes pour l'auto-détermination ou l'indépendance, avaient ou non être qualifiés de « terroristes ».

Pour certains représentants, de moins en moins nombreux, l'étiquette « terroriste » ne pouvait jamais être attachée aux mouvements de libération nationale, la légitimité de la lutte pour l'auto-détermination justifiant le recours à toutes les formes de violence. D'autres affirmaient que la légitimité des causes pour lesquelles ces mouvements combattaient n'enlevait rien au caractère inacceptable et immoral de certaines méthodes. Pour certains d'entre eux, de telles méthodes devaient donc être condamnées comme illégales et contraires notamment aux Protocoles aux Conventions de Genève. Pour les autres, elles devaient être condamnées comme « terroristes ». Enfin, de nombreuses déclarations étaient souvent trop vagues pour qu'il soit possible de déterminer avec certitude la position de la délégation en question.

S'il est important de garder à l'esprit les différences très réelles qui existaient donc au sein des états-membres de l'ONU sur le sujet, ils avaient embrassé tous d'une seule voix, dès septembre 1972, l'idée selon laquelle il était indispensable, pour lutter efficacement contre le « terrorisme international », de s'accorder sur une définition claire de ce concept, une position qu'ils défendirent toujours à l'unisson durant les années 1980 et qui conduisit en 1987 à une demande formelle, à l'initiative de la Syrie, d'organiser une conférence internationale dont l'objectif serait de « définir le terrorisme international » et de différencier entre « terrorisme international » et luttes pour la libération nationale.

Les pays occidentaux continuèrent, quant à eux, à affirmer que la question des méthodes pouvant ou non être légitimement utilisées n'avait rien à voir avec celle de la légitimité de la cause en défense de laquelle elles l'étaient. Il n'existait toutefois aucun consensus au sein de ce groupe sur la nature exacte des méthodes pouvant être utilisées par les mouvements de libération nationale ni même sur la légitimité de leur droit à recourir à la force, de nombreux états se contentant eux de déclarations très générales ne permettant pas, comme dans le cas de certains pays non-alignés et du bloc soviétique, de déterminer avec certitude où ils se situaient sur ces questions. Tous ces pays furent par contre unis dans leur opposition à l'organisation d'une conférence internationale sur la définition du « terrorisme international », expliquant que celle-ci partait d'un postulat de départ inacceptable puisqu'il semblait confondre la question de la fin et celle des moyens ou, dit

autrement, les questions de *jus ad bellum* et de *jus in bello*, mais aussi parce qu'elle serait vouée à l'échec et représenterait donc une perte de temps pour une communauté internationale qui devait continuer à axer ses efforts sur des mesures concrètes.

Les pays non-alignés et du bloc soviétique continuèrent également à insister sur la centralité du « terrorisme d'état » la forme de violence qui était, selon eux, à l'origine de l'ensemble des violences au niveau international et notamment des actes condamnés comme « terroristes » par les pays occidentaux, et celle également qui faisait de loin le plus grand nombre de victimes civiles à travers le monde.

Au cours des années 1980, il utilisèrent cette expression pour condamner les recours à la force d'Israël contre ses voisins arabes et la population palestinienne dans les territoires occupés, les attaques de l'Afrique du Sud contre ses voisins africains et la répression du régime d'Apartheid, le soutien des Etats-Unis à ces deux pays et l'aide militaire aux Contras ainsi que, plus rarement, l'invasion soviétique en Afghanistan. Comme lors des années 1970, bien que jamais défini avec précision le concept de « terrorisme d'état » englobait les recours directs à la force armée d'un état mais aussi l'aide ou le soutien donné par certains états à des groupes « terroristes », c'est-à-dire la notion de « terrorisme soutenu par l'état » (*state-sponsored terrorism*).

De telles pratiques, très souvent en violation de nombreux instruments légaux d'ores et déjà existants, devaient donc être condamnées comme illégales mais également comme relevant du « terrorisme international », la lutte contre celui-ci devant ainsi permettre de pallier ce que ces pays considéraient comme une incapacité coupable du système onusien à réguler les recours à la force des grandes puissances et de leurs alliés. Alors que les pays non-alignés et du bloc soviétique répétèrent, session après session, leurs accusations pour « terrorisme d'état » et expliquèrent que le rôle des états devrait lui aussi être au programme des discussions de la conférence internationale, les pays occidentaux n'allaient, à l'exception des Etats-Unis, presque jamais proposer de réponse à de telles accusations et demeurer complètement silencieux sur le sujet du « terrorisme d'état ».

A l'automne 1981, lorsque le représentant américain devant le Sixième Comité prit la parole et présenta la position des Etats-Unis sur le « terrorisme international », il s'exprima au nom d'un gouvernement qui avait fait de la lutte contre le « terrorisme international » la priorité de sa politique étrangère, et au nom d'un président qui pour la première fois plaça le sujet du « terrorisme international » au cœur de son discours politique. Pour Reagan, les Etats-Unis et le

monde libre dans son ensemble étaient en effet confrontés à un nouveau type de menace, le « terrorisme international » étant désormais l'instrument privilégié d'un groupe d'états souvent proches de l'Union Soviétique et qui menaient de cette manière une véritable guerre contre les Etats-Unis et les valeurs et principes qui lui étaient chers, autant d'éléments qui se retrouvèrent également dans plusieurs des discours du président devant l'Assemblée Générale. Le 17 juin 1982, Reagan avait ainsi déclaré :

Soviet-sponsored guerrillas and terrorists are at work in Central and South America, in Africa, the Middle East, in the Caribbean, and in Europe, violating human rights and unnerving the world with violence¹⁴⁵⁰.

Le 22 septembre 1986, il insista sur le danger posé par le « state-sponsored terrorism » et fit référence aux frappes américaines contre la Libye:

In addition to regional disputes, the grave threat of terrorism also jeopardizes the hopes for peace. No cause, no grievance, can justify it. Terrorism is heinous and intolerable. It is the crime of cowards—cowards who prey on the innocent, the defenseless, and the helpless. With its allies and other nations, the United States has taken steps to counter terrorism directly, particularly state-sponsored terrorism. Last April the United States demonstrated that it will defend its interests and act against terrorist aggression¹⁴⁵¹.

Les Etats-Unis étaient donc prêts à recourir à la force armée contre le « terrorisme international » mais considéraient également que la coopération internationale, par exemple au travers du G7, avait un rôle important à jouer dans la lutte contre ce fléau:

Attacks against our citizens or our interests will not go unanswered. We will also do all in our power to help other law-abiding nations threatened by terrorist attacks. To that end, the United States believes that the understandings reached by the seven industrial democracies at the Tokyo summit last May made a good start toward international accord in the war on terrorism. We recommend to the General Assembly consideration of the Tokyo resolutions¹⁴⁵².

Dans la déclaration adoptée suite à ce sommet, on trouvait mention du besoin de lutter, notamment au niveau des Nations Unies, contre les états aidant ou soutenant le « terrorisme »:

Terrorism must be fought effectively through determined, tenacious, discreet and patient action combining national measures with international cooperation. Therefore, we urge all like-minded nations to collaborate with us, particularly in such international fora as the United Nations, the International Civil Aviation Organization and the International Maritime Organization, drawing on their expertise to improve and extend countermeasures against terrorism and those who sponsor or support it¹⁴⁵³.

¹⁴⁵⁰ Reagan, 17 juin 1982, *The Public Papers of the President*.

¹⁴⁵¹ Reagan, 22 septembre 1986, *The Public Papers of the President*.

¹⁴⁵² Reagan, 22 septembre 1986, *The Public Papers of the President*.

¹⁴⁵³ Reagan, 5 mai 1986, *The Public Papers of the President*.

Enfin, lors de son dernier discours devant l'Assemblée générale en septembre 1988, Reagan congratula les Nations Unies pour leur rôle dans la lutte contre le « terrorisme soutenu par l'état » :

We congratulate the United Nations on the work it has done in three areas of special concern. First, our struggle against the scourge of terrorism and state-sponsored terrorism must continue. And we must also end the scourge of hostage taking¹⁴⁵⁴.

Lors des débats de l'Assemblée Générale, les délégués américains se trouvaient cependant dans un contexte d'énonciation public multidirectionnel bien différent de celui du président Reagan. De la même manière que Shultz n'avait pu développer un discours identique lors de la Conférence de New York et lorsqu'il eut à faire face aux questions très spécifiques de ses adversaires démocrates devant le Congrès, les représentants de l'exécutif américain développèrent eux aussi, devant l'Assemblée Générale, un discours profondément différent de celui mis en avant à la même époque par le président Reagan, la compartimentation déjà notée entre les contextes d'énonciation se retrouvant ainsi également à l'œuvre entre plan national et international.

III.1 Les désaccords sur la définition du « terrorisme international » (1981)

III.1.1 Les pays non-alignés et du bloc soviétique: légitimation du recours à la force en réponse au « terrorisme » d'Israël, de l'Afrique du Sud et des Etats-Unis

Comme cela avait été le cas depuis l'ouverture des débats sur le sujet en septembre 1972, les pays non-alignés et du bloc soviétique craignaient que le terme de « terrorisme international » ne soit utilisé pour caractériser et donc délégitimer la totalité des recours à la force des « mouvements de libération nationale ». Kriz, représentant de la Tchécoslovaquie, déclarant par exemple:

The struggle of peoples for their liberation from colonial domination and racial oppression, which had been recognized by the international community as a legitimate right, could not be associated with international terrorism; confusing liberation struggles with international terrorism served only to discredit the national liberation movements in the eyes of the world public opinion, which was what certain States were attempting to do in their futile efforts to suppress the aspirations of the oppressed peoples¹⁴⁵⁵.

¹⁴⁵⁴ Reagan, 26 septembre 1988, *The Public Papers of the President*.

¹⁴⁵⁵ A/C.6/36/SR.63.

Il n'existait cependant pas de position unique parmi tous ces pays quant aux critères devant permettre de distinguer entre « luttes pour la libération » et « terrorisme international », certains délégués suggérant que l'étiquette « terroriste » ne pouvait être attachée à aucune forme de recours à la force de la part des mouvements de libération nationale, d'autres que cette terminologie ne devait être utilisée que pour condamner les seules attaques contre des cibles civiles. De nombreuses déclarations étaient trop imprécises pour être interprétées avec certitude. Elles se contentaient en effet souvent d'expliquer que la légitimité de l'usage de la violence par les mouvements de libération impliquait qu'il était inacceptable d'identifier de telles luttes au « terrorisme », et donc d'utiliser le concept de manière automatique et mécanique pour faire référence à l'ensemble des actes perpétrés par les mouvements de libération nationale, sans spécifier par contre si ces pays étaient prêts ou non à accepter que certains actes commis dans un tel contexte pouvaient en effet relever du « terrorisme » et, si oui, lesquels. Le représentant yougoslave par exemple expliqua au nom de plusieurs autres pays non-alignés :

*The struggle of liberation movements came within the purview of the 1949 Geneva Conventions and the 1977 Additional Protocols thereto, and that that struggle could not be identified with terrorist acts*¹⁴⁵⁶.

Les pays non-alignés et du bloc soviétique continuaient également à insister sur le besoin de parvenir à une définition claire. S'il n'était pas défini, le terme de « terrorisme international » risquait en effet d'être utilisé non seulement pour délégitimer les mouvements de libération nationale mais également pour légitimer les recours à la force armée contre ces derniers, que ces pays considéraient depuis les années 1950 comme illégitimes, contraires au droit international et qui relevaient selon eux du « terrorisme d'état »¹⁴⁵⁷. La représentante cubaine expliqua ainsi :

There were those who tried to equate terrorism with revolutionary violence, in order to cast a cloud of illegitimacy over the just struggle of the liberation movements defending the interests of their people and combating colonialism, neo-colonialism, racism and Zionism. That was an

¹⁴⁵⁶ A/C.6/36/SR.70.

¹⁴⁵⁷ Certains pays non-alignés considéraient cependant que le concept de « terrorisme d'état » n'avait peut-être pas sa place dans des discussions sur le « terrorisme international ». Kapetanovic, le représentant yougoslave, déclara ainsi : « With respect to the idea of State terrorism, he said that it was very difficult to define, and even those who adopted the same political approach to the issue of international terrorism could not agree on the definition of State terrorism. Yugoslavia considered that State terrorism was a broad concept comprising all forms of violent behavior by States, including acts of aggression, various types of force, reprisals, the use of subversive agents and the occupation of the territory of other States. The fact that it was difficult to take appropriate measures against States engaging in acts of terrorism did not mean that such States could not be held responsible. Perhaps it would be useful to consider the problem of State terrorism at an appropriate time and in an appropriate UN forum, with a view to arriving at some conclusions or suggestions ». A/C.6/36/SR.68.

attempt to find a pretext for armed aggression and intervention in any part of the world¹⁴⁵⁸.

Le « terrorisme d'état », comme les travaux du Comité Ad Hoc l'avaient bien montré, englobait des réalités différentes selon les délégations mais il existait néanmoins certaines constantes. Ce concept faisait référence au rôle direct et indirect des états dans le « terrorisme international », comme l'indiquaient par exemple les déclarations de Nunez, représentante de Cuba :

There was an urgent need for provisions that would reflect the responsibility of States for any act that served to encourage or support individuals or groups engaging in terrorist activities. *The concept of State responsibility for terrorism could not be rejected given the direct or indirect involvement of certain States in the criminal acts perpetrated by terrorists.* [...] Although the methods used against the liberation movements were clearly contrary to the principles of international humanitarian law, there was also an attempt to exclude such methods from the definition of terrorism. Her delegation considered those methods to be an integral part of State terrorism. *The large-scale use by some Governments of the most sophisticated methods, with a view to denying peoples their most basic rights, constituted the most harmful and brutal form of terrorism*¹⁴⁵⁹.

El-Banhawi, représentant de l'Égypte, expliqua lui que:

Where terrorist acts were committed at the instigation of States, that represented a flagrant violation of all human values, of the principles of international law, and of the purposes and principles of the UN Charter¹⁴⁶⁰.

Plus spécifiquement, il cita les passages de la Résolution 2625 faisant mention des devoirs des états vis-à-vis du « terrorisme » et déclara :

In accordance with those legal instruments, State were required not to give help or protection to terrorists, and they must meet those obligations. It was clear that they must refrain from engaging in terrorism against other States, in other words, in State terrorism¹⁴⁶¹.

La résolution 3034 de 1972 avait condamné les « actes terroristes » des régimes « racistes, coloniaux et étrangers », de nombreuses délégations ayant elle affirmé que les méthodes américaines au Vietnam relevaient du « terrorisme », et en 1981 c'étaient toujours l'Afrique du Sud, Israël et les Etats-Unis que ces pays continuaient d'accuser pour leur rôle dans le « terrorisme international ». Quateen, le délégué libyen, déclara ainsi :

Although it was true that an act of terrorism remained so regardless of its motivation or the nature of the perpetrator, it would be blatantly unjust to punish an individual committing such an offence in reaction to the action of another party, while overlooking the criminal character of that original

¹⁴⁵⁸ A/C.6/36/SR.66. Comme l'avait déclaré le représentant tchèque dans la suite de sa présentation: « In fact the very States which were acting most drastically to crush the liberation movements had raised terrorism to the level of national policy, and it was such States that deserved the sharpest condemnation ». A/C.6/36/SR.63.

¹⁴⁵⁹ A/C.6/36/SR.66.

¹⁴⁶⁰ A/C.6/36/SR.68.

¹⁴⁶¹ A/C.6/36/SR.68.

action. Thus, before condemning the individual bomber, it was important first to condemn, for example, the Zionist entity, which carried out mass bombardment of houses in the occupied West Bank and in south Lebanon, and the United States, which aided and abetted such acts, as evidenced by the two countries' recent treaty of strategic alliance. His country thus condemned all acts of terrorism, as well as all forms of oppression which denied peoples their fundamental rights, while affirming the legitimacy of giving moral and material support to the just struggle of the national liberation movements. It was willing to co-operate in any effort to eradicate terrorism, especially in its worst form, namely, State terrorism¹⁴⁶².

La représentante cubaine affirma elle que son pays avait été, depuis plus de vingt ans, la victime du « terrorisme d'état » des Etats-Unis, celui-ci ayant notamment pris la forme de soutien à des groupes « terroristes » qui s'organisaient et s'entraînaient en toute impunité sur le sol américain :

Since the triumphant Revolution of 1959, Cuba had been the target of over 130 acts of terrorism against its diplomatic representatives and their property, its diplomatic, cultural or trade premises, its merchant and fishing vessels, and even its civil aircraft. The consistent US policy of hostility towards Cuba could only be described as State terrorism.[...] Terrorists of Cuban origin were able to operate with impunity in the United States. Examples of their actions included the attack on the Cuban aircraft at Miami airport in February 1981 and the proliferation of counter-revolutionary broadcasts from Florida, instigating acts of terrorism, sabotage and attacks on the lives of Cuban leaders. As often reported in the American press, there were training camps for counter-revolutionary elements in the United States¹⁴⁶³.

Le représentant soviétique condamna lui le « terrorisme » de l'Afrique du Sud ainsi que le soutien des Etats-Unis à ce « terrorisme » :

The foreign policy of the United States was designed to maintain the underlying causes of international terrorism, since it supported relations with South African racist apartheid regime, and by so doing supported acts of repression and terrorism by that regime against the indigenous population¹⁴⁶⁴.

Afin de lutter contre le « terrorisme international », beaucoup de pays non-alignés et du bloc soviétique suggéraient donc que les diverses conventions internationales soient ratifiées par le plus grand nombre mais également que des mesures concrètes, par exemple des sanctions économiques, soient prises contre les états qui se livraient au « terrorisme ». Comme l'expliqua la représentante du Nigéria:

Nigeria opposed all acts of terrorism and particularly apartheid, the most oppressive form of racial discrimination. [...] Further urgent action was necessary to fight terrorism. Existing conventions should be reviewed with a view to providing for effective enforcement measures and covering areas not yet encompassed. [...] States should also undertake to apply political and

¹⁴⁶² A/C.6/36/SR.66.

¹⁴⁶³ A/C.6/36/SR.66.

¹⁴⁶⁴ Verenikin ajouta: « The United States opposed international terrorism in words but not in deeds, since it provided aid for terrorist activities. For five years the US had been sheltering the terrorist criminals the Razinskis, who had hijacked a Soviet plane, had tried to kill a number of Soviet citizens, and had deliberately murdered an air hostess ». A/C.6/36/SR.66.

economic sanctions against States committing acts of terrorism¹⁴⁶⁵.

Certains proposèrent également que le Conseil de sécurité utilise les pouvoirs lui étant conférés sous le Chapitre VII afin de faire respecter le droit international, le délégué égyptien déclarant par exemple:

The Security Council had broad powers, notably under Chapter VII of the Charter, which should be exercised fully in order to uphold international law and ensure the maintenance of international peace and security¹⁴⁶⁶.

De telles mesures étaient d'autant plus importantes qu'elles avaient l'avantage, comme le nota le représentant de la Mongolie, de traiter également des causes principales de la violence tant condamnée par les pays occidentaux :

One of the most grave and dangerous forms of terrorism was State terrorism which trampled underfoot the legitimate rights and interests of whole populations and inculcated an ideology of racial and national hatred. Therefore, such concrete acts as the restoration of the legitimate rights of the Arab People of Palestine, the granting of independence to the Namibian people and the elimination of racial domination and the policy of Apartheid in southern Africa would lead to the elimination of the consequences of State terrorism¹⁴⁶⁷.

III.1.2 L'exception américaine : la focalisation sur les actes non-étatiques

Lors de sa présentation devant le Sixième Comité, le représentant américain rappela que certaines méthodes étaient absolument inacceptables quelle que soit la légitimité de la cause au nom de laquelle elles étaient utilisées¹⁴⁶⁸, un principe accepté depuis longtemps par la communauté internationale quant il s'agissait des recours à la force des états et qu'il était donc logique d'appliquer également aux méthodes utilisées par les entités non étatiques :

Although it was accepted that States possessed the inherent right of individual and collective self-defence, there were rules prohibiting certain conduct even by the smallest States when attacked by the largest States. It would therefore be odd if the international community showed an unwillingness to place any restrictions on the freedom of action of individuals, groups or movements. [...] There were acts so barbarous, so anti-social, that nothing could justify them¹⁴⁶⁹.

Un argument identique avait déjà été mis en avant par Leigh et Wilson à la fin des années 1970, ces derniers étant cependant demeurés silencieux sur l'existence du droit des mouvements de libération nationale à recourir eux aussi à la force armée. En 1981, Rosenstock mit fin au flou

¹⁴⁶⁵ A/C.6/36/SR.66.

¹⁴⁶⁶ A/C.6/36/SR.68.

¹⁴⁶⁷ A/C.6/36/SR.63.

¹⁴⁶⁸ A/C.6/36/SR.66.

¹⁴⁶⁹ A/C.6/36/SR.66.

ayant entouré la position américaine sur le sujet, ses propos annonçant un renversement complet de la position défendue par les Etats-Unis depuis trois décennies :

It was clear that action to deal with terrorist acts by individuals or groups was inconsistent neither with recognition of the right to self-determination nor with the recognition of the use of armed force to that end¹⁴⁷⁰.

Non seulement les Etats-Unis acceptaient donc désormais la légitimité du droit de recourir à la force dans le cadre de luttes pour l'autodétermination mais, comme l'indiqua le délégué américain quelques jours tard, ils considéraient également désormais comme illégitimes les recours à la force des états contre les mouvements de libération nationale :

It was clear that action to deal with terrorist acts by individuals or groups was inconsistent neither with recognition of the right to self-determination nor with the recognition of the use of armed force to that end. [The United States] recognized the illegality of the use of force to deprive peoples of the right to self-determination, and the right of peoples to take action against such illegal use of force¹⁴⁷¹.

Dans leur lettre au secrétaire général datée du 13 mars 1981, les Etats-Unis expliquèrent également que l'Assemblée générale devait, dans sa lutte contre le « terrorisme international », continuer à privilégier l'approche pratique au cas par cas adoptée au cours des années précédentes et qui avait déjà donné lieu à de réelles avancées dans le domaine de l'action collective :

The steps taken to date by the United Nations are important contributions toward collective action by the international community in dealing with aspects of international terrorism. It is necessary for the United Nations to build upon its achievements. Further action should focus on two primary areas of international concern: the areas not covered by existing conventions should be incorporated into additional conventions which apply to categories of terrorist acts which involves loss of life and serious deprivations of other basic human rights, and the need to devise enforcement measures for those conventions already in force. Any new conventions should concentrate on those acts of international terrorism which are not as yet covered by conventions and the spread of which is inconsistent with the fundamental responsibility of the United Nations to maintain international peace and security¹⁴⁷².

Les conventions déjà existantes couvraient les détournements aériens, le sabotage contre l'aviation civile, les prises d'otages et les attaques contre les diplomates et devaient être ratifiées par le plus grand nombre d'états possible, d'autres conventions devant elles être élaborées pour couvrir les actes qui selon Rosenstock étaient incompatibles avec la responsabilité des Nations

¹⁴⁷⁰ A/C.6/36/SR.66.

¹⁴⁷¹ A/C.6/36/SR.70.

¹⁴⁷² Lettre des Etats-Unis, 13 mars 1981, A/36/425.

Unies de maintenir la paix et la sécurité au niveau international¹⁴⁷³. Comme l'écrit Rohan Perera, président du Comité Ad Hoc sur le Terrorisme à la fin des années 1990,

The 'piecemeal' approach was thus directed towards a 'preclusion of options' available to a terrorist, through the establishment of the widest possible network of treaty obligations which obliged states to extradite or prosecute terrorist offenders, without exception¹⁴⁷⁴.

Au lieu de cela, devant le Comité Légal le représentant américain, Rosenstock, affirma que les débats ne devaient porter que sur un type très restreint d'actes commis par des groupes ou des individus. Les actes impliquant des états étaient eux d'ores et déjà couverts par le droit international et il n'était donc pas nécessaire de recourir à la terminologie du « terrorisme » pour les condamner ou les combattre :

There were words which, in common parlance, might have wide and even varied meanings, but which, within a given context, had a particular meaning and scope. « Terrorism » was such a word, and item 114 was such a context. The larger context was the existing body of international law governing the conduct of States. The item had initially been proposed by the Secretary-General in direct response to the attacks on athletes at the Munich Olympics. Some delegations had not supported the initiative in its original form and had amended the title of the item. That amendment had not broadened the scope of the item to cover State conduct; on the contrary, the item focused on circumstances which caused « some people to sacrifice human lives ». Any other focus would be unreasonable. *During the current discussion, reference has been made to State conduct: the insistence that State acts should be described as terrorism suggested that there was not an existing body of law governing those acts. There was, however, already a comprehensive international legal system covering the acts of States. [...] It was perfectly possible to castigate such conduct as illegal and unacceptable without abusing the scope of item 114. Restricting the focus of the item to acts of individuals or groups did not mean that there was no appropriate item under which to discuss State conduct and the need for States to honor their obligations. There were, unfortunately, some delegations that approached the work of the Sixth Committee not with a view to co-operating in solving international problems, but with a view to engaging in propaganda. Such conduct was not merely deplorable, but inconsistent with the purposes of the United Nations*¹⁴⁷⁵.

A la base de l'argument avancé là par le représentant américain se trouvait une description très imprécise de la position des pays non-alignés et du bloc soviétique et des raisons pour lesquelles ceux-ci faisaient si souvent référence au rôle des états dans le « terrorisme

¹⁴⁷³ On pouvait y lire: « In the areas in which the United Nations has already acted, such as hijacking, aircraft sabotage, protection of diplomats and hostage taking, it is incumbent on the Organization to ensure that these conventions achieve maximum effectiveness as deterrents to terrorist acts. This requires that the conventions be as widely ratified as possible. The United Nations should, moreover, consider enforcement mechanisms pursuant to which the international community will be able collectively to encourage the enforcement of the provision of the existing conventions ». A/36/425.

¹⁴⁷⁴ Rohan Perera, « International Legal Framework for Co-operation in Combating Terrorism - the Role of the UN Ad-Hoc Committee on Measures to Eliminate International Terrorism » dans Alex P. Schmid, Ed., *Proceedings of the International Conference on « Countering Terrorism Through Enhanced International Cooperation »* (Courmayeur, Italy, 22-24 Septembre 2000).

¹⁴⁷⁵ A/C.6/36/SR.66.

international ». Ils n'avaient en effet jamais suggéré que le concept de « terrorisme d'état » serait nécessaire parce qu'il n'existait pas d'instruments légaux gouvernant les recours à la force des états mais bien au contraire parce que de nombreux recours à la force étatique étaient contraires au droit international mais n'étaient jamais condamnés ou soumis à sanction dans un système de droit inefficace et dominé par les grandes puissances, notamment les Etats-Unis.

Le raisonnement proposé par Rosenstock reposait également sur le fait que les débats sur le « terrorisme international » avaient été convoqués suite aux événements de Munich, le délégué américain suggérant que l'Assemblée Générale avait, dès l'origine, décidé de limiter les discussions à des actes similaires à celui-ci, c'est-à-dire commis par des groupes ou des individus. S'il était exact que la modification du titre du sujet porté à étude n'avait aucunement signifié que la question du rôle des états était désormais incluse, la nature des débats ayant suivi cette décision et celle du texte de la Résolution 3034 (dans laquelle les seuls actes « terroristes » explicitement condamnés étaient ceux des régimes coloniaux, racistes et étrangers), indique très clairement que, pour la majorité des états membres, il était apparu légitime, dès 1972, de débattre du sujet du « terrorisme » des états.

De 1972 à 1979 les représentants américains avaient expliqué l'approche très étroite et ciblée représentée par leur projet de convention par la nécessité de prendre sans attendre des mesures concrètes et donc d'isoler les actes de « terrorisme international » dont le caractère immoral et inacceptable faisait consensus au sein de la Communauté Internationale. Cette approche ne prétendait donc aucunement, comme l'avait explicitement indiqué Bennett en novembre 1972, lutter contre tous les actes pouvant être qualifiés de « terroristes ». Norton Moore avait lui expliqué un an plus tard que le fait que les actes impliquant des états n'étaient pas couverts par ce texte ne changeait absolument rien au fait que certains d'entre eux étaient contraires au droit international et relevaient également du « terrorisme international ».

1979 avait été la dernière session au cours de laquelle les Etats-Unis avaient proposé le projet de convention qu'ils avaient élaboré en septembre 1972. A partir de 1981, les déclarations des représentants américains furent donc faites dans un contexte autre que l'explication du fonctionnement de cet instrument légal spécifique, qui ne s'était proposé de couvrir que « certains actes de terrorisme international¹⁴⁷⁶ ». Ce faisant, le représentant américain défendit une approche du « terrorisme international » profondément différente de celle adoptée par le

1476

président Reagan au cours des mois précédents. En 1981, Rosenstock affirma que le « terrorisme international » représentait « an assault on civilization itself »¹⁴⁷⁷ mais il ne fit pas la moindre référence à la prise d'otage en Iran, à l'existence d'une « menace terroriste » posée par l'existence d'un « réseau terroriste international » au cœur duquel se trouverait l'Union Soviétique et certains de ses alliés comme Cuba et le Nicaragua ou à tout autre acte « terroriste » ayant impliqué d'une façon ou d'une autre un état. A l'analyse de ces propos, il était d'ailleurs bien difficile de déterminer quels étaient exactement les actes qui pour les Etats-Unis devaient faire l'objet de discussions devant l'Assemblée et le Sixième Comité, un manque de clarté accentué encore par la remarque suivante:

It was a sad fact that the number of violent incidents attributable to international terrorism remained extremely high. In 1980 alone, there had been 760 terrorist acts resulting in the death of some 642 people and the wounding of over 1,000. The trend had continued in 1981. The statistics, however, did not tell the full story, because they did not convey the fear caused or the enormous psychological damage and financial cost¹⁴⁷⁸.

Ces données chiffrées étaient en effet tirées des rapports annuels du Département d'Etat, *Patterns of International Terrorism*, de 1980 et 1981, et avaient été calculées sur la base d'une définition du « terrorisme international » qui incluait très clairement des actes ayant impliqué des états¹⁴⁷⁹, c'est-à-dire des actes qui, selon Rosenstock, n'avaient pas leur place dans des débats portant sur le « terrorisme international ».

Les remarques de Rosenstock fin 1981 marquèrent ainsi la naissance de deux discours profondément différents et qui allaient continuer à coexister en parallèle jusqu'en 1991. D'un côté, un discours développé par le président et d'autres membres importants de l'exécutif mettant l'accent sur le rôle des états dans le « terrorisme international », cette « menace terroriste » posant un danger réel pour les Etats-Unis mais également pour le monde libre dans son ensemble. Ce discours présidentiel en lui-même avait un impact politique significatif du à la capacité unique du chef de l'exécutif à proposer, voire imposer, un cadre explicatif et normatif puissant, notamment dans le domaine des affaires étrangères. De ce discours présidentiel découlait également toute une série de politiques concrètes, dont notamment l'aide militaire au

¹⁴⁷⁷ A/C6/36/SR.66.

¹⁴⁷⁸ A/C6/36/SR.66.

¹⁴⁷⁹ Le Département d'Etat nota par exemple que « Nations support international terrorist groups or engage in terrorist attacks to influence policies of other countries, to establish or strength regional or global influence, and, in some cases, to eliminate or terrorize dissident exiles and nationals from adversary countries », autant d'actes qui étaient comptabilisés dans ce rapport mais qui pour Rosenstock ne devaient pas être qualifiés de « terroristes ». *Patterns of International Terrorism*, US State Department, 1982.

Salvador puis aux Contras ou le soutien à Israël dans sa lutte contre le « terrorisme » palestinien ou de certains états arabes.

De l'autre côté, les représentants américains ne firent pas la moindre référence à des actes ayant impliqué, directement ou indirectement, un état. Les mesures concrètes prises contre le « terrorisme international » devaient donc se limiter à l'élaboration et la ratification de conventions internationales couvrant des actes très spécifiques commis par des entités non-étatiques. Il devait en être de même pour le cadre normatif développé à travers les résolutions adoptées par l'Assemblée Générale, la communauté internationale se devait d'exprimer avec clarté et fermeté son opposition au « terrorisme international » sans par contre rien dire sur les actes impliquant des états. Alors même que la « menace terroriste » posée spécifiquement par certains états était depuis peu devenue l'un des outils rhétoriques principaux du président Reagan, devant l'Assemblée générale les représentants de l'exécutif américain affirmèrent pour leur part qu'il n'était pas nécessaire de recourir à la terminologie du « terrorisme » pour condamner la conduite de certains états, celle-ci ne devant donc être utilisée que pour faire référence à des actes non-étatiques.

Les Etats-Unis n'utilisèrent donc pas, en 1981, l'Assemblée générale comme une tribune supplémentaire leur permettant de promouvoir leur discours de lutte contre le « terrorisme international » dans son ensemble, et de critiquer le rôle joué par certains états. Ils n'approchèrent pas les débats sur le « terrorisme international » comme une opportunité supplémentaire de mettre l'accent sur le rôle de l'Union Soviétique, de Cuba, du Nicaragua ou de nombreux états arabes dans le « terrorisme international », et de mettre en place des mesures spécifiques permettant de mettre fin à de tels agissements.

Bien au contraire, ils furent les seuls à affirmer, en 1981, que la question de la conduite des états n'avait absolument pas sa place dans de tels débats, le droit international étant parfaitement capable d'en réguler tous les aspects. Lorsque Cuba accusait les Etats-Unis de soutenir des groupes « terroristes » basés sur leur territoire, ou lorsque des pays africains condamnaient le soutien américain au « terrorisme » d'Israël ou de l'Afrique du Sud, la réponse des représentants américains fut tout simplement de dire que de telles questions touchaient au domaine de la conduite des états et n'avaient donc pas leur place dans des débats sur le « terrorisme international ».

III.1.3 L'adoption de la Résolution 36/109 (décembre 1981)

Fin 1981, Cuba et la Mongolie proposèrent au Comité Légal un texte de résolution reprenant le texte adopté en 1979¹⁴⁸⁰, une proposition qui fut finalement abandonnée au profit d'un texte sponsorisé par Cuba, l'Égypte, la Libye, la Yougoslavie, la Zambie et le Zimbabwe et qui reprenait la liste de recommandations élaborée par le Comité Ad Hoc en avril 1979¹⁴⁸¹. Ce texte fut adopté par consensus par le Comité Légal puis par l'Assemblée Générale, donnant naissance à la Résolution 36/109.

Le représentant américain fut le seul à suggérer que les discussions de l'Assemblée Générale devaient se limiter aux actes n'impliquant par des états. Ce faisant, il fut également le seul représentant d'un pays occidental à proposer une réponse argumentée aux accusations portées par l'ensemble des pays non-alignés et du bloc soviétique. Les autres pays occidentaux, notamment l'ensemble des pays de la Communauté Européenne, firent pour leur part le silence total sur ce point.

Le représentant israélien rejeta quant à lui toutes les accusations portées contre son pays non pas en suggérant que le concept de « terrorisme d'état » n'avait aucune validité ou que les débats ne devaient pas prendre en compte les actes relevant de la conduite des états. Bien au contraire, pour Israël la question était indissociable de celle du rôle qu'y jouaient les états arabes, leur délégué utilisant même le terme de « terrorisme d'état » pour faire référence à l'un d'entre eux, confirmant ainsi que, comme cela avait été le cas de puis 1972, les positions israéliennes et américaines sur le « terrorisme international » étaient profondément différentes les unes des autres :

Israel could not accept that conventions and protocols which were not in force or binding on a State could impose any obligations on that State, especially when such a doctrine was propounded in such lurid terms *by representatives of a Government whose greed for power was unbounded and which shrank from no form of terrorism, including State terrorism*, to attain its aims. What had surprised and pained him in the debate was that no attention had been paid to *new forms of indiscriminate terrorism which the regime in question and others of the same brand had invented in the past few years, notwithstanding their support for resolution 34/145*. He was referring to *an ugly form of mass terrorism* – a form of duress on other Governments – which had made its appearance on several continents and which consisted in bomb attacks on places of worship, especially synagogues¹⁴⁸².

¹⁴⁸⁰ A/C.6/36/L.28.

¹⁴⁸¹ A/C.6/36/30/Rev.1.

¹⁴⁸² Les positions américaines et israéliennes étaient également différentes sur la question du droit des mouvements de libération nationale à recourir à la force, Rosenne ayant déclaré: « His delegation could not see what purpose was

III.2 L'exception américaine se précise (1983)

III.2.1 Les positions inchangées des pays Non-alignés et du bloc soviétique

Deux ans plus tard, les désaccords sur le sens même à donner au concept de « terrorisme international » demeuraient toujours aussi importants. Les pays non-alignés et du bloc soviétique continuaient en effet à insister sur la nécessité de le définir et d'y inclure la notion de « terrorisme d'état », un terme qu'ils utilisèrent pour faire référence aux politiques de l'Afrique du Sud et d'Israël, deux conflits souvent mentionnés ensemble et présentés comme étant de nature très similaire¹⁴⁸³, et à celles des Etats-Unis pour leur aide aux Contras ainsi que pour leur soutien aux politiques de l'Afrique du Sud et d'Israël¹⁴⁸⁴. La représentante cubaine déclara par exemple :

It was deplorable that some State Members of the UN were permitting and promoting in their territories the preparation of subversive and destabilizing activities against other Member States. By financing such activities and providing training to the perpetrators, such States were encouraging the spread of international terrorism. In recent months, a number of Nicaraguan citizens had been kidnapped. Entire Nicaraguan families had been murdered by terrorist gangs trained and armed by the US Government. The many acts of terrorism against Nicaragua had caused great loss of life and done considerable damage to that country's economy¹⁴⁸⁵.

served by reviving the somewhat sterile debate on the item every two years. [...] His delegation particularly objected to the sixth preambular paragraph of the draft resolution, which completely distorted the nature of the right of self-determination, even within the framework of the UN Charter and was liable to lead to far-reaching misinterpretations of the status of positive international law in the circumstances contemplated by the paragraph. » A/C.6/36/SR.67.

¹⁴⁸³ Le délégué du Bénin déclara par exemple: « State terrorism was particularly dangerous and remained, in his view, the form of terrorism to be feared most. It was the means used by certain régimes, such as the racist régime of South Africa and the racist Zionist régime of Israel, to oppress their peoples, instigate subversion in other States and attempt to destabilize the régimes of neighboring countries by using mercenaries, perpetrating acts of economic sabotage and fabricating so-called opposition groups. At the same time, the apartheid régime equated the actions of the courageous fighters of Namibia, forced to resort to armed struggle for the national liberation of their country, with terrorism. That was a serious misunderstanding and was completely unfounded ». A/C.6/38/SR.68. Le représentant de la Mongolie expliqua lui: « Of the many forms of terrorism, the most serious was state terrorism, which trampled on the rights and interests of an entire population and inculcated the ideology of racial and national hatred. Accordingly, such concrete measures as the restoration of the legitimate rights of the Arab people of Palestine, the granting of independence to the people of Namibia and the elimination of racial domination and the policy of apartheid in South Africa would bring about the elimination of State terrorism ». A/C.6/38/SR.66.

¹⁴⁸⁴ Le Yémen écrivit, dans sa lettre: « The Palestinian and Namibian peoples stand out today as a clear, and indeed a tragic, example of the victims of modern terrorism as represented by the racist entities in both South Africa and Israel. [...] *What is really surprising is that these States receive the support of some countries which uphold the cause of combating terrorism, a fact that casts doubts on the real attitude of the latter towards terrorism. How, then, are we to cope with international terrorism while these few are trying to confer international legitimacy on it, like those who support and encourage the acts of aggression and terrorism perpetrated by Israel?* » A/38/355.

¹⁴⁸⁵ A/C.6/38/SR.69. Le délégué soviétique affirma par exemple: « The nature of international terrorism was

Ces pays rejetaient toujours toute tentative de faire l'amalgame entre « terrorisme international » et lutte pour l'auto-détermination et l'indépendance, sans toutefois qu'il n'existe de consensus sur la manière de déterminer quels actes relevaient ou non du « terrorisme », le représentant de la Syrie étant l'un des rares délégués à proposer l'application d'un critère concret, à savoir la nature militaire ou civile de la cible d'un tel acte :

One of the absurdities of recent times has been Israel's attempt to characterize the legitimate resistance operation carried out by the national Lebanese forces against the headquarters of the occupying Israeli army in Sidon as a terrorist operation. There could be no more abominable distortion than the misrepresentation of the sacred struggle of peoples against foreign occupation¹⁴⁸⁶.

III.2.2 La question des attaques contre des cibles militaires

Le représentant syrien avait critiqué explicitement Israël pour sa tendance à recourir au terme de « terrorisme » pour décrire et donc délégitimer tous les recours à la force contre l'Etat hébreu, mais ses propos révélèrent également que la position américaine sur ce point était moins claire qu'il n'y paraissait au premier abord. Début décembre 1983, le représentant américain confirma que les Etats-Unis acceptaient bel et bien la légitimité du recours à la force dans le cadre des luttes pour l'auto-détermination : « It was fitting [...] to have affirmed the *illegality of the forcible repression* of peoples' exercise of the right to self-determination and *the legitimacy of a struggle against such illegal use of force*¹⁴⁸⁷ ». Quelques jours plus tôt pourtant, Rosenstock avait réagi aux propos du délégué syrien en déclarant : « Speaking in exercise of the right of reply, said his delegation would like to believe that the Syrian Republic had nothing to do with acts of terrorism referred to by its representative¹⁴⁸⁸ ».

political because it was an instrument of the most reactionary and extreme right-wing forces. It was assuming massive proportions. Some Governments allocated official funds for it in their annual budgets and provided everything necessary for the performance of terrorist acts as part of the policy of imperialist enslavement of States and peoples. The financing and equipping of terrorist groups for activities directed against other States had been widely reported in the world press ». A/C.6/38/SR.67.

¹⁴⁸⁶ A/C.6/38/SR.67. Le représentant algérien déclara lui, de manière très générale: « Additional Protocol I to the 1949 Geneva Conventions had, by regarding wars of national liberation as international armed conflicts, made *the assimilation of acts by national liberation movements to acts of terrorism untenable* ». A/C.6/38/SR.68.

¹⁴⁸⁷ A/C.6/38/SR.72.

¹⁴⁸⁸ A/C.6/38/SR.67.

III.2.3 Les Etats-Unis : Rangoon est un acte étatique, pas un acte « terroriste »

Confirmant le caractère profondément unique de leur approche du « terrorisme international » ainsi que le gouffre qui séparait celle-ci du discours développé à la même époque par le président Reagan, en 1983 les Etats-Unis furent le seul état à affirmer que la tentative d'assassinat du ministre de la Corée du Sud à Rangoon, parce qu'il s'était agi d'un acte étatique, n'avait pas sa place dans les discussions de l'Assemblée Générale sur ce sujet.

Dans une lettre au secrétaire général datée du 25 novembre 1983, le représentant de la Corée du Sud avait condamné « la récente attaque terroriste à Rangoon » et noté que l'enquête menée par le gouvernement birman avait conclu que celle-ci avait été le fait d'un commandant et de deux capitaines de l'Armée Nord-Coréenne ayant agi sur instruction des autorités de ce pays¹⁴⁸⁹. Au cours des débats de 1983, l'immense majorité des états qui s'exprimèrent devant le Comité Légal affirmèrent que ces actes étaient contraires au droit international et les condamnèrent comme des actes de « terrorisme international », le représentant du Paraguay déclarant par exemple:

Such acts showed the need for the international community to have an effective, all-embracing instrument in order to suppress terrorism and for all States to ratify or accede to the existing legal instruments in that field without delay and contribute to preventing or diminishing the consequences of international terrorism by fully implementing their provisions. His delegation found it inconceivable that a State should resort to terrorism to achieve its political ends, and it was therefore deeply concerned at the possibility, which day by day was becoming stronger, that the Government of the so-called Democratic People's Republic of Korea had been behind the outrage or had even ordered its commission by its own agents¹⁴⁹⁰.

En référence à l'implication de l'Etat coréen dans cet acte, de nombreux représentants expliquèrent qu'il s'agissait là d'une violation spécifique des principes énoncés dans la Résolution 2625¹⁴⁹¹ et particulièrement de l'article rappelant le devoir des états de s'abstenir

¹⁴⁸⁹ A/38/355.

¹⁴⁹⁰ A/C.6/38/SR.66. Berman, représentant le Royaume-Uni, affirma quant à lui: « The case had broader ramifications, however: the Government of Burma had also resolutely drawn the inescapable conclusion that the perpetrators had acted with the official support of their own government. International terrorism had thus been taken into a previously un contemplated realm ». A/C.6/38/SR.67.

¹⁴⁹¹ Jha, représentant népalais, affirma par exemple que cette attaque était en contradiction claire avec le droit international, la Charte des Nations Unies et les principes ainsi que de la résolution 2625 rappelés dans la résolution 34/159 de 1979. A/C.6/38/SR.68. Bring, représentant suédois, fit lui aussi référence à ce devoir des Etats et nota : « [It] was not always respected, as was shown by the bombing in Rangoon on 9 October. That outrageous act of terrorism, for which two North Korean officers were currently on trial before a Burmese court, should be condemned together with its perpetrators and instigators. » A/C.6/38/SR.66. Le représentant norvégien condamna lui aussi cet acte comme relevant clairement du « terrorisme » et ajouta : « In examining ways and means of combating

d'organiser ou d'instiguer des actes terroristes dans un autre état, et donc qu'il s'agissait clairement d'un acte de « terrorisme international ».

Devant le Comité Légal, le représentant américain fut le seul à affirmer que le terme de « terrorisme » ne pouvait pas être appliqué aux événements de Rangoon précisément parce qu'il s'agissait d'un recours à la force par un état qui était donc d'ores et déjà couvert par le droit international, le terme de « terrorisme » devant être utilisé uniquement pour caractériser des actes commis par des groupes ou des individus sans lien avec un état. Les débats sur le « terrorisme international » n'étaient donc pas le contexte approprié pour condamner ou pour tenter d'adopter des mesures concrètes permettant de lutter contre de tels actes :

The focus of agenda item 123 was on terrorist action by individuals or groups. Other items on the agenda dealt with State conduct and the use of force by States. On 9 October 1983 the world had witnessed, in the Rangoon bombing that had killed Burmese citizens and South Korean government officials, what had appeared at first sight to be an appalling outrage of the type the Committee was meant to be concerned with under item 123. Incredibly enough, it had turned out that the vile deed had been not simply an act by deranged individuals or groups but rather, as discovered by the Burmese government, whose reputation for the strictest neutrality was unquestioned, a shocking instance of State action by North Korea. The fact that the régime of North Korea could undertake such a barbarity in contravention of all rules guiding the conduct of States put in jeopardy the prospects for peace on the Korean peninsula. Acts of murder by a governing regime were even more threatening to peace than terrorist acts by individuals or groups. One wondered what the régime in North Korea could be seeking to accomplish: could any régime believe that such conduct was a route to recognition? In any case, the Rangoon bombing was a condemnable act of force by a State that, as such, was outside the scope of the agenda item under discussion¹⁴⁹².

La décision américaine n'avait donc rien à voir avec la nature de l'attaque de Rangoon, Rosenstock ayant d'ailleurs deux ans plus tôt déclaré :

There were a number of other areas meriting attention, such as the question of assassinations and bombings. The assassination of the President of Egypt and the attempted assassination of Pope John Paul II were particularly shocking examples¹⁴⁹³.

Si les Etats-Unis considéraient qu'une attaque comme celle de Rangoon n'avait pas sa place dans des débats sur le « terrorisme international » c'était uniquement à cause de la nature étatique ou non-étatique de son auteur. Devant le Sixième Comité, Rosenstock suivit une logique exactement inverse à celle ayant informé le discours du président Carter lors de la crise des otages en Iran en 1979 et 1980. Durant les premiers jours, et alors qu'il semblait que les

terrorism, it should be stressed that obligations also flowed from generally accepted principles of international law », comme ceux énoncés dans les résolutions 2625 et 34/145. A/C.6/38/SR.67.

¹⁴⁹² A/C.6/38/SR.67.

¹⁴⁹³ A/C.6/36/SR.66.

coupables étaient des étudiants musulmans ayant agi seuls, le président démocrate avait condamné cette prise d'otages comme un acte de « terrorisme international ». Lorsque l'Etat iranien décida, fin 1979, d'apporter son soutien aux preneurs d'otages, le discours de Carter demeura inchangé, cette prise d'otages étant à la fois contraire au droit international et un acte « terroriste » engageant la responsabilité d'un état :

For a rare time in human history, a host government has condoned and even encouraged this kind of illegal action against a sovereign territory and official diplomatic relations of another nation. This is an act of terrorism - totally outside the bounds of international law and diplomatic tradition¹⁴⁹⁴.

A l'époque, le chef de l'exécutif avait cité à plusieurs reprises l'attaque de Rangoon comme un exemple clair de « terrorisme international », et l'avait souvent juxtaposée à celle contre les Marines américains stationnés à Beyrouth afin d'insister sur le sérieux de la menace posée par le « terrorisme international ». Devant le Comité Légal, plusieurs représentants affirmèrent d'ailleurs que l'attaque contre les Marines américains était un excellent exemple du type d'actes contre lesquels la Communauté Internationale se devait de lutter, et mirent eux aussi en parallèle cette attaque et celle de Rangoon¹⁴⁹⁵. Rosenstock ne fit pour sa part aucune mention de l'attaque contre les Marines, ni aucune référence au rôle d'états comme l'Union Soviétique, Cuba, le Nicaragua, la Syrie ou la Libye, tout continuant donc à se passer, devant le Sixième Comité, comme si le discours reaganien sur le « terrorisme international » n'existait tout simplement pas. Lorsqu'il présenta la position des Etats-Unis en 1981 et 1983, Rosenstock avait été très vague sur la nature exacte des actes qui devaient être exclus des débats, se contentant de parler de « state acts », de « state conduct » ou de « uses of force by states ». Néanmoins, l'argument développé par le représentant américain était venu en réponse aux positions des pays non-alignés et du bloc soviétique et il est clair que lorsque ces pays faisaient référence au « terrorisme d'état », ils incluaient là une gamme très large de recours à la force par les états dont notamment, comme l'indiquaient leurs références aux paragraphes sur le droit des états contenus dans le Résolution 2625 ou leurs accusations concernant l'aide américaine aux Contras, le soutien des états à des

¹⁴⁹⁴ Carter, 15 novembre 1979, The Public Papers of the President.

¹⁴⁹⁵ Romero, représentant de l'Equateur, déclara par exemple: « [My delegation] would continue to support the international community in any endeavour to deal with the problem of international terrorism. It condemned the recent massacre of the US and French troops in Lebanon and the brutal killing of citizens of the Republic of Korea at Rangoon. It would support any initiative aimed at moral condemnation of the perpetrators of those acts of terrorism, for which it appeared that other Governments were directly responsible. » A/C.6/38/SR.67. Bring, le représentant suédois, affirma lui que son pays condamnait « [Sweden] condemned the recent brutal acts of terrorism against the American and French contingents in Beirut ». A/C.6/38/SR.66.

groupes ou mouvements « terroristes ».

De plus, puisque le droit international couvrait la totalité des actions d'un état et notamment, à travers la résolution 2625 clarifiant le principe de non-intervention, le soutien ou l'aide donnée à des groupes « terroristes ». Il semble donc logique de conclure que l'argument avancé par Rosenstock signifiait que, pour les Etats-Unis, les actes qui, dans le discours du président Reagan suite précisément à l'attaque de Beyrouth, étaient qualifiés de « state-sponsored terrorism » n'avaient pas leur place dans les débats sur le « terrorisme international ».

III.2.4 Est-il possible de rejeter le concept de « state terrorism » tout en embrassant celui de « state-sponsored terrorism » ?

Etant donné leur silence total, en 1981, sur la question du « terrorisme d'état », il était impossible de déterminer avec certitude quelle était la position des autres pays occidentaux vis-à-vis du concept de « terrorisme d'état ». La nature des textes de résolution qu'ils avaient proposés depuis 1972 et leurs votes pour la plupart négatifs sur les résolutions des pays non-alignés et du bloc soviétique laissaient à penser qu'ils n'acceptaient probablement pas la validité d'un tel concept et pourtant ils considérèrent tous, en 1983, l'attaque de Rangoon comme un acte relevant clairement du « terrorisme international ». Il semblait donc que ces pays n'avaient pas d'objection à ce que cette terminologie soit utilisée pour faire référence au moins à un certain nombre d'actes engageant la responsabilité légale d'un état, les déclarations du représentant des Pays-Bas constituant le seul exemple, non seulement lors de la session de 1983 mais également au cours de l'ensemble de la période 1981-1991, d'un pays occidental autre que les Etats-Unis à avoir présenté explicitement sa position quant à la nature des actes étatiques devant ou ne devant pas être qualifiés de « terroristes ». Le 6 décembre 1983 Van Lanschot expliqua tout d'abord:

A number of delegations had characterized certain aspects of State conduct, such as aggression, colonialism and interference in the internal affairs of other States, as « State terrorism ». In doing so, they suggested that there was as yet no body of law governing those acts, which was obviously not the case, since they were flagrant violations of the principles of the Charter and were therefore clearly illegal and unacceptable. For that reason there was no need to bring them within the scope of the present agenda item. The introduction of such a concept could encourage terrorists to think that their heinous acts were a justifiable response to « State terrorism » and that they fell within the scope of the ancient lex talionis¹⁴⁹⁶.

¹⁴⁹⁶ A/C.6/38/SR.67.

Il s'agissait là du même argument que celui mis en avant par Rosenstock, mais pour le délégué hollandais, il existait néanmoins bel et bien certains cas où, malgré le rôle joué par un état, le recours à la terminologie du « terrorisme » était néanmoins justifié :

Rejection of the notion of « State terrorism » did not imply that certain acts inspired or instigated by States were not at the same time acts of terrorism. A State might sometime, if very rarely, be tempted to consider terrorism a viable policy option. [Resolution 2625] had wisely included the principle that every State had the duty to refrain from organizing, instigating, assisting or participating in acts of civil strife or terrorist acts in another State. Few principles of international law commanded greater respect, not simply because it embodied a just and self-evident rule of international behavior, but because all States were conscious of their vulnerability to terrorist acts. If a State chose not to adhere to that principle, it merited the scrutiny and condemnation of the international community. The Government of Burma had announced that its commission of inquiry had concluded that the attack on a governmental delegation from the Republic of Korea that had taken place in Rangoon on 9 October 1983 had been the work of saboteurs acting on instructions from North Korea. The involvement of North Korea in that barbarous attack was in defiance of UN efforts to combat terrorism and all Member States should join in its condemnation and in the search for appropriate means to ensure that such acts would not be repeated¹⁴⁹⁷.

En proposant cet argument Van Lanshot mit en avant, comme son homologue américain, une version erronée de la position des pays non-alignés et du bloc soviétique. Bien loin de suggérer que le droit international ne couvrait pas les actes qu'ils condamnaient au travers du concept de « terrorisme d'état », les pays non-alignés et du bloc soviétique avaient affirmé depuis 1972 que de tels actes étaient, certes, contraires au droit international mais que l'existence d'instruments de droit condamnant de tels actes était un argument insuffisant si ces instruments se révélaient incapables de faire respecter et appliquer le droit international, comme cela était le cas notamment lorsque de telles méthodes étaient utilisées par les grandes puissances. Surtout, la position défendue par Van Lanshot était problématique parce qu'elle était fondée sur une contradiction interne¹⁴⁹⁸. En effet, si l'existence de la Charte des Nations unies rendait inutile le recours à la terminologie du « terrorisme » afin de condamner les actes qu'elle couvrait, comment l'existence de la Résolution 2625 pouvait-elle être utilisée comme un argument

¹⁴⁹⁷ A/C.6/38/SR.67.

¹⁴⁹⁸ L'argument selon lequel le concept de « terrorisme d'état » devait être rejeté parce qu'il pourrait conduire les « terroristes » à croire que leurs actes étaient une réponse justifiée au « terrorisme d'état » n'était guère convaincant puisqu'il pouvait tout aussi bien conduire à un rejet du concept de « terrorisme » en arguant du fait que « The introduction of the concept of « terrorism » could encourage State terrorists to think that their heinous acts were a justifiable response to « terrorism » and that they fell within the scope of the ancient lex talionis ». Il s'agissait d'ailleurs là d'une formulation résumant assez bien la position défendue par de nombreux Etats non-alignés lorsqu'ils s'opposèrent à l'initiative du Secrétaire Général en septembre 1972. Un même argument pouvait également être utilisé pour rejeter le concept de « state sponsored terrorism », en arguant du fait que celui-ci pourrait être utilisé par certains Etats pour justifier leur recours à la force contre les Etats soutenant les groupes « terroristes ». A nouveau, il s'agissait là d'un argument mis en avant par de nombreux pays non-alignés et du bloc soviétique contre la position défendue notamment par Israël.

justifiant cette fois *l'utilité* du recours à la terminologie du « terrorisme » pour condamner les actes qu'elle couvrait ? L'argument du délégué hollandais se résumait en effet à énoncer une règle justifiant le non-usage de la terminologie du « terrorisme » pour les actes impliquant des états puis à affirmer sans aucune explication qu'il fallait, dans le cas d'actes comme celui de Rangoon, faire une exception à cette règle.

Van Lanshot, ayant proposé une interprétation inexacte de la position des pays non-alignés et du bloc soviétique, avait passé sous silence le fait que plusieurs d'entre eux, pour démontrer la légitimité du concept de « terrorisme d'état », citaient eux aussi la Résolution 2625 et le fait qu'elle faisait explicitement référence au rôle des états dans l'instigation, le soutien ou la perpétration d'actes « terroristes ». En défendant la légitimité et l'inutilité du concept de « terrorisme d'état », ces pays appliquèrent donc leur argument sur l'inefficacité du droit international à *l'ensemble des instruments légaux* couvrant les conduites étatiques. De la même manière, l'argument américain selon lequel un tel concept était inutile appliquait lui aussi l'argument de l'existence et de l'efficacité du système légal couvrant la conduite des états à *l'ensemble de ces instruments légaux*.

La décision de condamner Rangoon comme un acte de « terrorisme international » fut probablement motivée par un refus d'accepter l'idée selon laquelle un tel acte pouvait être décrit autrement que comme un acte « terroriste » simplement parce que ses auteurs s'étaient révélés, après enquête, être des agents d'un état, la nature de l'acte lui-même devant être le critère déterminant. Mais si telle était effectivement la logique informant la position des Pays Bas et peut-être, — leur silence sur le sujet empêchant toute certitude —, de beaucoup d'autres pays occidentaux, pourquoi ne valait-elle que pour des actes comme ceux de Rangoon et non pour l'ensemble des actes engageant la responsabilité d'un état ?

Comme l'avaient indiqué les propos des pays non-alignés et du bloc soviétique depuis 1972, leur volonté de dénoncer le « terrorisme d'état » venait précisément du fait que nombre des méthodes utilisées par ces derniers étaient identiques à celles que les pays occidentaux qualifiaient toujours de « terroristes » lorsqu'elles étaient utilisées par des groupes ou individus. Si Rangoon devait être considéré comme un acte de « terrorisme international » parce qu'une tentative d'assassinat d'un leader politique avec un engin explosif devait toujours être considérée de la sorte même si les coupables étaient des officiers de l'armée d'un état, pourquoi la même priorité à la nature de l'acte ne pouvait-elle pas être appliquée dans le cas d'engins explosifs utilisés contre des

populations civiles lorsque les coupables étaient des officiers pilotant des avions de chasse?

Dans le cas des Etats-Unis par contre, la contradiction était externe, située entre le discours mis en avant devant le Sixième Comité de l'Assemblée Générale et le discours développé à l'époque par le président Reagan, un discours utilisant au maximum le pouvoir rhétorique et émotionnel lié à la terminologie du « terrorisme » pour condamner le rôle de certains états dans le « terrorisme international » et pour justifier des politiques très concrètes notamment en Amérique centrale.

Dans ce contexte de contradiction profonde entre le discours américain devant l'Assemblée générale et celui du président Reagan à l'intention du peuple américain, et de silence quasi-total des autres pays occidentaux sur le sujet du « terrorisme d'état », ces pays continuèrent tous à privilégier une approche au cas par cas et à rejeter l'idée selon laquelle, afin de lutter efficacement contre ce fléau, il serait souhaitable de parvenir à une définition commune. Ainsi, après avoir expliqué pourquoi son pays considérait que l'attaque de Rangoon, contrairement à beaucoup d'autres actes engageant eux aussi la responsabilité d'un état, devait bel et bien être condamnée comme un acte de « terrorisme international », et après avoir rappelé que le Comité Ad Hoc n'avait pu parvenir à un accord sur une définition du « terrorisme international » au cours des années 1970, le représentant hollandais déclara:

There was a need to identify an area of consensus, rather than to strive for complete agreement on an abstract definition and thereby give rise to the kind of sterile discussion that had characterized previous debates. As long as discussion focused on specific categories of terrorist acts it was possible to find common ground, as was clearly shown by the existence of a series of international legal instruments in the field¹⁴⁹⁹.

Le 8 décembre 1983 Cuba, la Tchécoslovaquie, la République du Laos et la Mongolie proposèrent un texte de résolution reprenant essentiellement celui qui avait été adopté en 1979 et sur lequel les pays occidentaux s'étaient abstenus. Dans ses deux premiers paragraphes opératoires on pouvait lire que l'Assemblée Générale :

Unequivocally condemns all acts of international terrorism which endanger or take human lives or jeopardize fundamental freedoms [and] condemns the continuation of repressive and terrorist acts by colonial, racist and alien regimes in denying peoples their legitimate right to self-determination and independence and other human rights and fundamental freedoms¹⁵⁰⁰.

Après discussion, le Sixième Comité décida de privilégier le consensus et le texte final, très court, se contenta de rappeler dans son préambule la légitimité de la lutte des peuples pour

¹⁴⁹⁹ A/C.6/38/SR.67.

¹⁵⁰⁰ A/C.6/38/L.21.

l'auto-détermination puis d'énumérer les résolutions adoptées lors des sessions précédentes. Le 19 décembre 1983, ce fut au tour de l'Assemblée Générale d'adopter ce texte par consensus, donnant ainsi naissance à la Résolution 38/130. Confirmant l'isolement de l'Etat hébreu lors des débats sur le « terrorisme international », Rosenne fut le seul délégué à critiquer le texte qui venait d'être adopté :

During the current session, his delegation had not taken part in the general debate on the item, which had been discussed ad nauseam from 1972 to 1981 and had given rise to one of the most sterile documents ever produced by the Organization, namely, the report of the Ad Hoc Committee on International Terrorism, submitted to the General Assembly at its thirty fourth session in 1979. His delegation had already said all it had to about that report and saw no point in repetition at the current session. Nor had it chosen to exercise its right of reply, even though some of the most skilled practitioners of transnational terrorism had managed to blame Israel and the Jewish national liberation movement, Zionism, for their own nefarious acts¹⁵⁰¹.

Le discours des représentants de l'Etat hébreu devant l'Assemblée générale était donc exactement le même que celui tenu par les leaders politiques israéliens dans d'autres contextes et était donc profondément différent de celui défendu par les représentants américains, à un moment, où en interne, le modèle israélien et le modèle américain se rapprochaient. Face aux accusations répétées des pays arabes notamment, bien loin de rejeter comme les Etats-Unis la validité du concept de « terrorisme d'état », le représentant israélien retourna celles-ci contre leurs accusateurs, l'idée qu'Israël se livrait au « terrorisme » étant présentée comme absurde puisque c'étaient ses accusateurs qui étaient les véritables « terroristes ». Cet argument était très similaire à celui de beaucoup de pays non-alignés et du bloc soviétique qui, depuis 1972, affirmaient que les mouvements de libération nationale ne pouvaient être qualifiés de « terroristes » puisqu'ils luttait contre les « véritables terroristes » dont notamment Israël.

III.3 Compartimentation et contradictions des discours américains : Premier vs Sixième Comité (1984)

En septembre 1984, Gromyko, le ministre des affaires étrangères soviétique, expliqua en

¹⁵⁰¹ Rosenne ajouta: « His delegation was stunned that the Sixth Committee had seen fit, for the sake of a meaningless consensus, to delete paragraph 1 of a draft resolution proposed by Cuba, Czechoslovakia, the Lao Peoples' Democratic Republic and Mongolia – some of which were well versed in acts of terrorism – in which the GA would have unequivocally condemned all acts of international terrorism which endangered or took lives or jeopardized fundamental freedoms. » Ce faisant, le délégué israélien confirma que pour son pays le concept de « terrorisme » pouvait parfaitement être utilisé pour faire référence à des Etats. Il oublia également de mentionner l'autre paragraphe qui, afin de parvenir à un consensus, avait lui aussi du être retiré du texte final, à savoir le paragraphe condamnant les actes « terroristes » des régimes racistes, coloniaux et étrangers. A/C.6/38/SR.72.

séance plénière de l'Assemblée Générale qu'il souhaitait voir, au cours de la session à venir, les Nations unies condamner de manière explicite le « terrorisme d'état » :

We propose that the United Nations resolutely condemn the policy and practice of State terrorism as a method of dealing with other countries and peoples. It is necessary to renounce any action aimed at changing or undermining by force the social systems of sovereign States, destabilizing and overthrowing their legitimate Governments, or initiating military action to that end on any pretext whatsoever, and to halt any such action already in progress¹⁵⁰².

Début décembre 1984, la délégation soviétique proposa ainsi devant le Premier Comité un projet de résolution intitulé « Inadmissibility of the Policy of State Terrorism and any Actions by States Aimed at Undermining the Socio-Political System in other Sovereign States »¹⁵⁰³. Une série d'amendements furent alors proposés par des pays occidentaux (notamment l'Allemagne de l'Ouest et le Royaume-Uni) et par un groupe de pays non-alignés (dont les Bahamas, le Cameroun, la Malaisie et Singapour), les révisions souhaitées par ces derniers étant finalement intégrées dans le texte qui fut adopté le 7 décembre par le Premier Comité¹⁵⁰⁴ puis le 27 décembre par l'Assemblée Générale, donnant ainsi naissance à la Résolution 39/156¹⁵⁰⁵, 117 pays votant pour, 0 contre et 30 décidant de s'abstenir¹⁵⁰⁶, essentiellement des pays occidentaux dont les Etats-Unis et les pays européens.

Lors des débats sur cette résolution, les pays non-alignés et du bloc soviétique défendirent des positions identiques à celles qu'ils défendaient depuis des années lors des débats sur le « terrorisme international » devant le Sixième Comité¹⁵⁰⁷, et affirmèrent notamment que l'aide

¹⁵⁰² A/39/PV. 15

¹⁵⁰³ A/C.1/39/L.2.

¹⁵⁰⁴ Ce jour-là le vote fut de 101 voix pour, 0 contre et 29 abstentions. A/C.1/39/PV.62.

¹⁵⁰⁵ Dans cette résolution, l'Assemblée Générale « *Resolutely condemns* policies and practices of terrorism in relations between States as a method of dealing with other States and peoples, *Demands* that all States take no actions aimed at military intervention and occupation, forcible change in or undermining of the socio-political system of States, destabilization and overthrow of their Governments and, in particular, initiate no military action to that end under any pretext whatsoever and cease forthwith any such action already in progress [and] *Urges* all States to respect and strictly observe, in accordance with the Charter of the United Nations, the sovereignty and political independence of States and the right of peoples to self-determination, as well as their right freely, without outside interference and intervention, to choose their socio-political system and to pursue their political, economic, social and cultural development. »

¹⁵⁰⁶ A/39/PV.102.

¹⁵⁰⁷ Le délégué de l'Angola par exemple insista sur les politiques de l'Afrique du Sud vis-à-vis de ses voisins africains, mit l'accent sur l'illégalité de ses recours à la force armée et affirma que certains Etats occidentaux dont les Etats-Unis et Israël se rendaient eux aussi coupables de « terrorisme d'Etat » à cause de leur soutien au régime d'Apartheid ou de la protection accordée à celui-ci par l'intermédiaire du veto devant le Conseil de Sécurité : « The South African racist army, in its constant aggression against Angola, resorts to terrorist methods which constitute a flagrant violation of the laws of customs of war as codified in the Hague Convention of 1907, the Geneva Convention of 1949 and the Additional Protocol I of 1977, to which Angola and South Africa are parties. Obviously, international humanitarian law expressly prohibits attacks against purely civilian targets, the destruction and damage

américaine aux Contras était incontestablement une forme de « terrorisme d'état ». Le représentant américain devant le Premier Comité ne participa pas aux discussions sur l'initiative soviétique et se contenta d'une courte remarque en réponse précisément à toute une série d'accusations portées par le représentant du Nicaragua, Icaza Gallard.

Le 6 décembre, le représentant sandiniste commença par faire référence à une série d'attaques contre plusieurs installations pétrolières ayant eu lieu au mois d'octobre et ajouta :

What was the reply of the United States Administration to these acts of terrorism? On 19 October 1983, President Reagan, speaking at a press conference in response to the question of whether he considered it appropriate for the CIA to be involved in such attacks, answered: « I believe in the right of a country, when it believes that its interests are best served, to carry out covert operations. » That « right » exists, according to President Regan, because: « Covert activities have been a part of government and a part of government responsibilities as long as there has been a government¹⁵⁰⁸ ».

Icaza Gallard fit ensuite référence au minage du port de Managua, un acte qui avait été condamné à travers le monde et l'aurait également été par le Conseil de sécurité si les Etats-Unis n'avaient pas eu recours à leur droit de veto, puis il déclara à propos du manuel élaboré par la CIA :

The manual written by the American CIA and used in training Somozist and mercenary bands is an instrument which sets forth instructions for committing crimes against political leaders and defenseless people, for carrying out kidnappings and assassinations and for hiring paid assassins. [...] As was stated by Senator Christopher Dodd of the United States: « This Administration has been outspoken against State terrorism, but this document makes a mockery of that position. If this is not State terrorism, then I do not know what is. » On the same occasion, Senator Clairborne Pell said: « The Administration has launched an aggressive anti-terrorist campaign and, at the same time, seems to have become involved in the same terrorist activities which we condemn elsewhere¹⁵⁰⁹ ».

Après avoir donné ces exemples, le représentant du Nicaragua fit référence au discours prononcé quelques semaines plus tôt par Shultz à la Synagogue de Park Avenue à New York. Il remarqua notamment que celui-ci avait affirmé, après avoir expliqué quelle était selon lui la différence entre « terroristes » et « combattants de la liberté » : « We cannot allow an Orwellian corruption of our language to obscure our understanding of terrorism ». Mais pour Icaza Gallard s'étaient

in cities and villages, [...] To help them in applying that policy of State terrorism against Angola, the Pretoria racists are given any types of support by certain Western States, including some members of the Security Council, which refuse to adopt economic sanctions against that terrorist regime and which co-operate in South Africa's nuclear and military program, in violation of security council resolution 418 (1977) of 4 November 1977 on the arms embargo. In southern Africa the terrorists are the Pretoria racists and their masters and allies from the West ». A/C.1/39/PV.59.

¹⁵⁰⁸ A/C.1/39/PV.61.

¹⁵⁰⁹ A/C.1/39/PV.61.

bien plutôt les Etats-Unis qui faisaient un usage orwellien du mot « terrorisme » :

When I see the actions taken by the government of the United States against my country; when I see the immense flames of oil tanks burning in Corinto and the defenseless population fleeing; when I see the explosions of ships as a result of the mining of our ports; when I see the instructions which the CIA gives to Somozist guards – and certainly they need no further counseling in assassination since Somoza and the American military advisers formed and trained the national guard so very thoroughly – to assassinate innocent farmers and set fire to plantations and co-operatives, I wonder who is using Orwellian metaphor, who corrupts the language, who distorts words, who is seeking to undermine the legitimacy of our Government and overthrow it, who are the freedom fighters and who are the « terrorists¹⁵¹⁰ ».

En conclusion, le délégué sandiniste rappela que son pays avait porté plainte devant la Cour Internationale de Justice contre des politiques américaines qu'il considérait comme contraires au droit international et comme relevant du « terrorisme d'état ». Il critiqua les tactiques mises en place par le gouvernement américain afin de bloquer ce processus juridique puis applaudit la décision de la Cour, quelques jours plus tôt seulement, de se déclarer compétente à entendre cette plainte.

La nature de ces accusations n'était guère surprenante, des arguments exactement identiques ayant été avancés par de nombreux représentants des pays non-alignés et du bloc soviétiques lors des débats du Sixième Comité sur le « terrorisme international », et comme Icaza Gallard l'avait lui-même noté, par de nombreux élus démocrates au Congrès américain. Lors de ces débats devant le Premier Comité, la surprise vint plutôt de la réponse apportée par Clark, le délégué américain. En effet, alors que Rosenstock avait depuis 1981 répondu à de telles accusations en affirmant que le concept de « terrorisme d'état » n'avait pas de raison d'être puisque l'ensemble des recours à la force des états étaient d'ores et déjà couverts par le droit international, Clark ne remit lui à aucun moment en question la validité du concept de « terrorisme d'état ». Bien au contraire, après avoir exprimé sa surprise face à de telles accusations selon lui totalement infondées, le délégué américain consacra sa (courte) réponse à accuser le régime sandiniste de se livrer au « terrorisme d'état » :

These attacks are totally unjustified, totally out of place and totally groundless. Why has Nicaragua attacked the United States in this way? The Government of Nicaragua accuses others of terrorism. Yet *the government of Nicaragua practices terrorism against its own people*. We are all too familiar with the sad story of the Miskito Indians within Nicaragua. *The Government of Nicaragua practices terrorism against its neighbors*. We are all too familiar with the sad efforts of that Government to destabilize its neighbors in the area and to export instability and insurrection to them. It is all too self-evident that what we are seeking is to enhance international

¹⁵¹⁰ A/C.1/39/PV.61.

security and our own security¹⁵¹¹.

Quelques jours plus tard, Sorzano, un autre délégué américain, prit la parole devant l'Assemblée Générale afin d'expliquer la décision des Etats-Unis de s'abstenir lors du vote sur la Résolution 39/156. Comme Clark avant lui, il ne fit aucune référence aux accusations portées par de nombreux pays non-alignés et du bloc soviétique, dont le délégué de Moscou lui-même¹⁵¹², contre les politiques américaines au Nicaragua. Bien au contraire, Sorzano expliqua l'abstention américaine par le manque total de crédibilité d'une résolution qui prétendait condamner le « terrorisme d'état » alors que le pays l'ayant proposée, élaborée et défendue, l'Union Soviétique, se livrait lui-même depuis des décennies au « terrorisme d'état ». Le délégué américain commença son intervention en faisant, lui aussi, référence à Orwell:

As we approach the end of 1984, this Assembly is witnessing efforts by the Soviet delegation to produce yet another example of what George Orwell called « double-think » and « double-talk » before the year runs out. My delegation finds it hardly surprising that the Soviets should do this, in view of Orwell's description of the totalitarian practice of deliberately debasing the language, inverting the meaning of commonly accepted terms and generally accusing others of acts in which they themselves systematically engage. No better illustration of this Orwellian insight could be found than the Soviet use of the term « State terrorism » in this Assembly¹⁵¹³.

En proposant une résolution prétendant dénoncer le « terrorisme d'état », l'Union Soviétique faisait un usage orwellien du langage puisqu'il s'agissait là de crimes dont elle s'était elle-même rendue coupable depuis plusieurs décennies. Sorzano expliqua comme Clark avant lui que le « terrorisme d'état » pouvait prendre deux formes différentes, le recours au « terrorisme » par un état contre sa propre population ou comme instrument de sa politique étrangère:

The use of terrorism as an instrument of State policy can be seen within two contexts: first, that of domestic usage to maintain a dictatorial regime and to prevent the free expression of the will of the people, and secondly, as an element of foreign policy, that is, the application of terror to other States as a means of achieving foreign policy goals. [...] Our century has a tragic record of the use of the most violent and inhumane methods as instruments of State terror by fascist dictatorships. Yet, the removal of fascism from the face of Europe 40 years ago regrettably did not bring relief from the practice of State terrorism. On the contrary. The ghastly record of Soviet

¹⁵¹¹ A/C.1/39/PV.61.

¹⁵¹² Troyanovsky avait ainsi déclaré: « Different forms of military, political, economic, moral and psychological pressure have been used systematically and various methods, including the dirtiest of blackmail and intimidation, with regard to other countries and peoples have been employed. In this way the territorial integrity and sovereignty of States are violated, harbors are mined, shows of military force are staged and a military presence in the immediate vicinity of the borders of other States is built upon, compelling them to live under the threat of an imminent invasion. To create an atmosphere of fear and confusion in a given country, subversive actions are undertaken, attempts on the lives of state and political leaders are planned and carried out, acts of sabotage resulting in losses of human life and serious material destruction are committed, gangs of mercenaries are formed, trained and armed and officially incited to engage in criminal activities. » A/C.1/39/PV.57.

¹⁵¹³ A/39/PV.102.

*terror continues. Shelves of documentation now exist on the terrorism which the Soviet State has deliberately directed at peasants and workers alike, at soldiers and intellectuals, at believers and skeptics, even at loyal party members and the ranks of the secret police themselves. [...] Evil though the use of State terrorism within the borders of the Soviet Union has been, and continues to be, we must devote at least as much attention to the extension of terrorism as State policy beyond those borders. I trust that we are not yet so insensitive as to have forgotten the photographs of patriots who attempted to defend their national honor and independence, armed with nothing more than bricks, against Soviet tanks. I trust that we can also be equally sensitive to the continuing evidence of the brutality aimed at freedom fighters who must daily witness the devastations of their homes and the death and maiming of their families by fiendish instruments such as bombs disguised to look like children's toys*¹⁵¹⁴.

Les politiques extrêmement répressives de Moscou contre sa population, contre la population de ses satellites en Europe de l'Est et contre les « combattants de la liberté » en Afghanistan étaient donc autant d'exemples du « terrorisme d'état » de l'Union Soviétique, des formes internes et externes de « terrorisme d'état » qui étaient intimement liées l'une à l'autre :

*The reason why the Soviet Union has resorted to force on those occasions is clear. It is determined to maintain its hegemony in Eastern Europe and as far as possible to dominate other regions on its borders. In order to do so it must suppress, where necessary through armed intervention, any attempt by the peoples of the countries in its so-called zone of influence to develop democratic institutions and to assert genuine independence. In fact one might say that if internal State terrorism fails to ensure undisputed rule by the Communist party, international State terrorism must be employed to this end. Sometimes the first works: take the case of Poland in 1981. But sometimes things go too far and we have Hungary or Czechoslovakia or Afghanistan. Thus the intensification of internal State terrorism obviates resort to international State terrorism*¹⁵¹⁵.

Enfin, le représentant américain conclut sa déclaration en accusant à nouveau l'Union Soviétique de manipuler le langage, une hypocrisie qui vidait cette résolution de tout sens et expliquait l'abstention américaine :

*In conclusion, the shameless introduction by the delegation of the Soviet Union of a draft resolution on State terrorism further demonstrates George Orwell's point that totalitarian regimes seek to hide their own despotic practices by debasing the language, inverting the meaning of commonly accepted terms and accusing others of acts that they themselves systematically engage in. For that reason the United States will not vote for this exercise in multilateral cynicism*¹⁵¹⁶.

Devant le Sixième Comité, Rosenstock expliqua en 1981 et 1983 que les discussions devaient se limiter uniquement aux actes dans lesquels aucun état n'était, d'une manière ou d'une autre, impliqué. L'introduction du concept de « terrorisme d'état » était déplorable et indiquait clairement la volonté de certains pays de se livrer à de la propagande. Devant le Premier Comité,

¹⁵¹⁴ A/39/PV.102.

¹⁵¹⁵ A/39/PV.102.

¹⁵¹⁶ A/39/PV.102.

les représentants américains embrassèrent au contraire complètement et sans hésitation le concept de « terrorisme d'état » affirmant que celui-ci avait une signification acceptée par tous et expliquaient, toujours comme si cela tombait sous le coup de l'évidence, que le « terrorisme » était une pratique étatique pouvant s'exprimer à deux niveaux, soit en interne, soit dans le contexte de sa politique étrangère. L'introduction d'une résolution sur le « terrorisme d'état » par des pays comme l'Union Soviétique ou le Nicaragua était un signe de plus de la tendance de fond des états « totalitaires » à manipuler la rhétorique à leur avantage, ce qui ne pouvait que redoubler les réticences américaines à soutenir une définition claire et unique.

Comme le nota Sorzano, il ne fait effectivement aucun doute que l'opposition soviétique au « terrorisme d'état » était difficile à prendre au sérieux à l'aune notamment de l'invasion de l'Afghanistan et des méthodes y étant utilisées par ses forces armées contre les Moudjahidines ainsi que contre la population civile afghane. Les amendements qu'avaient proposés plusieurs pays non-alignés au texte de résolution soviétique avaient d'ailleurs eu précisément pour objectif de couvrir un conflit comme celui en Afghanistan, le représentant de Singapour ayant déclaré à cette occasion :

One of the most striking omissions in the original text of draft resolution A/C.1/39/L.2/Rev.1 is that nowhere in any of its preambular or operative paragraphs does it mention the notion of military intervention. And yet military intervention and occupation must surely be the most brutal denial of the right to self-determination. [...] We regret [...] that the Soviet Union has not yet seen fit to support the United Nations resolutions on Cambodia and Afghanistan, which also reaffirm the very same fundamental principle of self-determination. We venture to hope that the initiative of the USSR in submitting draft resolution A/C.1/39/L.2/Rev.1 for our consideration will presage a less selective application of the principle of self-determination¹⁵¹⁷.

Mais il est également indéniable que l'Union Soviétique, le reste des pays du bloc de l'Est et les pays non-alignés défendaient depuis 1972, — et que cela soit Premier Comité, le Sixième Comité ou le Conseil de sécurité —, un discours sur le « terrorisme international » unique, affirmant avec constance que la lutte contre le « terrorisme international » se devait de passer par la lutte contre le « terrorisme d'état » et accusant toujours les mêmes états de se livrer à ce dernier. Les Etats-Unis furent quant à eux le seul état membre à compartimenter leurs discours c'est-à-dire à développer, devant le Premier et le Sixième Comité, des discours sur le « terrorisme international » et le « terrorisme d'état » profondément différents l'un de l'autre, ce qui n'empêcha pas leurs représentants d'accuser pourtant dans les deux cas les pays non-alignés et

¹⁵¹⁷ A/C.1/39/PV.59.

du bloc soviétique de manipuler le langage à des fins idéologiques.

Devant le Premier Comité, ayant accepté la validité du concept de « terrorisme d'état », les Etats-Unis purent par contre accuser l'Union Soviétique et le Nicaragua de se livrer au « terrorisme » mais ils laissaient ce faisant la porte ouverte à des accusations portées contre les politiques américaines et celles de leurs alliés. Il est difficile de déterminer avec certitude pourquoi, devant le Premier Comité, les délégués américains n'adoptèrent pas la position de leurs collègues du Sixième Comité et ne rejetèrent pas simplement la résolution soviétique en expliquant que le concept de « terrorisme d'état » était inutile puisque l'ensemble des actes engageant la responsabilité d'un état étant d'ores et déjà couverts par le droit international. Il est possible que Clark et Sorzano n'aient tout simplement pas été au courant de la position défendue sur ce point par Rosenstock et qu'ils aient donc logiquement répondu à la proposition soviétique en développant un discours similaire à celui du président Reagan, c'est-à-dire un discours où les états « terroristes » étaient l'Union Soviétique et le Nicaragua.

Cette position fut peut-être également motivée par la plainte du gouvernement sandiniste devant la Cour Internationale de Justice et la décision américaine de ne pas accepter la compétence de cette dernière. Dans de telles circonstances, il semblait difficile en effet pour les Etats-Unis d'expliquer qu'il n'était pas nécessaire de recourir à la terminologie du « terrorisme » pour décrire ou condamner les actions américaines parce que de tels actes pouvaient d'ores et déjà être qualifiés d'illégaux et de contraires au droit international.

Quelle que soit la raison ayant poussé les Etats-Unis à adopter une telle position devant le Premier Comité, dans ce contexte comme dans celui du Sixième Comité, il est un argument auquel les délégués américains n'eurent jamais recours lorsqu'ils eurent à faire face à des accusations portant sur leur aide aux Contras. Il s'agit du même argument que les représentants de l'exécutif n'avaient jamais non plus mis en avant devant le Congrès, un autre contexte d'énonciation public multidirectionnel exposé, à savoir démontrer que les méthodes utilisées par les Contras ne relevaient tout simplement pas du « terrorisme ».

III.4 Condamnation effective de « tous les actes de terrorisme » : mais qu'est-ce que le « terrorisme » (1985)

III.4.1 : Le cas du recours à la force par les « mouvements de libération nationale »

En 1985, les positions des pays non-alignés et du bloc soviétique devant le Sixième Comité demeuraient essentiellement inchangées. Ils souhaitaient ainsi que le concept de « terrorisme international » soit défini avec précision, afin qu'aucun amalgame ne soit fait entre celui-ci et les recours légitimes à la force dans le cadre des luttes pour l'auto-détermination. Il n'existait cependant pas, au sein de ce groupe, de position unique sur la nature exacte des actes commis par des mouvements de libération nationale et devant ou non être qualifiés de « terroristes », le représentant syrien étant, comme deux ans plus tôt, un des rares délégués à défendre une position claire sur cette question :

[Syria] had officially condemned the seizure of the Achille Lauro, reaffirming that such despicable acts damaged the Arab cause and those who were rightfully fighting against the Zionist enemy, *namely, in the field*. [...] It was comforting to see that national resistance was growing *in south Lebanon* and was spreading to the other *occupied territories*. Young people who, in the name of freedom, drove cars crammed with explosives *against the Israeli occupying forces and their agents* were far more powerful than American high technology, which would never be able to conquer them¹⁵¹⁸.

Le détournement de l'Achille Lauro était donc un acte de « terrorisme » et ce malgré la légitimité de la cause au nom de laquelle cet acte avait été commis, mais pour la Syrie cette terminologie ne pouvait être utilisée pour faire référence à la totalité des recours à la force contre Israël et notamment pas aux attaques contre des cibles militaires. Comme en 1983, le délégué américain réagit immédiatement aux propos du délégué syrien et indiqua très clairement que de telles attaques contre les forces armées israéliennes relevaient bel et bien, pour les Etats-Unis, du « terrorisme » :

Speaking in exercise of the right of reply, said that, until the last two speakers, the debate had proceeded in a civilized manner. That had ceased to be the case, however, when the representative of the Syrian Arab Rep had launched into his slanderous allegations and one might ask oneself whether it was worth it to listen to those who applauded terrorism even in the case of suicide missions¹⁵¹⁹.

¹⁵¹⁸ A/C.6/40/SR.20.

¹⁵¹⁹ A/C.6/40/SR.20.

Rosenstock ne se prononça pas sur la position de principe mise en avant par le délégué syrien, à savoir que la terminologie du « terrorisme » ne pouvait être utilisée pour décrire des actions contre des cibles purement militaires, un refus de clarifier la position des Etats-Unis confirmé par le silence du délégué américain après que Kahaleh ait précisé: « Concerning the suicide missions to which he had alluded in his statement, such missions were directed against the Israeli armed forces and not against innocent civilians¹⁵²⁰ ».

A l'aune de cet échange, il est difficile de déterminer quelle était la portée exacte de la reconnaissance américaine du droit de recourir à la force dans le cadre des luttes pour l'auto-détermination si celui-ci ne recouvrait pas celui d'attaquer des cibles militaires dans une zone occupée¹⁵²¹. En 1985, et contrairement à ces propos très clairs de 1981 et 1983, Rosenstock ne déclara d'ailleurs pas explicitement que les Etats-Unis reconnaissaient le droit des peuples ou des mouvements de libération nationale à recourir à la force, se contentant de la déclaration assez vague suivante :

With regard to self-determination, he recalled that the United States was itself the product of an act of self-determination and had always defended that principle. That did not mean, however, that the cause of self-determination could justify no matter what conduct. There were some acts which were so abominable as to be unacceptable even if the cause espoused by their authors was just, even if they were committed by a State acting in self-defence and even if they were perpetrated by a faction which a government supported against another faction¹⁵²².

Les pays non-alignés et du bloc soviétique continuaient également de considérer les actes violents commis par les mouvements de libération nationale comme venant en réponse à ce qu'ils considéraient comme la pire forme de « terrorisme international », à savoir le « terrorisme d'état », un concept qui englobait l'ensemble des recours directs et indirects à la force armée étant contraires au droit international, le représentant tchécoslovaque déclarant par exemple :

The fight against international terrorism should not be confined to acts perpetrated by individuals or groups of people. Peaceful relations among States were endangered most of all *by the acts of terrorism organized or encouraged by some States. State terrorism, indeed, represented the most serious form of international terrorism.* Governments which practiced it violated such principles of international law as the non-use of force, territorial integrity, political independence, sovereign equality, non-interference in the internal affairs of States and the self-determination of peoples. *It was above all essential to condemn State terrorism and bring it to an end.* In that regard, he

¹⁵²⁰ A/C.6/40/SR.20.

¹⁵²¹ Il est possible que le fait qu'il se soit agi d'une attaque suicide explique pourquoi les Etats-Unis considéraient cette attaque comme « terroriste ». Il est cependant impossible de l'affirmer avec certitude puisque les Etats-Unis continuaient à ne jamais s'exprimer sur la question de la définition du « terrorisme ».

¹⁵²² Faisant lui aussi référence à l'aide américaine aux Contras, Suess, représentant de l'Allemagne de l'Est, expliqua que sa délégation « rejected all forms of terrorism, and State-sponsored terrorism in particular ». A/C.6/40/SR.20.

observed that *efforts were sometimes made to distract attention from the problem of terrorism by means of hypocritical rhetoric designed to confuse international terrorism with the legitimate struggle of peoples for self-determination*¹⁵²³.

Pour ces pays, les états « terroristes » demeuraient Israël, pour ses recours à la force contre les palestiniens et ses voisins arabes, l'Afrique du Sud, à cause de la violence du régime d'Apartheid et pour ses attaques contre ses voisins africains, et les Etats-Unis, pour leur soutien à Tel Aviv et Prétoria et leur aide militaire aux Contras¹⁵²⁴. Critiquant les usages du terme de « terroriste » faits tout autant par l'Union Soviétique que par les Etats-Unis et Israël, et défendant ainsi une position réellement non-alignée, le délégué iranien déclara :

*According to one of the adversaries; Muslim Afghan combatants struggling for independence and freedom were terrorists and mercenaries, while the other called them freedom fighters; Moslems in Southern Lebanon who were fighting to throw the Zionist occupier out of their homeland had been called terrorist fundamentalists by United States officials, while the Muslims of the regions hailed them as Mujahideen. [...] The just struggle of the Palestinian people to regain their occupied homeland and to live in their own territory and the terrorist acts committed by the Zionist occupiers against Palestinian camps and Moslem people in southern Lebanon had nothing in common. Likewise, the just struggle of the Afghan combatants who were sacrificing their own lives to liberate their country from foreign occupation had nothing in common with the aggressors*¹⁵²⁵.

Pour la première fois en 1985, les dix pays de la Communauté Européenne ainsi que l'Espagne et le Portugal s'exprimèrent d'une seule voix, le représentant de la Belgique expliquant que la manière la plus efficace de lutter contre le « terrorisme international » demeurait la coopération entre états et notamment la ratification de conventions spécialisées¹⁵²⁶. Comme le note Jorg Friedrichs,

¹⁵²³ A/C.6/40/SR.20.

¹⁵²⁴ Par exemple Quy Binh, le représentant vietnamien, déclara: « *Certain States, which were thought to be vulnerable to terrorism, were by no means willing to identify the underlying causes of that scourge and were not in favor of an international instrument defining and condemning all forms of terrorism. Those countries supported Israel and South Africa, which were committing acts of terrorism against the peoples of Palestine and South Africa and other peoples in the regions in question. In fact, some States were committing direct acts of terrorism, intimidating and destabilizing other sovereign States, such as Nicaragua. Large-scale international terrorism was one of the most serious forms of terrorism. State terrorism, which was based on the policies of colonialism, racism, expansionism and imperialist oppression, constituted a grave threat to human life and the peace and security of mankind. Another form of terrorism was support for or maintenance of dictatorial, Fascist and genocidal régimes* ». A/C.6/40/SR.19.

¹⁵²⁵ A/C.6/40/SR.19.

¹⁵²⁶ Willemarck déclara: « The total elimination of international terrorism could be achieved only if the political, economic and social situations which nurtured it were improved. Because of its barbarity, terrorism could not be justified by the objectives pursued, and failure to recognize that fact would undermine the struggle against international terrorism. [...] The Ten were deeply concerned by the events which had taken place on board the Achille Lauro, where serious acts of terrorism had been committed. They believed that urgent consideration should be given to the phenomenon of shipboard terrorism and that the International Maritime Organization should be invited to consider the possibility of studying countermeasures ». A/C.6/40/SR.20.

The most important problem with EU presidency statements is that they usually represent the lowest common denominator among member states. They tend to paper over substantial differences between individual bargaining positions¹⁵²⁷.

Le représentant belge ne fit ainsi, en 1985, aucune référence aux positions des pays non-alignés et du bloc soviétique, perpétuant ainsi le silence européen sur la validité du « terrorisme d'état » et sur la nature des actes engageant la responsabilité des pays qu'ils considéraient ou non comme relevant du « terrorisme international ».

III.4.2 Le rejet explicite des Etats-Unis concernant la validité du concept de « terrorisme d'état »

Lors des débats de 1985, les Etats-Unis furent à nouveau les seuls à s'opposer ouvertement au concept de « terrorisme d'état », et donc également les seuls à proposer des arguments clairs justifiant cette position. Devant le Comité Légal, Rosenstock affirma ainsi que certaines méthodes devaient être condamnées quelle que soit la légitimité de la cause au nom de laquelle elles étaient utilisées¹⁵²⁸. Cependant, il était inutile de recourir au concept pour condamner la conduite des états, un sujet déjà couvert par la Charte des Nations unies:

Acts of terrorism were grave breaches of the law and could not be justified or tolerated. [...] The complete elimination of terrorism required the elimination of its breeding-grounds, the solution to problems which divided nations. Existing differences must be resolved in a manner consistent with the United Nations Charter [...] It would, however, be irresponsible to insist on awaiting the solution to all problems before seeking to solve that of terrorism. No useful purpose was served by describing State conduct which his delegation regarded as a violation of Article 2, Paragraph 4, of the Charter as « State terrorism. » Asserting that nothing should be done about terrorism until all violence in inter-state relations had been eliminated was simply a smoke-screen to hide an unwillingness to act¹⁵²⁹.

En réponse au représentant syrien qui avait condamné les Etats-Unis pour leurs politiques « terroristes » en Amérique centrale et pour leur soutien aux pratiques « terroristes » d'Israël et de l'Afrique du Sud¹⁵³⁰, Rosenstock déclara :

¹⁵²⁷ Jorg Friedrichs, « Definition the International Public Enemy: The Political Struggle behind the Legal Debate on International Terrorism », *Leiden Journal of International Law* 19 (2006): 84.

¹⁵²⁸ Rosenstock déclara : « Some had suggested that certain goals were so laudable that nothing might be said or done concerning the means used. *Some acts were, however, so heinous that they could only dishonor the alleged goals.* » A/C.6/40/SR.19.

¹⁵²⁹ A/C.6/40/SR.19.

¹⁵³⁰ Kahaleh avait dit : « The attack on Tunisia, the hijacking of the Egyptian aircraft and, before that, the mining of Nicaragua's coasts, the policy of apartheid in South Africa and that country's attacks on neighboring countries, the invasion of Lebanon, the bombing of Iraqi nuclear installations and Palestine refugee camps, the blowing up of

There were societies where such discrimination was in fact prevalent and *there were even those where internal problems were solved by bombarding an ancient city at the cost of thousands of victims. If the concept of State terrorism were acceptable, that would be a fine example of terrorism perpetrated by a State against its own people. However, his delegation could not see the point in introducing into the debate an expression as vague as that of "State terrorism," unless the aim was to sow confusion.* Any use of force, unless it came within the context of the exercise of the right of self-defence, was illegal and must be condemned¹⁵³¹.

Il s'était agi là d'une allusion claire au rasage de la ville de Hama par l'armée syrienne en 1982, action militaire au cours de laquelle plusieurs milliers de civils avaient trouvé la mort et qui pour Rosenstock ne devait pas être décrite comme un acte de « terrorisme d'état », une expression des plus vagues introduite dans les débats afin de semer la confusion ou servant d'excuse à des pays ne souhaitant pas agir contre le « terrorisme » de certains groupes. Comme dans le cas de Rangoon, la décision de ne pas utiliser la terminologie du « terrorisme » ne s'expliquait aucunement par la nature des méthodes ayant été utilisées à Hama, mais plutôt uniquement par le fait qu'il s'agissait là d'un acte engageant la responsabilité d'un état.

III.4.3 Absence complète du discours reaganien sur les « terroristes » et sur les « combattants de la liberté »

En 1985, Rosenstock ne fit ainsi pas la moindre allusion aux états qui étaient au cœur même du discours de Reagan à l'époque, comme notamment le Nicaragua, Cuba, l'Union Soviétique, la Syrie, la Libye, tout se passant devant le Sixième Comité comme si ce discours présidentiel n'existait tout simplement pas. Rosenstock développa cet argument en mentionnant, pour la première fois, un instrument spécifique du droit international, à savoir l'Article 2 (4) de la Charte des Nations unies, un article qui régit la totalité des recours à la force armée d'un état, qu'ils soient de nature directe ou indirecte¹⁵³². Si le représentant américain ne l'avait pas dit de manière explicite, lorsque les Etats-Unis excluaient le « terrorisme d'état » des discussions du Sixième Comité, ils excluaient donc le bombardement d'une ville entière par les forces armées

houses and the detention without trial of civilians in the occupied territories were all acts of State terrorism far more serious than the acts of terrorism committed by individuals. To allow, as Israel and the United States did, State terrorism to be used to respond to individual terrorism only created a vicious circle. » A/C.6/40/SR.20.

¹⁵³¹ A/C.6/40/SR.20.

¹⁵³² Le représentant polonais cita lui aussi l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, ainsi que la résolution 2625 et les accords internationaux sur les Droits de l'homme. Mais pour lui, lorsqu'ils allaient à l'encontre de ces règles de droit les Etats commettaient, certes, des actes illégaux mais également des actes de « terrorisme d'état ». A/C.6/40/SR.21.

d'un état mais aussi le soutien d'un état à des groupes recourant au « terrorisme », c'est-à-dire les actes qui, dans le discours du président Reagan et de l'ensemble de la classe politique américaine, relevaient du « state-sponsored » ou du « state supported terrorism ». Geoffrey Levitt, dans un article publié en 1986 consacré à la définition du « terrorisme » et notamment aux efforts de la communauté internationale sur la question, écrit :

Put simply, governments that have a strong political stake in the promotion of « national liberation movements » *are loath to subscribe to a definition of terrorism that would criminalize broad areas of conduct habitually resorted to by such groups*; and on the other end of the spectrum, governments against which these groups' violent activities are directed *are obviously reluctant to subscribe to a definition that would criminalize their own use of force* in response to such activities or otherwise¹⁵³³.

Ce résumé succinct des principales difficultés ayant empêché l'Assemblée Générale d'arriver à une définition commune du « terrorisme international » propose une réponse possible au pourquoi du caractère unique de la position américaine sur le sujet¹⁵³⁴. En effet, au cours des années 1980, les Etats-Unis s'engagèrent, pour la première fois depuis le début de la Guerre froide, dans une politique de soutien à toute une série de groupes révolutionnaires ou insurrectionnels opposés à des régimes communistes comme notamment les Contras, les Moudjahidines ou l'Unita, une politique qui fut présentée à partir de 1985 sous le nom de Doctrine Reagan. Dans le même temps, les Etats-Unis demeuraient par contre, dans plusieurs parties du monde comme notamment en Amérique du Sud, au Moyen-Orient ou en Indonésie, une puissance du *statu quo*. Michael Stohl écrit à ce propos :

Structurally, [...] the historical domination of the West in the colonial and recently colonial areas [...] placed the USA in the role of defender of the status quo both within states and of the international system as a whole. While the USSR has also developed an interest as a status quo power in systemic terms, it is only in the past few years that, with respect to the situation within the system of states, the USSR has had more than Eastern Europe to “defend” and in recent years the USA has both sponsored and encouraged groups to challenge Soviet-backed and Soviet-oriented regimes in areas outside Eastern Europe. [...] The states of such support has been raised to the level of doctrine and christened the “Reagan Doctrine” by supporters and opponents alike¹⁵³⁵.

Pour la première fois de leur histoire, les Etats-Unis se trouvaient, simultanément, dans les deux positions mentionnées par Levitt : nécessité de parvenir à une définition qui ne criminaliserait pas les méthodes des mouvements de libération ou, pour reprendre la terminologie du président

¹⁵³³ Levitt, « Is “Terrorism” Worth Defining? », 109

¹⁵³⁵ Michael Stohl, « States, Terrorism and State terrorism: The Role of the Superpowers », dans Robert O. Slater et Michael Stohl, eds., *Current Perspectives on International Terrorism* (London; The Macmillan Pres, 1988) 165.

Reagan, de combattants de la liberté, et nécessité de s'assurer que cette définition ne criminaliserait pas non plus leurs propres recours à la force. L'un des problèmes de l'analyse proposée par Levitt est que, dans cet article comme dans plusieurs autres qu'il écrivit sur la question, le silence total est tenu sur les détails de la position américaine et notamment sur le fait qu'ils étaient les seuls à considérer que les actes de « state sponsored terrorism » n'avaient pas leur place dans les débats sur le « terrorisme international ». Levitt n'était cependant pas le seul à ne pas faire mention de ce point pourtant crucial de l'approche américaine puisque la présente recherche indique que jusqu'ici aucun expert sur le « terrorisme » ou aucun auteur spécialiste du droit international n'y a fait référence.. L'hypothèse avancée ici est que les Etats-Unis firent face à cette double difficulté en s'opposant à tout effort visant à parvenir à une définition unique et commune du « terrorisme international », préférant une approche « décousue » (*piecemeal*) et en défendant dans le même temps l'approche extrêmement étroite énoncée par Rosenstock et qui excluait précisément la totalité de ces actes. Sous les contradictions apparentes, la stratégie restait donc unique.

Selon cette hypothèse, les deux éléments de cette stratégie étaient intimement liés l'un à l'autre. En effet, les représentants américains n'auraient pas pu mettre en avant une « définition américaine officielle du terrorisme international » correspondant à l'approche défendue par leur représentant devant le Sixième Comité. Une telle définition vidait en effet de toute son essence le discours du président Reagan sur le « terrorisme international », contredisait une myriade d'autres définitions utilisées par la branche exécutive et notamment celle du Département d'Etat, et n'était évidemment guère compatible avec les efforts législatifs du Congrès contre les états soutenant le « terrorisme international ».

A contrario, toute définition approuvée officiellement par les Etats-Unis et compatible avec les éléments du discours développé par Reagan aurait conduit à une reproduction, par exemple, de la situation devant laquelle les sénateurs républicains s'étaient retrouvés lorsqu'ils avaient dû expliquer en quoi les méthodes utilisées par les Contras ne tombaient pas sous le coup d'une définition dont ils ne pouvaient guère remettre en cause la légitimité, à savoir celle du Département d'Etat. Plus généralement, comme le notait Jorg Friedrichs, l'absence de définition légale du « terrorisme international » au niveau international était dans l'intérêt des pays les plus puissants, et notamment des Etats-Unis puisque

It is precisely the absence of a legal definition of terrorism that makes it possible for the hegemonic power (read « United States ») and its followers to determine the international public

enemy on a case-by-case basis. A legal definition would serve as a limitation to this discretionary power¹⁵³⁶.

En l'absence d'une définition unique et acceptée par tous, les Etats-Unis pouvaient continuer à développer des discours et des pratiques multiples et compartimentés, adaptés à leur contexte d'énonciation spécifique.

III.4.4 L'adoption de la résolution 40/51

Fin octobre 1985, un groupe d'états occidentaux, dont de nombreux pays européens et les Etats-Unis, proposèrent un texte de résolution commun dans lequel on pouvait notamment lire que « The General Assembly Unequivocally condemns all acts of international terrorism which endanger or take human lives or jeopardize fundamental freedoms and which no cause can justify¹⁵³⁷ ». Plusieurs pays non-alignés¹⁵³⁸ proposèrent pour leur part un texte reprenant dans ses grandes lignes la Résolution de 1979 et indiquant dans ses paragraphes 1 et 3:

The General Assembly condemns all policies, methods and practices of terrorism, inter alia state terrorism, as a criminal act against mankind, regardless of their form or modality [and] Condemns the continuation of repressive and terrorist acts by colonial, racist and alien regimes in denying peoples their legitimate right to self-determination and independence and other human rights and fundamental freedoms¹⁵³⁹.

Un troisième texte fut proposé par la Colombie¹⁵⁴⁰, tous ces pays acceptant, suite à des consultations entre plusieurs délégations organisées par le président irakien du Comité Légal, de faire des concessions afin de parvenir à un texte ayant une chance d'être accepté par l'ensemble de l'Assemblée Générale. Ce nouveau texte reprenait l'ossature de celui proposé par les pays Non-alignés, notamment un paragraphe sur le droit à l'auto-détermination et un autre sur l'étude et l'élimination des « causes » du « terrorisme international ». Mention y était également faite, dans le paragraphe 6, des devoirs des états énoncés dans la Résolution 2625, un paragraphe qui

¹⁵³⁶ Friedrichs, « Definition the International Public Enemy: ... », 70.

¹⁵³⁷ A/C.6/40/L.3/Rev.1. Texte de résolution sponsorisé par l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne Fédérale, l'Italie, le Japon, la Nouvelle Zélande, la Norvège, le Portugal, l'Espagne, la Suède, la Turquie, le Royaume Uni et les Etats-Unis.

¹⁵³⁸ Ce texte fut sponsorisé par l'Angola, la Bolivie, le Burkina Faso, la Colombie, le Congo, Cuba, la Guinée Equatoriale, le Nicaragua et le Pérou.

¹⁵³⁹ A/C.6/40/L.2/Rev.1. Ce texte rappelait également le droit inaliénable des peuples à l'auto-détermination et à l'indépendance, insistait sur les obligations des Etats contenues dans la Résolution 2625, et affirmait la nécessité de la part de l'Assemblée Générale mais aussi du Conseil de Sécurité d'étudier et de mettre fin aux situations coloniales et d'occupation étrangères qui étaient les « causes » de nombreux actes de « terrorisme international ».

¹⁵⁴⁰ A/C.6/40/L.4.

avait été commun aux trois textes proposés en octobre. Surtout, le premier paragraphe de cette résolution affirmait désormais:

*The General Assembly unequivocally condemns, as criminal, all acts, methods and practices of terrorism wherever and by whomever committed, including those which jeopardize friendly relations among States and their security*¹⁵⁴¹.

Le paragraphe du texte des pays non-alignés et du bloc soviétique condamnant les « actes terroristes des régimes coloniaux, racistes ou étrangers » avait par contre été supprimé, une concession sur laquelle le représentant cubain tenta, le 6 décembre, de faire marche arrière :

Draft resolution L.31 was a praiseworthy attempt to reach agreement on a delicate agenda item. However, its failure to mention certain elements was a lacuna which lay at the heart of the problem. In that connection, he wished to propose some substantive amendments. [...] *Paragraph 1 should be replaced by the following text: « Strongly condemns all policies, methods and practices of terrorism, including state terrorism, as a criminal act against mankind, regardless of their form or modality. »* [...] The amendments he had submitted were *indispensable elements* in a text on terrorism. *It was not appropriate to speak of terrorism without referring to acts which cost thousands of lives, such as the acts of terrorism committed by South Africa against Angola, or by Israel against neighboring Arab States*¹⁵⁴².

Cette proposition fut finalement rejetée¹⁵⁴³ mais la tentative cubaine de réintroduire dans le texte de résolution une condamnation explicite du « terrorisme d'état » indiquait que les désaccords sur la question de la définition du « terrorisme international » demeuraient considérables, ce que confirmèrent les déclarations de nombreuses délégations suite à l'adoption du texte de résolution par le Comité Légal par 118 voix pour, 1 voix contre (Cuba) et 2 abstentions (Israël et le Burkina Faso). A cette occasion, l'ensemble des pays non-alignés et du bloc soviétique ayant pris la parole expliquèrent en effet regretter l'absence d'une condamnation explicite du « terrorisme d'état », le représentant du Burkina Faso expliquant par exemple :

*Burkina Faso condemned international terrorism in all its forms, particularly State terrorism. The text submitted by the Chairman, despite its positive elements, was deficient in view of certain realities of the international situation. His delegation had therefore abstained from voting*¹⁵⁴⁴.

¹⁵⁴¹ A/C.6/40/L.31.

¹⁵⁴² A/C.6/40/SR.55.

¹⁵⁴³ Oramas-Oliva proposa que ces modifications soient soumises à un vote, une proposition à laquelle s'opposa le représentant du Maroc: « A text adopted by consensus would carry far more weight in the struggle against such criminal acts. » Le représentant de l'Angola défendit quant à lui la position cubaine, notant que sa délégation était en faveur d'un consensus mais que certains aspects du texte proposé étaient néanmoins inacceptables : « For example, paragraph 1 did not refer to the concept of State terrorism, a concept that clearly existed. » Il proposa donc que le Comité Légal vote séparément sur chaque paragraphe de ce texte, une suggestion qui fut refusée, les membres du Comité décidant par 54 voix contre 27 et 38 abstentions de voter sur le texte dans son ensemble. A/C.6/40/SR.55.

¹⁵⁴⁴ Après avoir été le seul représentant à voter contre ce texte de résolution, Oramas-Oliva expliqua : « Cuba objected to paragraph 1, which failed to take account of State Terrorism as practiced, for example, by the United States against Nicaragua and Cuba, by Israel in the occupied territories, and by South Africa against Angola.

Plusieurs d'entre eux notèrent également que, en dépit de l'absence d'une telle condamnation explicite du « terrorisme d'état », les paragraphes 1 et 6, qui condamnaient « tous les actes de terrorisme quels qu'en soient les auteurs » et rappelaient le devoir des états de s'abstenir de participer à des « actes terroristes », représentaient implicitement une reconnaissance et une condamnation du « terrorisme d'état ». Le représentant irakien déclara ainsi :

Iraq would vote in favor of the draft resolution, *on the understanding that in unequivocally condemning, as criminal, all acts, methods and practices of terrorism wherever and by whomever committed, paragraph 1 in no way excepted state terrorism*¹⁵⁴⁵.

Cette analyse était partagée par le représentant de l'Union Soviétique :

[The Soviet Union] had voted in favor of the draft resolution because [it] was strongly opposed to international terrorism and condemned it wherever and by whomever it was committed, *whether individuals or States*. His delegation was gratified that the draft resolution did not equate national liberation movements with international terrorists. *While it would have preferred an explicit condemnation of State Terrorism, it noted that elements of that concept were included in paragraphs 1 and 6*¹⁵⁴⁶.

Enfin, confirmant que le groupe des pays non-alignés et du bloc soviétique n'était aucunement homogène et qu'il existait, sur le sujet du « terrorisme », des états prêts à défendre des positions véritablement non-alignées, le représentant albanais déclara :

The Government of the People's Socialist Republic of Albania strongly condemns all manifestations of terrorism, in the first place State terrorism organized by the two super powers, the United States of America and the Soviet Union, and other imperialist Powers which constitute the main force of aggression and war and international terrorism¹⁵⁴⁷.

Suite à l'adoption de cette résolution les représentants du Royaume-Uni, de la France, de la Belgique et du Japon applaudirent eux aussi la condamnation de « tous les actes de terrorisme international » contenue dans le premier paragraphe tout en continuant, malgré les multiples remarques des pays non-alignés et du bloc soviétique, à faire le silence sur le sujet du « terrorisme d'état » et donc sur la nature exacte des actes qui étaient selon eux couverts par cette condamnation de « tous les actes de terrorisme¹⁵⁴⁸ ».

Having suffered at first hand from *acts of State terrorism*, Cuba was determined to keep faith with those who continued to suffer from such acts. *It therefore could not accept a draft which failed to make it clear where the responsibility lay.* » Enkhsaikhan, représentant la Mongolie, regretta lui aussi que ce texte « did not contain *an unequivocal condemnation of State terrorism, which was the most dangerous form of terrorism and was being practiced, for example, in southern Africa and against the States of Central America.* » A/C.6/40/SR.55.

¹⁵⁴⁵ A/C.6/40/SR.55.

¹⁵⁴⁶ A/C.6/40/SR.55.

¹⁵⁴⁷ A/40/PV 108.

¹⁵⁴⁸ Edwards, représentant du Royaume-Uni, se contenta ainsi de dire: « He was greatly disappointed at Cuba's

Comme cela avait été le cas depuis 1981, le représentant américain fut le seul délégué occidental à positionner la question du « terrorisme d'état » au cœur de ses remarques, déclarant suite au vote du Comité Légal et en référence au vote négatif de Cuba :

*It deeply regretted that one delegation had not only chosen to stand aside from the text, but had also sought to cover up its real intentions and slip into its explanations of vote baseless attacks against the United States. His delegation supported the draft resolution because it was, on balance, a good text, negotiated in good faith. Particularly impressive was the unequivocal condemnation of all acts of terrorism, wherever and by whomever committed. The United States was pleased to join in that unanimous condemnation, which clearly ruled out the possibility of any justification for such acts. It was significant that the condemnation was unanimous; the disagreement was on the question of how broad the condemnation should be*¹⁵⁴⁹.

Caballero-Rodriguez, représentant cubain devant le Sixième Comité, répondit en affirmant que l'opposition américaine n'avait rien de surprenant puisque les Etats-Unis menaient depuis plus de 20 ans une véritable campagne du « terrorisme d'état » contre Cuba:

*If any country was responsible for the failure to achieve a consensus, it was the United States. From the outset, that country had rejected out of hand any reference to State terrorism. Its reasons were understandable: for the past 25 years it had been engaged in a policy of State terrorism against Cuba. It had imposed on it a brutal blockade, unprecedented in peacetime; the actions of its CIA had included attempts on the lives of Cuba's leaders, sabotage against the people's means of livelihood and the Bay of Pigs invasion, which had been financed and organized by the United States. Even in the territory of the United States itself, there were countless organizations of ex-Cubans working under CIA direction against Cuba and its representatives. Such acts of State terrorism fully accounted for the United States resistance to the insertion in paragraph 1 of an explicit condemnation of State terrorism as well as international terrorism*¹⁵⁵⁰.

Le délégué cubain fit donc référence à des actes commis par les services secrets, c'est-à-dire des actes commis par des agents d'un Etat, ainsi qu'à des actes commis par des groupes ayant reçu le soutien des Etats-Unis, un type d'acte qui correspondait donc au concept de « state-sponsored terrorism ». Confirmant que la position américaine était bel et bien que la totalité des recours à la force des états devaient être exclus des débats sur le « terrorisme international », Rosenstock répondit à ces accusations en développant son argumentation habituelle et en insistant sur le fait que l'Article 2, paragraphe 4 de la Charte des Nations Unies couvrait les recours à la force

attempt to amend draft resolution A/C.6/40/L.31 after the difficult negotiations to work out a text that would be acceptable to all members. *Like all compromise texts, the draft resolution contained elements on which some delegations had reservations, and omitted others which other delegations would have preferred to see included.* The United Kingdom, for example, would have preferred to see a declaration that no cause could ever justify international terrorism. It had, nevertheless, accepted the draft resolution in a spirit of compromise, and in the hope that a vote on such an important text could be avoided. » A/C.6/40/SR.55.

1549 A/C.6/40/SR.55.

1550 A/C.6/40/SR.55.

étatiques sous tous leurs aspects :

His delegation had not accused Cuba of not opposing terrorism. The United States was pleased that even those who opposed the draft resolution did so not because they objected to the condemnation of international terrorism, but because they would have preferred a still broader condemnation. [...] The United States objected to the concept of State terrorism in the draft resolution because that concept had to do with the unlawful use of force by States. Article 2, paragraph 4, of the Charter covered every aspect of that subject. What had plagued the world so much in recent years was not the actions of States, but those of entities other than states, those of groups and individuals. That had created enormous legal and technical problems. It was necessary to use a generic term such as « terrorism. » The word could, of course, be made to mean other things, but it was not necessary to use it in order to attack the use of force at the State level, which was already a violation of peremptory norms¹⁵⁵¹.

L'idée selon laquelle les formes de violence les plus sérieuses avaient, au cours des récentes années, été le fait de groupes et entités non-étatiques et non des états était précisément la notion que combattaient l'ensemble des pays Non-alignés et du bloc soviétique depuis le début des débats sur le « terrorisme international », mais le représentant américain ne s'arrêta pas là. Selon lui en effet, la notion de « terrorisme d'état » devait être rejetée également parce qu'elle ne ferait qu'affaiblir la lutte contre des actes comme les prises d'otage, le meurtre de diplomates ou les détournements aériens, une liste qui confirmait elle à quel point pour les Etats-Unis la lutte contre le « terrorisme international » se limitait, à l'Assemblée générale, à un nombre d'actes extrêmement restreint :

In his delegation's view, those delegations, such as that of Cuba, which wished to focus so intently on State terrorism were intentionally or unintentionally blunting the effects of the campaign against acts of terrorism such as hijacking, hostage taking and the murder of diplomats. The incursion of State action in the draft resolution in an attempt to find legal rules for dealing with State conduct that was in violation with international norms would weaken the effort against the kind of conduct that was harming citizens of all countries and was particularly detrimental to the fundamental means of communication between States. Many delegations which might well have preferred an explicit reference to State terrorism had recognized the fundamental importance of achieving a consensus. His delegation greatly appreciated their cooperation and good faith¹⁵⁵².

Dans le contexte d'énonciation public multidirectionnel très hostile de l'Assemblée Générale, les représentants de l'exécutif américain ne tentèrent donc absolument pas de forger un consensus international contre la menace qui se trouvait au cœur des discours prononcés par le président Reagan dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel protégé, à savoir contre le rôle des états dans le « terrorisme international ». L'approche défendue par les Etats-Unis devant le Sixième Comité étant ainsi aux antipodes de l'appel lancé publiquement par Reagan aux

1551 A/C.6/40/SR.55.

1552 A/C.6/40/SR.55.

membres les plus éminents du barreau américain, le 8 juillet 1985 :

I want you to accept a challenge to become part of the solution to the problem of terrorism. You have a fundamental concern for the law, and it's upon the law that terrorists trample. You need to address this problem in conferences and conventions that will lead us to a better domestic and international legal framework for dealing with terrorism. You must help this government and others to deal legally with lawlessness¹⁵⁵³.

A la même époque, le rapport du vice-président sur le « terrorisme » avait noté que ni les Etats-Unis ni les Nations Unies n'avaient de définition officielle du « terrorisme », Peck ayant expliqué que le groupe de travail du vice-président avait lui aussi été incapable de s'accorder sur une définition du « terrorisme » parce qu'il était apparu impossible de le définir d'une manière qui inclurait les actes « terroristes » des ennemis des Etats-Unis sans inclure dans le même temps toute une série d'actes commis par les Etats-Unis ou par Israël. Afin de contourner cette difficulté les auteurs de ce rapport décidèrent de ne pas proposer de définition et purent ainsi, sans risque, mettre l'accent sur l'utilisation de plus en plus fréquente du « terrorisme » comme instrument de la politique étrangère de nombreux états, affirmant par exemple que

*Certain governments have demonstrated a growing propensity to use, support and exploit terrorism as an instrument of national policy. This trend toward the alignment of interests between certain states and terrorist groups has markedly elevated threat levels worldwide, as state and financial resources have expanded terrorists' capabilities*¹⁵⁵⁴.

Trois jours après le vote devant le Comité Légal, l'Assemblée Générale adopta le même texte de résolution, cette fois sans qu'aucun vote n'ait lieu, donnant ainsi naissance à la Résolution 40/61. Devant le Comité Légal, Israël s'était abstenu sans que son représentant ne prenne la parole pour expliquer cette décision. Suite à l'adoption de la résolution 40/61 par l'Assemblée Générale, Netanyahu fut le premier représentant à prendre la parole, ses propos et l'échange extrêmement houleux qu'ils provoquèrent avec les pays arabes démontrant à quel point l'adoption de ce texte ne signifiait aucunement que l'Assemblée Générale était parvenue à un accord réel sur le sujet. Netanyahu applaudit ainsi le paragraphe 1 de cette résolution, qui représentait une condamnation claire du rôle joué par les états dans le « terrorisme international », mais critiqua immédiatement l'hypocrisie de certains états arabes qui avaient eux aussi applaudi cette résolution alors qu'ils étaient les premiers à se rendre coupables de telles pratiques :

Israel welcomes, indeed applauds, operative paragraph 1, which « unequivocally condemns as criminal all acts of terrorism whenever and by whomever they are committed. » That is something

¹⁵⁵³ Reagan, 8 juillet 1985, *The Public Papers of the President*.

¹⁵⁵⁴ *Public Report of the Vice President*.

we have fought for, called for and insisted upon throughout the debate on this issue. It is a constant theme in our letters to the Secretary-General. It is the essence of Israel's policy against terrorism.[...] Let us be frank. *Some of the States that voted for this resolution in the Sixth Committee are the worst offenders.* They do not prosecute terrorists; *they defend them.* They do not prevent hijackings; *they encourage them.* They do not extradite terrorists; *they give them villas and cash bonuses.* Will Libya live up to these resolutions? Will Syria, Iraq, South Yemen or Iran do so? I have no doubt that they will not¹⁵⁵⁵.

Devant l'Assemblée Générale, le discours israélien était exactement identique à celui défendu par ses leaders politiques devant tout autre forum, les déclarations de Netanyahu ce jour-là étant virtuellement identiques, par exemple, au discours qu'il avait prononcé lors de la Conférence du Jonathan Institute en 1984. Et elles étaient donc aux antipodes du discours mis en avant par Rosenstock depuis 1981 :

The principle is that terrorists could not have been doing what they have been doing without the support of States. Everybody here knows that. Everybody here knows who these States are. If we are going to fight international terrorism and not deal with the States which support these terrorists, then we have done half the job indeed, probably less than that. [...] I could not suppress a chuckle when I heard those solemn condemnations of terrorism by some of the representatives of States and organizations that have perfected terrorism. I would say they were the pioneers of terrorism before they perfected it. [...] Iran has moved to a new stage, because terrorism is not an incidental instrument of State policy; it has become the principal export throughout the Middle East: bombing embassies, killing diplomats, and placing car bombs – that they do with Syria in a joint partnership and sometimes alone¹⁵⁵⁶.

Pour les pays arabes et le délégué de l'OLP, c'était par contre Israël, par ses politiques « terroristes », qui était à l'origine de l'ensemble des actes violents dans la région, et c'étaient ces politiques que le paragraphe 1 de la Résolution 40/61 venait de condamner comme criminelles, Terzi, le représentant de l'OLP, déclarant par exemple :

The position of the PLO on terrorism was reaffirmed a few days ago before this Assembly. It has been reaffirmed by our organization since 1974, and on 7 November 1985 the Chairman of our Organization, Mr Yasser Arafat, made a statement in which he said the following: « The Palestine Liberation Organization *condemns all acts of terrorism, whether perpetrated by States, individuals or groups against innocent defenseless people anywhere, but because such a commitment cannot be unilateral, the international community must persuade Israel to commit itself to put an end to all terrorist activities inside and outside Israel.* » According to my understanding, *this is exactly along the lines of the resolution adopted.* Until such time as terrorism – which is alien occupation – is eliminated from our country and no longer directed against our people, our armed struggle against Israel will remain a legitimate act. I shall spare the Assembly Albert Einstein's description of the present rulers in Tel Aviv. He referred to them as terrorists, gangsters, Fascists; this was not only the modus operandi of Judeo-Nazi groups, but also the policy of the State¹⁵⁵⁷.

¹⁵⁵⁵ A/40/PV.108.

¹⁵⁵⁶ A/40/PV.108.

¹⁵⁵⁷ A/40/PV.108.

Le représentant israélien insista également sur le fait que la mention du droit des peuples à lutter pour l'autodétermination dans une résolution sur le « terrorisme international » était regrettable puisqu'elle ne pouvait, selon lui, qu'avoir pour objectif d'affaiblir le principe fondamental suivant : le « terrorisme » était toujours injustifiable, quelle que soit la légitimité des causes au nom desquelles il y était fait recours :

The classic attempt to legitimize terrorism is by linking it to a struggle for « self-determination. » We are told by the terrorists and their apologists that somehow, if one is fighting for that goal, the systematic murder of civilians is not terrorism. [...] We have no objection in principle to such struggles; indeed, we ourselves engaged in such a battle for independence. But those who truly fight for national freedom respect all human freedoms. [...] Acts of terrorism are unjustifiable in themselves, regardless of their professed aims. Thus, the reference to self-determination in the draft resolution can be interpreted only as an attempt to blur this important truth. We abstained in the voting in the Sixth Committee to register our opposition to this reference, which at best, in the most kindly interpretation, is irrelevant¹⁵⁵⁸.

Kahaleh, le représentant syrien, prit alors la parole et, après avoir fait référence au « terrorisme » de plusieurs groupes sionistes au cours de la période ayant précédé la création de l'Etat d'Israël, affirma comme il l'avait fait devant le Sixième Comité que son pays faisait une différence claire entre « terrorisme » et actes de résistance honorables et légitimes :

The Syrian Arab Republic [...] is still very interested in discriminating between terrorism and national resistance – national resistance by people fighting to liberate this land, fighting for self determination and to oppose foreign occupation. These are legitimate rights which are recognized by the Charter of the United Nations and international law. [...] A few days ago, on 27 November, 1985, *The New York Times* published a report on national resistance activities in southern Lebanon. It mentioned that a young girl of no more than 17 years of age had blown herself up in a dynamite-laden car directed against an Israeli and allied forces post in southern Lebanon. She killed herself and a number of workers at that post. This heroic act was preceded by dozens of similar acts by young Lebanese, Syrians and even Egyptians, who sacrificed their own lives resisting the Israeli occupation forces in the security cordon that Israel claims in southern Lebanon. My country strongly supports these acts which clearly show a spirit of courage and self-sacrifice on the part of those struggling to liberate their land. *The Syrian Arab Republic condemns acts of terrorism directed against innocent civilians, such as hijacking of aircraft or ships and the taking of innocent hostages. For this reason, a distinction must be made between honorable national resistance and terrorism in its true meaning*¹⁵⁵⁹.

La Syrie faisait donc une différence claire entre actes « terroristes » prenant pour cible des

¹⁵⁵⁸ A/40/PV.108.

¹⁵⁵⁹ A/C.6/40/SR.20. Dans l'article du *New York Times* cité par Kahaleh, on pouvait lire : « A teen-age girl exploded a car bomb at a joint post of Israeli troops and pro-Israeli militiamen in southern Lebanon today, killing herself and causing a number of casualties, Lebanese security sources said. [...] A statement by the pro-Syrian Arab Baath Party named the bomber as Hamida Mustafa al-TaHER, born in Syria in 1968. The statement said she had detonated a car rigged with 660 pounds of explosives in a military base for 50 South Lebanon Army men and Israeli intelligence agents and their vehicles ». *The New York Times*, 27 novembre 1985.

populations civiles et actes légitimes dans le cadre de luttes pour l'autodétermination prenant eux pour cible des forces militaires. Elle insistait sur l'importance d'établir cette distinction fondamentale car, comme Kahaleh l'avait noté devant le Sixième Comité, le gouvernement israélien utilisait bel et bien la terminologie du « terrorisme » pour condamner la totalité des actes violents commis contre ses intérêts, y compris ceux prenant pour cible ses forces armées, une pratique qui contredisait les propos de Netanyahu qui avait affirmé que « Terrorism [...] is the deliberate and systematic murder, maiming and menacing of civilians.[The terrorists'] choice of targets obliterates the distinction between combatants and non-combatant, between soldier and civilian¹⁵⁶⁰ ».

En novembre 1972, le rapport du président du Comité Légal avait conclu :

The most difficult question remains, for the time being, that of defining the concept of international terrorism, a phenomenon which all delegations are in principle prepared to condemn but which appears impossible to condemn in general terms without identifying it more precisely¹⁵⁶¹.

L'adoption de la Résolution 40/61 condamnant « tous les actes, méthodes et pratiques de terrorisme, où qu'ils se produisent et quels qu'en soient les auteurs » démontra au contraire que c'était souvent uniquement parce que certains termes n'étaient pas définis avec précision, et pouvaient donc être interprétés différemment par différentes délégations, que l'Assemblée Générale parvenait à surmonter les désaccords et à adopter des résolutions consensuelles. Dans le cas précis de la Résolution 40/61, les actes « de terrorisme » étaient condamnés « quels qu'en soient les auteurs », une expression qui semblait clairement conférer un caractère absolu à cette condamnation. Mais pour de nombreux pays non-alignés, les actes des mouvements de libération nationale ne pouvaient jamais être qualifiés de « terrorisme » et n'étaient donc pas couverts par cette condamnation de « tous les actes de terrorisme ». De même, pour les Etats-Unis les actes engageant la responsabilité d'un état ne pouvaient eux non plus jamais être qualifiés de « terroristes » et n'étaient donc pas non plus pris en compte.

Cette confusion était d'autant moins surprenante que la formulation de ce paragraphe remontait à une déclaration adoptée début octobre 1985 par le Conseil de sécurité après des débats sur la situation au Moyen-Orient au cours desquels les délégués en présence avaient, comme devant l'Assemblée générale, défendu des positions sur le sujet de la définition du « terrorisme » aux

¹⁵⁶⁰ A/40/PV.108.
¹⁵⁶¹ A/C.6/L.866.

antipodes les unes des autres. Au cours de ces débats, les pays non-alignés et du bloc soviétique ainsi qu'Israël et les pays européens défendirent des positions exactement identiques à celles qu'ils avaient défendu lors des débats sur le « terrorisme internationale de l'Assemblée Générale, les Etats-Unis étant, comme cela avait été le cas entre 1972 et 1979, le seul état membre à y défendre des approches différentes.

III.5 Le non occidental à l'organisation d'une conférence visant à définir le « terrorisme » (1987)

III.5.1 : L'initiative syrienne

Au début de la session de 1987, dans une lettre au secrétaire général, la Syrie proposa que soit organisée une conférence internationale visant à définir le « terrorisme » et à identifier les critères permettant de distinguer entre « terrorisme » et actes légitimes commis dans le cadre des luttes pour la libération nationale :

Convinced of the existence of an international consensus on the need to combat all forms of terrorism and to put an end to its evils, which are directed against the lives of innocent persons and threaten the peace and security of human societies, thereby necessitating effective international cooperation for the adoption of practical measures that would assist in the struggle against terrorism and the elimination of its causes; and in view of the absence of specific internationally agreed criteria to enable the international community to distinguish clearly between terrorism, which must be combated and brought to an end, and the people's legitimate struggle against all forms of occupation, racism, colonialism, racial discrimination and foreign domination; Noting that the international community has witnessed various efforts to blur the distinction between terrorism, which must be condemned and combated, and the legitimate struggle of peoples to achieve freedom and independence; [...] The Government of Syria requests the inclusion under item 128 of the provisional agenda of the 42nd session of the General Assembly of a supplementary item entitled « Convening, under the auspices of the UN, of an international conference to define terrorism and to differentiate it from the struggle of peoples for national liberation¹⁵⁶².

Comme cela avait été le cas depuis 1972, le désir de parvenir à un accord sur la signification exacte du concept de « terrorisme international » venait donc en réponse à la tendance des pays occidentaux à qualifier de « terroristes » l'ensemble des recours à la force des mouvements de libération nationale¹⁵⁶³, afin de délégitimer ces derniers mais également pour justifier leurs

¹⁵⁶² A/42/193. L'idée d'une telle conférence avait été évoquée pour la première fois par le Président Hafez al-Assad dans un discours prononcé le 27 mai 1986.

¹⁵⁶³ Le représentant de l'Irak déclara par exemple : « Such confusion was not new: during the Second World War,

propres actions. Pour les pays non-alignés et du bloc soviétique, c'étaient au contraire ces recours à la force entre les peuples luttant pour l'autodétermination qui étaient au cœur du danger « terroriste », le Ministre des Affaires Etrangères syrien ayant ainsi expliqué dans une lettre au Secrétaire général datée du 17 décembre 1986 :

Serious joint action to implement this idea without delay assumes greater importance in the light of the fact that the policy of waiting and remaining silent in the face of the feverish attempts to blur the distinctions between terrorism and the legitimate struggle of peoples and to apply a double standard only allows scope for the forces of imperialism and racism to persist in their perfidy and to resort to the pretext of combating terrorism in order to commit aggression against independent States which pursue policies that displease them and do not submit to their pressures. Some racist and imperialist circles have even gone so far as to portray piracy and State terrorism as an act of self-defence, whereas the peoples of the world consider State terrorism as the worst and most dangerous of all forms of terrorism¹⁵⁶⁴.

Dans les semaines précédant l'ouverture de la nouvelle session parlementaire, les gouvernements du Yémen, de l'Algérie et du Koweït indiquèrent que l'initiative syrienne avait le soutien de leurs délégations ainsi que celui de la Ligue des Etats Arabes et du Groupe des Etats Arabes aux Nations unies¹⁵⁶⁵. Cette initiative fut également accueillie avec enthousiasme par les Ministres des Affaires Etrangères des Pays non-alignés lors de leur réunion en septembre 1987, et soutenue par l'ensemble des représentants des pays non-alignés et du bloc soviétique lors des débats sur le « terrorisme international » fin octobre 1987.

A cette occasion, certains suggérèrent que le critère principal permettant de distinguer entre actes « terroristes » et recours légitimes à la force était la nature civile ou militaire de la cible de tels actes, d'autres proposèrent qu'une distinction soit faite entre actes commis à l'intérieur ou à l'extérieur de territoires sous occupation étrangère, la plupart des représentants de ces pays se contentant toutefois de déclarations plus générales. Il existait donc parmi eux un consensus en faveur de l'initiative de la Syrie mais aucunement sur la nature exacte des critères devant permettre de différencier entre actes « terroristes » et luttes légitimes pour la libération nationale. Pour ces états, toute conférence internationale visant à définir le « terrorisme international » se devrait également de réserver une place centrale à la question du « terrorisme d'état ». Le représentant de l'Angola déclara par exemple :

It was the countries that practiced State terrorism that were trying to promote narrow definitions of terrorism to suit themselves and to block attempts by oppressed peoples to regain their

the Nazi regime had leveled the charge of terrorism and subversion against individuals struggling for the freedom and independence of their peoples. » A/C.6/42/SR.34.

¹⁵⁶⁴ A/42/58.

¹⁵⁶⁵ A/42/193/Add.1, A/42/193/Add.2 et A/42/193/Add.3.

fundamental rights. In the Middle East, the expansionist Zionist regime in Israel provided an example of State terrorism through its massacres of innocent civilians, its aggression against its neighbors, its occupation of Arab and Palestinian lands and its terrorization of Arab and Palestinian people in the occupied areas. In Latin America, acts of terrorism were being committed against the people of Nicaragua. In South Africa, the persistent refusal of the racist minority Government in Pretoria to dismantle Apartheid and carry out fundamental reforms for the majority black population had led to growing frustration that was increasingly expressed in violent ways¹⁵⁶⁶.

Le représentant du Nicaragua nota pour sa part que la politique d'aide américaine aux Contras avait été condamnée par la Cour Internationale de Justice, fit référence à la Résolution 2625 et à l'article 3 (g) de la définition du concept d'agression puis ajouta :

The undeclared war against Nicaragua, the acts of aggression against the Palestinian people and other Arab States, South Africa's acts of aggression and destabilization against neighboring countries and the reign of terror to which the black population of South Africa and Namibia were being subjected were but a few examples of acts of State Terrorism¹⁵⁶⁷.

En novembre, le Zimbabwe¹⁵⁶⁸ et Cuba, Malte, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie¹⁵⁶⁹ proposèrent deux textes reprenant les éléments principaux de la Résolution 40/61 et notamment la condamnation de « tous les actes de terrorisme international, où qu'ils aient lieu et quels qu'en soient leurs auteurs¹⁵⁷⁰ ». Les débats de 1987 confirmèrent non seulement que les pays occidentaux défendaient une définition profondément différente de celle défendue par les pays non-alignés et du bloc soviétique, mais qu'il existait également de profonds désaccords sur le sujet au sein même du bloc occidental. Les états européens continuèrent ainsi leur silence complet sur la question du « terrorisme d'état », Israël affirmant l'importance du rôle joué par les états dans le « terrorisme international » tandis que les Etats-Unis rejetèrent absolument l'idée selon laquelle le terme de « terrorisme » puisse être utilisé pour faire référence à des actes impliquant des états. Dans ce contexte de désaccords profonds au sein même du monde occidental, tous ces pays s'opposèrent à la tenue d'une conférence visant à définir le concept de « terrorisme international ».

¹⁵⁶⁶ A/C.6/42/SR.33.

¹⁵⁶⁷ A/C.6/42/SR.34.

¹⁵⁶⁸ A/C.6/42/L.7/Rev.1.

¹⁵⁶⁹ A/C.6/42/L.24.

¹⁵⁷⁰ Ce texte rappelait également les devoirs des Etats explicités dans la Résolution 2625, le besoin d'étudier et de mettre fin aux « causes » du « terrorisme international », et en appelait à la collaboration entre Etats et notamment à la ratification des diverses conventions internationales.

III.5.2 Le rejet occidental de l'initiative syrienne

Le 26 octobre 1987, Crockett commença son intervention en applaudissant l'adoption et la ratification des nombreuses conventions internationales couvrant toute une série d'actes « terroristes » spécifiques puis, ayant rappelé que la Résolution 40/61 condamnait « tous les actes de terrorisme international » le représentant américain affirma :

That firm base of unequivocal condemnation and positive co operation should be built upon; it should not be eroded by the pursuit of unnecessary conceptual problems on which agreement was not likely. Considerable progress had been made without a definition of terrorism. Since the quest for a definition was both unnecessary and highly unlikely to succeed, there was little reason to pursue it. Moreover, his delegation today totally rejected the implicit suggestion that there was any inconsistency between combating terrorism and supporting self determination. The issue was not whether non peaceful means were ever appropriate, but whether there were certain means so heinous that they were never tolerable. His delegation did not believe that the proposed idea of a conference on terrorism was a useful way to deal with the problem, for it would inevitably maximize international disagreement¹⁵⁷¹.

A la lueur de cette déclaration, il semblait donc que les Etats-Unis acceptaient le principe du droit des peuples à recourir à la force dans le cadre des luttes pour l'auto-détermination. Mais Crockett ne précisa pas, à cette occasion, quels étaient ces « moyens non pacifiques » que les Etats-Unis considéraient comme des recours à la force « appropriés » et ne relevant pas du « terrorisme », un silence troublant puisque, en 1983 et en 1985, Rosenstock avait considéré que les attaques contre les forces armées israéliennes au Sud Liban relevaient bel et bien du « terrorisme ». Puis Crockett rappela la position américaine vis-à-vis du concept de « terrorisme d'état » :

Nothing was added to the meaning of Article 2, paragraph 4, of the Charter by those who sought to apply the term « terrorism » to State action. The very title of the item under consideration unmistakably showed that it was never intended to apply to acts of violence by States. Likewise, acts of violence committed within a given country against the nationals of that country were not of comparable international concern and were thus not usefully perceived as being within the proper scope of the item before the Sixth Committee. Acts of violence by individuals or groups which affected nationals of another State, however, were within that scope¹⁵⁷².

Comme cela avait été le cas depuis 1981, cet argument fut avancé par les Etats-Unis dans un contexte où celui-ci était utilisé par les pays non-alignés et du bloc soviétique pour condamner les politiques d'Israël, de l'Afrique du Sud et de Washington, qu'il s'agisse de l'aide américaine

¹⁵⁷¹ A/C.6/42/SR.31. Crockett ajouta que les Etats-Unis « also did not believe that the record of the Ad Hoc committee on International Terrorism was such as to justify reviving it. »

¹⁵⁷² A/C.6/42/SR.31.

aux Contrats ou, par exemple, du bombardement aérien de Tripoli l'année précédente. Ainsi, le représentant du Ghana déclara :

*State terrorism, too, required the international community's close attention and condemnation. Events such as those of 15 April 1986 left no doubt that lawless actions by States should be treated under the general heading of international terrorism. State terrorism also represented a distinct category which should be singled out as a new threat to international relations. It was all the more dangerous when such acts were said to be performed within the legitimate scope of Article 51 of the Charter*¹⁵⁷³.

Willson, l'autre déléguée américaine devant le Sixième Comité, affirma en réponse à cette accusation qu'elle n'avait pas sa place dans des débats sur le « terrorisme international » puisqu'il s'était agit de recours à la force d'un état :

The representative of Ghana had been confusing the item under discussion with the question of the scope and binding nature of Article 2, paragraph 4, of the Charter. The rules concerning the use of force by States were relatively clear. Nothing could be added to the meaning of article 2, paragraph 4, or article 39 of the Charter by endeavoring, within the ambit of the item before the Committee, to apply the term « terrorism » to State action. The very title of the item under consideration, with its recitation of causes, left no doubt that the item had never been intended to apply to acts by States. With regard to Ghana's comments concerning Article 51, if the inherent right of self-defense did not include the right to protect a country's nationals, she wondered what it did protect. The idea that a State should be criticized for seeking to protect the lives of its nationals who were subject to armed attack did not warrant further comment¹⁵⁷⁴.

Au cours de ces débats, les représentants américains firent mention d'instruments de droit spécifiques, l'Article 2 paragraphe 4 et l'Article 39 de la Charte des Nations unies, confirmant que pour les Etats-Unis aucun acte engageant la responsabilité d'un état n'avait sa place dans ces débats sur le « terrorisme international ». Notamment, les bombardements de Tripoli n'étaient pas présentés comme étant venus en réponse au « terrorisme » de l'état libyen mais bien plutôt comme une réponse à une « attaque armée » de cet état. A la même période, Reagan avait lui affirmé que le raid américain contre Tripoli était un acte d'autodéfense conforme à la Charte des Nations unies mais il avait lui affirmé que les Etats-Unis se défendaient là contre le « terrorisme » du gouvernement libyen :

Self-defense is not only our right, it is our duty. It is the purpose behind the mission undertaken tonight, a mission fully consistent with Article 51 of the United Nations Charter. This preemptive action against his terrorist installations will not only diminish Colonel Qadhafi's capacity to export terror, it will provide him with incentives and reasons to alter his criminal behavior¹⁵⁷⁵.

S'exprimant devant l'Assemblée générale le 22 septembre 1986, Reagan avait affirmé:

¹⁵⁷³ A/C.6/42/SR.31.

¹⁵⁷⁴ A/C.6/42/SR.31.

¹⁵⁷⁵ Reagan, 14 avril 1986, *The Public Papers of the President*.

With its allies and other nations, the United States has taken steps to counter terrorism directly, particularly state-sponsored terrorism. Last April the United States demonstrated that it will defend its interests and act against terrorist aggression¹⁵⁷⁶.

Puis il avait applaudi l'accord du G7 signé à Tokyo, qui appelait l'Assemblée générale à développer ces mesures de lutte « contre le terrorisme et ceux qui le sponsorisent ou le soutiennent ». Les Etats-Unis, à en croire les discours publics du président Reagan et de nombreux membres éminents de son gouvernement à l'époque, étaient donc à la pointe de la lutte contre le « terrorisme international », et notamment contre le « state-sponsored terrorism », une lutte qu'ils souhaitaient que l'Assemblée générale et d'autres instances internationales joignent au plus vite. Devant le Sixième Comité pourtant, les représentants américains étaient les seuls, depuis 1981, à affirmer que cette organisation n'avait absolument pas, lorsqu'elle débattait du sujet du « terrorisme international » et donc des mesures pouvant permettre de lutter contre ce fléau, à prendre en compte les actes impliquant des états. Les représentants américains devant l'Assemblée générale furent également les seuls à affirmer qu'il n'était pas nécessaire d'utiliser la terminologie du « terrorisme » pour condamner des actes impliquant des états puisque ce terme n'ajoutait rien aux instruments du droit international qui couvraient d'ores et condamnaient déjà de tels actes, un argument remarquable puisqu'il fut avancé alors même que la menace posée par le « terrorisme international » et notamment par les états ayant recours au « terrorisme » pour mener une véritable guerre contre l'Occident avait pris, au cours des deux ou trois années précédentes, une place absolument centrale dans le discours de politique étrangère du président Reagan.

En 1987, les pays de l'Union Européenne, les pays Scandinaves ainsi que l'Australie, le Canada et le Japon proposèrent un texte commun¹⁵⁷⁷ reprenant pour l'essentiel le texte de la Résolution de 1985. S'exprimant au nom des sponsors de ce texte ainsi que des pays de l'Union Européenne Skibsted, délégué danois, expliqua:

The ability of peoples to exercise their right to self-determination would be ill-served if that right were discussed at an international conference to define terrorism. Such an exercise would give further credit to the false idea that a link existed between that right and terrorism. Moreover, [...] the difficulties of defining terrorism were insurmountable and attempts to reach consensus on a definition were bound to fail. Ready as they were to take part in constructive and practical international co-operation in eradicating terrorism and eliminating its underlying causes, the

¹⁵⁷⁶ Reagan, 22 septembre 1986, *The Public Papers of the President*.

¹⁵⁷⁷ A/C.6/42/L.2: Texte sponsorisé par : Autriche, France, Belgique, Allemagne Fédérale, Grèce, Espagne, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Turquie, Royaume-Uni, Danemark, Finlande, Norvège, Suède, Islande, Australie, Canada, Japon.

Twelve were convinced that *the negative consequences of holding such a conference would be overwhelming and that to embark upon the exercise would destroy the consensus constructed with much difficulty in 1985. The consequently opposed the proposal*¹⁵⁷⁸.

L'ensemble des pays occidentaux étaient donc opposés à l'initiative syrienne, une position unanime qui ne signifiait cependant aucunement qu'ils défendaient une position unique quant à la nature des recours à la force qui devaient ou non être considérés comme relevant du « terrorisme », une position dont la nature était souvent difficile à déterminer tant leurs déclarations furent souvent vagues et générales¹⁵⁷⁹.

De plus, l'argument selon lequel l'initiative syrienne mettrait fin au consensus de 1985 était des plus problématique puisque la résolution condamnant « tous les actes terroristes » n'avait pu être adoptée par consensus en 1985 que parce qu'il n'existait pas de définition commune du « terrorisme international », chaque état membre étant donc libre d'interpréter cette condamnation comme il le souhaitait, un problème résumé ainsi par le représentant de la Tanzanie:

A misunderstanding had arisen about the concept of terrorism. [...] Although the General Assembly, in resolution 40/61, had unequivocally condemned all forms of terrorism, the resolution did not specify what type of acts were terroristic¹⁵⁸⁰.

Dans son préambule, le texte de l'Union Européenne, des pays scandinaves, de l'Australie, du Canada et du Japon indiquait:

The General Assembly deplores the continuation of terrorist outrages, *including those instigated or supported by States*, involving assassinations, the taking of hostages, the hijacking of aircraft, bomb attacks, letter or parcel bombs and other criminal acts that spread violence and terror, may result in loss of human lives and jeopardize the normal functioning of international relations¹⁵⁸¹.

Il s'agissait là d'une approche très différente de celle des Etats-Unis, pour lesquels des actes

¹⁵⁷⁸ A/C.6/42/SR.34.

¹⁵⁷⁹ L'Australie, par exemple, était opposée à tous les recours à la force des mouvements de libération nationale, sans qu'il soit possible de déterminer si elle les considérait tous comme relevant du « terrorisme » ou non: « One of the basic principles guiding Australia's foreign policy was the need to acknowledge *the rights of the Palestinian people to self-determination*, including their right to independence and their own State. Australia also considered that the South African Government's persistent refusal to dismantle Apartheid and to negotiate fundamental reforms for the black community had led to a situation in which frustration was increasingly expressed in violent ways. *However, violence could not be justified if alternative solutions existed. Such a conference would undermine the consensus that had been achieved on the subject and would seek to legitimize certain acts of violence in a way that would be quite unacceptable to the Government of Australia.* The communiqué issued by the Commonwealth Heads of Government gave no support to any proposal for the convening of an international conference on Terrorism. » A/C.6/42/SR.28.

¹⁵⁸⁰ A/C.6/42/SR.33.

¹⁵⁸¹ A/C.6/42/L.2.

« instigués ou soutenus par des états¹⁵⁸² » n'avaient pas leur place dans les débats. Mais contrairement aux délégués américains, les représentants de ces pays occidentaux dénoncèrent les « actes terroristes instigués par des états » tout en continuant à faire le silence complet sur la question du « terrorisme d'état ». Tout se passait donc, pour ces pays, comme si les accusations portées session après session par les pays non-alignés et du bloc soviétique comme si elles n'avaient jamais existé¹⁵⁸³.

Il n'existait donc pas de consensus, au sein des pays occidentaux, sur la nature « terroriste » ou non des recours à la force dans le cadre des luttes pour l'auto-détermination, ni sur la validité et la signification même du concept de « terrorisme d'état ». Il existait au contraire un silence occidental presque total sur ces deux questions, qui s'accompagnait d'une opposition unanime à l'idée selon laquelle ces questions devraient faire l'objet de discussions formelles lors d'une conférence internationale¹⁵⁸⁴. Pour les pays non-alignés et du bloc soviétique, ces silences sur la nature même de la menace « terroriste » contre laquelle la communauté internationale se proposait de lutter étaient inacceptables, le représentant du Ghana expliquant ainsi à propos du texte de loi de ces pays occidentaux :

Draft resolution A/C.6/42/L.2, whilst generally acceptable, had nothing to say about the crucial

¹⁵⁸² Le représentant australien fit référence au communiqué publié par les Chefs de Gouvernement du Commonwealth le 17 octobre 1987, qui confirmait la distance séparant les positions de ces Etats et celles des Etats-Unis : « The Heads of state of the Commonwealth reiterated their deep concern over the incidence of terrorism worldwide and *their condemnation of all terrorist activities, whether perpetrated by individuals, groups or States.* » Pour l'Australie et l'ensemble des pays du Commonwealth, des actes « terroristes » pouvaient donc être perpétrés par *des Etats*, une position qui suggérait que ces pays n'avaient pas d'objection de principe à ce que le terme de « terrorisme » soit utilisé pour faire référence à certains actes perpétrés par Israël, l'Afrique du Sud ou les Etats-Unis. A/C.6/42/SR.28.

¹⁵⁸³ Dans sa déclaration au nom de l'ensemble des pays de l'Union Européenne, Skibsted ne fit ainsi aucune mention de la question du « terrorisme d'Etat ». Le représentant canadien déclara quant à lui : « His delegation considered that *a number of difficult questions remained to be solved* although they had been examined repeatedly. Those included *the relationship between measures to prevent international terrorism and the study of its underlying causes; the relationship between international terrorism and national liberation movements; the concept of State terrorism; the legitimacy of the measures adopted by States to fight against international terrorism; and, finally; a proper definition of international terrorism.* » Ce faisant, Kirsch fut le seul, parmi les sponsors du texte occidental, à reconnaître que les désaccords sur la définition du « terrorisme » ne se limitaient pas à la question des recours à la force des groupes mais touchaient également à la validité du concept de « terrorisme d'Etat ». Mais il s'agit là de la seule référence à ce sujet faite par le délégué canadien, rien dans sa présentation ne permettant de déterminer quelle était la position de son pays sur le « terrorisme d'Etat ». A/C.6/42/SR.28.

¹⁵⁸⁴ Comme les représentants du Danemark et de l'Australie, le représentant canadien déclara être opposé à l'initiative syrienne, expliquant : « A fresh examination of those questions would not produce better results than those which had already been achieved as the international problems underlying the deep divisions which existed on the issue had not yet been resolved. There was no question of denying the existence or importance of those problems. Nevertheless, the Sixth Committee, as the legal organ of the Organization, must continue to build on what it had already achieved, reducing to a minimum the risk of confusion and controversy. The proposal contained in document A/42/193 carried with it the danger of retreat and the loss of the unity which had been achieved notwithstanding the good intentions which had inspired it. » A/C.6/42/SR.28.

concerns of a segment of the international community. *It contained neither a clear affirmation of the legitimacy of the struggles of colonial peoples and those under the yoke of occupation, nor a distinct reference to State terrorism as an emerging reality.* To that extent, the draft resolution remained incomplete¹⁵⁸⁵.

III.5.3 : Les Etats-Unis et Israël, seuls pays à voter contre la résolution

L'Assemblée générale se révéla ainsi incapable, fin 1987, de reproduire le consensus tant applaudit deux années plus tôt. Le 1^{er} décembre, le Comité Légal se réunit afin de discuter et d'adopter un texte de résolution identique, à de menues modifications près, à celui sponsorisé par la Yougoslavie, la Tchécoslovaquie, Malte et Cuba. Il reprenait notamment la condamnation de « tous les actes de terrorisme international » contenue dans la résolution 40/61, demandait au Secrétaire général de sonder les états membres au sujet de l'organisation d'une conférence internationale sur le « terrorisme international » et, dans le paragraphe 14, réaffirmait que rien dans cette résolution ne remettait en cause le droit des peuples à lutter pour l'auto-détermination et à recevoir l'aide de certains états dans le contexte de telles luttes¹⁵⁸⁶.

Le 7 décembre, devant l'Assemblée générale, les Etats-Unis et Israël votèrent contre ce texte¹⁵⁸⁷, mettant ainsi fin au consensus tant applaudit deux ans plus tôt, leur décision ayant essentiellement été motivée par la présence du paragraphe 14, Rosenstock déclarant aussi :

Unlike General Assembly Resolution 40/61, it [...] contained references to self-determination *which were gratuitous and readily susceptible to misinterpretation.* The United States strongly supported the right to self-determination. That did not, however, mean that paragraph 14 should be included: *it could suggest that all aspects of the struggle for self-determination could be regarded as acts of terrorism, and that terrorism could be justifiable if the end was self-determination*¹⁵⁸⁸.

¹⁵⁸⁵ A/C.6/42/SR.34.

¹⁵⁸⁶ Paragraphe 14: « The General Assembly Reaffirms that nothing in the present resolution could in any way prejudice the right to self-determination, freedom and independence, as derived from the Charter of the United Nations, of peoples forcibly deprived of that right referred to in the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, particularly peoples under colonial and racist regimes and foreign occupation or other forms of colonial domination, nor the right of these peoples to struggle to this end and to seek and receive support in accordance with the principles of the Charter and in conformity with the above-mentioned Declaration. » Dans la partie préambulaire, on trouvait également le nouveau paragraphe suivant : « The General Assembly deplores the continuation of all terrorist acts, including those in which States are directly or indirectly involved, which spread violence and terror, may result in loss of human lives and material damage and jeopardize the normal functioning of international relations. » A/C.6/42/L.24.

¹⁵⁸⁷ Le 1 décembre 1987, le Comité Légal vota sur le nouveau texte de résolution, qui fut adopté par 128 voix pour, 1 abstention (Etats-Unis) et 1 vote contre (Israël.) Le 7 décembre 1987, l'Assemblée Générale adopta à son tour ce texte de résolution, par 153 voix pour, 1 abstention (le Honduras) et deux votes contre, Israël et les Etats-Unis.

¹⁵⁸⁸ A/C.6/42/SR.60. Le représentant américain avait également déclaré : « The US would, however, abstain in the vote because the draft resolution did not focus sufficiently on the problem of terrorism. The draft resolution

Netanyahu expliqua qu'Israël avait voté contre ce texte parce que la tenue d'une conférence sur le « terrorisme international » et la présence du paragraphe 14 avaient clairement pour objectif de justifier le « terrorisme » en invoquant toute une série de prétextes et d'excuses, dont la libération nationale :

The inclusion of item 126 in the GA's agenda made it possible for an international conference to be convened in order to define terrorism and differentiate it from the struggle of peoples for national liberation, even though it was clear that the real purpose of the conference would be to legitimize acts of terrorism on the basis of a series of pretexts and excuses. For the time being the enemies of terrorism had managed to avoid the convening of such a farcical event, and Israel's prime concern was to avoid any recurrence of the possibility. In addition, draft L.24 contained elements that had not appeared in GA Resolution 40/61 in an attempt to distort the basic meaning of that resolution and to justify deliberate and systematic attacks on civilians by invoking the excuse of national liberation. Such changes weakened the general opposition to terrorism, which should be unconditional¹⁵⁸⁹.

Comme lorsqu'il s'était exprimé suite à l'adoption de la résolution 40/61 deux ans plus tôt, et comme son homologue américain, Netanyahu fit le silence total sur le fait que la Syrie, c'est-à-dire l'état ayant suggéré l'idée d'une telle conférence, avait à plusieurs reprises indiqué très clairement vouloir différencier entre attaques contre des civils et attaques contre des cibles militaires, c'est-à-dire précisément la position que Netanyahu affirmait lui aussi défendre¹⁵⁹⁰. Confirmant l'isolement et le caractère extrême des positions d'Israël depuis le début des débats sur le « terrorisme international », Netanyahu ne s'était pas arrêté là et avait dressé un parallèle entre cette conférence et des conférences au cours desquelles plusieurs états arabes auraient supposément procédé à une répartition des tâches entre divers groupes « terroristes » à travers le monde. L'une de ces « conférences » était celle qui avait conduit Israël à intercepter et détourner l'avion de ligne libyen en février 1986¹⁵⁹¹, une action condamnée par l'ensemble des pays non-

contained implicit and explicit reference to acts of subversion which, though undesirable and illegal, did not constitute terrorism. » Rosenstock ne spécifia pas à quels paragraphes il faisait là allusion, mais la référence explicite à des actes « subversifs » était très probablement celle se trouvant dans le paragraphe 5 a), un paragraphe qui rappelait aux Etats qu'ils devaient empêcher la préparation et l'organisation sur leurs territoires d'« actes terroristes et d'actes subversifs » dirigés contre d'autres Etats. A/C.6/42/L.24.

¹⁵⁸⁹ A/C.6/42/SR.60.

¹⁵⁹⁰ Quelques jours plus tôt, Netanyahu avait déclaré: « The Syrian proposal was an attempt to justify terrorism by concealing it beneath the mantle of national liberation. That was a tactic which confused the means with the end. Terrorism was a means, national liberation an end. No end justified the deliberate murder of babies. The Syrian proposal would have people believe that massacring passengers at an airport or planting a bomb in a discotheque in the name of « national liberation » was not the same thing as terrorism. » A/C.6/42/SR.33.

¹⁵⁹¹ « Referring to the proposed conference and to its chief proponents, he said that they had plenty of experience of such conference. The first had been convened by George Habash in Lebanon in 1972 to co-ordinate the activities of PLO with those of other international terrorists. More recently, those conferences had been conducted at the highest

alignés et du bloc soviétique comme relevant du « terrorisme d'état » et par l'ensemble des autres membres du Conseil de sécurité comme contraire au droit international, à l'exception des Etats-Unis qui avaient eu à cette occasion recours à leur veto:

*The results of those conferences included the West Berlin bomb attack, the two unsuccessful attempts to blow up airliners in London and Madrid and the massacres in Karachi and Istanbul. Those were not conferences about terrorism, but conferences held by terrorists to co-ordinate their activities. The same would apply to the international conference proposed by Syria. It would be a pity if that were to happen at that stage in the history of the United Nations, when its prestige was slowly beginning to rise again and when it had taken some positive steps against terrorism*¹⁵⁹².

Les Etats-Unis et Israël, comme tous les pays occidentaux, s'étaient opposés à l'organisation d'une conférence visant à définir le « terrorisme international », avaient été les deux seuls états à voter contre le texte de résolution de 1987, et défendaient toujours, comme depuis 1972, des positions diamétralement opposées sur la question du rôle des états dans le « terrorisme international ». Netanyahu n'ayant en effet pas hésité à recourir à l'expression de « terrorist states » pour condamner des pays comme la Syrie, la Libye ou l'Iran :

Having destroyed Lebanese Independence in the 1970s, Syria had established in Lebanon a PLO state-within-a-state which had trained terrorist groups from over 20 countries. Although many Governments had been perfectly well aware of all that, they had preferred not to challenge publicly the denials made by *the terrorist States*. Accordingly, the latter had continued their activities, becoming so careless that some of their operatives had been caught and brought to trial, *thus revealing the direct connection between most terrorist crimes and the top echelons of Syria, Libya and Iran*. For the first time, those countries had been exposed and subjected to diplomatic, economic and military sanctions. *Faced with isolation from the international community, they had endeavored to find a new solution and had found one in the idea of an international conference, as proposed by Syria. In the past they had denied having perpetrated those crimes, now that they had been exposed, they were saying that those crimes were not really crimes at all*¹⁵⁹³.

political level. At three successive conferences in 1986 – on 4 February in Tripoli, on 13 April in Teheran and on 23 August in Damascus – Libya, Syria and Iran had agreed to a division of labour. Syria would sponsor Jibril, Habash, Hawatmeh and the Abu Musa faction of PLO, Libya and Syria would assume joint responsibility for Abu Nidal and Iran would oversee the fundamentalist groups. » A/C.6/42/SR.33.

¹⁵⁹² A/C.6/42/SR.33.

¹⁵⁹³ Netanyahu ajouta : « *The most lawless States of modern times used terrorism as an instrument of state policy because, lacking true legitimacy, they had to resort to terrorist means to subjugate their own peoples and to intimidate their enemies. Without the weapon of terrorism, régimes such as those of Syria, Libya and Iran could not exist. Their aim, in proposing the conference, was to retain that weapon.* » A/C.6/42/SR.33. Lors de la session suivante, Netanyahu défendit une position identique : « *The Libyan Arab Jamahiriya and the Syrian Arab Republic, the so-called champions of the cause of anti-terrorism, were really the godfathers of terrorism. The two godfathers of international terrorism had attempted to hijack the Ad Hoc Committee and twist the definition of terrorism to suit those kinds of practices. He wondered whether that meant that the UN was sinking into absurdity.* » A/C.6/42/SR.34.

III.6 Un retour du consensus qui ne fait que cacher des désaccords toujours aussi profonds sur la définition du « terrorisme » (1989-1991)

III.6.1 : La fin de la Guerre froide et les nouvelles tentatives de conciliation ?

En 1989, alors que la Guerre froide touchait à sa fin, les pays non-alignés et du bloc soviétique affirmèrent qu'il était primordial que la communauté internationale ne fasse pas d'amalgame entre « terrorisme international » et « luttes pour l'auto-détermination » et demandèrent à nouveau que soit organisée une conférence sur la définition du « terrorisme international¹⁵⁹⁴ ». Ils rappelèrent également que la pire forme de « terrorisme international » était le « terrorisme d'état » auquel se livraient des pays comme Israël, l'Afrique du Sud et les Etats-Unis.

Les pays de l'Union Européenne, dans une lettre adressée au Secrétaire général, confirmèrent quant à eux leur opposition à une telle conférence. Devant le Sixième Comité, pas un seul représentant européen ne fit mention de la question du « terrorisme d'état ». Le représentant d'Israël rappela lui aussi son opposition à cette initiative ainsi qu'au paragraphe 14 de la résolution de 1987¹⁵⁹⁵ et confirma que, pour Israël, le rôle des états devait être au cœur des préoccupations de la communauté internationale si elle souhaitait lutter efficacement contre le « terrorisme international » :

Comprehensive action should be taken against States which employed terror, whether directly or through the sponsorship of terrorist groups. It was clear that without the financial and logistic support of certain States and the provision of safe haven for terrorists, the danger of international terrorism would be greatly reduced¹⁵⁹⁶.

Comme en 1987, Rosenstock allait se joindre au reste des pays occidentaux et *s'opposer* à la

¹⁵⁹⁴ Comme toujours, cette unanimité en faveur de l'initiative de la Syrie ne signifiait pas qu'il existait une position unique et consensuelle, parmi ces pays, sur la nature exacte de la différence existant supposément entre « terrorisme » et « lutte pour la libération nationale. »

¹⁵⁹⁵ Ce faisant Ben-Rafael, le délégué israélien, proposa une interprétation simpliste et incorrecte de la position défendue par les pays soutenant cette initiative : « While GA resolution 40/61 had marked a significant step forward in the international commitment to combat terrorism, resolution 42/159 had marked a regression, *its unequivocal condemnation of terrorism being linked to a thinly-veiled attempt to legitimize acts of terror under the pretext of national liberation.* Such an attempt was an affront to the universal right to self-determination and a disservice to those who sought to exercise that right legitimately. His delegation believed that *an international conference along the lines envisaged in resolution 42/159 could serve no positive purpose and, in the absence of a common approach to a definition, could only lead to division, diverting the international community's attention and energy from the real task of substantive co-operation in the fight against terrorism.* » A/C.6/44/SR.21.

¹⁵⁹⁶ A/C.6/44/SR.21.

tenue d'une conférence visant à *définir le concept de « terrorisme international »* puis, contrairement au délégué israélien qui avait affirmé que des états pouvaient se livrer au « terrorisme » directement ou indirectement, rappela que le sujet du recours à la force par les états n'avait pas sa place dans les débats sur le « terrorisme international » :

Member States must continue to make clear, in both their actions and their statements, that they would never allow terrorism to become a tool for pursuing political objectives or effecting changes in relations among States. He urged them to use the deliberations in the Sixth Committee to form a consensus to make the strongest possible statement against terrorism. He also urged them to agree that it was not necessary for the Committee to address the use of force by States in order to deal with the terrorism item. The rules concerning such use of force were clear. They were set out in Article 2, paragraph 4, of the Charter of the UN, and nothing could be added to the meaning of that paragraph by seeking to apply the term « terrorism » to the use of force by States. The rules were also embodied in such instruments as the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States. Debating at the current stage, the long standing issue of the use of force by States would not help to combat terrorism. Rather, it would dilute the Committee's efforts and change the whole focus of its deliberations. It was clear from the very title of the item that it concerned acts of violence by individuals or groups, informal or otherwise, which affected nationals of another State. By the same token, it was neither necessary nor useful to debate the issue of national liberation movements. His delegation reiterated its opposition to terrorism and its support for the struggle for self-determination, which were in no way contradictory. Indeed, it was terrorism, with its lack of regard for human life, which was inconsistent with the basic principles and tenets of self-determination. He urged members to reiterate their common conviction that terrorism was so heinous that its use could never be tolerated or justified in any struggle. Certainly, they could all stand firmly together against, and condemn in the strongest way possible, such acts as aircraft hijackings, bombings, hostage-taking and assaults on diplomats¹⁵⁹⁷.

Pour les Etats-Unis, il n'était donc pas nécessaire d'utiliser le terme de « terrorisme » pour faire référence à ces actes déjà couverts par la Charte des Nations unies ou par la Résolution 2625. La mention de cette résolution, ainsi que de ces types d'actes « terroristes » très spécifiques, confirmait qu'ils considéraient que les actes de « state-sponsored terrorism » n'avaient pas leur place dans les débats sur le « terrorisme international ». Comme depuis 1981, c'était cet argument qui leur permettait de rejeter, devant l'Assemblée générale, les accusations portées contre Israël, contre l'Afrique du Sud et contre eux-mêmes, sans pour autant leur permettre de retourner l'argument contre l'Union soviétique.

Le 1^{er} décembre 1989, le président du Comité Légal présenta un nouveau texte de résolution,

¹⁵⁹⁷ A/C.6/44/SR.21. On notera qu'il s'agissait là de la première fois, depuis 1983, que les Etats-Unis déclaraient explicitement soutenir le droit à lutter pour l'auto-détermination. Rosenstock ne précisa cependant pas quels critères permettaient de différencier, dans le cadre de ces luttes, les actes relevant du « terrorisme » de ceux qui n'en relevaient pas, ses propos ne faisant donc que confirmer le flou de la position américaine sur le sujet.

reprenant dans ses grandes lignes le texte adopté en 1987¹⁵⁹⁸ auquel avaient été apportées deux modifications visant à prendre en compte les réserves émises par les pays occidentaux quant à la présence de toute mention des luttes pour l'auto-détermination dans une résolution sur le « terrorisme international¹⁵⁹⁹ ». Ainsi, le premier paragraphe opératoire indiquait désormais que l'Assemblée générale « unequivocally condemns, as criminal *and unjustifiable*, all acts, methods and practices of terrorism wherever and by whomever committed, including those which jeopardize friendly relations among States and their security ». Le paragraphe 14 de la résolution de 1987, tant critiqué par les pays occidentaux, avait été modifié de manière similaire, l'Assemblée générale reconnaissant désormais la légitimité du droit à l'auto-détermination et « the right of these peoples to struggle *legitimately* to this end and to seek and receive support¹⁶⁰⁰ ».

Suite à ces modifications, les Etats-Unis et Israël annoncèrent qu'ils étaient prêts à voter en faveur de ce texte, la résolution 44/59 de 1989 devenant ainsi la première résolution contenant une condamnation de « tous les actes de terrorisme international » à avoir été adoptée par consensus par le Comité Légal *et* par l'Assemblée générale. A cette occasion, Rosenstock expliqua :

His delegation was happy to join in the consensus on the draft resolution, whose paragraph 1 had made the condemnation of terrorism clearer by stating that terrorist acts were not justifiable. His delegation had been unable to join in a consensus on the draft resolution submitted on the same subject in 1987, precisely because it could have been interpreted as meaning that some terrorist acts were justifiable. There was general agreement that terrorism was never justifiable, and if the justifiable use of force was to be dealt with, it must be in terms that ruled out terrorism. In that regard, paragraph 17 was an improvement on the comparable paragraph in General Assembly resolution 42/159, because it qualified the right of peoples under colonial and racist regimes or other forms of alien domination to struggle for self determination, freedom of independence. The word « legitimately » indicated that only non-terrorist means of struggle could be used, and that the pursuit of self-determination could never justify recourse to terrorism¹⁶⁰¹.

¹⁵⁹⁸ A/C.6/44/L.22. Ce texte comprenait également plusieurs paragraphes communs aux textes proposés par les pays non-alignés et le groupe de pays occidentaux, dont notamment le rappel des devoirs des Etats contenus dans la Résolution 2625 ainsi que l'idée selon laquelle les Etats se devaient de « prevent the preparation and organization in their respective territories, for commission within or outside their territories, of terrorist and subversive acts directed against other States and their citizens. »

¹⁵⁹⁹ Le président du Sixième Comité avait ainsi déclaré: « Its purpose was to voice strong condemnation of terrorist acts and express the determination of the international community to prevent and eliminate them. It had not been easy to work out the text, which was the result of extensive informal consultations and the collective efforts of members of the Committee. Since it was important that the int community should speak with one voice on such an important matter as international terrorism, he commended draft resolution L.22 for adoption without a vote ». A/C.6/44/SR.48.

¹⁶⁰⁰ A/C.6/44/L.22.

¹⁶⁰¹ A/C.6/44/SR.48.

Mme Golav, représentant Israël, expliqua elle aussi que c'était l'inclusion du terme « injustifiable » qui avait permis à son pays de se joindre à nouveau au consensus international¹⁶⁰² sans toutefois indiquer si Israël acceptait le droit des peuples à recourir à la force dans leurs luttes pour l'auto-détermination et sans préciser, si tel était le cas, quelles étaient les méthodes qui, dans le contexte de telles luttes, relevaient ou non du « terrorisme ». Elle affirma également, comme plusieurs autres représentants israéliens au cours des années précédentes, que la signification du concept de « terrorisme » était tout-à-fait évidente, l'idée d'une conférence visant à le définir ne pouvant donc qu'être motivée par un désir d'apporter, à des fins de propagande, des imprécisions et des doutes là où il n'y en avait aucun :

[Israel] had reservations about convening an international conference to define terrorism, *since what constituted terrorism was very clear to everyone and there was no point in trying to blur the issue*¹⁶⁰³.

III.6.2 Les Etats-Unis : approche très étroite de la lutte contre le « terrorisme international » et rejet de la conférence sur la définition (1991)

Deux ans plus tard, le Comité Légal¹⁶⁰⁴ puis l'Assemblée générale¹⁶⁰⁵ adoptèrent, sans vote, un texte exactement identique, donnant naissance à la résolution 46/51. Ce consensus ne signifiait cependant aucunement que la communauté internationale était arrivée à une entente quant à la signification du « terrorisme international ». En 1991, les pays non-alignés et du bloc soviétique continuèrent à soutenir l'idée de la tenue d'une conférence visant à définir le « terrorisme international » et à s'entendre sur des critères permettant de distinguer entre actes de « terrorisme » et recours légitimes à la force dans le cadre des luttes pour l'auto-détermination. Ils continuèrent également à soutenir que la communauté internationale devait concentrer ses efforts sur la pire forme de « terrorisme international », à savoir le « terrorisme d'état ».

Dans une lettre adressée au secrétaire général, les Pays-Bas réaffirmèrent au nom des pays de l'Union Européenne leur opposition à l'initiative de la Syrie, expliquant que la réintroduction dans les débats de questions controversées risquait de mettre en danger les progrès effectués jusque-là dans la lutte contre le « terrorisme international ». L'Assemblée générale devait au

¹⁶⁰² Elle déclara : « Her delegation had joined the consensus because draft resolution L.22 condemned all acts, methods and practices of terrorism as not justifiable for any reason whatsoever ». A/C.6/44/SR.48.

¹⁶⁰³ A/C.6/44/SR.48.

¹⁶⁰⁴ Adoption du texte A/C.6/46/L.4 le 31 octobre 1991.

¹⁶⁰⁵ Le 9 décembre 1991, A/46/PV.67.

contraire concentrer ses efforts sur des actes spécifiques, par l'intermédiaire notamment de l'adoption de conventions internationales. Rien dans ces propos ne permettait de déterminer quels critères devaient permettre de distinguer entre recours légitimes à la force et actes de « terrorisme¹⁶⁰⁶ », ni quelle était la position de l'Union Européenne sur le « terrorisme d'état », un sujet sur lequel elle continuait de maintenir un silence total.

Dans une analyse de documents internes produits par les gouvernements du Royaume-Uni, de l'Allemagne de l'Ouest et de la France, Jorg Friedrichs note que ces pays semblaient appréhender le sujet du « terrorisme » de manière très différente. L'approche française souvent bienveillante envers certains recours à la force dans le Tiers Monde pouvait être expliquée, selon lui, par sa volonté d'y maintenir une sphère d'influence, tandis que l'Allemagne, neutre sur la question de la différence entre « terrorisme » et luttes pour la libération nationale », « wanted the political use of violence to be proscribed not only for non-state actors but also for states¹⁶⁰⁷ ». Ainsi, son représentant avait déclaré lors des débats de 1983 :

Whether one took the wanton killings of churchgoers in Northern Ireland, assassination attempts against Turkish diplomats in the US, the hijacking of a Soviet Airliner or a death squad operation in a Central American country, one thing was clear : the threat of international terrorism extended world-wide, sparing no State, as his own country had had the misfortune to discover¹⁶⁰⁸.

Ces différences profondes quant au sens même à donner au terme de « terrorisme » expliquent certainement pourquoi l'Union Européenne s'opposait à la tenue d'une conférence visant à le définir, la référence aux « escadrons de la mort » rappelant quant à elle que, sur le conflit au Salvador, l'Allemagne ainsi que la France avaient, au tout début des années 1980, annoncé qu'elles considéraient le FMLN comme un interlocuteur légitime, une position profondément différente donc de celle des Etats-Unis. Il serait erroné de suggérer que l'Occident composait un

¹⁶⁰⁶ Dans cette lettre, on pouvait lire : « The Twelve are convinced that the best way to combat terrorism is an approach that avoids generalities and focuses on specific acts of terrorism. This approach has been followed with success within universal organizations by the conclusion of a number of conventions. [...] As regards the convening of an international conference to define terrorism and to differentiate it from the struggle of peoples for national liberation, the Twelve wish to repeat the view already expressed in 1987 and 1989, that it would depart from this approach and serve no useful purpose. Such an exercise would only contribute to perpetuate the misconception, which the Twelve have always combated, that there is a link between terrorism and the exercise of the right to self-determination. No practical results can reasonably be expected from convening a conference such as the one proposed. While the main characteristic of terrorism are sufficiently known *defining terrorism presents insurmountable difficulties as experience as shown. Attempts to agree on a definition are not only bound to fail, but may jeopardise the achievements on this important and sensitive subject reached with such difficulty during the past few years.* The Twelve are convinced that the negative consequences of holding such a conference would be overwhelming and therefore we should not embark upon such an exercise ». A/46/346.

¹⁶⁰⁷ Friedrichs, « *Defining the International Public Enemy: ...* », 81.

¹⁶⁰⁸ A/C.6/38/SR. 66.

groupe homogène mais il était néanmoins un point sur lequel tout ces pays étaient en accord, leur opposition à l'initiative syrienne. Ainsi, le délégué israélien expliqua :

*The convening of an international conference to define terrorism and to differentiate it from the struggle of peoples for national liberation would, however, be counter-productive since, in the absence of a common approach to a definition, any attempt to legitimize acts of terrorism under the pretext of national liberation would not yield positive results*¹⁶⁰⁹.

Puis la représentante israélienne insista, comme l'avaient fait tous ses prédécesseurs, sur le fait que la Communauté Internationale ne pouvait lutter efficacement contre le « terrorisme international » qu'en s'attaquant au rôle des états qui recouraient au « terrorisme », soit directement, soit par l'intermédiaire d'un soutien à des groupes « terroristes » :

*Comprehensive action should be taken against States which employed terror – directly or through the sponsorship of terrorist groups, since the perverse achievements of terrorist groups all over the world would clearly not have been possible without the financial and logistical support of such States*¹⁶¹⁰.

Le représentant américain, Scharf, commença lui son intervention en applaudissant ce qu'il considérait comme le renforcement et l'approfondissement d'un consensus quant au caractère totalement inacceptable du « terrorisme » :

*The most salient facts to emerge from the debate were the universal condemnation of terrorism and the universal expression of willingness to seek to cooperate with a view to its elimination. Nor did even a minority of speakers any longer seek to qualify the unconditional condemnation of terrorism as criminal and unjustifiable without regard to where and by whom such acts were committed. That consensus was a noteworthy achievement, not only because the organized international community had validated its own existence by a common response to the challenge of terrorism, but because it had been far from easy to achieve*¹⁶¹¹.

Mais comme le reste de ses propos le révélèrent, ce consensus ne faisait que cacher des désaccords toujours aussi profonds au sein de la communauté internationale mais aussi parmi les pays occidentaux eux-mêmes quant à la signification et au contenu même du concept de « terrorisme international ». Scharf rappela tout d'abord l'opposition américaine à la tenue d'une conférence internationale sur le sujet :

With respect to a conference to be convened to define terrorism and to differentiate it from the struggle for self-determination, such an exercise should not be undertaken unless it was supported by a consensus, and no such consensus has emerged. His delegation took the view that such a conference was neither necessary nor useful. The difficulty of an abstract definition of terrorism was as a practical matter insurmountable; any effort to formulate such a definition would only succeed in distracting attention from the concrete achievements that were attainable. Neither was

¹⁶⁰⁹ A/C.6/46/SR.16.

¹⁶¹⁰ A/C.6/46/SR.16.

¹⁶¹¹ A/C.6/46/SR.17.

it necessary to define terrorism in order to safeguard basic human rights, including the right to self-determination¹⁶¹².

Puis il réitéra les positions défendues par Rosenstock deux ans plus tôt, sur le sujet des recours à la force dans le cadre des luttes pour l'auto-détermination :

The United States spoke as a nation that had fought for its independence and had aided others in their struggle to achieve self-determination. That did not mean, however, that there were no limits to permissible methods. No cause could justify the random violence of interference with civil aviation, attacks on diplomats, hostage-taking, or the use of plastic explosives. The international community had long accepted the notion that there were acts so heinous that States might not resort to them in the exercise of their right to self-defence no matter how dire their situation, so it was not surprising that there were similar inhumane acts that groups and individuals might not engage in no matter how just their cause¹⁶¹³.

La position américaine semblait donc claire : les Etats-Unis acceptaient la légitimité du droit des groupes ou individus à recourir à la force afin d'arriver à l'auto-détermination, mais ce droit ne signifiait aucunement que toutes les méthodes étaient légitimes. Comme c'était le cas pour les recours à la force des états, certaines méthodes étaient tellement inhumaines qu'elles ne pouvaient être acceptées par la communauté internationale, quelle que soit la légitimité de la cause ainsi défendue. La mention, comme deux ans plus tôt, des détournements aériens ou des attaques contre des diplomates semblait cependant indiquer que l'approche américaine se limitait à une nombre d'actes très spécifique et en effet Scharf ajouta que de telles méthodes inhumaines et immorales ne devaient être condamnées comme « terroristes » que lorsqu'elles étaient le fait de groupes ou d'individus, des méthodes exactement identiques et tout aussi inhumaines mais ayant été le fait, directement ou indirectement, d'un état, devant elles aussi être condamnées mais sans qu'il soit nécessaire de les qualifier de « terroristes » :

It was unnecessary to denominate State conduct as terrorism in order to establish its illegality, as a solid body of law already existed. His delegation could not imagine any State conduct that could reasonably be called terrorism that was not already a violation of law. State support of terrorist acts by individuals and groups was a clear violation of Article 2, paragraph 4, of the Charter. It was not necessary or desirable, then, to apply the term to common crimes pursued for private gain since all societies already had an adequate legal framework for dealing with such conduct. The term « terrorism » was, however, of enormous utility when applied to acts of violence of a particularly heinous nature, committed by individuals or groups, that were more than common crimes for private gain but less than action by a State. For those reasons, his delegation did not believe a definition was either necessary or useful¹⁶¹⁴.

En 1991, un représentant américain déclara ainsi explicitement, pour la toute première fois, que

¹⁶¹² A/C.6/46/SR.17.

¹⁶¹³ A/C.6/46/SR.17.

¹⁶¹⁴ A/C.6/46/SR.17.

la position des Etats-Unis était bel et bien que l'Assemblée générale, lorsqu'elle débattait du « terrorisme international » et tentait d'y apporter une réponse collective, ne devait prendre en compte que les actes n'ayant pas engagé, d'une manière ou d'une autre, la responsabilité d'un état, et ne devait notamment pas s'occuper d'actes relevant du « state-sponsored terrorism ». Le discours américain sur le « terrorisme » avait certes perdu de sa force depuis quelques années, mais ce concept était loin d'avoir disparu et se trouvait toujours inscrit au cœur de la législation américaine, à travers notamment la liste des « state sponsors of terrorism » du Département d'Etat. Et pourtant devant l'Assemblée générale les Etats-Unis affirmaient que, parce que de tels actes étaient d'ores et déjà couverts par le droit international, il n'était pas nécessaire, utile ou même désirable de les qualifier de « terroristes » afin d'affirmer l'illégalité et l'illégitimité¹⁶¹⁵.

Fin octobre 1991, le Comité Légal adopta sans vote un texte exactement similaire à celui de 1989. Son titre avait été modifié et raccourci, devenant simplement « Measures to Eliminate International Terrorism » et ne faisant donc aucune mention de la question des « causes, » mais celle-ci était toujours présente dans la partie opératoire de cette résolution, dans un paragraphe identique à celui inclus dans l'ensemble des résolutions des années 1980¹⁶¹⁶. Le 9 décembre 1991, l'Assemblée générale adopta également ce texte sans vote¹⁶¹⁷ et sans qu'aucun état ne s'exprime sur le sujet, donnant ainsi naissance à la résolution 46/51.

Scharf, au début de sa présentation, avait applaudi le fait qu'aucun des états membres n'avait, au cours de cette session, nuancé sa condamnation de « tous les actes de terrorisme ». Mais si aucune *condamnation* ne fut nuancée, des différences profondes se trouvaient inscrites au cœur même des *définitions* du « terrorisme » que défendaient les états membres. Ainsi, à chacune d'entre elles correspondait une interprétation profondément différente de la signification de la

¹⁶¹⁵ Scharf ajouta : « His delegation applauded the measures taken since the adoption of resolution 44/29 to expand the conventions dealing with specific terrorist acts, and the increased ratifications of the outstanding conventions. » A/C.6/46/SR.17.

¹⁶¹⁶ A/C.6/46/L.4. « Urges all States, unilaterally and in co-operation with other States, as well as relevant United Nations organs, to contribute to the progressive elimination of the causes underlying international terrorism and to pay special attention to all situations, including colonialism, racism and situations involving mass and flagrant violations of human rights and fundamental freedoms and those involving alien occupation, that may give rise to international terrorism and may endanger international peace and security. » A/C.6/46/SR.26. Le seul représentant à s'exprimer suite à l'adoption de cette résolution fut Nathan, qui expliqua en référence au paragraphe sur la « lutte pour l'auto-détermination » qu'Israël « condemned as criminal and unjustifiable all acts, methods and practices of terrorism, wherever and by whomever committed without any exception whatsoever, irrespective of the motives and purposes for which such acts might purport to be committed. »

¹⁶¹⁷ A/46/PV.67.

condamnation du terrorisme « où qu'il se produise et quels qu'en soient les auteurs » qui se trouvait au cœur de l'ensemble des résolutions adoptées par l'Assemblée générale depuis 1985.

Lorsqu'ils condamnaient « tout terrorisme sans exception », les représentants des pays non-alignés et du bloc soviétique condamnaient les actes « terroristes » commis, directement ou indirectement, par les états, certains d'entre eux condamnant également certains actes commis dans le cadre des luttes pour l'auto-détermination tandis que d'autres considéraient qu'aucun acte commis dans ce contexte ne pouvait être considéré comme « terroriste ». S'il serait inexact de décrire ce groupe d'états comme ayant défendu des positions unifiées sur ces questions, ils prirent néanmoins tous position en faveur de l'organisation d'une conférence internationale au cours de laquelle l'ensemble des états membres auraient, de manière publique, présenté leurs arguments et tenté d'arriver à une définition commune du « terrorisme international ».

La signification de la condamnation européenne de « tout terrorisme sans exception » était bien difficile à déterminer avec précision, les représentants de ces pays ayant décidé de ne jamais s'exprimer sur la question de la validité du concept de « terrorisme d'état ». Leur condamnation des actes de Rangoon comme relevant clairement du « terrorisme » et leurs votes contre toutes les résolutions des années 1970 et du début des années 1980 mentionnant les « actes terroristes » des « états racistes, étrangers et d'occupation » indiquaient cependant qu'ils semblaient rejeter la validité du concept de « state terrorism » tout en acceptant la validité du concept de « state-sponsored terrorism », une position qui ne fut défendue explicitement qu'à une seule reprise, et de façon peu convaincante, par le représentant des Pays-Bas en 1983. Ces pays avaient également pour la plupart été peu spécifiques quant aux types de recours à la force de la part des mouvements de libération nationale qu'ils considéraient comme légitimes et ceux qui relevaient par contre du « terrorisme » et qui étaient donc condamnés par les résolutions adoptées depuis 1985, la décision de ne pas s'exprimer clairement sur tous ces points et de s'opposer à la conférence internationale sur la définition du « terrorisme » s'expliquant en bonne partie par le fait qu'il en fut bien compliqué, au cours des années 1980, c'est-à-dire alors que la Communauté Economique Européenne venait tout juste d'être créée, de parvenir à une position commune sur ces questions si complexes et controversées, alors que l'Europe politique s'appêtait à faire le choix, avec le traité de Maastricht signé en février 1992, d'un rassemblement de nations, toutes pointilleuses sur leurs prérogatives à l'international.

Lorsqu'ils condamnaient « tout terrorisme sans exception », les représentants israéliens s'en

prenaient très clairement aux états ayant recours, directement ou par l'intermédiaire du soutien à des groupes « terroristes », au « terrorisme ». La nature exacte de la position de l'Etat hébreu quant au concept de « terrorisme d'état » était cependant bien difficile à appréhender. A l'aune de leurs accusations répétées contre les « états arabes terroristes », il semble que les délégués israéliens n'avaient pas d'objection de principe quant à la validité de ce concept. Mais lorsqu'ils étaient confrontés aux accusations de ces pays et du bloc soviétique, selon lesquels Israël était coupable de nombreux actes « terroristes », ils répondaient, soit en avançant que de telles accusations étaient ridicules, soit en affirmant que, ce faisant, ces états ne faisaient que manipuler le langage, le concept de « terrorisme d'état » n'étant qu'une invention au service de leur propagande anti-israélienne, ce concept n'ayant donc apparemment aucune légitimité. La position d'Israël quant au droit des mouvements de libération nationale à recourir à la force dans le cadre des luttes pour l'auto-détermination était elle aussi fort floue, les réponses de leurs délégués aux propos du représentant syrien en 1983 et 1985 semblant indiquer qu'ils considéraient que des attaques contre leurs forces militaires stationnées au Liban étaient une forme de « terrorisme » tandis qu'à d'autres moments, Netanyahu insista sur le fait que l'essence même du « terrorisme » et de son immoralité était qu'il prenait pour cible des civils innocents. Comme les pays européens, l'Etat hébreu s'opposa à l'organisation d'une conférence internationale visant à définir le « terrorisme international ».

Lorsque les Etats-Unis condamnaient le « terrorisme sans exception, qualification ou réserve d'aucune sorte », ils condamnaient uniquement ces actes dans lesquels aucun rôle n'avait été joué par un état. Notamment, la condamnation de « tout terrorisme sans exception » ne couvrait pas ces actes relevant du « state-sponsored terrorism » puisqu'ils *n'étaient pas*, pour les Etats-Unis et comme l'avait explicitement confirmé Scharf, des actes de « terrorisme ». Ce concept de « state-sponsored terrorism » était pourtant inscrit dans la loi américaine depuis notamment l'adoption de l'Amendement Fenwick en 1979, le Département d'Etat produisant chaque année une « List of State Sponsors of Terrorism¹⁶¹⁸ ». Lorsque le président Reagan, le président Bush ou les secrétaires d'état Haig et Shultz avaient eux aussi condamné le « terrorisme sous toutes ses formes », ces positions avaient très clairement incluses le rôle joué par certains états comme le Nicaragua, Cuba, la Libye, la Syrie, ou l'Union Soviétique dans ces actes de « state-sponsored

¹⁶¹⁸ Cette liste ainsi que l'ensemble des rapports annuels produits par le Département d'Etat sur la question est accessible en ligne à : <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/> (date de dernière consultation : 08/09/2011).

terrorism ». Et c'était précisément ce rôle central joué par des états recourant au « terrorisme » pour avancer leurs objectifs de politique étrangère qui avait rendu la « menace terroriste » aussi sérieuse, au point que cette menace avait été présentée par le président Reagan comme mettant en danger l'ensemble du « monde civilisé » et que le vocabulaire de la « guerre » entre le « monde civilisé » et le « monde totalitaire et barbare » avait été utilisé pour y faire référence.

La position des Etats-Unis quant au droit des mouvements de libération nationale à recourir à la force armée n'avait elle non plus pas été claire puisque, après avoir embrassé un tel droit de manière explicite en 1981 et 1983, Rosenstock n'y avait plus jamais fait d'allusion claire et avait au contraire considéré que les attaques contre des cibles militaires mentionnées par le délégué syrien relevaient du « terrorisme ». Une analyse des votes et déclarations des délégués américains lors des débats sur le droit à l'auto-détermination (voir annexe n°18, « Débats sur le droit à l'auto-détermination ») et sur le conflit Afghan (voir annexe n°19, « Débats sur le conflit en Afghanistan »), tout au long des années 1980, révèle une position ambiguë mais plutôt d'opposition à un tel droit, qui semble bien peu compatible avec le discours développé à l'époque par le président Reagan dans un contexte d'énonciation très différent, celui de la Doctrine Reagan, c'est-à-dire précisément une doctrine de soutien à des mouvements insurrectionnels armés¹⁶¹⁹.

Il existait donc des différences fondamentales, au sein même du bloc occidental, sur les deux questions ayant été au cœur des débats depuis 1972, la légitimité du recours à la force par les mouvements de libération nationale et la nature des méthodes auxquelles ils pouvaient recourir sans être qualifiés de « terroristes », et la question du « terrorisme d'état ». Il existait également des différences profondes entre les positions défendues par les délégués américains devant le Sixième Comité, un contexte d'énonciation public multidirectionnel exposé, et le discours développé par le président Reagan dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel protégé. Enfin, au sein même de l'Assemblée générale, les représentants américains avant défendu des positions sur le « terrorisme d'état » totalement contradictoires devant le Premier et le Sixième Comité, confirmant la tendance profonde du discours américain à la compartimentation et permettant de mieux comprendre l'opposition des Etats-Unis à la tenue d'une conférence sur la définition du « terrorisme », ce qui allait se confirmer avec la disparition

¹⁶¹⁹ Confirmant à nouveau la nature compartimentée des discours américains, lors des débats sur la situation en Afghanistan, les délégués américains ne défendirent jamais la notion selon laquelle il était légitime pour un état de soutenir des « combattants de la liberté ».

du discours aux États-Unis, avec la fin de la décennie et de la Guerre froide.

Chapitre IV

Au Conseil de Sécurité : Les Etats-Unis sur la sellette (1981-1991)

Plusieurs années avant qu'il n'y ait de véritable discours présidentiel américain sur le « terrorisme » les Etats-Unis avaient, devant le Conseil de sécurité, défendu des positions très proches de celles d'Israël, menaçant de recourir au veto contre toute résolution n'étant pas « équilibrée », c'est-à-dire condamnant ou déplorant uniquement les recours à la force israéliens sans faire mention également des actes violents souvent « terroristes » ayant provoqué ces derniers, ainsi que contre tout texte imposant des sanctions ou utilisant le concept de « terrorisme d'état » pour qualifier les actions de l'Etat hébreu. Au cours des années 1980, le Conseil de sécurité débattit de ces questions suite à l'invasion du Liban puis, en 1985 et 1986, après que les Etats-Unis aient détourné l'avion emportant les Palestiniens ayant eux-mêmes détourné l'Achille Lauro puis au lendemain des bombardements sur Tripoli. Le sujet du « terrorisme » fut également au cœur d'une série de douze sessions convoquées par le Nicaragua suite aux activités des Contras et de la CIA dans leur pays. Les représentants de l'exécutif américain eurent donc à faire face à des accusations similaires à celles mises en avant par de très nombreux Démocrates devant le Congrès et par de nombreux Etats membres devant l'Assemblée Générale, et ils y donnèrent des réponses très différentes, confirmant à nouveau le caractère multiforme et toujours changeant du discours américain sur le « terrorisme », notamment dans le contexte d'énonciation relativement contrôlé du Conseil de Sécurité.

IV.1 Les usages de la force d'Israël au centre des tensions

IV.1.1 L'invasion du Liban (Juin 1982)

Suite à l'invasion du Liban par l'armée israélienne, le Conseil de sécurité adopta à main levée deux résolutions, Résolution 508 et Résolution 509, appelant l'ensemble des parties à ce conflit à cesser immédiatement les hostilités et plus spécifiquement exigeant d'Israël qu'il retire ses troupes. Durant les débats ayant conduit à l'adoption de ces résolutions les 5 et 6 juin 1982, le représentant de l'Etat hébreu mentionna la tentative d'assassinat de l'ambassadeur Argov¹⁶²⁰ puis expliqua que son pays était la victime constante depuis des années d'une véritable campagne de « terrorisme » au cœur de laquelle se trouvait l'OLP. L'invasion de Liban se justifiait donc puisqu'il s'agissait là d'un acte d'auto-défense contre le territoire d'un état ayant apporté son soutien à ce « terrorisme¹⁶²¹ ». Cet argument fut rejeté par l'ensemble des représentants s'étant exprimé ce jour-là, le délégué britannique ayant par exemple déclaré :

This assassination attempt, however despicable, does not in any way justify the massive attacks on Lebanese towns and villages by the Israeli air force, attacks which have already inflicted major loss of life, casualties and damage to property¹⁶²².

Les Etats-Unis ne prirent pas la parole le 5 juin et se contentèrent, le 6, d'une courte explication de leur vote, centrée autour du caractère équilibré de cette résolution¹⁶²³. Les troupes israéliennes continuant, en contravention de ces deux résolutions, à avancer vers Beyrouth, le Conseil de sécurité se réunit à nouveau deux jours plus tard, 14 membres décidant de voter en faveur d'un

¹⁶²⁰ Le représentant de l'OLP affirma lui que l'OLP n'avait aucunement été impliqué dans cette attaque. Au contraire: « In fact, as has been confirmed by the representative of the UK, our representative in London was a prospective target of those who attempted to assassinate the Israeli Ambassador ». S/PV.2374

¹⁶²¹ Blum déclara ainsi : « The representative of Lebanon knows that a State cannot invoked in its favor benefits deriving from certain provisions of international law without being prepared at the same time also to abide by the duties from international law. If Lebanon is either unwilling or unable to prevent the harboring, training and financing of PLO terrorists openly operating from Lebanese territory with a view to harassing Israel, Israelis and Jews world-wide, then Lebanon surely must be prepared to face the risk of Israel's taking the necessary countermeasures to stop such terrorist operations ». S/PV.2374

¹⁶²² S/PV.2374 .

¹⁶²³ Lichenstein déclara ainsi: « This resolution focuses on two elements as a means of ending the present military confrontation in Lebanon: a cessation of hostilities by all of the parties and the withdrawal of Israeli forces from Lebanon. Paragraphs 1 and 2 seek to accomplish these two interrelated objectives. We wish to emphasize that these two objectives are, in fact, inextricably linked and that their implementation must be simultaneous. This, in our view, is the clear, logical and necessary meaning of the resolution ». S/PV.2374.

texte proposé par l'Espagne¹⁶²⁴, condamnant Israël pour son non-respect des Résolutions 508 et 509, réitérant la demande de retrait des forces israéliennes du territoire libanais et en appelant à nouveau toutes les parties à mettre immédiatement fin aux hostilités. Cette résolution ne fut cependant pas adoptée puisque les Etats-Unis, estimant que ce texte était déséquilibré, avaient décidé de recourir au *veto*, Kirkpatrick expliquant à cette occasion :

Two previous resolutions of the Council, resolution 508 (1982) and 509 (1982), contained balancing language that took account of the fact that the conflict in Lebanon and across the Lebanese-Israeli conflict border is complex in its origin and that its resolution will require compliance in deed as well as in word with the resolutions of the Security Council. Unfortunately, the resolution now before us is not sufficiently balanced to accomplish the objectives of ending the cycle of violence and establishing the conditions for a just and lasting peace in Lebanon. For that reason, the United States voted against this resolution¹⁶²⁵.

Lors de ces trois sessions de juin 1982, les Etats-Unis s'exprimèrent à peine et n'expliquèrent notamment pas s'ils acceptaient l'argument avancé par Israël pour justifier l'invasion du Liban, à savoir qu'il s'agissait là d'une réponse appropriée et légale à une série d'attaques « terroristes » contre les intérêts israéliens à travers le monde, un argument que tous les autres états membres avaient rejeté avec force¹⁶²⁶. Il allait falloir attendre les raids israéliens sur Tunis en 1985 pour que la question du « terrorisme » ressurgisse dans les débats du Conseil de sécurité.

IV.1.2 Condamnation des raids israéliens sur Tunis (oct 1985)

La condamnation du « terrorisme sous toutes ses formes, en tous lieux et quels qu'en soient les auteurs » fit son apparition dans une déclaration du président du Conseil de sécurité du 9 octobre 1985¹⁶²⁷ et selon laquelle :

The members of the Security Council welcome the news of the release of the passengers and the crew of the cruise ship Achille Lauro and deplore the reported death of a passenger, [...] They

¹⁶²⁴ S/15185.

¹⁶²⁵ S/PV.2377. Les Etats-Unis utilisèrent également leur *veto*, le 28 juin 1982, contre une proposition française de lancer un processus devant mené à la création d'un état palestinien. William V. O'Brien, « Reprisals, Deterrence and Self-Defense in Counterterrorism Operations », *Virginia Journal of International Law* 30 (1983): 458.

¹⁶²⁶ De Pinies, le représentant espagnol, déclara ainsi, lorsqu'il présenta le texte de la résolution élaboré par sa délégation : « It is useless for the Israeli authorities to attempt to justify this true act of aggression by the recent assassination attempt against the Israeli Ambassador to London, which we repudiate. Contemptible as all acts of terrorism are, particularly those which are directed against diplomatic representatives, they can in no way provide a pretext or justification for perpetrating an act of aggression of such magnitude against the territory of a Sovereign State ». S/PV.2377.

¹⁶²⁷ Dans la partie préambulaire du texte de la Résolution 40/51, on pouvait d'ailleurs lire que l'Assemblée générale « Takes note of the deep concern and condemnation of all acts of international terrorism expressed by the Security Council and the Secretary-General ».

resolutely condemn this unjustifiable and criminal hijacking as well as other acts of terrorism, including hostage-taking [and] they also condemn terrorism in all its forms, wherever and by whomever committed¹⁶²⁸.

Cette déclaration fut adoptée à l'unanimité et sans aucun débat, et si le détournement de l'Achille Lauro était clairement et explicitement condamné comme un acte de « terrorisme », la nature des discussions ayant eu lieu à propos également de la situation au Moyen-Orient indiqua qu'il n'existait aucun accord, parmi les membres du Conseil de sécurité, sur la définition du « terrorisme » et donc sur la nature de « tous les actes de terrorisme » qu'ils venaient là de condamner.

Le 1^{er} octobre 1985, l'armée de l'air israélienne conduisit une série de raids aériens contre les bureaux de l'OLP à Tunis, des bureaux situés dans un quartier résidentiel de la capitale tunisienne et au cours de laquelle plus de 60 civils trouvèrent la mort. Amnon Kapeliouk, un journaliste israélien, décrivit la scène :

The people who were in the bombed buildings were torn to shreds beyond recognition. They showed me a series of pictures of the dead. « You may take them, » I was told. I left the pictures in the office. No newspaper in the world would publish terror photos such as these. I was told that a Tunisian boy who sold sandwiches near the headquarters was torn to pieces. His father identified the body by a scar on his ankle. « Some of the wounded were brought out from under the rubbles, apparently healthy and unhurt, » my guide told me. « Half an hour later they collapsed in contortions and died. Apparently their internal organs had been destroyed from the power of the blast¹⁶²⁹ ».

La Tunisie appela immédiatement à une réunion du Conseil de sécurité afin de condamner « l'agression israélienne ». De 2 au 4 octobre, le Conseil de sécurité se réunit afin de débattre de cette question et adopta finalement un texte élaboré par le Burkina Faso, l'Égypte, l'Inde, Madagascar, le Pérou, Trinidad et Tobago¹⁶³⁰ par 14 voix pour et 1 abstention, les États-Unis¹⁶³¹.

Dans la partie opératoire de ce texte, on pouvait lire :

The Security Council condemns vigorously the act of armed aggression perpetrated by Israel against Tunisian territory in flagrant violation of the Charter of the United Nations and of international law and norms of conduct¹⁶³².

Les pays non-alignés et du bloc soviétique affirmèrent tous non seulement que ce raid aérien avait été une violation claire du droit international et représentait une forme d'agression armée

¹⁶²⁸ S/17554.

¹⁶²⁹ Amnon Kapeliouk, Yediot Ahronot, 15 novembre 1985, cité dans Chomsky, *Pirates and Emperors...* 49.

¹⁶³⁰ S/17535.

¹⁶³¹ S/PV.2615.

¹⁶³² S/Res. 573.

mais également qu'il relevait du « terrorisme d'état », plusieurs rappelant leur opposition à « toute forme de terrorisme » et soutenant que les mesures spécifiques qu'ils souhaitaient voir prises par le Conseil de sécurité contre Israël devraient être perçues comme s'inscrivant dans le contexte de la lutte menée par la communauté internationale contre le « terrorisme¹⁶³³ ». Le représentant tunisien déclara ainsi:

Nothing can justify this act of terrorism committed by and duly acknowledged by the Government of a Member State against another Member State, Tunisia, which has so often unequivocally condemned terrorism of every kind and from whatever source. Countries that have denounced State terrorism and declared their determination to combat it cannot but join forces within the Security Council to take appropriate measures in response to this crime¹⁶³⁴.

Le représentant de l'Union Soviétique fit, lui, spécifiquement référence à la Résolution 39/156 adoptée par l'Assemblée générale à la fin 1984, affirmant que les raids israéliens étaient clairement condamnés par cette résolution sur le « terrorisme d'état » puis affirma que le soutien américain à Israël était bien peu compatible avec les discours reaganiens contre le « terrorisme international » :

The question properly arises how one can reconcile the role of the United States as a permanent member of the Security Council, which bears primary responsibility for the maintenance of international peace and security, with its unconditional support of even the most extreme manifestations of the adventurist policy of Israel. In the recent past there have been quite a few speeches made in Washington about the need to fight international terrorism: at the same time, it is difficult to find a clearer example of State terror elevated to the rank of a State policy than that which has for a long time been practiced by Tel Aviv¹⁶³⁵.

¹⁶³³ Dans les lettres suivantes, le raid israélien fut qualifié d'acte de « terrorisme d'état »: Lettre du Yémen du 2 et du 4 octobre 1985, S.17517 et S.17539, Lettre de la Tanzanie, S.17523, Lettre du Vietnam, S.17542.

¹⁶³⁴ Le représentant du Koweït affirma quant à lui être convaincu que « We are convinced that the Israeli crime falls within the category of official State terrorism ». S/PV.2610. Le représentant de la République Socialiste Soviétique d'Ukraine déclara lui: « The attack was a flagrant act of aggression, as defined in the Definition of Aggression adopted by the General Assembly at its twenty-ninth session. It was a flagrant violation of the rules of international law, as well as the purposes and principles of the Charter of the United Nations as set out in Articles 1 and 2. It is one of the latest manifestations of the policy and practice of State terrorism, which was strongly condemned by the General Assembly at its last session ». S/PV.2613.

¹⁶³⁵ S/PV.2611. Le délégué du Nicaragua lui aussi dénonça ce qu'il considérait être l'hypocrisie des Etats-Unis sur le sujet du « terrorisme », expliquant : « The facts we are examining today make clear, once again, who the terrorists are and who is defending them, who the true members of that « country club of terrorism » - the Washington/Tel Aviv/Pretoria terrorist axis-are. Violations of airspace and territorial waters, military maneuvers, threats of takeovers and illegal occupation of territory, selective bombing, the use of neighboring territories as bases for aggression and for the training of mercenaries, acts of sabotage, air strikes and naval attacks, the mining of ports: all these are forms of United States aggression against Nicaragua, and they are the same tactics used by Israel and South Africa against the Arab nation and the front-line States ». S/PV.2615.

Plusieurs représentants firent également, comme devant l'Assemblée générale, le lien entre le « terrorisme d'état » israélien et celui du régime de Prétoria, le délégué du Lesotho expliquant par exemple :

By violating the territorial integrity and sovereignty of Tunisia, a small, peace-loving country like Lesotho, Israel has not only violated international law but has proved beyond doubt that it practices State terrorism against its neighbors and is far from creating a climate conducive to peace. [...] Unfortunately we see a pattern: on the southern tip of Africa we see a State which has also elevated terrorism to State policy. Like Tunisia, Angola has been subjected to successive acts of aggression and State terrorism – from South Africa¹⁶³⁶.

Face à toutes ces accusations, le représentant israélien, Netanyahu, répondit comme à son habitude que les recours à la force armée d'Israël étaient parfaitement conformes au droit international puisqu'ils étaient l'expression du droit à l'autodéfense suite à des attaques « terroristes », en l'occurrence le meurtre de trois citoyens israéliens à Larnaca, à Chypre :

Once again the Council is selectively convened to attack a legitimate act of self-defence by Israel. The allegation against us is that we engaged in an aggressive act against another country. Nothing could be a greater perversion of the truth. If anything can be defined as aggression, it is the actions taken against us. If anything can be defined as self-defence, it is the action taken by us. It is a legitimate response to acts of terrorism¹⁶³⁷.

Pour Israël, et comme ses représentants l'avaient déjà affirmé tout au long des années 1970, un état soutenant ou donnant refuge à des groupes « terroristes » était responsable des actions de ces derniers. Il était donc en contradiction de ses devoirs devant le droit international et ne pouvait plus se prévaloir des protections que lui offrait sa souveraineté nationale :

Under no circumstances can Israel accept the notion that bases and headquarters of terrorist killers should enjoy immunity anywhere, any time. It was against them that our action was directed, not against their host country. Nevertheless, the host country does bear considerable responsibility. [...] We cannot be confused or deflected by a misleading definition of sovereignty. Sovereignty cannot be separated from its responsibilities, and chief among these is preventing a sovereign territory from being used as a launching ground for acts of aggression against another country¹⁶³⁸.

Enfin, Netanyahu affirma que l'objectif israélien n'était pas simplement de répondre à une attaque spécifique mais bien plutôt de détruire la capacité des « terroristes » de l'OLP à continuer

¹⁶³⁶ S/PV.2613. Une analyse similaire fut mise en avant, lors de la même session, par le délégué du Burkina Faso, le représentant de l'Arabie Saoudite déclarant quant à lui : « When Tunisia, or any other country in which the Palestinians seek refuge, becomes a target for Zionist aggression, that constitutes an escalation of aggression and terrorism that threatens many countries in the world where Palestinians, or any other people seeking their freedom, are living. That is the other ugly face of racism which the United Nations is fighting in South Africa and elsewhere, and it matches the terrorist acts committed by South Africa and by those who practice international terrorist piracy ». S/PV.2615.

¹⁶³⁷ S/PV.2611.

¹⁶³⁸ S/PV.2611.

ses attaques contre Israël, un objectif qui, selon lui, devrait être applaudi par les membres du Conseil puisque c'était pour la communauté internationale dans son ensemble que le « terrorisme » représentait une menace :

We are not dealing here merely with punishing the offenders; we are concerned with the prevention of future crimes, and we aim to weaken and to destroy the nerve-center of world terror. If that centre continues to operate without suffering any hindrance or encountering any opposition, it will spread its tentacles further and further. No one inside or outside this Chamber should be deluded; no place on earth will be immune from its attacks. So if the question of proportionality is raised, we must take into account not only the thousands who have already fallen victim, but also the many thousands more who will fall if this nerve-center of terror is allowed to operate undisturbed¹⁶³⁹.

Ces recours à la force armée israéliens ne pouvaient guère être justifiés simplement comme une réponse aux meurtres de Lanarca puisque les individus coupables de ces actes avaient déjà, au moment des raids israéliens, été arrêtés. Comme le note Chomsky, lors de leur procès, ils affirmèrent eux aussi que leurs actes ne relevaient pas du « terrorisme » puisqu'ils venaient au contraire en réponse au « terrorisme » israélien :

The perpetrators of the Lanarca atrocity, in turn, regarded their act not as terrorism but as retaliation. It was, they claimed, a response to Israeli hijackings in international waters for many years, including civilian ferries travelling from Cyprus to Lebanon, with large numbers of people kidnapped, over 100 kept in Israeli prisons without trial, and many killed, some by Israeli gunners while they tried to stay afloat after their ship was sunk, according to survivors interviewed in prison¹⁶⁴⁰.

Vernon Walters, le représentant américain, ne participa pas aux discussions sur les raids israéliens contre Tunis et ne prit la parole que pour expliquer que les Etats-Unis avaient décidé de s'abstenir en raison du caractère déséquilibré du texte de résolution, celui-ci se contentant en effet de condamner les raids israéliens contre Tunis sans faire la moindre mention des violences qui en avaient été la cause :

This tragic sequence of events has roots deep in what is now an all too familiar pattern of escalating force and counter-force. We deplore such acts of violence from whatever quarter they come. [...] Despite our deep and abiding friendship for the Tunisian government and people, my Government could not support the draft resolution, disproportionately placing all the blame for this latest round of the rising spiral of violence in the Middle East onto only one set of shoulders, while not also holding at fault those responsible for the terrorist acts which provoked it¹⁶⁴¹.

¹⁶³⁹ S/PV.2611.

¹⁶⁴⁰ Noam Chomsky, « International Terrorism: Image and Reality » dans Alexander George, *Western State Terrorism* (Cambridge: Polity Press, 1991) 33.

¹⁶⁴¹ S/PV.2615.

Le représentant américain expliqua ensuite qu'à l'origine de ce cycle de violence et de contre-violence sans fin se trouvait la menace « terroriste », l'absence de toute mention de ce sujet expliquant que les Etats-Unis n'aient pu voter en faveur de cette résolution :

We must be absolutely explicit in identifying the real threat all civilized peoples are facing. That threat is terrorism, and the failure adequately to address the subject prevented my Government from supporting the draft resolution. In large measure because of this failure to recognize that terrorism is at the heart of much of the violence we face, we have seen a steady increase in terrorist attacks directed against innocent people everywhere. [...] We speak of a pattern of violence, but we must be clear: it is terrorism that is the cause of this pattern, not responses to terrorist attacks¹⁶⁴².

Pour les Etats-Unis, en permettant à des groupes « terroristes » d'utiliser son territoire avec impunité un état manquait à ses obligations et légales, l'état victime de ces attaques « terroristes » ayant donc le droit, en conformité avec la Charte des Nations unies, de recourir à la force armée afin de se défendre :

We recognize and strongly support the principle that a State subjected to continuing terrorist attacks may respond with appropriate use of force to defend itself against further attacks. This is an aspect of the inherent right of self-defense recognized in the Charter of the United Nations. We support this principle regardless of attacker, and regardless of victim. It is the collective responsibility of sovereign States to see that terrorism enjoys no sanctuary, no safe haven, and that those who practice it have no immunity from the responses their acts warrant. Moreover, it is the responsibility of each State to take the appropriate steps to prevent persons or groups within its sovereign territory from perpetrating such acts¹⁶⁴³.

Comme l'indiquent de nombreux articles publiés à l'époque notamment par l'*Associated Press*, *IPS* et le *New York Times*, le texte de cette résolution avait été le fruit de longues et difficiles négociations en coulisse entre notamment l'Égypte et les Etats-Unis. Les modifications ayant été faites au texte original afin d'éviter un veto américain portaient sur l'effacement de toute référence aux « Tunisian and Palestinian civilians » victimes du raid israélien de la partie pré-ambulaire¹⁶⁴⁴, le retrait de toute mention dans la partie opératoire de sanctions contre Israël¹⁶⁴⁵ et de toute condamnation des raids israéliens comme relevant du « terrorisme d'état¹⁶⁴⁶ ».

Le détournement en pleine mer de l'Achille Lauro eut lieu quelques jours plus tard et c'est donc dans ce contexte que le Conseil de sécurité décida, le 9 octobre, de condamner « le terrorisme

¹⁶⁴² S/PV.2615.

¹⁶⁴³ S/PV.2615.

¹⁶⁴⁴ *The New York Times*, 5 octobre 1985; *Associated Press*, 4 octobre 1985.

¹⁶⁴⁵ *Associated Press*, 2 octobre 1985; *Associated Press*, 3 octobre 1985; *The New York Times*, 4 octobre 1985.

¹⁶⁴⁶ *Associated Press*, 2 octobre 1985; *The New York Times*, 3 octobre 1985; *The New York Times*, 4 octobre 1985; *The New York Times*, 5 octobre 1985; *International Press Service*, 5 octobre 1985; *The New York Times*, 6 octobre 1985.

sous toutes ses formes, en tous lieux et quels qu'en soient les auteurs ». Comme le démontre la nature des débats sur les raids israéliens sur Tunis, lorsqu'ils donnèrent leur assentiment, à l'unanimité et sans aucun débat, à cette déclaration les membres du Conseil de sécurité n'étaient absolument pas d'accord sur la signification du concept de « terrorisme » et avaient donc des interprétations profondément différentes de la nature exacte des actes qu'ils venaient là de condamner.

Comme l'écrivent Stohl et Slater :

While there is evidence of state involvement in international terrorism, the issues of defining what constitutes terrorism and identifying specific instances of direct or indirect state involvement make the issue highly ambiguous and ideological. To many, statesponsored terrorism has become a catchword for Soviet-sponsored terrorism. To others, state-sponsorship is synonymous with Libyan activities. Yet [...] there is considerable debate concerning the meaning of state involvement and the cost associated with such involvement. Even more problematic seems to be an unevenness in the application of definitions of state-sponsorship¹⁶⁴⁷.

Ayant noté que le gouvernement Reagan avait, immédiatement après le raid israélien sur Tunis, affirmé très clairement considérer un tel acte comme légitime et conforme au droit international, ces deux auteurs ajoutent que la confusion existant au niveau international quant à la manière de définir les concepts de « state terrorism » ou de « state sponsored terrorism » fut reflétée par certaines positions officielles américaines dans les semaines suivantes. En effet, les Etats-Unis décidèrent, devant le Conseil de sécurité, de s'abstenir plutôt que de recourir à leur *veto*. Surtout, trois semaines plus tard John Whitehead, Sous secrétaire d'état, proposa à la presse le résumé suivant de ses entretiens avec le président tunisien :

I expressed the President's deep regret for the recent bombing incident and the tragic and unnecessary loss of innocent lives that resulted. I repeated that the United States was not involved in this in any way and had no knowledge of it. *The bombing surprised and shocked Americans as much as it did Tunisians. We deplore it, as we deplore all acts of terrorism wherever they may occur. We spoke of our UN Security Council abstention on the bombing – which permitted Tunisia's resolution to pass – and its significance in reflecting our strong and friendly relationship with Tunisia*¹⁶⁴⁸.

Devant le Comité aux Affaires Etrangères de la Chambre réuni pour débattre du *Central American Counterterrorism Act* of 1985 Tom Lantos, représentant de la Californie, critiqua vertement les propos de Whitehead, estimant que ceux-ci ne faisaient qu'ajouter à la confusion

¹⁶⁴⁷ Slater and Stohl, « Introduction: Towards a Better Understanding of International Terrorism », 8.

¹⁶⁴⁸ Réponse du Département d'Etat à Tom Lantos, « The Central American Counterterrorism Act of 1985 », Hearings before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 24 octobre 1985. H 381-25.

quant à la position véritable des Etats-Unis dans leur lutte contre le « terrorisme international », les raids israéliens contre Tunis ayant selon lui un succès majeur dans cette lutte et méritant donc le soutien inconditionnel du gouvernement américain. Le Département d'Etat répondit par écrit à ces critiques, expliquant:

In response to press inquiries regarding Deputy Secretary Whitehead's statement in Tunisia, the following guidance was used on October 22 in order to clarify Mr. Whitehead's remarks. Q. In his departure statement in Tunis, Deputy Secretary Whitehead appears to have described or implied that the Israeli raid on PLO headquarters in Tunis was a terrorist act. A. We have spoken to the Deputy Secretary, and he has asked me to say that he did not describe the Israeli raid as a terrorist attack; he did not intend to imply that it was such an act; and his statement should not be read to suggest otherwise¹⁶⁴⁹.

En août 1973, le représentant américain devant le Conseil de sécurité affirma que les Etats-Unis souhaitaient éliminer « all forms of international terrorism, *whether they be by individuals, groups or Governments* »¹⁶⁵⁰ alors qu'ils venaient juste, sous la menace de leur *veto*, de tout faire pour que le détournement d'un avion de ligne par l'armée israélienne ne soit pas condamné comme un acte de « terrorisme d'état ». En 1985, le sous-secrétaire d'état américain suggéra, lui, que les raids israéliens contre Tunis avaient été des actes de « terrorisme » et nota que l'abstention des Etats-Unis avait permis le passage de la résolution du Conseil de sécurité sans noter que le *veto* américain n'avait été évité qu'à la condition précisément que les raids israéliens ne soient pas condamnés comme des actes « terroristes ».

Les contradictions dans les positions américaines ne s'arrêtaient cependant pas là puisqu'au cours des débats du Conseil de Sécurité d'octobre 1985, les Etats-Unis avaient affirmé qu'il était inacceptable de condamner les recours à la force israéliens sans condamner également les actes « terroristes » qui en étaient à l'origine, une position conforme donc à la ligne politique annoncée par Bush en septembre 1972 et selon laquelle toute résolution se devait de faire mention des causes autant que des effets. En novembre et décembre 1985 par contre, le représentant américain devant l'Assemblée générale affirma pour sa part, lors notamment de son échange avec le délégué cubain, que lutter contre toutes les formes de violence serait contre-productif et

¹⁶⁴⁹ Réponse du Département d'Etat à Tom Lantos, « The Central American Counterterrorism Act of 1985 », Hearings before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 24 octobre 1985. H 381-25.

¹⁶⁵⁰ Suite au vote, le délégué américain déclara pourtant : « The American people feel strongly about the need for a just peace in the Middle East. *They feel strongly about the need to eliminate all forms of international terrorism, whether they be by individuals, groups or Governments* ». Il s'était peut-être agi là d'une simple erreur d'inattention de sa part, cette déclaration indiquant cependant que les Etats-Unis n'avaient apparemment pas d'objection de principe à l'idée selon laquelle le concept de « terrorisme » pouvait être appliqué aux actes d'un état. Il est donc difficile de ne pas conclure que l'opposition américaine à toute résolution qualifiant un acte israélien de « terrorisme d'état » était purement idéologique. S/PV.1740.

suggéra même que les pays affirmant vouloir lutter contre ce qu'ils appelaient le « terrorisme d'état » souhaitaient en réalité mettre des bâtons dans les roues de la lutte contre le « terrorisme » des groupes ou des individus. Surtout, devant le Conseil de sécurité le représentant américain insista sur le sérieux de la menace posée par le « terrorisme », sur le fait que soutenir ou apporter refuge à des groupes « terroristes » engageait la responsabilité des états et affirma que les pays victimes d'attaques « terroristes » pouvaient, en conformité avec la Charte des Nations unies, recourir à la force contre ces groupes sur le territoire de ces états. Il s'agissait-là de positions très proche de celles d'Israël et similaires au discours développé par Reagan à l'époque, mais par contre profondément différentes de l'approche défendue par les délégués américains devant l'Assemblée générale, leur recours à la menace du *veto* afin de s'assurer qu'aucune sanction ne soit prise contre Israël et que les actes de ce dernier ne soient pas condamnés comme relevant du « terrorisme d'état » permettant de mieux comprendre pourquoi de nombreux pays non-alignés et du bloc soviétique n'étaient guère convaincus par l'argument selon lequel il n'était pas nécessaire de débattre de tels recours à la force dans le cadre des débats de l'Assemblée générale sur le « terrorisme international » parce que ceux-ci étaient régulés efficacement par le droit international.

L'analyse des débats d'octobre 1985 confirme donc l'étendue des désaccords existant, au sein de la communauté internationale, sur la définition du « terrorisme international » et aussi l'existence d'interprétations profondément différentes de la signification exacte des termes employés. Les débats du Conseil de sécurité début février 1986, suite au détournement d'un avion civil par l'armée de l'air israélienne et ceux d'avril 1986 en réponse aux raids américains sur Tripoli, confirmèrent que les condamnations de « tous les actes terroristes » adoptées par le Conseil de sécurité et par l'Assemblée générale fin 1985 n'avaient aucunement signalé qu'un accord existait désormais, au sein de la communauté internationale, sur la signification du terme « terrorisme ». Ils confirmèrent également que la délégation américaine aux Nations unies elle-même appréhendait le sujet du « terrorisme international » de façon profondément différente lorsque les débats avaient lieu devant l'Assemblée générale, un forum où les Etats-Unis n'avaient qu'un seul vote et devaient faire face à une majorité souvent hostile, ou devant le Conseil de sécurité, un forum où ils disposaient du droit de *veto*.

IV.1.3 Le soutien objectif des Etats-Unis à Israël malgré deux visions différentes du terrorisme (février 1986)

Le 4 février 1986, le Conseil de sécurité se réunit afin d'étudier la plainte de la Syrie suite à l'interception d'un avion de ligne par l'armée de l'air israélienne. Comme en août 1973, l'Etat hébreu avait cru que des « terroristes » se trouvaient à bord mais ces informations se révélèrent erronées et les passagers furent libérés dès qu'Israël se rendit compte de son erreur. Comme l'expliqua Netanyahu :

We had reason to believe, to suspect, that there were terrorists on board. But that was not just a suspicion or a belief that grew out of thin air. It grew out of the terrorist meeting held this week, that in fact has just ended, in Tripoli, convened by Qaddafi himself under his personal sponsorship, a meeting of 20 terrorist organizations, including such people as Ahmed Jabril, Habash and Abu Musa¹⁶⁵¹.

Pour le représentant israélien, ces actions étaient parfaitement légales puisqu'elles avaient relevé du droit d'Israël à l'autodéfense. Dans ce qu'Israël appelait « l'ère du terrorisme », certaines règles du droit international devaient être réajustées afin que les états ne puissent se protéger derrière leur droit de souveraineté nationale lorsqu'ils manquaient à leurs obligations internationales en donnant aide, soutien ou refuge à des « terroristes ». Ainsi, ayant notamment cité les obligations des états énumérées dans la résolution 2625, Netanyahu déclara :

International law does not allow, as is clear, for States to wage terrorist war. It also does not cover those States. It does not grant any immunity to them or the terrorists that they launch, precisely because they violate all those immunities and all those rights that they are now evoking and that I heard the representative of Syria evoke. [...] As for the principle of the limits, the absolutist limits, on self-defence, we would say that a nation attacked by terrorists is permitted to use force to prevent or pre-empt future attacks, and we would add that it is simply not serious to argue that international law prohibits us capturing terrorists in international waters or international airspace. If the Council meets again on this matter – I hope it will not – I hope that we shall have a serious discussion about this complex problem of international terrorism and its implications for international norms and those who abuse those norms. But even those who do not yet fully accept the fundamental concept of self-defence, as it must be construed in the age of terrorism, I believe are prepared to accept that the sanctity of human lives precedes the sanctity of airspace¹⁶⁵².

Pour les pays non-alignés et du bloc soviétique, en interceptant un avion civil, Israël avait très clairement enfreint le droit international et commis un acte de « terrorisme » et devait donc être condamné avec fermeté par le Conseil de sécurité, le délégué syrien déclarant ainsi :

¹⁶⁵¹ S/PV.2651.

¹⁶⁵² S/PV.2651.

What we are requesting of the Security Council can be summed up as follows: First, it should strongly condemn Israel for the act of piracy and terrorism that it committed this morning. Secondly, full responsibility for this act of air piracy and terrorism committed this morning must be placed on Israel. Thirdly, the Council should demand that Israel put an end to acts of piracy and terrorism and that it heed international agreements and the norms of international law¹⁶⁵³.

Comme devant l'Assemblée générale, ces pays rejetaient l'idée selon laquelle le « terrorisme » de certains groupes pouvait justifier le « terrorisme d'état » israélien, le représentant marocain expliquant que:

In an attempt to justify every act of terrorism they commit against Arab peoples and countries, the Israeli officials hide behind the theory of security against what they call « Arab terrorism », and in particular « terrorism by the PLO ». Everyone here is aware of the position taken by the Arab States on the issue of terrorism. We wish to refer in particular to the following passage from the final communiqué of the Arab summit conference in Casablanca: [...] « The Conference strongly disapproves of terrorism in all its forms and regardless of its source and, in the first instance, of Israeli terrorism both inside and outside the occupied Arab territories¹⁶⁵⁴ ».

Pour ces pays, un tel acte était en contradiction profonde avec les résolutions adoptées l'année précédente par les Nations Unies, que cela soit la résolution 40/61 de l'Assemblée générale condamnant « tous les actes et pratiques terroristes » ou la résolution 579 du Conseil de sécurité qui portait spécifiquement sur les prises d'otages et les enlèvements, la responsabilité du Conseil de Sécurité étant donc, en ce 4 février 1986, de confirmer clairement un rejet total du « terrorisme » en condamnant Israël.

Ayant cité toutes ces résolutions, Troyanovski, le représentant soviétique, expliqua ainsi :

Today the Council has before it a clear-cut, unambiguous example of precisely the actions mentioned in those resolutions. Council members' attitude to this incident will be a touchstone, a yard-stick, of how seriously they view their obligations and statements on combating terrorism¹⁶⁵⁵.

Le représentant du Maroc défendit une position similaire qui confirmait bien que, pour les pays non-alignés et du bloc soviétique, la condamnation de « tous les actes terroristes » contenue dans la résolution 40/61 s'appliquait aux actes commis par des états:

The Kingdom of Morocco, which made every effort during the last session of the General Assembly to bring about the adoption by consensus of a special resolution condemning international terrorism, wishes once again to express its condemnation of all acts of terror, regardless of their form or sources. In this context, the Security Council, which bears the prime responsibility for the maintenance of international peace and security, is called upon to take the

¹⁶⁵³ S/PV.2651.

¹⁶⁵⁴ S/PV.2653.

¹⁶⁵⁵ S/PV.2655.

necessary, effective measures required by the situation, by guaranteeing the implementation of United Nations resolutions, considered an expression of international norms. In this respect, it is unreasonable to discriminate between acts of terror according to their source or form¹⁶⁵⁶.

Pour ces pays, refuser de condamner Israël reviendrait à faire une exception aux règles que la communauté internationale venait tout juste d'accepter, une proposition qui, comme l'explique le représentant du Ghana, devait naturellement être rejetée :

It was acts like the present aerial hijacking by Israel that Resolution 579 (1985) was meant to address. There was no understanding that the perpetration of the same act by a certain category of countries, much less a particular country, would be countenanced, exempted or condoned by the Council¹⁶⁵⁷.

Une condamnation claire de la part du Conseil de sécurité était absolument indispensable afin d'éviter que ne soit créé un dangereux précédent permettant à tout état à travers le monde d'intercepter des avions civils sous prétexte que s'y trouvaient des individus qu'ils considéraient comme des « terroristes » :

Such an interpretation has another, more dangerous, meaning. It is that every State has the right to intercept any civilian air liner if it suspects there are on board terrorists or enemies of its Government. In the current international situation, very many examples could be given in this regard, without passing judgment on those I am about to mention. For instance, Japan would have the right to intercept any civilian air liner, whatever its national origin, if Japan believed members of the Red Army were on board that plane. Italy would have the right to intercept any aircraft if it believed members of the Red Brigade were on board. Britain would have the right to intercept any aircraft if it believed members of the IRA were on board. Nicaragua would have the right to intercept aircraft if it thought members of the Contras were on board. And so on. Every government in the world has those it could consider to be terrorists or antagonists. Thus the world would be changed into a jungle in which hijacked aircraft and vessels would outnumber those flying or in transit¹⁶⁵⁸.

Enfin, une prise de position ferme du Conseil de sécurité était d'autant plus importante qu'il s'agissait là du seul organe international ayant la capacité d'imposer ses décisions à Israël, plusieurs délégués exprimant leurs craintes de voir à nouveau les Etats-Unis faire usage de leur *veto* afin de protéger le « terrorisme » israélien¹⁶⁵⁹. Après avoir analysé l'argument israélien

¹⁶⁵⁶ S/PV.2653.

¹⁶⁵⁷ S/PV.2655.

¹⁶⁵⁸ S/PV.2655. Le délégué syrien déclara lui: « What if South Africa were to do the same thing? And it would: South Africa, under the pretext of self-defence, is occupying Angola, striking at Botswana, attacking Lesotho – all under the pretext of self-defence, of defending Western civilization, which it supposedly brought to the area. [...] Yet the United States continues to supply Israel and South Africa with money, arms and encouragement ». S/PV.2651.

¹⁶⁵⁹ La Ligue des Etats Arabes, dans une déclaration lue par Mansouri, affirmait ainsi : « This constitutes a new act

selon lequel l'interception de l'avion libyen était parfaitement légale car relevant du droit d'un état à l'autodéfense contre le « terrorisme », Cassese écrivit:

In this, [Netanyahu] was supported only by the United States delegate, who indicated that, on the facts, his government believed Israel *had* actually acted unlawfully in that it had not possessed sufficient evidence to justify the interception. More important, however, the United States delegate *agreed* with Israel's interpretation of the law¹⁶⁶⁰.

En effet, Walters expliqua, juste avant de voter sur ce texte de résolution :

As a general principle the United States opposes the interception of civil aircraft. The safety of international aviation must be protected. We were prepared to vote in favor of a draft resolution that expressed our support for this basic principle. At the same time, we believe that there may arise exceptional circumstances in which an interception may be justified. As we have stated before in this forum, the United States recognizes and strongly supports the principle that a State whose territory or citizens are subjected to continuing terrorist attacks may respond with appropriate use of force to defend itself against further attacks¹⁶⁶¹.

Les Etats-Unis affirmaient donc que la sécurité de l'aviation civile et l'interdiction notamment de toute interception n'étaient pas des principes absolus. Il existait une exception, régie selon leur représentant par des conditions très strictes :

A State's action to apprehend terrorists aboard an aircraft is a drastic measure not to be taken lightly. We believe a State should intercept a civilian aircraft only on the basis of the strongest and clearest evidence that terrorists are aboard¹⁶⁶².

Cette position ne saurait surprendre puisque les Etats-Unis eux-mêmes avaient, suite au détournement de l'Achille Lauro, intercepté l'avion dans lequel se trouvaient les auteurs de cet acte « terroriste », interception qui avait donc rempli les conditions citées ici par Walters. Les actions israéliennes ne pouvaient pas être défendues puisque les « terroristes » recherchés ne s'étaient pas trouvés à bord de l'avion libyen mais les Etats-Unis décidèrent néanmoins d'utiliser leur *veto* contre cette résolution :

We do not believe that Israel has demonstrated that its action met this rigorous and necessary standard, and therefore we deplore that action. Nevertheless, because we believe that the ability to take such an action in carefully defined and limited circumstances is an aspect of the inherent right of self-defence recognized in the United Nations Charter, my Government cannot accept a

of piracy perpetrated by the Zionist armed forces in defiance of all international agreements and in the full knowledge that its act of international terrorism would meet with encouragement and admiration in certain quarters. » Le représentant syrien déclara lui: « Of course, the representative of Israel does not want the Security Council to convene a meeting because the Security Council is the instrument that might be effective in deterring Israel's aggression were it not for America's protection of Israel and the American *veto* used in the interest of Israel ». S/PV.2651.

¹⁶⁶⁰ Cassese, « The International Community's "Legal" Response to Terrorism », 604. *Italiques dans l'original*.

¹⁶⁶¹ S/PV.2655.

¹⁶⁶² S/PV.2655.

draft resolution which implies that interception of an aircraft is wrongful per se, without regard to the possibility that the action may be justified¹⁶⁶³.

Comme le note Cassese :

There seems to have been a complete volte-face by the United States. It came eventually to accept as « lawful » a practice (the interception of foreign aircraft believed to be carrying terrorists) which it had earlier characterized (in 1973) as « unjustified and likely to bring about counter-action on an increasing scale ». The United States was aware of the dangerous precedent its new strategy was setting. It knew about this spiral of violence mentioned above. So did other values, greater perhaps than freedom from violence, intervene¹⁶⁶⁴?

La position américaine quant à la légalité d'intercepter un avion civil dans le cadre de la lutte contre le « terrorisme » avait profondément évolué entre 1973 et 1985-1986. Si l'on considère par contre l'approche américaine des recours à la force israéliens dans son ensemble au cours de cette période, c'est surtout l'aspect de continuité qui semble le plus saillant, comme le démontre l'autre raison (non mentionnée par Cassese) donnée en 1986 par Walters pour le recours des Etats-Unis au *veto* :

Although the United States opposes Israel's action, in this case the draft resolution before us is unacceptable. *It does not take into sufficient account the need to address practically and appropriately the overriding issue of terrorism.* The reluctance of the world community to face this issue had led to a soaring increase in brutal terrorist attacks directed against innocent people everywhere in dimensions which would have been unthinkable a decade ago. As my Government has often stated in this chamber, *we must be clear that terrorist violence, not the response to terrorist violence, is the cause of the cycle of violence which increasingly and tragically mars the Middle East and the entire world*¹⁶⁶⁵.

Le *veto* américain s'inscrivait donc dans la lignée des autres votes américains devant le Conseil de sécurité depuis le 10 septembre 1972, date à laquelle Bush avait annoncé que les Etats-Unis s'opposeraient à toute résolution déséquilibrée car ne faisant référence aux effets sans en mentionner les causes, c'est-à-dire condamnant les recours à la force israéliens sans condamner dans le même temps le « terrorisme » qui était à l'origine ou la cause de ces derniers. La centralité de cet argument dans le discours américain devant le Conseil de sécurité est d'autant plus important qu'il était profondément différent du discours mis en avant à la même époque par

¹⁶⁶³ S/PV.2655.

¹⁶⁶⁴ Insistant sur les dangers de cette spirale de la violence, Cassese écrivit: « In the long run clear, rigorous legal restraints on the use of force are needed, for, without them, we can all too easily descend into a whirlpool of spiraling violence – where, as is indicated below in relation to the Achille Lauro affair, not only do the hijackers hijack, but they are also themselves hijacked; then those who hijack the hijackers are hijacked, and so on ». Cassese, « The International Community's "Legal" Response to Terrorism », 604.

¹⁶⁶⁵ S/PV.2655.

les représentant américains devant l'Assemblée générale.

D'un côté, Walters critiqua la communauté internationale pour son refus de traiter avec sérieux du problème du « terrorisme international », un terme qu'il utilisait clairement pour faire référence à toute une série d'actes impliquant des états, notamment les états arabes soutenant ou donnant refuge aux groupes « terroristes » attaquant Israël. Toute résolution se devait donc d'être équilibrée et de dénoncer explicitement le « terrorisme », aucune solution au conflit du Moyen-Orient ne pouvant être trouvée sans que ne soit traitée la cause de toutes les violences, à savoir le « terrorisme ».

De l'autre, Rosenstock affirmait au contraire qu'il n'était pas utile de recourir à la terminologie du « terrorisme » pour faire référence à des actes ayant engagé la responsabilité d'un état, c'est-à-dire pour faire référence notamment à des actes commis par des groupes « terroristes » ayant reçu le soutien d'un état, c'est-à-dire précisément les actes condamnés par Walters. Ces actes ne devaient pas être qualifiés de « terroristes » parce qu'ils étaient d'ores et déjà couverts par le droit international, un argument problématique puisque les Etats-Unis venaient de recourir au *veto* afin précisément de s'assurer qu'un tel acte, condamné comme relevant du « terrorisme » par l'ensemble des pays non-alignés et du bloc soviétique, ne soit pas condamné par le Conseil de sécurité. Le représentant américain devant l'Assemblée générale, bien loin de défendre l'approche globale du « terrorisme international » défendue par son homologue du Conseil de sécurité, affirma au contraire que tenter de lutter contre les actes impliquant des états, — des actes qui pour les non-alignés et du bloc soviétique relevaient du « terrorisme » et étaient à l'origine de l'ensemble des formes de violence au Moyen-Orient et à travers le monde —, serait non seulement inutile mais ne ferait qu'affaiblir ou ralentir la lutte contre les actes de « terrorisme international » faisant l'objet de toute l'attention de la communauté internationale, à savoir ceux commis par des groupes ou individus sans liens avec des états.

IV.2 Les frappes américaines sur Tripoli (avril 1986)

Ces contradictions furent encore plus visibles lorsque le Conseil de sécurité en avril 1986, se réunit pour entendre la plainte de la Libye suite aux raids aériens américains contre Tripoli. O'Brien nota à ce propos :

As it developed, the debate of the Israeli Tunis raid became, in effect, the first round of a debate that was resumed after the US attack on Libya of April 15, 1986. In this second debate, the

United States replaced Israel in the classic confrontation between the Security Council's restrictive view of counterterror self-defense and the concomitant permissive view of war of national liberation terrorism, and the long-rejected Israeli view of counterterror self-defense and deterrence¹⁶⁶⁶.

Les frappes aériennes américaines contre la capitale libyenne avaient pris pour cible, selon le gouvernement des Etats-Unis, toute une série d'installations liées directement aux activités « terroristes » du régime de Kadhafi. Elles firent cependant plus de 60 victimes tuées au beau milieu de la nuit, la plupart civiles, dont beaucoup de femmes et d'enfants. Pour les pays non-alignés et du bloc soviétique, elles étaient donc non seulement contraires au droit international mais relevaient clairement du « terrorisme d'état », tout comme lorsqu'Israël ou l'Afrique du Sud avaient recours à de telles méthodes en prétendant eux aussi agir en toute légitime défense. La Ligue Arabe avait ainsi déclaré, le 13 avril 1986 :

It is impossible to blame this or that Arab State whenever certain desperate or irresponsible persons commit individual acts of violence. We have already stressed that desperate and individual acts of violence cannot be met with greater terrorism on the big-Power level¹⁶⁶⁷.

Al-Atassi, le représentant syrien, affirma lui :

The threat of the use of force and the use of force are a form of State terrorism. The movements of the American Sixth Fleet off the Libyan coast are designed to carry out acts of terrorism. The Sixth Fleet itself has already committed acts of state terrorism; it did so when American planes took off from carriers of the Sixth Fleet to intercept an Egyptian airliner flying to Tunisia last year. We understand that Israel and its peer, South Africa, are two terrorist States, created and founded by terrorism, and terrorism is their official function. But we cannot conceive that the United States, a super-Power, a champion of a special doctrine of democracy and liberty, could employ State terrorism¹⁶⁶⁸.

Le délégué indien se fit pour sa part l'écho d'une déclaration produite par l'ensemble des pays non-alignés le 15 avril, selon laquelle cet acte relevait de l'agression, était contraire au droit international et relevait clairement également du « terrorisme » :

¹⁶⁶⁶ O'Brien, « Reprisals, Deterrence and Self-Defense in Counterterror Operations », 463.

¹⁶⁶⁷ S/PV.2675. Le représentant du Nicaragua rappelle quant à lui que son pays avait porté plainte contre les Etats-Unis pour sa politique « terroriste » d'aide aux Contras et ajouta : « The Government of Nicaragua vigorously condemns this further act of aggression by the United States against the Libyan Arab Jamahiriya, and it denounces the use by the United States of blatant State terrorism in Libya and elsewhere in the world on the pretext that it is thereby combating international terrorism ». S/PV.2680.

¹⁶⁶⁸ S'exprimant au nom des pays de la Ligue Arabe, Al-Ansi, représentant d'Oman, affirma lui : « The Arab states [...] condemn without any distinctions of any sort, all who commit acts of terrorism, for such acts run counter to the tenets of the Arab nation and its religious beliefs, which call for tolerance. It is for that reason that we condemn Israeli terrorism and its authors, just as we condemn that other form of terrorism in South Africa known as Apartheid, for they are the two pillars of international terrorism and responsible for its spread throughout our contemporary societies ». S/PV.2675.

The international community has condemned all terrorist activities, whether perpetrated by individuals, groups or States. These attacks by the United States were therefore all the more reprehensible¹⁶⁶⁹.

Cette prise de position confirmait bien que, pour les pays non-alignés, la définition du « terrorisme » incluait les actes commis par les états et donc dans le cas présent par les Etats-Unis. Pour le délégué australien par contre, si en effet il était important dans le contexte des présents débats de rappeler la condamnation contenue dans la Résolution 40/61, c'était pour faire référence au soutien donné par la Libye au « terrorisme international » :

That resolution unequivocally condemned as criminal all acts; methods and practices of terrorism, wherever and by whomever committed. The resolution, I repeat, was adopted by consensus. And yet terrorism has continued. The Australian Government accepts that there is a substantial body of evidence of Libyan involvement in and direction of international terrorism¹⁶⁷⁰.

Cette position fut également au cœur des propos de Thomson, le représentant britannique, qui consacra l'essentiel de sa présentation au problème du « terrorisme » et appela ses collègues à utiliser l'opportunité créée par cette session du Conseil de sécurité pour signaler la ferme volonté de la communauté internationale à faire face avec détermination à la menace posée par ce qu'il appela, en référence à la Libye, « state-directed terrorism ». Le délégué commença ses remarques en notant que :

The Security Council is faced with a difficult problem. Recent events force us to consider an issue which we have all been aware of for some years but which is so difficult, and to some extent so controversial, that we have shied away from dealing with it as a whole. We have tried – understandably – to avoid the central issue and to deal ad hoc with its individual manifestations. That issue is terrorism. In one sense there is no problem: we are all agreed that terrorism is bad. More precisely, we are all agreed that terrorism is criminal¹⁶⁷¹.

Afin d'illustrer le fait que la communauté internationale dans son ensemble considérait le « terrorisme » comme inacceptable, injustifiable et criminel, Thomson cita la déclaration adoptée par le Conseil de sécurité le 9 octobre 1985, la Résolution 40/61 de 1985 et les passages sur les devoirs des états contenus dans la Résolution 2625 et déclara :

On behalf of the international community as a whole the Council has established those basic principles. The General Assembly resolution that I have quoted shows that the international community has indeed accepted them as principles. But having got a principle, we now have to make it work in practice. At once we encounter many difficulties¹⁶⁷².

¹⁶⁶⁹ S/PV.2675.

¹⁶⁷⁰ S/PV.2676.

¹⁶⁷¹ S/PV.2679.

¹⁶⁷² S/PV.2679.

Le « terrorisme » était en effet avant tout un phénomène politique, si bien qu'il était souvent difficile de séparer l'acte « terroriste » du contexte de disputes profondément idéologiques dans lequel il avait lieu. Surtout, la communauté internationale avait eu du mal à traiter du problème « terroriste » à cause d'une évolution récente de ce phénomène, à savoir le rôle croissant qu'y jouaient désormais les états :

I have referred to the difficulties that arise because terrorism grows out of political dispute. I shall now refer to the difficulties arising from acts of terrorism carried out not by individual people with an individual grievance but by States, as an act of policy. [...] Terrorism, which costs innocent lives, whatever its political origins may be, is an act of common murder. But when it is carried out, whether overtly or covertly, by the agents of a State or a would-be State it is of a different and worse kind: it is a deliberate act of State policy. State-directed terrorism is in fact war by another name¹⁶⁷³.

Le représentant britannique proposa alors une liste d'actes « terroristes » ayant pris pour cible des citoyens américains, britanniques et d'autres pays européens commis soit par des groupes « terroristes » ayant reçu le soutien du régime libyen, soit perpétrés directement par des agents de ce régime, justifiant ainsi probablement son utilisation à plusieurs reprises du terme « state-directed terrorism¹⁶⁷⁴ ». Il affirma que le raid aérien américain, qui avait été lancé à partir de bases situées sur le territoire britannique avec l'autorisation de Margaret Thatcher, était en conformité avec le droit international puisqu'il relevait du droit à l'autodéfense :

Much of the debate so far has concentrated on expressions of condemnation of the military action taken in self-defence by the United States against Libya following incontrovertible evidence of the Libyan Government's direct involvement in promoting terrorist attacks against the United States and other countries. [...] Can anyone declare, with a clear conscience, that Libya has refrained in its international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the Purposes of the United Nations, to quote Article 2 (4)? Are we to disregard the many explicit, public and official statements of the Libyan authorities threatening terrorist attacks on other States? [...] The United States has, as any of us, the inherent right of self-defence, as reaffirmed in Article 51 of the Charter¹⁶⁷⁵.

Concluant sa présentation, Thomson en appela donc le Conseil de sécurité à indiquer avec résolution sa volonté de lutter contre les états soutenant le « terrorisme » :

Now more than ever the Council needs to show the courage and wisdom expected of it, and

¹⁶⁷³ S/PV.2679.

¹⁶⁷⁴ Thomson déclara ainsi : « Terrorism is particularly dangerous for free societies. All terrorism, including State-directed terrorism, exploits the natural reluctance of a free society to defend itself in the last resort with arms. State-directed terrorism claims for itself all the democratic advantages of free societies while trying to undermine them and while certainly putting innocent and law-abiding people at risk and in fear of their lives. [...] We have before us a particular and flagrant example, maintained over many years, of the use of terrorism – that is, common murder – as an instrument of State policy. That has been the practice and the policy of Colonel Qaddafi ». S/PV.2679.

¹⁶⁷⁵ S/PV.2679.

address itself to the task of ensuring proper respect for international law by Libya and by any other State involved in supporting terrorism. I repeat that the central issue is terrorism. [...] Let us shun and deal resolutely with countries which are the home of state-sponsored terrorism. Let us, in short, live up to our resolutions¹⁶⁷⁶.

Lorsqu'il fit référence à certaines difficultés expliquant la tendance de la communauté internationale, jusque-là, à ne pas traiter dans son ensemble du problème du « terrorisme international », le représentant britannique fit mention du rôle joué par les états sans noter qu'il s'agissait là précisément de l'argument mis en avant par les pays non-alignés et du bloc soviétique depuis le tout début sur le « terrorisme international » en 1972, ces pays affirmant que toute lutte contre le « terrorisme international » devait prendre en compte avant tout le rôle, direct ou indirect, des états dans le « terrorisme ». Lorsqu'ils faisaient référence au « terrorisme d'état », ils incluaient en effet clairement ce que Thomson appela un terrorisme « state-sponsored » et « state-directed », ce à quoi ils ajoutaient des recours directs à la force armée par les états comme les raids israéliens contre Tunis, les attaques de l'Afrique du Sud contre ses voisins africains et les raids américains contre Tripoli.

En faisant référence au rôle des états dans le « terrorisme », le délégué britannique fit donc le silence sur les difficultés définitionnelles soulevées par la notion selon laquelle des actes engageant la responsabilité d'un état pouvaient être caractérisés de « terroristes ». Il fit notamment le silence sur le fait que pour les Etats-Unis l'attaque de Rangoon, un acte correspondant au concept de « state-directed terrorism », n'avait pas sa place dans les débats de l'Assemblée générale sur le « terrorisme international » précisément parce qu'il s'agissait d'un acte étatique. Il ne nota pas que, à l'exception du délégué des Pays-Bas en 1983 et précisément à cause de ces réelles difficultés, pas un seul représentant européen ne s'exprima jamais sur le sujet du « terrorisme d'état » lors des débats de l'Assemblée générale, et oublia de noter que c'étaient les pays occidentaux et notamment le Royaume-Uni qui avaient, depuis le milieu des années 1970, rejeté une approche globale du « terrorisme international » au profit d'une approche *ad hoc* privilégiant l'élaboration et la ratification de divers conventions internationales. Friedrichs note ainsi que des documents internes révèlent qu'à partir de 1973

Britain torpedoed all attempts by the Non-aligned Group to exclude national liberation movements from the definition of international terrorism and to include state terrorism instead. The bottom line of the British position was that « the main immediate objective should be to devise concrete, agreed measures to prevent senseless acts of violence which maimed or killed

¹⁶⁷⁶ S/PV.2679.

innocent victims. » At this point Britain opposed a formal definition of international terrorism altogether, and preferred defining the international public enemy on an ad hoc basis¹⁶⁷⁷.

Le premier jour des débats du Conseil de sécurité, Walters expliqua que les raids américains sur Tripoli étaient en accord avec le droit international et notamment avec le droit à l'autodéfense comme énoncé par l'Article 51 de la Charte des Nations unies puisqu'ils étaient venus suite à de nombreuses attaques « terroristes » contre des citoyens et intérêts américains à travers le monde :

On 14 April, in exercise of the inherent right of self-defence recognized in Article 51 of the Charter of the United Nations, United States military forces executed a series of carefully planned air strikes against terrorist-related targets in Libya. [...] United States forces struck targets that were part of Libya's military infrastructure – command and control system, intelligent communications, logistics and training facilities. Those are the sites used to carry out Libya's harsh policy of international terrorism, including ongoing attacks against United States citizens and installations. This necessary and proportionate action was designed to disrupt Libya's ability to carry out terrorist acts and to deter future terrorist acts by Libya¹⁶⁷⁸.

Le représentant américain fit ensuite référence à l'attaque contre la discothèque La Belle à Berlin, une attaque à la bombe perpétrée par des agents de la Libye¹⁶⁷⁹, et à plusieurs autres attaques ayant déjà eu lieu ou qui étaient en préparation et déclara :

In sum, at issue here are Libya's unjustified use of force in attacking United States forces in the Gulf of Sidra last month in clear violation of Article 2 (4) of the Charter [...] and Libya's admitted, continued policy of terrorist threats and the use of force, in violation of the said Article 2 (4) of the Charter. [...] The scourge of Libyan terrorism is not a problem for the United States alone. It threatens all members of the civilized world community? It challenges all members of this Council to give meaning to their commitment to uphold the principles of the Charter and to act in common defence of those principles. [Qaddafi] has reneged on international agreements and has blatantly used violence against political opponents. In sum, he has made terrorism an integral part of his foreign policy. Libyan attacks are not simply random use of violence, but concerted violence directed against the values, the interests and the democratic institutions of all freedom-loving States¹⁶⁸⁰.

Selon Walters, lorsque des agents de la Libye posaient une bombe dans une discothèque, ils participaient à la politique de « terrorisme international » de leur état, des actes qui représentaient une violation claire de l'Article 2(4) de la Charte des Nations Unies et faisaient partie intégrale de la politique étrangère de cet état, une position qui était l'antithèse même de celle avancée par les Etats-Unis lorsqu'ils s'exprimaient devant l'Assemblée générale, un contexte d'énonciation

¹⁶⁷⁷ Friedrichs, « Defining the International Public Enemy: ...80.

¹⁶⁷⁸ S/PV.2674.

¹⁶⁷⁹ « More than a week before the attack, orders were sent from Tripoli to the Libyan People's Bureau in East Berlin to carry out a terrorist attack against Americans, an attack designed to cause maximum and indiscriminate casualties. Libya's agents then planted the bomb ». S/PV.2674.

¹⁶⁸⁰ S/PV.2674.

multilatérale non protégé où ils avaient à faire face à une majorité très hostile, où ils n'avaient pas de *veto* et où ils étaient opposés, comme tous les autres pays occidentaux, à tout effort en direction de l'élaboration d'une définition claire et commune du concept de « terrorisme international ». Le 21 avril, dernier jour des débats, Walters prit à nouveau la parole afin d'expliquer le *veto* américain contre le texte préparé par le Congo, Madagascar, Trinidad et Tobago et les Emirats Arabes Unis¹⁶⁸¹, dans lequel on pouvait lire :

The Security Council Condemns the armed attack by the United States of America in violation of the Charter of the United Nations and the norms of international conduct ; Calls upon the United States of America to refrain forthwith from any attacks or threats thereof; Condemns all terrorist activities whether perpetrated by individuals, groups or States¹⁶⁸².

Pour les Etats-Unis, ce texte était en effet inacceptable puisqu'il ne faisait pas la moindre mention du « terrorisme » libyen alors que c'était avant tout cette forme de violence intolérable et contraire à la Charte des Nations Unies qui méritait d'être condamnée par le Conseil de sécurité :

The United States rejects the draft resolution as totally unacceptable. We categorically reject its assumption that the essential problem before us stems from the actions taken by the armed forces of the United States against Libya. This is a false assumption, contradicted by the facts, by irrefutable evidence and by the long and tragic list of countries which have suffered brutality after brutality at the hands of Libyan terrorism. We deplore the failure of this draft to come to grips with the real issue before this Council: Libya's blatant, unrepentant and continuing use of force in violation of Article 2, paragraph 4, of the Charter. For this council to endorse such an erroneous and deficient draft would be to mock the oft-stated commitment of this body – and of the General Assembly – to oppose terrorism in all its forms as criminal conduct that must be resisted and punished¹⁶⁸³.

Lorsqu'il s'exprima devant le Conseil de sécurité, le représentant libyen ne donna aucune réponse aux accusations pourtant très spécifiques et documentées portées notamment par le Royaume-Uni et les Etats-Unis quant à son soutien au « terrorisme » et son implication dans plusieurs attaques bien précises ayant pris pour cible des civils. Il se contenta au contraire d'accuser les Etats-Unis et le Royaume-Uni d'agression et de « terrorisme » :

In the view of the President of the United States, a Palestinian fighting for the liberation of his land or an African fighting for an end to racial discrimination is a « terrorist », while a group of mercenaries, all of whose equipment is supplied by the United States and who kill women and children in Nicaragua, are « freedom fighters ». The logic of the aggressor is revealed when the President of the United States receives Jonas Savimbi – the head of the UNITA gang, which is supported by South Africa- and treats him as a hero even as he is killing his own people and is

¹⁶⁸¹ La France, le Royaume-Uni, L'Australie et le Danemark votèrent eux aussi contre ce texte.

¹⁶⁸² S/18016/Rev.1.

¹⁶⁸³ S/PV.2682.

considered an outlaw. [...] We are against terrorism. We condemn terrorism. We are for the freedom of peoples. We do not support the terrorism of Savimbi. But we support the people of Palestine and the people of Namibia. We do not side with the rebels in Nicaragua. But we support the small peoples that are struggling to achieve their freedom¹⁶⁸⁴.

Au cours de cette session du Conseil de sécurité, Walters prononça une phrase qui semblait être venue en réponse à l'accusation portée par l'ensemble des pays non-alignés et du bloc soviétique et selon laquelle les raids américains relevaient du « terrorisme » : « It is hypocrisy to equate the answer to terrorism with terrorism: it is equating crime with those who fight crime. ¹⁶⁸⁵ » Cet argument était cependant problématique puisqu'il faisait référence à la légitimité du droit des Etats-Unis à recourir à la force (en réponse au crime de « terrorisme ») et non à la légitimité des méthodes utilisées là par les Etats-Unis. Il s'agit, dit autrement, d'une réponse ayant à voir avec le *jus ad bellum*, et non avec le *jus in bello*, une réponse qui n'avait rien à voir donc avec la question de la nature « terroriste » ou non des raids américains sur Tripoli.

Les représentants américains devant l'Assemblée générale avaient souvent expliqué qu'il existait, dans le droit international, toute une série de règles limitant le type de méthodes auxquelles pouvaient recourir des états même lorsque leurs recours à la force étaient conformes au droit international car relevant de la légitime défense, et qu'il était donc normal que des limites soient également imposées aux méthodes utilisées par les groupes ou mouvements de libération nationale, qui devaient être qualifiées de « terroristes ». La question était donc de savoir si les Etats-Unis étaient prêts, devant le Conseil de sécurité¹⁶⁸⁶, à utiliser le terme de « terrorisme » pour faire référence aux méthodes illégales des états, et si non, pourquoi, autant d'interrogations auxquelles cette courte phrase de Walters ne répondait pas. Après tout, comme l'avait remarqué le président Reagan, le 18 juin 1985 :

This is one of the horrifying things of some of these terrorist acts is you have a group of people who think their ticket to heaven is to do this and to take some others with them. So, when it was over, the truck and the people in it—or person in it—were gone, and the same was true of the Embassy bombing. Now, how do you establish a connection between them and someone else? Was there someone else that set them on their way—you have no way of knowing. *So, again, as I*

¹⁶⁸⁴ Le représentant libyen déclara à propos du délégué britannique: « He talked about terrorism. But what better description of terrorism could there be than the colonization of peoples, the killing of peoples, the destruction of peoples? Throughout the African continent the peoples are still suffering the effects of British colonialism. [...] What the United Kingdom representative was trying to do was simply to cover up his country's participation in the aggression. We cannot be duped by that trick. The United Kingdom is an active partner in the aggression ». S/PV.2680

¹⁶⁸⁵ S/PV.2674.

¹⁶⁸⁶ Par exemple, Rosenstock, A/C.6/36/SR.66.

*say, you're left with only one form of retaliation and that is if you just aim in the general direction and kill some people, well, then, you're a terrorist, too*¹⁶⁸⁷.

Lors des débats sur le « terrorisme international » de l'Assemblée générale, la réponse des Etats-Unis avait été tout simplement de dire que de telles accusations n'avaient pas de sens, qu'elles fassent référence à l'aide aux Contras, à certaines actions menées par la CIA ou à des recours à la force directe par les forces armées américaines ou israéliennes ou d'Afrique du Sud parce qu'il n'était pas nécessaire de recourir à la terminologie du « terrorisme » pour affirmer ou dénoncer l'illégalité d'actes d'ores et déjà couverts par le droit international. En contrepartie, les Etats-Unis ne purent pas accuser des états comme l'Union Soviétique, Cuba, le Nicaragua, la Corée du Nord, la Syrie, l'Iran ou bien sur la Libye d'être impliqués dans le « terrorisme international », l'hypothèse avancée ici étant qu'il s'agissait d'un prix que les Etats-Unis étaient prêts à payer puisqu'ils n'avaient guère besoin, en tant que superpuissance, de l'Assemblée générale pour mener leur lutte contre ce fléau.

Ils s'opposèrent également, dès les années 1970, à tout effort visant à parvenir à une définition commune du « terrorisme international » et donc à la création d'un cadre risquant de restreindre drastiquement la marge de manœuvre dont ils jouissaient sur la scène internationale. Devant le Conseil de sécurité par contre, ils étaient dans une position très différente puisqu'il s'agissait là d'un contexte d'énonciation protégé où ils avaient, en tant que membre permanent, accès à un outil très puissant leur permettant de rejeter des résultats contraires à leurs intérêts ou d'influencer fortement le contenu des résolutions qui étaient adoptées, et de s'assurer par exemple qu'Israël ne soit jamais accusé de se livrer au « terrorisme » ou au « terrorisme d'état » et ne soit jamais soumis à des sanctions. De plus, le Conseil de sécurité étant la principale instance du pouvoir international, il n'était guère plausible pour les Etats-Unis d'y défendre jour après jour des positions qui, comme celles mises en avant par leurs représentants devant l'Assemblée générale, seraient en porte à faux complet avec le discours du président Reagan sur le « terrorisme international ».

1687 Reagan, 18 juin 1985, *The Public Papers of the President*.

IV.3 : Les plaintes du Nicaragua contre les Etats-Unis : retour sur l'Amérique centrale (1982-1988)

Fin mars 1982, le gouvernement Sandiniste demanda au Conseil de sécurité de se réunir afin de condamner les activités de contre-révolutionnaires qui, entraînés dans des camps situés sur le territoire américain et conseillés par des officiers argentins et américains, avaient détruit au cours des semaines précédentes des ponts, des routes et d'autres éléments de l'infrastructure économique du Nicaragua. Il s'agissait là, selon eux, d'une forme d'agression armée de la part des Etats-Unis, autant d'accusation basées, comme l'expliqua Ortega Saavedra, sur plusieurs documentaires télévisés et articles de journaux produits par les médias américains :

We want you to know that several days ago a documentary was shown on a United States television newscast in which United States and Argentine officials were shown many of the Argentines recently having been discharged by their country's army-training Somozist counterrevolutionaries and Latin American mercenaries in Honduras. We want you to know that when United States papers, magazines and other media publish reports that the United States National Security Council has approved a budget of \$19 million to promote destabilizing and covert actions that entail, among other things: economic sabotage, attacks, training and arms shipments to Somozist counterrevolutionary Groups, not one single spokesman or authority of the united States Government has denied such reports¹⁶⁸⁸.

En réponse à ces propos, Jeane Kirkpatrick affirma tout d'abord que c'était, au contraire, le régime du Nicaragua qui était coupable d'intervenir illégalement et en contradiction avec la Charte des Nations Unies dans les affaires de ses voisins :

The attack made by Nicaragua on the United is not haphazard: the charges made by the Government of Nicaragua are not random. The Government of Nicaragua has accused the United States of the kinds of political behavior of which it is itself guilty-large-scale interventions in the internal affairs of its neighbors, persistent efforts to subvert and overthrow by force and violence the Governments of neighboring States, aggressive actions which disrupt the normal conduct of international relations in the region - acts and intentions inconsistent with the Charter of the United Nations¹⁶⁸⁹.

Puis l'ambassadrice américaine ajouta que de telles accusations n'étaient guère surprenantes puisque les Sandinistes ne faisaient là que suivre une tactique de manipulation du langage typique des régimes totalitaires qu'Orwell avait baptisée « double-speak » :

These charges, as extravagant as they are baseless, are an interesting example of projection, a psychological operation in which one's own feelings and intentions are simultaneously denied and attributed to -that is, projected on to-someone else.[...] We are confronted in

¹⁶⁸⁸ S/PV.2335.

¹⁶⁸⁹ S/PV.2335.

Nicaragua with the familiar patterns of doublespeak with which totalitarian and would-be totalitarian rulers of our times assault reality in the attempt to persuade us, and doubtless themselves as well, that making war is seeking peace, that repression is liberation, that a free press is a very carefully controlled one¹⁶⁹⁰.

A aucun moment la représentante américaine n'aborda cependant les accusations spécifiques portées par le représentant du Nicaragua, le délégué soviétique notant d'ailleurs :

We have also listened to two statements made by the representative of the United States [2335th and 2337th meetings]. Neither of those statements essentially made any attempt to rebut the facts, which indicate broad and overt intervention on the part of the United States in the affairs of Nicaragua¹⁶⁹¹.

Le 2 avril, Kirkpatrick insista à nouveau sur le fait que c'était le Nicaragua qui était engagé dans une intervention massive contre ses voisins, un discours très proche donc de celui que défendait à l'époque le président Reagan :

The Government of Nicaragua is an active party to a massive intervention in the affairs of its neighbours. The Government of Nicaragua is engaged in training guerrillas and directing command-and-control centres. It is involved in infiltrating arms and guerrillas, destroying electric power stations, blowing up bridges, terrorizing civilians¹⁶⁹².

A propos de la politique suivie par les Etats-Unis elle se contenta par contre d'assurer au représentant sandiniste que les Etats-Unis « ha[ve] no intention of invading Nicaragua or anyone else », une déclaration qui ne suffit guère à ce dernier :

Today we heard the representative of the United States say that her country does not intend to invade Nicaragua. We thank her very much. But we are not satisfied, since nothing is said about other types of direct aggression or about indirect interventions through other forces, nor is reference being made to covert activities which the Reagan Administration has been financing and directing against Nicaragua¹⁶⁹³.

Or, selon D'Escoto Brockman, il existait une masse de preuves quant au soutien donné par les Etats-Unis à ces groupes armés puisqu'il suffisait de lire la presse américaine ou de suivre les débats du Congrès sur la question pour en être au courant :

The information given by the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs, Thomas Enders, to members of congressional select committees, in compliance with the requirements of the Hughes-Ryan amendment of 1976, is public knowledge in the United States. Many representatives who have taken part in these debates have referred to this type of information published in the most prestigious United States newspapers, among them The New York Times and The Washington Post. In that context, I should like merely to quote the following paragraphs from an article published in the magazine The

¹⁶⁹⁰ S/PV.2335.

¹⁶⁹¹ S/PV.2339.

¹⁶⁹² S/PV.2347.

¹⁶⁹³ S/PV.2347.

Nation, entitled « Destabilizing Nicaragua: the CIA rides again¹⁶⁹⁴ ».

Cette référence à la loi Hughes-Ryan était une allusion claire à la question des « opérations couvertes » et le délégué sandiniste continua en effet sa présentation en notant que le président Reagan lui-même, interrogé par un journaliste, s'était refusé à faire tout commentaire sur la nature exacte du rôle joué par les Etats-Unis dans la région et donc sur leur soutien à ceux que D'Escoto Brockman qualifia de « commandos terroristes » :

When a reporter asked President Reagan whether he had approved any secret activity to destabilize the current Government of Nicaragua, Mr. Reagan replied: « Once again we are faced with something that comes under national security, and I have no comment ». On 15 March, just two weeks ago, terrorist commandos who came from Honduras blew up an important bridge over the Rio Negro in the Chinandega Department, and caused serious damage to the bridge near the city of Ocotol, the capital of Nueva Segovia Department. Upon questioning as to whether the CIA was implicated in the dynamiting of those strategic bridges, Edwin Meese, Adviser to President Reagan, replied that he was not in a position to affirm or deny the involvement of the CIA in those actions¹⁶⁹⁵.

En ce 2 avril, les Etats-Unis usèrent de leur veto contre une résolution qui se contentait pourtant d'appeler toutes les parties à la non-intervention et la non-interférence dans les affaires de leurs voisins, leur représentant affirmant à cette occasion que « the allegations of Commandante Ortega were without foundation, are today without foundation and have always been without foundation¹⁶⁹⁶ ».

Au cours de l'année suivante, le Nicaragua convoqua le Conseil de sécurité à trois reprises¹⁶⁹⁷, accusant les Etats-Unis de soutenir des contre-révolutionnaires « terroristes » basés désormais au Honduras et d'être donc engagés dans une forme d'intervention armée illégale contre leur pays, des positions partagées par l'ensemble des représentants des pays non-alignés et du bloc soviétique et qu'ils étayèrent, comme en 1982, en faisant référence à de très nombreux articles des médias américains et, à nouveau, aux débats devant le Congrès et notamment devant les Commissions de renseignement des deux chambres. Le 23 mars 1983, par exemple, Tinoco déclara :

The international community is fully aware of, and the mass media have widely publicized, the acts of aggression that have been endured over the past two years by the Sandinist Revolution. The existence and use of counter-revolutionary encampments in

¹⁶⁹⁴ S/PV.2347.

¹⁶⁹⁵ S/PV.2347.

¹⁶⁹⁶ S/PV.2347. Projet de résolution S/14941.

¹⁶⁹⁷ La seconde session du Conseil dédiée à la situation au Nicaragua commença le 23 mars 1983 : S/PV.2420, 2422, 2423, 2424, 2425, 2426, 2427. La troisième, le 9 mai 1983 : S/PV.2431, 2433, 2434, 2436, 2437.

Honduran territory all along the border with Nicaragua has been amply described and attested to in print as well as on film. Nor is anyone here present unaware that the activities conducted by those counter-revolutionary elements had until very recently been characterized by a series of acts of military sabotage and terrorist actions taking the form mainly of attacks on civilians, towns and military posts all along the common border between Honduras and Nicaragua¹⁶⁹⁸.

En réponse, Kirkpatrick répéta que c'était au contraire le régime Sandiniste qui, en aidant et fournissant des armes au FMLN, se rendait coupable d'actes contraires au droit international, et affirma à nouveau que les Etats-Unis n'avaient aucunement l'intention d'envahir le Nicaragua, expliquant ainsi le 23 mars :

We had absolutely no intention of engaging in a large-scale military invasion of its country. The facts are, of course, as we pointed out then, that Nicaragua is the country in Central America which is involved in a major effort to destabilize other Governments.[...] On 4 October 1982, in San Jose, there was articulated the so-called Final Act⁴ in which the democratic States of the region, for the first time, set forth conditions they regarded as essential to achieve peace in Central America. [...] Those conditions include an end to foreign support to terrorists and subversive elements working for the violent overthrow of other countries¹⁶⁹⁹.

Comme l'année précédente, la représentante américaine maintint cependant le silence complet sur les accusations spécifiques mises en avant par Tinoco, et comme l'année précédente, ce point fut relevé par le délégué soviétique, Ovinnikov, qui déclara :

I have three concrete questions that need replies. First, is the delegation of the United States here publicly going to deny that there are links between the CIA and counter-revolutionary bands that have infiltrated Nicaragua? Secondly, is the delegation of the United States going to deny that it is giving money and that there exists an official economic budget for the promotion and support of the counter-revolutionary bands that are taking action against Nicaragua? Thirdly, is the delegation of the United States going to deny officially the existence of training camps for Somozist counter-revolutionaries on United States territory?¹⁷⁰⁰

En réponse à ces propos et à ceux, également très critiques, du Vietnam et de Cuba, Kirkpatrick nota que pas un seul de ces pays n'était une démocratie, condamna les actions des forces armées soviétiques en Afghanistan puis, toujours sans avoir rien dit au sujet du rôle exact joué par les Etats-Unis au Nicaragua et sur la nature de leurs liens avec les groupes armés dont les exactions avaient motivé cette session du Conseil, elle ajouta :

We are in the presence of an attempt to sow confusion, not understanding-an exercise in intellectual terrorism which mocks the values of the Charter and, above all, the process of

¹⁶⁹⁸ S/PV.2420

¹⁶⁹⁹ S/PV.2420

¹⁷⁰⁰ S/PV.2423.

reason on which this body must rely¹⁷⁰¹.

Réagissant à ces propos ainsi qu'aux dénégations du délégué du Honduras, le représentant du Nicaragua fit référence à un article du *New York Times* et spécifiquement au fait que William Casey, le directeur de la CIA, venait de se rendre devant la Commission du renseignement de la Chambre pour demander 20 millions de dollars en faveur de l'aide aux Contras.

Le 9 mai, Kirkpatrick fit elle aussi référence à des articles parus dans la presse américaine pour condamner, elle, la politique d'intervention et de subversion des Sandinistes :

Since the representative of Nicaragua has relied so heavily on American media this morning in his presentation to the Council, I thought that the record ought to be set a bit straight and that I might have recourse as well to some American media concerning events in Central America—for example, the respect which the Government of Nicaragua shows regularly for the principle of non-intervention in the affairs of its neighbours. The 9 May issue of Time magazine, for example, has a very interesting article—which I recommend to members of the Council—entitled « How the Salvadoran rebels order outside help for their revolution¹⁷⁰² ».

Puis elle admit qu'il y avait un débat, aux Etats-Unis, à propos de la situation en Amérique centrale, portant notamment sur la nécessité ou non d'aider le peuple salvadorien à faire face à la menace « totalitaire » et « terroriste » posée par les Sandinistes. L'existence même d'un tel débat mettait en lumière la différence fondamentale entre la démocratie américaine et la dictature Sandiniste. Ce débat se poursuivait encore, les Etats-Unis n'avaient donc pas encore décidé s'ils allaient ou non aider le Salvador à se défendre contre l'agression de son voisin, mais Kirkpatrick pouvait assurer qu'il n'était aucunement dans l'intention de son pays d'envahir le Nicaragua :

The representative of the Government of Nicaragua has referred repeatedly to the debate now under way in the United States among Americans about what American policy should be with regard to the area. He is quite right of course—there is a debate. The debate is on the question of whether the United States should help the people of El Salvador and the people of Nicaragua to defeat the effort to impose upon them totalitarian dictatorships with the assistance and by means of arms toted to them by a ruthless, international terrorist. [...] Such a debate is under way in the United States. It is not completed. And we will continue that debate; we will continue it in our own way. We will continue it not by the method of lies, but by the method of democracy. The method of democracy relies on discussion, We will make our decision at the end of our debate, and we will make that decision by democratic means. We very much wish that the Government of Nicaragua would join us in such a democratic decision process¹⁷⁰³.

L'aide américaine aux Contras n'était à l'époque une « opération couverte » que de nom, de

¹⁷⁰¹ S/PV.2423.

¹⁷⁰² S/PV.2431.

¹⁷⁰³ S/PV.2431.

nombreux articles étant parus dans la presse américaine ayant, dès 1981, révélé la présence de camps d'entraînements en Floride et ayant conduit ainsi le Congrès lui-même à s'intéresser à la question de l'existence ou non d'un soutien américain à ces groupes armés ainsi qu'aux méthodes auxquelles ceux-ci avaient recours. Lorsqu'ils avaient questionné les représentants de l'exécutif sur ces questions, les Démocrates n'avaient eu guère plus de succès que n'en eurent les membres du Conseil de sécurité puisque la réponse leur étant toujours donnée, à l'époque, était que toute question ayant à voir avec des « opérations secrètes » ne pouvait être abordée qu'en « séance fermée ». Le silence de Kirkpatrick ne faisait donc que s'ajouter à celui des représentants de l'exécutif au Congrès et à celui du président Reagan, une position qui allait se révéler encore plus difficile à tenir après que ce dernier ait qualifié, dans une réponse à un journaliste, les Contras de « combattants de la liberté ».

Dans le contexte américain, l'importance de ces propos était venue du fait qu'ils suggéraient que l'objectif réel des Contras était bel et bien de renverser le régime Sandiniste plutôt que, comme l'imposait l'Amendement Boland, de mettre fin au flot d'armes entre le Nicaragua et le Salvador, et avait conduit le *Washington Post* à utiliser, pour la toute première fois et de manière très critique, le terme de « Doctrine Reagan », et à noter notamment : « Is Mr. Reagan going to support Soviet and Chinese "freedom fighters"? Think of the many governments of the right that took and hold power by force alone. Is the president going to arm guerrillas against the regimes in Chile and Argentina¹⁷⁰⁴? »

Dans le contexte des débats du Conseil de sécurité, ces déclarations confirmèrent l'existence même du soutien américain aux Contras, un rôle sur lequel leur représentant avait toujours maintenu le silence. D'Escoto Brockmann condamna immédiatement cette « Doctrine Reagan » comme profondément contraire au droit international puisqu'elle revenait selon lui à affirmer la légitimité du recours à la force en vue de renverser des gouvernements étrangers :

Let us reflect, colleagues of the Council, upon whether we are willing to accept President Reagan's giving the United States the right to proclaim as illegitimate those Governments which he does not like and proceed to overthrow them. This - which The Washington Post calls the « Reagan Doctrine » - is what constitutes the greatest threat and the greatest danger to international peace and security¹⁷⁰⁵.

Pour de nombreux membres du Conseil, cette défense soudaine des « combattants de la liberté » était non seulement bien peu compatible avec le droit international mais aussi avec les positions

¹⁷⁰⁴ « A "Reagan Doctrine"? », *The Washington Post*, 7 mai 1983.

¹⁷⁰⁵ S/PV.2431.

défendues par les Etats-Unis vis-à-vis d'autres conflits où des mouvements de libération nationale luttent pour la « liberté » mais étaient, eux, qualifiés de « terroristes », le délégué iranien déclarant ainsi le 17 mai 1983 :

That Administration defends « freedom fighters ». That is a new concept of which we are hearing for the first time. It is also the first time that we have heard the United States Government speak of freedom and « those who love freedom ». The mercenaries and the Somoza gang and its successors are now described as people in search of freedom. The Palestinians, however, are terrorists, with whom discussions cannot be held and who should not have a homeland. [...] The black inhabitants of South Africa are also terrorists, according to the concept and logic of the Americans, but there are « those who seek freedom » in Nicaragua. The revolutionaries of El Salvador are mercenaries and the revolutionaries of other Latin American regions are also mercenaries, but the Somoza gang alone are freedom-seekers¹⁷⁰⁶.

Analysée à l'aune du discours présidentiel développé dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel protégé, l'approche adoptée par les représentants américains devant le Conseil de sécurité, un contexte d'énonciation public multidirectionnel exposé, était donc à nouveau celle de la compartimentation des discours entre, à un niveau, ce qui relevait du domaine public et ce qui relevait du domaine « secret », et à un autre niveau entre les termes du débat ayant lieu aux Etats-Unis eux-mêmes, notamment dans les médias ou au Congrès, et ceux du débat qui se déroulait devant le Conseil.

Cette stratégie paradoxale du discours silencieux était également problématique lorsqu'elle était mise en relation avec les arguments défendus, à la même époque, par les représentants américains devant le Sixième Comité de l'Assemblée générale. En réponse aux accusations portées par de très nombreux états non-alignés et du bloc soviétique, Rosenstock avait en effet expliqué qu'il était inutile d'avoir recours à la terminologie du « terrorisme » et notamment au concept de « terrorisme d'état » pour faire référence et pour condamner des usages de la force impliquant des états puisque ceux-ci étaient d'ores et déjà couverts par le droit international. Lorsque le Nicaragua décida de demander au Conseil de sécurité de condamner les Etats-Unis pour de telles pratiques, la réponse de ces derniers fut pourtant de faire le silence complet sur leur rôle dans ce conflit, d'utiliser leur veto afin de bloquer toute action par la communauté internationale, puis de refuser la compétence de la Cour internationale de justice à émettre un quelconque jugement sur ce conflit.

Au cours de l'année 1984, le Conseil de sécurité se réunit à trois reprises en réponse à des

¹⁷⁰⁶ S/PV.2434.

plaintes du Nicaragua¹⁷⁰⁷, suite notamment au minage de leurs ports par la CIA, le délégué sandiniste ainsi que de nombreux représentants des pays Non-alignés et du bloc soviétiques affirmant que les politiques américaines, qu'il s'agisse de leur soutien aux Contras ou des actes commis par leur agence de renseignement, étaient une forme de « terrorisme d'état » en contradiction claire avec les discours du président Reagan. Ce faisant, ils défendirent des positions exactement identiques à celles mises en avant à la même époque par leurs compatriotes devant le Sixième Comité de l'Assemblée générale, des positions toujours fondées sur leur lecture de la presse américaine et leur étude des débats du Congrès. Le 30 mars 1984, Chamorro Mora déclara ainsi :

This strategy of terror involving the use of T-28 aircraft and-high-speed Piraria boats, as well as the mining of our territorial waters, which reflects a turning-point in the methods of the « covert war » being waged against our country, is the most tangible example of the State terror that has been unleashed by the current United States Government against our people and Government¹⁷⁰⁸.

Un jour plus tard, il fit référence aux propos des trois principaux candidats démocrates à la présidence, Mondale, Hart et Jackson, qui tous avaient condamné le minage des ports par la CIA, un acte qui pour lui comme par exemple pour le délégué de la République Socialiste Soviétique d'Ukraine¹⁷⁰⁹ relevait indiscutablement du « terrorisme ». Puis il mentionna à nouveau les discussions ayant lieu à l'époque devant le Congrès américain :

I shall quote Senator Inouye, who said: « I find myself sadly supporting funds for military assistance. If I ever felt that the \$21 million were the amount which would prevail here, I would be on our side ». Recalling the Administration's original-request, which was for \$62 million, Senator Inouye added; « You can kill less people with \$62million than with \$92million »¹⁷¹⁰.

Face à ces accusations, et alors même que plusieurs membres du gouvernement Reagan avaient reconnu l'implication de la CIA, Kirkpatrick continua à affirmer que le régime sandiniste était à l'origine de tous les efforts de déstabilisation dans la région et fit bien parfois allusion au droit des peuples du Nicaragua et du Salvador à se défendre et à prendre les armes contre la tyrannie sandiniste mais sans jamais faire la moindre référence à un quelconque rôle pouvant être joué par

¹⁷⁰⁷ La quatrième session du Conseil dédiée à la situation au Nicaragua commença le 3 février 1984 (S/PV.2513), la cinquième, le 30 mars 1984 (S/PV.2525, 2526, 2527, 2529), la sixième, le 7 septembre 1984 (S/PV.2557, 2558, 2562).

¹⁷⁰⁸ S/PV.2528.

¹⁷⁰⁹ Kravets avait déclaré : « Particularly reprehensible is the mining of the ports and territorial waters of Nicaragua, since it represents a further stage in the terrorism that seriously threatens the freedom of navigation and trade and is a gross ». S/PV.2529.

¹⁷¹⁰ S/PV.2529.

les Etats-Unis dans ce conflit :

It cannot be, as we have said before, that one country has the right to destabilize by violence its neighbors and that they have no right to defend themselves. It cannot be that one country, Nicaragua, has the right to introduce foreign arms and advisers to destabilize its neighbors and that they have no right to defend themselves. It cannot be that one country, Nicaragua, has the right to the most advanced technical material and that they have the right to only primitive weaponry. [...] The Government of Nicaragua has apparently still not learned that those who wield swords against their own people and their neighbors risk having swords turned against them¹⁷¹¹.

Suite à ces débats, 13 membres du Conseil votèrent en faveur d'une résolution déclarant :

The Security Council condemns and calls for an immediate end to the mining of the main ports of Nicaragua, which has caused the loss of Nicaraguan lives and injuries to nationals of other countries as well as material damage, serious disruption to its economy and the hampering of free navigation and commerce, thereby violating international law¹⁷¹².

Le Royaume-Uni s'abstint et les Etats-Unis eurent recours à leur droit de veto, Sorzano expliquant que cette résolution était déséquilibrée puisqu'elle ne faisait référence et ne condamnait qu'une seule forme de violence, un argument identique donc à celui mis en avant par les Etats-Unis lors des débats du Conseil portant sur les recours à la force israéliens¹⁷¹³. En avril 1985, Kirkpatrick quitta son poste d'ambassadrice aux Nations Unies et devint un défenseur public acharné de la Doctrine Reagan, co-écrivant par exemple avec Allan Gerson, son bras droit aux Nations Unies, un article intitulé « The Reagan Doctrine, Human Rights, and International Law » dans lequel elle affirmait :

The Reagan Doctrine opposes traditional isolationism and post-Vietnam assumptions about the illegitimacy of US intervention. It rejects the idea that American power is dangerous to the world. It denies that any use of American power constitutes a first step down a slippery slope to war. It denies the Brezhnev Doctrine's claim that Communism is irreversible. It rejects the notion that any government must be respected; that is, it rejects the inviolability of sovereignty¹⁷¹⁴.

En sa qualité de représentante des Etats-Unis à New York, elle avait par contre maintenu le silence complet sur la notion même de soutien américain aux contre-révolutionnaires luttant au Nicaragua. Elle n'avait ainsi jamais proposé de défense argumentée des politiques étant au cœur de la Doctrine Reagan et notamment jamais suggéré que la notion de souveraineté nationale n'était pas absolue mais était au contraire dépendante de la légitimité de son gouvernement,

¹⁷¹¹ S/PV.2525.

¹⁷¹² S/16463.

¹⁷¹³ S/PV.2529.

¹⁷¹⁴ Jeane Kirkpatrick and Allan Gerson, « The Reagan Doctrine, Human Rights, and International Law » dans *Right v. Might : International Law and the Use of Force* (New York : Council on Foreign Relations Press, 1991)

confirmant à nouveau la tendance profonde du discours politique américain à la compartimentation en fonction de la nature du contexte d'énonciation.

Au cours de l'année 1985, le Conseil fut convoqué à deux reprises par le Nicaragua¹⁷¹⁵, les délégués sandinistes répétant leur condamnation de l'aide américaine aux Contras et continuant à affirmer qu'il s'agissait là d'une forme de « terrorisme d'état », une position partagée par de nombreux autres états membres, les représentants américains continuant pour leur part à faire le silence complet sur leur aide aux Contras, à nier avoir l'intention de renverser le régime en place et à condamner la violence des sandinistes contre leur propre population et leur aide aux « terroristes¹⁷¹⁶ ».

Le 1^{er} juillet 1986, la Cour internationale de justice condamna les Etats-Unis pour son soutien aux Contras, affirmant qu'il s'était agi là d'une forme illégale d'intervention dans les affaires d'un pays étranger¹⁷¹⁷. Ce jour-là le Conseil de sécurité se trouvait en session, convoqué à nouveau par le Nicaragua en réponse au vote de la Chambre américaine en faveur d'une aide supplémentaire de 100 millions de dollars aux Contras, une décision contraire à celle de la Cour et qui, pour D'Escoto Brockman, donnait à penser que les Etats-Unis avaient l'intention de continuer leurs soutien aux « terroristes » :

On 25 June 1986, the United States House of Representatives appropriated \$100 million - one third of Nicaragua's annual exports - so that the terrorist mercenaries can continue murdering our people.[...] The world has clearly recognized the illegality of this interventionist policy, and today the highest world legal body has confirmed this. The United States has violated and continues to violate the most elementary rules of international law¹⁷¹⁸.

Walters, qui avait succédé à Kirkpatrick au poste d'ambassadeur un an plus tôt, critiqua la décision du Nicaragua de convoquer à nouveau le Conseil et rappela que les Etats-Unis n'acceptaient pas la juridiction de la Cour :

Nicaragua seeks yet again to divert the Council's attention from Nicaragua's own behavior

¹⁷¹⁵ La huitième session du Conseil dédiée à la situation au Nicaragua commença le 8 mai 1985 (S/PV.2577, 25782590), la neuvième, le 10 décembre 1985 (S/PV.26332634, 2636).

¹⁷¹⁶ Le 9 mai 1985 Sorzano déclara par exemple : « The Sandinist allegations of American intentions to overthrow their regime or to mount a military invasion of Nicaragua not only lack tangible evidence but have been disproved by the mere passing of the specific dates when the supposed invasions were to take place ». S/PV.2578.

¹⁷¹⁷ La Cour avait notamment jugé que « the United States of America, by training, arming, equipping, financing and supplying the Contra forces or otherwise encouraging, supporting and aiding military and paramilitary activities in and against Nicaragua, has acted against the Republic of Nicaragua, in breach of its obligations under customary international law not to intervene in the affairs of another State ». Décision accessible en ligne à : <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?sum=367&code=nus&p1=3&p2=3&case=70&k=66&p3=5> (Date de dernière consultation : 02/09/2011).

¹⁷¹⁸ S/PV.2694.

in the region. It is about time we ceased being deceived by Sandinista propaganda; it is about time we recognized that it is Nicaragua's aggression which is the source of the conflict in Central America.[...] As we have made clear from the beginning, we do not believe that the Court is equipped to deal with complex facts and intelligence information which are not available to it¹⁷¹⁹.

Le représentant américain réitéra ensuite les accusations habituelles contre le régime sandiniste. Surtout, il admit pour la toute première que les Etats-Unis avaient bel et bien apporté leur aide aux Contras, annonça que cette aide allait se poursuivre puis répéta que l'objectif de la politique américaine n'avait jamais été et n'était toujours pas de renverser le gouvernement en place :

My Government provided substantial assistance to the countries suffering from Sandinista attentions. Nicaragua's neighbors have asked for assistance against Nicaraguan aggression, and the United States has responded. Those countries have repeatedly and publicly made clear that they consider themselves to be the victims of aggression from Nicaragua, and that they desire United States assistance in meeting both subversive attacks and the conventional threat posed by the relatively immense Nicaraguan armed forces. [...] Faced with the failure of all peaceful means and the unacceptability of allowing Nicaraguan subversion and aggression to continue unchecked, the United States began to provide limited support for the democratic resistance forces already in the field. Supporting the resistance is the most effective means of exerting pressure on the Sandinistas to edify those polices that present a threat to their neighbors ad to regional peace. [...] Let me make clear that the United States policy does not seek the overthrow of the Nicaraguan Government. [...] We believe that continued united States support for the resistance is essential to induce the Sandinista regime to enter into meaningful negotiations¹⁷²⁰.

Fin juillet, après une longue présentation du président Daniel Ortega en personne, le Conseil de sécurité vota sur un texte de résolution en appelant notamment au respect du jugement de la Cour :

The Security Council :

- 1: Reaffirms the role of the ICJ as the principal judicial organ of the UN and a means for peaceful solution of disputes in the interest of international peace and security;
- 2: Makes an urgent and solemn call for full compliance with the Judgement of the ICJ of 27 june 1986 in the case of "Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua
- 3: Recalls the obligation of all States to seek a solution to their disputes by peaceful means in accordance with international law¹⁷²¹.

A nouveau, les Etats-Unis firent usage de leur veto et expliquèrent que la Cour n'était, selon eux, pas compétente à juger d'une telle question¹⁷²². Le délégué du Nicaragua affirma que ce vote

¹⁷¹⁹ S/PV.2694.

¹⁷²⁰ S/PV.2694.

¹⁷²¹ S/18250.

¹⁷²² Comme l'expliqua Walters, « In the view of the united States, the Court has asserted jurisdiction and competence over Nicaragua's claims without any proper basis ». S/PV.2704

négatif était une insulte au droit international et aux Nations Unies elles-mêmes¹⁷²³. Comme ils l'avaient fait lors des débats du Conseil suite au bombardement aérien sur Tripoli ou aux recours à la force armée d'Israël contre ses voisins arabes, les représentants américains firent donc usage de leur veto pour éviter toute condamnation ou toute sanction, une pratique inaugurée et annoncée par George Bush le 10 septembre 1972 et qui était au cœur de l'argument des pays non-alignés et du bloc soviétique lorsqu'ils affirmaient que le concept de « terrorisme d'état » était nécessaire précisément parce que le droit international était, quant il s'agissait de contrôler les recours à la force des grandes puissances ou de leurs alliés, totalement inefficace.

Sur un point au moins le discours des représentants américains fut cependant identique devant le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale, puisqu'à aucun moment ils ne répondirent aux accusations pour « terrorisme » portées contre eux (ou contre des états comme Israël ou l'Afrique du Sud) en adoptant la méthode défendue par Kirkpatrick lorsqu'elle s'était exprimée dans un contexte d'énonciation public unidirectionnel très protégé, celui de la Conférence de Washington, à savoir qu'il suffisait, pour déterminer qui était ou non les « terroristes », d'étudier « qui faisait quoi à qui ».

¹⁷²³ Astorga Gadea déclara : « The United States veto signifies a lack of respect for the international legal order and the norms of peaceful coexistence among States; it was a vote against the United Nations Charter; it was a vote against this Organization's fundamental norms and principles ». S/PV.2704. Suite à ce vote, le Conseil de sécurité se réunit à nouveau à deux reprises pour discuter de la situation au Nicaragua, en octobre 1986 (S/PV.2715, 2716, 2717, 2718) puis en mars 1988 (S/PV.2802).

Conclusion de la Troisième partie

Dans sa lettre au Congrès d'avril 1984, le président Reagan avait déclaré :

We must also assure that the states now practicing or supporting terrorism do not prosper in the designs they pursue. We must assure that *international forums, such as the United Nations, take a balanced and practical view of who is practicing terrorism and what must be done about it*¹⁷²⁴.

Dès le début des débats sur le « terrorisme international » en septembre 1972, les Etats-Unis avaient eu à faire face à une majorité de pays souvent hostiles et pour lesquels une condamnation claire du rôle des états avait une signification toute autre que celle contenue dans le discours reaganien. Pour ces pays en effet, les états se livrant aux pires formes de « terrorisme » étaient les Etats-Unis ainsi que deux pays dont ils étaient proches, Israël et l'Afrique du Sud. De la même manière que de nombreux Démocrates utilisèrent la définition suivie par le Département d'Etat pour déterminer par exemple que le FMLN se livrait au « terrorisme » pour accuser les Contras de se livrer également au « terrorisme », dans le contexte d'énonciation public multidirectionnel extrêmement hostile et exposé de l'Assemblée Générale, toute définition suffisamment large pour permettre aux délégués américains d'accuser l'Union Soviétique, Cuba, le Nicaragua, la Corée du Nord ou la Libye de se livrer au « terrorisme international », aurait eu pour conséquence de légitimer une définition qui permettait également aux pays non-alignés et du bloc soviétique de condamner les Etats-Unis et leurs alliés pour leurs propres actes de « terrorisme ».

Dans un tel contexte, les Etats-Unis allaient être le seul état membre à défendre la position selon laquelle le concept de « terrorisme » ne pouvait aucunement être utilisé pour faire référence à des actes ayant impliqué, d'une manière ou d'une autre, directement ou indirectement, un état, les efforts de l'Assemblée générale dans la lutte contre le fléau devant se limiter à ces actes commis par des groupes ou individus sans le moindre soutien d'un état. Ce faisant, les représentants américains allaient proposer un discours fondamentalement différent du discours officiel présenté à la même époque au peuple américain par le gouvernement Reagan, discours au cœur

¹⁷²⁴ Reagan, *The Public Papers of the President*.

duquel se trouvait la menace posée par les états dans le « terrorisme international ». Ce discours américain allait également être fondamentalement différent du discours défendu par les représentants d'Israël, ces derniers affirmant en effet année, après année, qu'au cœur de la menace « terroriste » se trouvait la question du rôle que jouaient, depuis les années 1960, les états arabes.

A cette compartimentation du discours américain sur le « terrorisme » s'ajouta une compartimentation du discours sur la Doctrine Reagan, aucun représentant des Etats-Unis ne défendant jamais, que cela soit devant le Sixième Comité, au cours des débats sur l'auto-détermination ou sur l'Afghanistan, ou devant le Conseil de Sécurité lors des sessions portant sur la situation au Nicaragua, l'idée selon laquelle il était légitime d'aider des « combattants de la liberté » luttant contre des régimes « totalitaires ». Bien au contraire, à l'exception des propos de Rosenstock en 1981 et 1983 les Etats-Unis n'acceptèrent jamais explicitement l'idée selon laquelle il existerait un droit légitime des « mouvements de libération nationale » à recourir à la force, les échanges entre les délégués américains et syriens indiquant eux que des attaques contre des cibles militaires relevaient, pour Washington comme d'ailleurs pour Jérusalem, du « terrorisme ».

Ayant ainsi limité le concept de « terrorisme international » aux actes dans lesquels aucun état n'était impliqué, les Etats-Unis eurent une réponse toute faite face aux accusations pour « terrorisme » portées par de très nombreux états membres contre leur soutien aux Contras ou quant au rôle de la CIA à travers le monde. Comme la définition étroite du « terrorisme » mise en avant par Sayre devant le Congrès en 1984 qui, si elle avait exclu les Contras, avait également exclu le FMLN, l'approche défendue par les Etats-Unis devant le Comité Légal eut des conséquences sur le discours qu'ils purent ou plus exactement ne purent pas tenir à propos du « terrorisme » de leurs ennemis. Ainsi, et contrairement à leurs collègues du Premier Comité qui eux embrassèrent comme s'il ne posait aucun problème le concept de « terrorisme d'état » et affirmèrent que ces pratiques étaient au cœur des politiques du Nicaragua et de l'Union Soviétique, les représentants de l'exécutif américain devant le Sixième Comité n'allèrent pas une seule fois, au cours des années 1980-1990, faire référence au rôle du Nicaragua, de Cuba, de la Libye, de la Syrie, de l'Union Soviétique ou de quelque autre état dans le « terrorisme international ». Les représentants de l'exécutif n'allèrent en fait jamais faire référence à l'existence d'une « menace terroriste », leur discours étant donc totalement dissocié de

l'existence, à la même époque mais dans un contexte d'énonciation profondément différent, du discours reaganien sur le « terrorisme international ». Au contraire ils allaient être en faveur, dès 1972, d'une approche de la lutte contre le « terrorisme international » au cas par cas passant notamment par l'élaboration puis la ratification de conventions internationales couvrant des actes « terroristes » spécifiques, et s'opposer dans le même temps à l'approche globale que les pays non-alignés et du bloc soviétique appelaient de leurs vœux et qui aurait nécessité, elle, de parvenir à une définition commune et acceptée par tous.

Dans leur lutte contre le « terrorisme international », les Etats-Unis allaient également privilégier l'action bilatérale, par l'intermédiaire par exemple d'accords d'extraditions, l'action de concert avec des pays alliés comme par exemple le G7, et surtout l'action unilatérale, qu'il s'agisse de pressions diplomatiques suite au placement d'un pays sur la liste des « State Sponsors of Terrorism » du Département d'Etat, de sanctions économiques, voire de recours à la force armée. Leur capacité à jouer sur tous ces tableaux de manière simultanée était en relation directe avec leur statut de superpuissance et était donc une stratégie d'action qui n'était pas à la disposition des autres états membres de l'Assemblée générale pour qui ce forum représentait l'un des seuls lieux où ils pouvaient développer leur discours et mettre en œuvre leur action politique.

Geoffrey Levitt, notant qu'en effet Washington avait tendance à se tourner de façon privilégiée vers ses alliés occidentaux majeurs, explique :

Given their political and economic weight on the world scene, the Western democracies are uniquely able to apply the collective pressures that can demonstrate meaningful opposition to state-supported terrorism¹⁷²⁵.

Surtout, s'ils avaient un intérêt spécial à coopérer c'était parce que ces pays étaient, selon lui, les cibles principales du « terrorisme » :

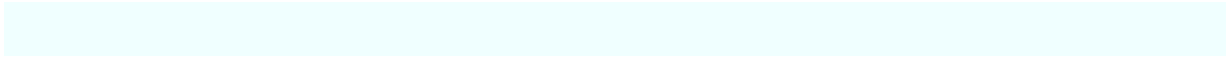
The United States and its allies have been among the chief targets of state-supported terrorism – which is not only a grave violation of international norms, but also a form of political violence against the Western democracies by certain governments with fundamentally hostile interests and philosophies. The corollary is that the democracies have a special stake in banding together to combat state-supported terrorism – not only because it threatens their immediate political interests or the safety of their citizens, but because on a deeper level it represents a serious challenge to their avowed common orientation toward a more stable and peaceful international order¹⁷²⁶.

Cette étude suggère une explication supplémentaire à la décision américaine de ne pas faire de

¹⁷²⁵ Geoffrey M. Levitt, *Democracies against Terror: The Western Response to State-Sponsored Terrorism* (New York: Praeger, 1988) 4.

¹⁷²⁶ Levitt, *Democracies against Terror*, 4.

l'Assemblée générale un outil privilégié de sa lutte contre le « terrorisme ». Le discours développé par les représentants de l'exécutif américain devant l'Assemblée générale fut, dès septembre 1972, le produit d'un calcul prenant en compte les conditions politiques bien spécifiques à ce contexte d'énonciation ainsi que l'utilité toute relative d'une tribune comme celle de l'Assemblée générale pour la superpuissance américaine. Surtout, il s'agissait là d'un forum qui, comme dans ces cas où il n'existait pas de consensus au sein de la classe politique américaine, la compartimentation des discours et des actions était impossible, toute définition suffisamment large pour couvrir les « terroristes » contre lesquels ils souhaitaient lutter risquant d'être appliquée par d'autres états membres aux politiques des Etats-Unis eux-mêmes ou de leurs alliés. Si le G7 fut un forum de collaboration privilégié par Washington, c'était donc également parce qu'il proposait un contexte d'énonciation et d'action protégé, à l'image de ces situations de consensus ayant permis aux Démocrates et aux Républicains d'agir en faisant abstraction de leurs désaccords profonds sur la définition du « terrorisme » dans des contextes différents. Comme devant le Congrès, une telle approche au cas par cas, « décousue » (*piecemeal*) et compartimentée n'était possible que parce qu'il n'existait pas, au niveau international comme au niveau de la branche législative, de définition du « terrorisme international » unique et faisant autorité.



Conclusion générale

L'analyse comparée et contrastée des trois lieux de discussion et de négociation de la question du terrorisme s'avère intéressante en ce qu'elle fait émerger des continuités, des ruptures et des lignes de force. La prise en compte du contexte d'énonciation permet de créer une image dynamique et complexe de ce terme de « terrorisme » dont la définition est toujours en ligne de fuite. La période qui ressort avec le plus de force est celle des années 1980 où se met en place un discours soutenu et articulé, en relation à la Doctrine Reagan et à la situation très éruptive de la Guerre froide. Ce discours est à la fois singulier et en écho à l'exceptionnalisme américain mais il a aussi pour intérêt de préparer le terrain qui lui permettra de resurgir, avec quasiment les mêmes acteurs, après le 11 septembre 2001.

Des discours et des positions contradictoires en l'absence de définition en interne comme à l'international

Dans le discours développé par le président Reagan, la définition pouvant être déduite des accusations qu'il porta contre les ennemis officiels des Etats-Unis était des plus large, couvrant des attaques contre des populations civiles comme contre des cibles militaires, commises par des groupes révolutionnaires ayant ou non reçu le soutien d'un état aussi bien que par des agents d'un état. Par ses usages répétés de la terminologie du « terrorisme », le chef de l'exécutif participa de manière prépondérante au processus par lequel ce concept, jusque-là virtuellement absent du vocabulaire politique américain, allait acquérir du sens. Alexander George note à ce propos :

The Reagan administration entered office declaring that terrorism was one of the most important challenges the United States faced in foreign affairs. *This declaration set the framework within which most discussions of terrorism have proceeded ever since. Terrorism, on this conception, targets primarily the West and is perpetrated by fanatical groups supplied, if not controlled, by a handful of lawless states and perhaps ultimately the Soviet Union*¹⁷²⁷.

¹⁷²⁷ Alexander George, « Introduction », dans Alexander George, ed., *Western State Terrorism* (Cambridge: Polity

Précisément parce cette pratique langagière eut des conséquences profondes sur la signification que le public américain allait progressivement s'habituer à donner à ce concept, il est important de noter qu'il s'était agi là d'une définition qui demeura toujours implicite et qui fut proposée dans un contexte d'énonciation bien précis, public, uni- ou bi-directionnel protégé, compartimenté et qui reposait sur tout un ensemble de silences, par exemple sur la violence des forces de droite au Salvador ou sur les méthodes des Contras ou des Moudjahidines. Cette juxtaposition d'accusations contre les adversaires et de silences sur les exactions potentielles des alliés contribua ainsi à une reproduction, voire à un renforcement, d'autres oppositions binaires au cœur du discours de la Guerre froide, comme celle mettant face à face les régimes « totalitaires » et « autoritaires ». Une telle conception de la chose politique appartenait cependant plus au domaine des théories abstraites qu'à celui du monde réel appréhendé dans toute sa complexité. Comme le révélèrent toute une série de débats devant le Congrès, la définition implicite du discours reaganien n'avait rien d'évident et de naturel et fut, dans un contexte d'énonciation public multidirectionnel exposé, vigoureusement contestée par l'opposition Démocrate et la grande majorité des pays de l'ONU.

Tout au long des années 1980, les politiques d'aide au Salvador et aux Contras demeurèrent majoritairement impopulaires auprès du peuple américain et virent tout un pan du parti démocrate en proposer une critique étonnamment virulente à l'aune du consensus stratégique ayant historiquement régné sur les questions internationales. Notamment, de nombreux membres de l'opposition affirmèrent qu'il existait une contradiction profonde entre le discours et la pratique des Etats-Unis, une critique qu'ils développèrent en débattant de la situation au Nicaragua et au Salvador de manière non-compartmentée, toute utilisation du mot « terrorisme » faite par le président Reagan dans un de ces conflits étant appliquée à une situation comparable dans l'autre. Dans un tel contexte, l'argument principal des représentants de l'exécutif fut à nouveau celui du silence, une stratégie qui prit plusieurs formes.

Dans le cas des Contras, ils expliquèrent ne pas pouvoir s'exprimer dans le détail puisque de telles allégations avaient à voir avec des « opérations secrètes ». Comme le révéla une fuite à la presse à la fin 1983, ils décrivirent aux membres des Comités sur le renseignement de la Chambre et du Sénat, seuls accrédités à recevoir de telles informations et ayant le devoir de

Press, 1991) 1.

garder le secret sur celles-ci, — un contexte d'énonciation privé et protégé donc —, des méthodes qui correspondaient à la définition implicite du « terrorisme » du gouvernement américain. Dans le cas des violences des forces de droite au Salvador, ils affirmèrent ne pas être en mesure de répondre avec assurance car ne disposant pas d'informations suffisantes, ajoutant souvent que les accusations portées contre les alliés américains semblaient peu plausibles et suggérant qu'elles provenaient de sources peu crédibles.

Il s'agissait là d'un silence à plusieurs niveaux. En effet, la fiction selon laquelle « escadrons de la mort » et forces de sécurité étaient indépendantes, voire adversaires l'une de l'autre, avait été créée précisément dans le but de permettre au gouvernement salvadorien et à son allié du Nord de recourir à l'argument de la « dénégaration crédible ». De plus, plusieurs rapports du Sénat et de la Chambre avaient révélé à l'époque que les agences de renseignements américaines ne portaient leur attention que sur les violences des forces de gauche. Enfin, toute une série de documents officiels déclassifiés indiquent que l'exécutif américain avait été au courant, à l'époque, des liens existant entre les forces de droite et n'avait pas hésité, dans ce contexte d'énonciation privé protégé, à les qualifier de « terroristes », la nature de ce discours interne expliquant le rejet de la demande du Sénateur Kerry de déclassifier un rapport de la CIA sur le « terrorisme » des forces de droite à un époque où le Congrès débattait précisément d'un projet de loi visant à lutter contre le « terrorisme » en Amérique centrale.

Lorsqu'il existait un consensus sur une politique donnée par contre, par exemple le soutien aux Moudjahidines ou la condamnation du « terrorisme » de l'OLP, le contexte d'énonciation n'était multidirectionnel qu'en surface, Démocrates et Républicains conduisant leurs discussions de manière totalement compartimentée, les premiers faisant ainsi le silence sur la question des méthodes utilisées par les « combattants de la liberté » afghans alors qu'ils l'avaient mise au cœur de leur opposition aux Contras, les seconds apportant leur soutien à l'idée d'un élargissement de la définition à des attaques contre des cibles civiles alors qu'ils avaient insisté lors de leur opposition à l'amendement Dodd sur les dangers d'une définition qui inclurait précisément de telles tactiques, selon eux parfaitement légitimes lorsqu'elles étaient utilisées par les Contras contre l'ennemi « totalitaire » sandiniste.

Dans des contextes d'énonciation publics unidirectionnels protégés, le concept de « terrorisme » était souvent présenté comme ne faisant pas problème, son sens ou sa définition tombant sous le sens et ne faisant controverse que parce que des forces externes, notamment l'Union Soviétique

et ses alliés, menaient une campagne de manipulation du langage visant précisément à détourner ce concept de son sens originel afin de justifier les exactions commises par les « mouvements de libération nationale » soutenus par Moscou. S'exprimant devant la Conférence de Washington organisée par le Jonathan Institute, George Shultz expliqua ainsi que la différence entre « terroristes » et « combattants de la liberté » était évidente, et que si les Contras et les Moudjahidines ne faisaient pas partie de la première catégorie, c'était, par exemple, parce qu'ils ne s'attaquaient pas à des autobus remplis de civils et n'avaient donc pas recours à des méthodes « terroristes ». Devant le Congrès, — contexte d'énonciation exposé où une telle affirmation aurait facilement pu être contredite —, le Secrétaire d'Etat reconnut au contraire que le concept de « terrorisme » soulevait effectivement, lorsqu'il était appliqué sur le terrain, toute une série de problèmes bien difficiles à résoudre. S'il existait en effet une confusion bien réelle, celle-ci ne pouvait être expliquée simplement par les efforts de manipulation du langage soviétique puisque ce concept était profondément contesté au sein même du pouvoir américain.

Devant l'Organisation des Nations Unies, les représentants américains s'exprimèrent dans un contexte d'énonciation public multidirectionnel très exposé. Accusés de se livrer au « terrorisme d'état » pour leur soutien à Israël, à l'Afrique du Sud ou aux Contras, ou à cause de certaines actions de la CIA, devant le Sixième Comité de l'Assemblée générale, les Etats-Unis proposèrent un discours profondément différent de celui du président Reagan puisqu'ils furent les seuls à affirmer que la lutte contre le « terrorisme international » devait se limiter aux actes dans lesquels aucun état n'avait été impliqué. Ainsi, la tentative d'assassinat du Premier ministre de la Corée du sud à Rangoon à l'aide d'un engin explosif n'avait pas sa place dans ces débats puisqu'elle avait été perpétrée par des militaires de Corée du Nord. Il s'agissait d'un recours à la force d'un état, un acte d'ores et déjà couvert par le droit international, et il n'était donc pas nécessaire d'utiliser la terminologie du « terrorisme » pour le condamner.

Présenté durant la période où naquit le discours américain sur le sujet, le président Reagan ayant donc clairement considéré qu'il était utile ou nécessaire d'utiliser cette terminologie pour faire référence non seulement à un acte comme celui de Rangoon mais surtout à la « menace terroriste » au cœur de laquelle se trouvaient de nombreux états menant une véritable guerre contre le « terrorisme », c'est argument avait donc de quoi surprendre. Si la question de la définition posait tant de problèmes et soulevait tant de passion, c'était après tout précisément parce qu'il s'agit là d'un terme ayant, à cause du caractère profondément péjoratif lui étant

attaché, un pouvoir rhétorique fort. Richard Falk note ainsi :

*The resonance of the word terrorist makes it an often valuable tool in political conflict. If the tactics and organizational entity of rival political forces can be described as terrorist and that label can be made to stick, two consequences follow: no pressure for concessions on political grievances and acceptability of the use of ruthless means and suspension of normal constitutional limitations to inflict pain and death. The high ground for battle depends significantly on this sophisticated campaign waged in the media and bureaucratic trenches for control over the standard operating language*¹⁷²⁸.

Devant l'Assemblée générale, les Etats-Unis privilégièrent une approche au cas par cas, à travers l'élaboration et la ratification de conventions internationales, et bien loin de tenter d'y imposer le discours sur le « terrorisme international » développé par Reagan, ils y défendirent une position extrêmement étroite qui avait l'avantage de les protéger contre toute accusation pour « terrorisme ».

Ils furent les seuls à défendre une telle position, qui était notamment aux antipodes de celle mise en avant par Israël, pour qui la communauté internationale ne pouvait venir à bout d'un tel fléau qu'en concentrant sa lutte sur le sujet, précisément, du rôle des états et notamment des états arabes. Et ils ne défendirent cette position que dans le seul contexte des débats du Sixième Comité (en charge des questions légales). Leurs représentants devant le Premier Comité (en charge du désarmement et de la sécurité internationale), peut-être ignorants de la position défendue par leurs collègues ou réalisant que l'argument mis en avant par Rosenstock n'aurait guère de poids au lendemain de la décision américaine de rejeter la compétence de la Cour internationale sur le conflit au Nicaragua, embrassèrent une définition extrêmement large du « terrorisme » et du « terrorisme d'état » en expliquant que celui-ci devait être condamné et combattu sous des deux formes différentes, le « terrorisme d'état interne » dirigé contre les populations de l'Union Soviétique par exemple, et le « terrorisme d'état externe » figurant parmi l'un des outils privilégié des états « totalitaires » dans la conduite de leurs affaires étrangères.

A cette occasion, les délégués américains notèrent, à juste titre, que l'idée d'une résolution condamnant le « terrorisme d'état » puisse être proposée par l'Union Soviétique, à une époque où ses forces armées étaient en train de dévaster l'Afghanistan, était des plus surprenante et entachait ainsi potentiellement la crédibilité d'un texte qui n'était autre que le dernier exemple en date de la propension totalitaire à manipuler le langage et, faisant référence à Orwell, à utiliser un mot en lui donnant un sens contraire à celui lui étant habituellement attribué. Mais dans ce

¹⁷²⁸ Falk, *Revolutionaries and Functionaries*, 27.

contexte d'énonciation public multidirectionnel exposé, cet argument allait immédiatement, contrairement à ce qui était le cas lorsqu'il était avancé dans un contexte d'énonciation protégé comme le Sous Comité Denton ou la Conférence de Washington par exemple, être utilisé contre les Etats-Unis, accusés eux aussi d'usages orwelliens du langage (ces débats ayant lieu en 1984, l'auteur du livre *1984* fut cité par plusieurs délégués). Et, en effet, aux Nations Unies, les Etats-Unis furent le seul pays, durant la période couverte par cette recherche, à développer plusieurs discours différents au sein même de l'Assemblée générale, leur position devant le Sixième Comité étant profondément incompatible avec celle du Premier Comité, mais aussi entre ce forum et le Conseil de sécurité. Par contraste, les positions qui furent défendues, à New York, par les délégués de pays comme l'Union Soviétique, Cuba, la Syrie, l'Afrique du Sud ou Israël, furent en effet absolument identiques, quel que soit leur contexte d'énonciation.

Ainsi, devant le Conseil de sécurité, les Etats-Unis eurent à nouveau à faire face à toute une série d'accusations pour « terrorisme d'état », que cela soit dans le contexte des débats sur le Nicaragua, cette terminologie étant alors utilisée pour condamner leur aide aux Contras, ou dans ceux portant sur les recours à la force israéliens ainsi que ceux de Washington contre Tripoli. A aucun moment les délégués américains ne suggérèrent, dans un contexte d'énonciation public multidirectionnel mais néanmoins moins exposé que celui de l'Assemblée générale puisqu'ils y disposaient, grâce à leur veto, d'un levier de contrôle des plus efficace, que la terminologie du « terrorisme » ne pouvait être appliquée à des actes ayant impliqué des états. Au contraire, comme ils l'avaient fait depuis le 10 septembre 1972, ils embrassèrent l'argument israélien selon lequel un état avait le droit de recourir à la force, en légitime défense, contre tout état dont la responsabilité avait été engagée par son soutien à des groupes « terroristes », une approche institutionnalisée dans leur pratique au Conseil de longues années donc avant que celle-ci ne se retrouve dans le discours du Secrétaire d'Etat Shultz puis du président Reagan.

Dans le contexte des débats sur le Nicaragua, Kirkpatrick répondit aux accusations des Sandinistes et des pays non-alignés et du bloc soviétique en expliquant qu'elles n'étaient pas crédibles puisque provenant d'états eux-mêmes coupables de tels crimes, en affirmant que le régime de Managua était engagé dans une campagne de subversion, de « terrorisme » et d'intervention dans les affaires de ses voisins ; elle fit par contre le silence total sur l'existence même de liens entre les Etats-Unis et les Contras.

Exemple supplémentaire de la nature multiple et compartimentée des discours américains de

politique étrangère, l'ambassadrice ne proposa donc jamais de défense de la Doctrine Reagan, et n'eut jamais recours à l'argument avec lequel elle avait pourtant commencé son intervention lors de la Conférence de Washington, à savoir montrer que les Contras n'étaient pas des « terroristes » parce qu'une analyse de « qui faisait quoi à qui » démontrait qu'ils n'avaient jamais recours à des méthodes relevant du « terrorisme ». Dans un contexte d'énonciation multidirectionnel public exposé où les accusations, comme lors des débats de 1984 devant le Premier Comité, étaient très souvent informées par des articles de la presse américaine, des références aux débats du Congrès sur ces questions et des citations de Démocrates considérant eux aussi que les Contras étaient des « terroristes », la stratégie adoptée fut donc à nouveau celle du silence.

Ainsi, au cours des années 1980, seulement deux arguments furent mis en avant par des membres du gouvernement Reagan pour expliquer pourquoi les Contras n'étaient pas des « terroristes ». Celui présenté par Shultz lors de la Conférence de Washington, un argument qui était contredit par la réalité sur le terrain ; celui défendu par Rosenstock devant le Sixième Comité, un argument qui vidait le discours reaganien de toute son essence puisque se trouvait exclue la totalité des actes dans lesquels un état était impliqué. Washington fit également usage de son droit de veto afin de s'assurer qu'Israël ne soit jamais accusé de se livrer au « terrorisme d'état » et que toute réprimande ne soit accompagnée de sanctions, et afin de faire échouer des résolutions condamnant son propre recours à la force contre la Libye, son soutien aux Contras ou l'enjoignant à respecter la décision de la Cour internationale de justice.

Pour les pays non-alignés et du bloc soviétique, de telles pratiques confirmaient l'impotence du droit international et donc la nécessité absolue, si la communauté internationale souhaitait lutter contre le « terrorisme international », de proposer une approche globale de ce problème et notamment de définir celui-ci et, ce faisant, de prendre en compte le concept de « terrorisme d'état ». Sur ce dernier point, tout comme sur le droit des « mouvements de libération nationale » à avoir recours à la force sans que l'ensemble de leurs méthodes ne soit qualifié de « terroriste », les pays occidentaux défendaient des positions souvent très floues et parfois très différentes les unes des autres. Ils allaient, par contre, tous être d'accord pour rejeter l'idée d'organiser une conférence internationale visant à parvenir à une définition claire et commune du « terrorisme international ».

Les discours américains étaient donc multiples et souvent incompatibles les uns avec les autres.

Il n'existait pas une position américaine sur le « terrorisme » mais bien plutôt des positions américaines très différentes au niveau de la présidence, du Congrès et des Nations Unies ainsi qu'à l'intérieur des différents niveaux constituant ces instances.

Dans cette bataille pour le contrôle du langage qui allait déterminer comment serait défini le « terrorisme », les Etats-Unis ne tentèrent donc jamais d'imposer leur discours devant l'Assemblée générale de l'ONU. Leur action contre ce qu'ils considéraient comme le « terrorisme » ne passa par cette institution qu'à la marge, sous la forme de l'élaboration et de la ratification de plusieurs conventions internationales. En effet, si l'on s'en tient au discours du président Reagan, l'action « anti-terroriste » américaine prit essentiellement une forme unilatérale avec les frappes contre Tripoli, l'aide au Salvador et aux Contras, une forme illégale même dans ce dernier cas puisque la branche exécutive était passée outre à une interdiction du Congrès et avait développé tout un système de soutien privé à ces « combattants de la liberté ». Au cours des années 1980, le premier public ou la première cible de ce discours fut donc principalement le peuple américain. A l'aune de la nature profondément contestée, durant toute cette période, du concept de « terrorisme » non seulement à l'international mais également au sein même du pouvoir américain, du fait que la branche exécutive elle-même ne développa pas un seul mais bien plutôt de multiples discours souvent incompatibles les uns avec les autres, et du fait que le président Reagan n'explicita jamais ce qu'il entendait exactement par « terrorisme », le succès du discours reaganien pose donc question, une première ébauche de réponse se proposant d'analyser le rôle joué par deux courroies de transmissions importantes de ce discours, les experts et les médias.

La position des experts et du collège invisible en adhésion peu distancée à cette stratégie volontairement décousue (piecemeal)

Une recherche fondée sur les sources primaires et notamment les *Public Papers of the President* montre qu'avant l'arrivée de Reagan au pouvoir, le terme « terrorisme » avait été presque totalement absent du discours présidentiel américain. On pouvait donc penser que dans son récit historique des usages de ce mot depuis 1789, Bruce Hoffman n'en décrivait pas les usages *américains*. A propos des années Reagan, il expliqua :

In the early 1980s, for example, *terrorism came to be regarded as a calculated means to destabilize the West as part of a vast global conspiracy*. Books like *The Terror Network* by Claire

Sterling propagated the notion to a receptive American presidential administration and similarly susceptible governments elsewhere that the seemingly isolated terrorist incidents perpetrated by disparate groups scattered across the globe were in fact linked elements of a massive clandestine plot, orchestrated by the Kremlin and implemented by its Warsaw Pact client states, to destroy the Free World.

Ayant ainsi caractérisé cette décennie des années 1980, il ajouta :

By the middle of the decade, however, a series of suicide bombings directed mostly against American diplomatic and military targets in the Middle East *was focusing attention on the rising threat of state-sponsored terrorism. Consequently, this phenomenon* -- whereby various renegade foreign governments such as the regimes in Iran, Iraq, Libya and Syria became actively involved in sponsoring or commissioning terrorist acts -- *replaced communist conspiracy theories as the main context within which terrorism was viewed. Terrorism thus became associated with a type of covert or surrogate warfare whereby weaker states could confront larger, more powerful rivals without the risk of retribution*¹⁷²⁹.

Lorsqu'il s'était consacré aux deux siècles précédents, décrivant un phénomène de balancier entre périodes où le terme faisait référence à des pratiques étatiques et d'autres où il était utilisé pour qualifier les actes de groupes ou d'individus, cet expert avait très souvent utilisé la voix passive, n'attribuant que très rarement des usages langagiers spécifiques à des acteurs historiques, eux aussi bien spécifiques. C'était également le cas dans ce passage, la mention d'un gouvernement Reagan « réceptif » (*susceptible*) aux positions défendues par Sterling indiquant cependant que le discours décrit là était probablement celui des Etats-Unis, voire du monde occidental dans son ensemble. Si tel était le cas, le silence d'Hoffman sur l'origine des discours dont il venait de présenter l'histoire était problématique. Surtout, ce silence sur l'identité des acteurs ayant défini le « terrorisme » de la manière qu'il venait de décrire là se double d'un autre silence encore plus troublant lui, celui sur la localisation géographique du discours reaganien, à savoir l'Amérique centrale, un silence qui allait continuer à travers tout cet ouvrage. Ainsi, le terme de « Contra » ne figure pas dans son long et exhaustif index, la seule et unique référence au Nicaragua se trouvant dans le passage suivant :

In the early 1990s the meaning and usage of the term 'terrorism' were further blurred by the emergence of two new buzzwords: 'narco-terrorism' and the so-called 'gray area phenomenon'. [...] 'Narco-terrorism' was defined by one of the concept's foremost propagators as the 'use of drug trafficking to advance the objectives of certain governments and terrorist organizations' -- *identified as the 'Marxist-Leninist regimes' of the Soviet Union, Cuba, Bulgaria and Nicaragua, among others.*

¹⁷²⁹ Hoffman, *Inside terrorism*, 27.

Dans ce récit et dans l'ensemble de son livre Hoffman ne nota ainsi jamais non seulement que le discours américain, totalement inexistant jusqu'à la fin des années 1970, avait réellement pris forme au cours des années Reagan, mais que c'était en Amérique centrale, par l'intermédiaire de Cuba et du Nicaragua, que la menace représentée par le « réseau terroriste international » se faisait sentir avec le plus de sérieux. Ayant fait le silence sur ce point pourtant central de toute histoire des usages de ce mot, il ne fit donc également aucune mention des débats auxquels la politique d'aide aux Contras avait donné lieu, et donc du fait que pour de très nombreux Démocrates à l'époque le soutien reaganien aux « combattants de la liberté » était bien plutôt un soutien à des « terroristes ».

Ce passage met également parfaitement en lumière le problème central du récit présenté par Hoffman, et notamment le rôle qu'y jouaient ses recours à la voix passive. Quelle était exactement l'identité de ces acteurs historiques qui, au cours des années 1980, appréhendèrent de plus en plus le « terrorisme » comme une forme de « guerre secrète » menée par des états faibles contre des états forts ? Il semble logique de déduire qu'une telle définition fut adoptée par les états *forts* en étant les victimes, mais non seulement Hoffman ne le note pas explicitement, il fait également le silence sur une forme de « guerre secrète » menée par un état fort contre un état faible cette fois et qui fut à l'époque explicitement condamnée comme relevant du « terrorisme » par de très nombreux Démocrates au Congrès et par l'ensemble des états non-alignés et du bloc soviétique aux Nations Unies, à savoir le soutien aux Contras. Pour quelle raison les usages de ce mot mis en avant par tous ces acteurs historiques n'avait-il pas figuré dans ce récit historique, Hoffman ne le dit pas. Hoffman fit, par contre, référence à la question des « escadrons de la mort », écrivant juste après son passage sur les années 30 au cours desquelles le terme avait, selon lui, été à nouveau utilisé pour faire référence à des pratiques étatiques, en l'occurrence le « terrorisme » Nazi et Stalinién :

Certainly, similar forms of state-imposed or state-directed violence and terror against a government's own citizens continue today. *The use of so-called 'death squads'* (often off-duty or plain-clothes security or police officers) in conjunction with blatant intimidation of political opponents, human rights and aid workers, student groups, labor organizers, journalists and others *has been a prominent feature of the right-wing military dictatorships that took power in Argentina, Chile and Greece during the 1970s and even of elected governments in El Salvador, Guatemala, Colombia and Peru since the mid-1980s. But these state-sanctioned or explicitly ordered acts of internal political violence directed mostly against domestic populations -- that is, rule by violence and intimidation by those already in power against their own citizenry -- are*

*generally termed 'terror' in order to distinguish that phenomenon from 'terrorism', which is understood to be violence committed by non-state entities*¹⁷³⁰.

A nouveau, ce passage met en relief le caractère très problématique d'un récit faisant le silence sur l'attribution de la parole alors même que l'auteur avait insisté sur la puissance rhétorique accompagnant celle-ci et sur le fait que c'était précisément pour cette raison qu'il était si difficile de s'accorder sur une définition unique. Dans quelle communauté (d'experts, d'hommes politiques, de citoyens américains, ou d'une autre nationalité) existait-il une majorité estimant que de tels actes relevaient de la « terreur » et non du « terrorisme » ? Dans cette recherche exhaustive des débats au Congrès américain sur le conflit au Salvador, un tel argument ne fut jamais présenté par le moindre acteur politique américain, ou salvadorien. Il ne fut jamais mis en avant notamment par un représentant de l'exécutif. Bien au contraire, au cœur du discours républicain justifiant l'aide américaine au Salvador se trouvait l'idée selon laquelle le gouvernement et ses forces armées n'avaient aucun lien et étaient bien plutôt en conflit avec les « terroristes de droite » tout autant qu'avec les « terroristes de gauche », une logique défendue par l'ambassadeur Pickering, par le vice-président Bush ainsi que par le président Reagan lui-même lorsqu'il expliqua au cours de plusieurs déclarations, fin 1984 notamment, que le gouvernement ne pourrait défaire les « terroristes de droite » que s'ils parvenaient d'abord à défaire les « terroristes » de gauche. Or cette distinction entre « escadrons de la mort » et forces de sécurité était une fiction complète, ce que note Hoffman en faisant d'ailleurs une référence spécifique au Salvador au milieu des années 1980.

Son récit était donc entaché d'imprécisions puisqu'il passait sous silence des pans entiers et centraux du discours développé par le gouvernement Reagan, traitant avec justesse de la nature des liens entre « escadrons de la mort » et forces de sécurités de très nombreux pays d'Amérique latine tout en compartimentant cette analyse et en la séparant de son contexte historique et notamment des débats passionnés ayant eu lieu à l'époque entre Républicains et Démocrates sur la moralité d'une aide militaire qui, pour les seconds, allait à d'effroyables « terroristes ». Le recours à cet argument circulaire et tautologique — ces exactions étaient appelées actes de « terreur » et non de « terrorisme » parce que le terme de « terrorisme » ne faisait référence qu'à des actes commis par des entités non-étatiques — n'ayant jamais été utilisé par le président Reagan ou par ses représentants au Congrès, n'était évidemment pas neutre

¹⁷³⁰ ¹⁷³⁰ Hoffman, *Inside terrorism*, 27.

puisqu'il signifiait que cet expert n'allait pas, dans la suite de son ouvrage, étudier les « escadrons de la mort » et donc pas non plus les politiques américaines vis-à-vis de ces derniers. Il n'allait pas non plus étudier cette politique d'aide américaine, et pas la replacer dans le contexte que lui avait donné à l'époque le président américain, c'est-à-dire comme participant de la lutte contre la « menace terroriste » posée par le Nicaragua et donc, indirectement, l'Union Soviétique.

Un argument excluant effectivement des actes comme ceux commis par les « escadrons de la mort » avait cependant bien été mis en avant par un représentant du gouvernement américain, et ce dans un contexte d'énonciation bien spécifique, celui des débats du Sixième Comité de l'Assemblée générale. Au cours des années 1980, Rosenstock affirma en effet que tout acte dans lequel un état avait été impliqué n'avait pas sa place dans ces débats, le recours à la terminologie du « terrorisme » pour condamner cet acte n'étant en effet pas nécessaire puisque le droit international couvrait d'ores et déjà tous les recours à la force étatique. Ce faisant, les Etats-Unis s'étaient donc protégés de tout un ensemble d'accusations, dont beaucoup étaient identiques à celles portées par de nombreux Démocrates au Congrès, mais ils avaient dans le même perdu la capacité à utiliser eux aussi cette terminologie pour condamner des actes dans lesquels leurs adversaires politiques étatiques étaient impliqués. Ainsi, Rosenstock ne déclara jamais que les sandinistes étaient coupables d'exporter le « terrorisme » chez leurs voisins du Salvador, qu'ils ne faisaient en cela qu'avancer les intérêts de Moscou, ou que les bombardements de Tripoli avaient constitué une défense légitime face au « terrorisme » du régime de Kadhafi. Pour les Etats-Unis en effet, comme le déclara de manière explicite Scharf en 1991, dans le contexte des débats de l'Assemblée générale, il n'était pas nécessaire de se concentrer sur les pratiques étant d'ores et déjà couverts par le droit international, et notamment pas sur le soutien étatique à des groupes « terroristes ».

Il s'agit là d'une position aux antipodes de celle des Etats-Unis dans l'ensemble des autres forums où ils s'étaient exprimés sur la question mais qu'aucun expert ne semble à ce jour avoir documentée, qu'il s'agisse des experts constituant la « communauté épistémique¹⁷³¹ » dominante

¹⁷³¹ Cette position américaine n'est mentionnée dans aucun des articles présents en bibliographie. Elle est également absente des ouvrages de Van Krieken et de Boulden, parus récemment et proposant pourtant les deux plus sérieuses études à ce jour de la manière dont l'Organisation des Nations Unies a traité de la question du « terrorisme international ». Dans l'ensemble de ces revues et ouvrages, on notera une tendance à se limiter aux rapports et compte rendus produits en fin de session, voire des seuls textes de résolution. De manière étonnante, alors que de très nombreux auteurs parlent de la position américaine devant le Sixième Comité, pas un seul ne

ou les chercheurs des « études critiques sur le terrorisme¹⁷³² » (*Critical Terrorism Studies*, CTS). Au contraire, dans la mesure où les débats de l'Assemblée générale sont analysés, l'incapacité de cette instance à agir effectivement contre le « terrorisme international » et spécifiquement contre le phénomène du « state-sponsored terrorism » est présentée comme un résultat *regretté par les Etats-Unis*, ce pays étant considéré, par définition et en accord avec le discours de l'ensemble de ses dirigeants dans tous les *autres* forums nationaux ou internationaux, comme l'état à la pointe d'une telle lutte.

Et en effet, il s'agissait là d'une version de l'approche américaine qui était activement promue par ses dirigeants. Ainsi George Bush, ambassadeur lorsque les Etats-Unis décidèrent de présenter leur convention se proposant de ne couvrir que ces actes commis par des entités non-étatiques et ayant pour effet d'exporter la violence d'un conflit à l'extérieur de ses frontières, émit, lors de la Conférence de Jérusalem en 1979, — c'est-à-dire dans un contexte d'énonciation unidirectionnel très protégé —, la critique suivante des efforts onusiens sur le sujet :

The UN [...] has shown neither the ability nor yet the willingness to come close to an acceptable definition of international terrorism. [...] Some objective characteristics and definitions have been worked out, and, it would seem, could be accepted by the international community as the basis for a common front against a common evil. That this has not been the case points to the continued existence of a greater evil – and that is, official state terror. Russian Bolsheviks saw clearly that state terror was the most efficient form of terror. Its leading practitioner Stalin is suitably remembered by his pithy comment that one death is tragedy but millions of deaths are only statistics. The totalitarian states of today produce terror on a staggering scale; and, naturally, we tend to fear the isolated act of the terrorist more than the chronic horror of totalitarianism. [...] If the Soviets want relaxation of tensions, one way to start would be for them to renounce any terrorist training¹⁷³³.

Geoffrey Levitt, conseiller légal auprès de l'*Office of Legal Council* (OLC) de la Maison blanche, expliqua pour sa part, en 1986, les objectifs états-uniens comme suit :

We still must ask ourselves what steps we can take to promote more effective multilateral action against states that sponsor terrorism. There are a few measures we are currently pursuing or considering along this line. First, we continue to build a consensus among the international community on the absolute illegitimacy of terrorism and its inherently criminal nature. Several

propose une citation de propos prononcés par Rosenstock devant cette instance au cours de toutes ces années. J.P. Van Krieken, 2002. *Terrorism and the International Legal Order* (The Hague: T.M.C. Asser Press, 2002) Jane Boulden and Thomas G. Weiss, eds., *Terrorism and the UN Before and After September 11* (Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2004).

¹⁷³² Une analyse des 11 numéros de la revue « Critical Studies on Terrorism » publiés depuis 2008 indique qu'aucun article n'a été consacré spécifiquement au discours américain sur le « terrorisme », ou au rôle de l'ONU dans la lutte contre le « terrorisme ». Richard Jackson, créateur et éditeur en chef de cette revue, a confirmé ne jamais avoir entendu parler d'une telle position ayant été défendue par les Etats-Unis devant l'Assemblée Générale (entretiens personnels avec l'auteur).

¹⁷³³ George Bush dans Netanyahu, *International Terrorism*, 335.

successes have already been scored in this area, particularly the recent adoption of three important resolutions by, respectively, the United Nations Congress on Crime Prevention, the United Nations General Assembly and the United Nations Security Council¹⁷³⁴.

En note à sa remarque sur la résolution de l'Assemblée, Levitt indiqua qu'il parlait de la résolution 40/61 ayant condamné effectivement « tous les actes de terrorisme international » mais ne note pas que, suite au vote, un échange entre le représentant américain et son homologue cubain avait confirmé que, pour les Etats-Unis, cette condamnation ne concernait pas des actes dans lesquels un état aurait été, directement ou indirectement impliqué. Elle ne concernait donc pas, par exemple, le soutien américain aux Contras, mais elle ne couvrait pas non plus les actes de « state sponsored terrorism » contre lesquels, d'après Levitt, les Etats-Unis souhaitaient ardemment lutter. Cette recherche, et notamment l'analyse de l'argument mis en avant par Rosenstock en 1983 dans le cas de l'attaque de Rangoon, permet ainsi de proposer un exemple historique concret à la situation imaginée par Richard Jackson dans son article d'introduction au numéro spécial de la revue *European Political Science* dédié aux Critical Terrorist Studies :

The failure to analyze state terrorism or to condemn it in the same morally assured terms as non-state terrorism appears to many observers as pro-Western bias and a toleration of certain forms of state-practiced terrorism. In addition, it represents a breakdown of scholarly procedure and a self-imposed intellectual blindness. It is intellectually unsustainable to argue that states cannot practice terrorism against their own people and against other states. *For example, such an approach would argue that a car bomb detonated on a city street by clandestine state agents is not an act of terrorism, but an identical attack by non-state actors is. Or that the kidnap, torture and murder of a civilian by agents of the state are not terrorist acts, but the same act by a non-state group is terrorism*¹⁷³⁵.

En excluant complètement de son étude les Contras ou le conflit au Salvador, Hoffman ne faisait pas figure d'exception, la notion selon laquelle une analyse de la « politique anti-terroriste » du gouvernement Reagan se devrait d'analyser son programme d'aide au Salvador ou de soutien aux Contras était totalement absente des publications produites par le « collège invisible » dominant le domaine de l'expertise sur le « terrorisme ». Pour ce faire, comme le notèrent à l'époque des intellectuels radicaux comme Noam Chomsky, Edward Herman, Gerry O'Sullivan ou Alexander George, ces experts excluaient parfois tout simplement le « terrorisme d'état » de leur définition, ou proposaient parfois une définition qui semblait pouvoir inclure de tels actes mais les omettaient tout simplement, sans donner d'explication, de leur champ d'investigation.

¹⁷³⁴ Geoffrey Levitt, « International Law and the U.S. Government's Response to Terrorism », *Whittier Law Review* 8 (1986-87): 759.

¹⁷³⁵ Richard Jackson, « An Argument for Terrorism », *European Political Science* II 2 (Sept 2007): 249.

Herman et O'Sullivan proposent la description suivante de ces experts ayant eu une influence sur l'évolution du discours et de la pensée sur le « terrorisme » depuis le milieu des années 1970 :

A small set of opinion-makers, who participate in hearings and conferences sponsored by the government or private sector of the industry, and who write books, articles, and reviews applauding one another's keen insights, reiterate the official line as in an echo chamber. Established as the mass media's accredited authorities this small group monopolizes the discussion of terrorism. Alternative definitions, agendas, frameworks, and judgments are effectively excluded. The few experts outside the terrorism industry who have occasional access to the mass media are driven to using the dominant definitions and frames in order to be understood. This process of closure has allowed « terrorism » to be used as an instrument of news management and ideological mobilization serving Western establishment interests, essentially without debate or audible dissent¹⁷³⁶.

Benjamin Netanyahu est peut-être l'exemple parfait de cet acteur présent à la fois dans le monde politique, ayant dirigé une organisation, le Jonathan Institute, ayant fait plus que toute autre pour la popularisation du discours israélien auprès des hommes politiques et du public américain, et étant également considéré comme un expert¹⁷³⁷. Lors de la Conférence de Washington de 1984, il proposa la comparaison suivante du rôle joué par les états dans le « terrorisme » radical au Moyen Orient et le « terrorisme » de droite en Amérique latine :

Without the support offered by the Soviet bloc and the Arab world, international terrorism would revert to its earlier, localized manifestations before the 1960s and would hardly dominate the global scene. To see what a difference state support makes, consider the political loyalties of today's better-known and successful terrorists. Virtually all are left-wing and Middle Eastern extremists. It is not that terrorists of other political affiliations do not exist. They do. A few groups of right-wing terrorists can be found, mostly in Latin America, some in Italy and France. Their hostility to democracy is just as adamant as that of their left-wing counterparts. Like them, they are offshoots (in this case, remnants) of totalitarianism, this time the fascist variety that threatened democracy in the 1930s. But there the similarity end. For unlike the left, their state sponsors are virtually non-existent. Without governments to offer them intelligence, funds, embassies, and the like, their size and effectiveness are insignificant¹⁷³⁸.

Au Congrès, à quelques pas de cette Conférence, de nombreuses voix s'élevaient pour rejeter l'aide américaine parce qu'elle risquait d'aller aux « terroristes » de droite, mais ces discours demeuraient, à nouveau, totalement compartimentés, permettant ainsi, alors qu'il s'agissait là d'un concept contesté de toutes parts, au discours reaganien de s'imposer et de proposer ainsi un

¹⁷³⁶ Edwards S. Herman and Gerry O'Sullivan, *The "Terrorism" Industry: The Experts and Institutions that Shape Our View of Terror* (New York: Pantheon, 1989) 9.

¹⁷³⁷ En plus d'avoir édité la version publiée des présentations faites lors de la Conférence de Washington, il a en effet écrit de très nombreux ouvrages sur le « terrorisme » comme, par exemple, *Fighting Terrorism: How Democracies Can Defeat The International Terrorist Network* (NY : Farrar, Strauss and Giroux, 1995).

¹⁷³⁸ Benjamin Netanyahu, « Defining Terrorism » dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 13.

cadrage discursif imposant des limites claires à toute discussion sur le sujet et représentant donc une arme rhétorique puissante. George explique :

There is more than one way to win a debate. One method is to present arguments intended to persuade one's opponents of the truth of one's views. This is a risky business in general, for there is no guarantee that these arguments will be accepted, and even if they are, it might only be a short time before counter-arguments are formulated. A far safer and more efficient way is to shift the framework of debate in such a way that *any* conclusion reached within it is in accord with one's views. Whether one wins or loses particular debates conducted within such a shrewdly chosen framework is largely irrelevant, since the very act of debating will strengthen those presuppositions that are ultimately of greatest concern.¹⁷³⁹

De nombreux chercheurs ont proposé une analyse critique de l'expertise sur le « terrorisme », une question que cette recherche n'a traitée qu'à la marge. A la manière de Hoffman, qui pouvait mentionner les liens entre forces de sécurités d'Amérique centrale et « escadrons de la mort » puis expliquer qu'il ne s'agissait là pas de « terrorisme » mais de « terreur » sans faire la moindre mention du discours présidentiel américain ayant au contraire, lui, lié les deux sujets de manière très explicite, il semble que l'une des particularités du « collègue invisible » soit de développer son expertise de manière compartimentée. Une hypothèse est donc de considérer cette communauté épistémique comme offrant un contexte d'énonciation protégé à l'intérieur duquel personne ne viendra bouleverser cette compartimentation et donc potentiellement remettre en cause les fondements et principes définitionnels informant l'expertise. Il est possible également que les experts se trouvent non pas protégés mais plutôt captifs, la nature de leur production et le choix de leurs cas d'étude pouvant être lié à toute une série de récompenses comme le financement de leur recherche, l'appartenance à des laboratoires d'idées, la proximité du monde politique et le prestige attendant à une position de conseiller du pouvoir, ou l'accès à des sources productives et de confiance. Ruth Blakely, écrivant elle aussi dans ce numéro spécial de *European Political Science*, et farouche défenseur de la nécessité d'élargir l'expertise au « terrorisme d'état », explique quant à elle :

Most scholarship within terrorism studies is grounded in 'problem-solving theory'. As Robert Cox argues, problem-solving theory 'takes the world as it finds it, with the prevailing social and power relationships and the institutions into which they are organized, as the given framework for action' (Cox, 1981: 128). For orthodox terrorism scholars, the aim of their work is not to challenge these institutions and power relations, but to consider the problem of terrorism within the context of these existing institutions and power dynamics¹⁷⁴⁰.

¹⁷³⁹ George, « The Discipline of Terrorology », dans George, ed., *Western State Terrorism*, 76. *Italiques dans le texte d'origine.*

¹⁷⁴⁰ Ruth Blakely, « Bringing the state back into terrorism studies », *European Political Science* 6 3 (Sep 2007): 228-235.

Il s'agit là d'une analyse ouvrant effectivement d'intéressantes perspectives, cette recherche suggérant l'existence d'un problème supplémentaire auquel certaines institutions avaient à faire face, et donc un rôle supplémentaire étant potentiellement joué par le « collège invisible » des experts. A la lecture de leur production, un silence assourdissant semble en effet exister quant à la nature des débats ayant eu lieu au cours de la période allant de l'attaque de Munich à la fin de la Guerre froide, et ce alors que, puisqu'il était virtuellement absent du vocabulaire politique américain avant 1972, c'était durant cette période que ce terme avait acquis, à force de discours et de débats, le sens que ces experts s'accordèrent tous à lui donner. Silence sur la localisation géographique très claire du discours reaganien et donc sur le fait que c'était avant tout en donnant de l'aide au régime du Salvador et en aidant les Contras que les Etats-Unis avaient, surtout durant le premier mandat, mené leur lutte contre le « terrorisme ». Silence sur les débats ayant eu lieu sur ces politiques au Congrès, sur le fait que de très nombreux Démocrates considéraient à l'époque que les alliés des Américains étaient des « terroristes » mais aussi sur le fait que ni les représentants de l'exécutif ni les élus républicains n'eurent d'arguments réels à leur opposer. Silence sur la nature des positions défendues par les Etats-Unis devant l'Assemblée générale, sur le fait qu'elles étaient très différentes d'un Comité à l'autre mais également de celles avancées devant le Conseil de sécurité, sur le silence proposé comme seule réponse aux accusations du Nicaragua, sur l'opposition enfin à toute une série d'efforts visant à parvenir à une définition commune et unique du « terrorisme international ». Silence donc sur l'existence d'une masse de données témoignant de l'existence de débats virulents sur la définition du « terrorisme » et surtout peut-être de l'incapacité de l'exécutif à proposer, dès qu'il se trouvait dans un contexte d'énonciation multidirectionnel exposé, le moindre argument permettant de répondre à toutes ces accusations.

L'hypothèse semble donc se confirmer que l'un des rôles de la communauté des experts fut à la fois de cacher l'existence de cette réalité historique mais aussi de développer toute une série d'arguments et de contre arguments sur la question définitionnelle permettant de compartimenter l'expertise et donc la possibilité de contestation. Pour les chercheurs des *Critical Terrorism Studies*, ce retour aux sources primaires met en lumière une réalité historique importante : les arguments qu'ils développent lors de leur critique ne sont guère différents de ceux mis en avant pas les Démocrates au Congrès, ou par les pays non-alignés et du bloc soviétiques aux Nations-Unies. Ils reposent sur un principe simple, la capacité à forcer une dé-compartmentation du

discours officiel, et ainsi le contraindre à se confronter à ses propres contradictions. Et ils ont été, au moins au sens où ne leur fut jamais opposé le moindre argument convainquant de la part du gouvernement, très efficaces. Ce retour aux sources primaires permet d'ouvrir un débat devant être au cœur de toute discussion sur le discours, à savoir celle de sa médiation auprès du public et donc, dans le cadre de cette étude, du rôle que joua cet autre contre-pouvoir, la presse, au cours de cette période formatrice du discours américain.

La position de la presse loin du rôle de « chien de garde » (watchdog)

Au cœur de la pratique « terroriste » se trouve une caractéristique permettant de la différencier de beaucoup d'autres formes de violence, à savoir la dualité de ses cibles. Igor Primoratz explique :

Terrorism has a certain basic structure. It has not one, but two targets: the immediate, direct target, which is of secondary importance, and the indirect target, which is really important. [...] When the indirect, but really important, aim is to force someone to do something they would otherwise not do, when this is to be achieved by intimidation, and when intimidation is effected by using violence against innocent people – by killing, maiming, or otherwise severely harming them – or by threatening to do so, then the indirect strategy is that of terrorism. [...] The person or persons who constitute the primary, but indirect, target of the terrorist, may or may not be innocent themselves; what is essential is that those who are made his secondary, but direct target, are¹⁷⁴¹.

Pour le « terroriste », la cible principale n'est donc pas celle contre laquelle il recourt à la force mais bien plutôt une population plus large qu'il entend influencer dans le sens de ses intérêts politiques. Son succès sera fortement dépendant donc de la capacité du « terroriste » à atteindre cette cible principale : si la cible immédiate est frappée directement, violemment, la cible principale ne peut, elle, être atteinte que par le biais d'une médiation, et positionne donc la presse au cœur de tous les enjeux.

Pour Margaret Thatcher, Premier ministre britannique au cours des années 1980, les médias étaient ainsi « l'oxygène¹⁷⁴² » sans lequel le « terrorisme » ne pouvait pas survivre, une relation de l'ordre de la symbiose donc, comme le souligna également par Ted Koppel, présentateur vedette du journal de la grande chaîne de télévision ABC, lors de la Conférence de Washington :

The media, particularly television, and terrorists need one another, that they have what is

¹⁷⁴¹ Igor Primoratz, « What Is Terrorism? », *Journal of Applied Philosophy* 7 2 (1990): 131.

¹⁷⁴² Margaret Thatcher citée dans Brigitte Nacos, *Terrorism and the Media* (NY: Columbia University Press, 1994), 53.

fundamentally a symbiotic relationship. Without television, international terrorism becomes rather like the philosopher's hypothetical tree falling in the forest – no one hears it fall and therefore it doesn't exist. And television without terrorism, while not deprived of all the interesting things in the world, is nonetheless deprived of one of the most interesting¹⁷⁴³.

A la suite de son récit historique des usages du mot « terrorisme », Hoffman propose une analyse du rôle joué par les médias, une analyse qui, pour Walter Laqueur, représentait l'un des atouts majeurs de cet ouvrage¹⁷⁴⁴ et dont les grandes lignes sont caractéristiques de celles mises en avant par le « collègue invisible » sur la question :

The reporting of terrorism by the news media, which have been drawn *into the semantic debates that divided the UN in the 1970s and continue to influence all discourse on terrorism, has further contributed to the obfuscation of the terrorist/'freedom fighter' debate, enshrining imprecision and implication as the lingua franca of political violence in the name of objectivity and neutrality. In striving to avoid appearing either partisan or judgmental, the American media, for example, resorted to describing terrorists -- often in the same report -- as variously guerrillas, gunmen, raiders, commandos and even soldiers*¹⁷⁴⁵.

La question principale était donc de déterminer dans quelle mesure les médias allaient être prêts à recourir à la terminologie du « terrorisme » pour décrire des actes relevant très clairement de telles pratiques où s'ils allaient au contraire accepter la notion selon laquelle ils étaient des « combattants de la liberté », et être ainsi les victimes de la stratégie de manipulation du langage mis en avant par ces derniers. S'attachant plus spécifiquement à la période du début des années 1970, l'auteur ajoute :

A random sample of American newspaper reports of Palestinian terrorist activities between June and December 1973, found in the terrorism archives and database maintained at the University of St Andrews in Scotland, provided striking illustrations of this practice. Out of eight headlines of articles describing the same incident, six used the word 'guerrillas' and only two 'terrorists' to describe the perpetrators. [...] The *Christian Science Monitor's* reports of the Rome Pan Am attack similarly avoided 'terrorist' and 'terrorism' in favour of 'guerrillas' and 'extremists'; an Associated Press story in the next day's *Los Angeles Times* also stuck with 'guerrillas', while the two *Washington Post* articles on the same incident opted for the terms 'commandos' and 'guerrillas'.

En filigrane de cette analyse se trouvait donc la notion selon laquelle le mot « terrorisme » avait eu, à un moment historique donné, une signification claire que certains acteurs politiques, en

¹⁷⁴³ Ted Koppel dans Netanyahu, *Terrorism: How the West Can Win*, 229.

¹⁷⁴⁴ Walter Laqueur, lui-même un des experts les plus respectés et cités dans les médias anglo-saxons, écrit en quatrième de couverture : « Bruce Hoffman's book is the best work to summarize, in a generally understandable and concise form, all the significant facts about terrorism in the last decade. *It is especially interesting regarding the strange relationship between terrorism and the media, and can be warmly recommended as an absolutely reliable guide* ». Hoffman, *Inside Terrorism*, quatrième de couverture.

¹⁷⁴⁵ Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, 36.

l'occurrence les « terroristes » palestiniens s'étant livrés à toute une série d'actions violentes contre l'aviation civile, s'étaient efforcés de détourner à leur profit une opération qui avait été au cœur également des discussions de l'Assemblée générale à cette époque. Comme l'écrit Brigitte Nacos :

Those actors who manage to get their views and positions most often and most prominently covered by the mass media have the best chance to influence the perceptions of others – the general public, the attentive public, and elites alike – and thereby gain an advantage in efforts to affect foreign policy processes and outcomes¹⁷⁴⁶.

Afin de déterminer quels acteurs étaient parvenus à faire passer leur message et à imposer leurs positions auprès du public, toute analyse se doit donc d'être fondée sur une comparaison entre les sources primaires, la *matière première* qui fut à l'époque proposée aux médias, et la couverture qui en fut présentée par ces derniers, et donc de prendre ce qui fut couvert mais aussi ce qui ne le fut pas. Une telle étude n'est pas l'objet de cette thèse (focalisée sur les contextes d'énonciation dans l'espace politique et non pas médiatique), mais quelques pistes sont importantes à relever pour des recherches futures¹⁷⁴⁷.

L'étude de la couverture des débats de l'Assemblée générale de 1972 par les médias américains semble un point de départ intéressant puisque s'étaient retrouvées là face-à-face, pour la première fois, l'ensemble des positions internationales sur la question, des discussions pleines d'enseignements également puisqu'elles avaient permis de découvrir comment les Etats-Unis, dans un contexte d'énonciation multidirectionnel exposé, allaient se proposer de lutter contre le « terrorisme ». Une recherche utilisant la base de données *Proquest*¹⁷⁴⁸ et son moteur de recherche intégré indique qu'entre septembre et décembre 1972, ce fut le *New York Times*, extrêmement influent auprès notamment des élites américaines mais aussi internationales, et considéré comme le « journal de référence » (*Newspaper of Record*), qui consacra à ces débats, et de loin, le plus grand nombre d'articles.

Une analyse exhaustive des 30 articles d'information (*news*) et des 5 articles d'opinion

¹⁷⁴⁶ Nacos, *Terrorism and the Media*, 16.

¹⁷⁴⁷ Rémi Brulin, « Defining “Terrorism”: The 1972 General Assembly debates on “international terrorism” and their coverage by the *New York Times* », dans Banu B. Hawks, ed., *Societies Under Siege: Media, Government, Politics and Citizens' Freedoms in an Age of Terrorism* (Cambridge: Cambridge Scholar Press, 2012, à paraître).

¹⁷⁴⁸ Cette base de données regroupe sous forme numérisée la plupart des journaux quotidiens et grands magazines américains. Les dates disponibles varient en fonction des publications. Pour la période considérée ici l'ensemble des principaux quotidiens sont accessibles, comme par exemple *The Los Angeles Times*, *The Washington Post*, *The Wall Street Journal*, *The Chicago Herald* et bien sur *The New York Times*. Cette base de données est consultable en ligne, par abonnement, à <http://www.proquest.com/en-US/>

(*editorials*) publiés dans les pages du *New York Times* révèle que ce grand quotidien et notamment son envoyé spécial aux Nations Unies, Robert Alden, auteur de 24 articles, proposa une version inexacte et a-historique de la nature des positions ayant été avancées au cours de ces discussions.

Le *New York Times*, notant que le terme de « terrorisme » était « controversé », n'indiqua pas à une seule reprise qu'il n'avait en fait jamais eu une définition unique et précise, que cela soit au niveau international ou au niveau du gouvernement américain lui-même. Ayant fait le silence sur ce point fondamental, ce journal utilisa cependant ce mot comme s'il avait une signification évidente, très souvent pour dire, sans plus de détails, que les Etats-Unis et l'Occident en général étaient en faveur d'une « action concrète contre le terrorisme » tandis que les états arabes notamment étaient fermement opposés à une telle action de la part de la communauté internationale. Le *New York Times* ne fit que trois références à des accusations pour « terrorisme » portées contre les pays occidentaux, références à chaque fois accompagnées d'un commentaire rappelant que les pays ayant tenu ces propos étaient opposés à toute action concrète sur le sujet. A aucun moment ce quotidien ne révéla que les états arabes considéraient qu'Israël se livrait au « terrorisme », que les états africains considéraient que l'Afrique du Sud se livrait au « terrorisme », une seule référence étant faite aux accusation portées contre les pratiques américaines au Vietnam, et ce, dans un article n'ayant pas été consacré à ces débats.

Enfin, et malgré un très long reportage consacré à la présentation de Bennett devant le Sixième Comité à la mi-novembre, le *New York Times* ne donna jamais le moindre détail sur la position défendue par les Etats-Unis lors de ces débats, c'est-à-dire une position se proposant de ne lutter que sur un nombre très restreint d'actes de « terrorisme » exportant la violence d'un conflit en dehors de ses frontières. Les Etats-Unis étaient ainsi présentés simplement comme étant « opposés au terrorisme », un terme utilisé comme s'il avait dans ce contexte une signification évidente, pas un mot n'étant dit sur la différence frappante ayant existé entre cette approche et celle défendue par Israël. Enfin, le texte de la résolution 3034 condamnant explicitement les actes « terroristes » des régimes étrangers, coloniaux ou d'occupation ne fut mentionné qu'à une seule reprise, dans le tout dernier paragraphe d'un article en comptant 29 et au début duquel Robert Alden avait expliqué que cette résolution avait été jugée inacceptable par l'Occident parce qu'elle ne condamnait pas le « terrorisme » (voir annexe n°20, « The 1972 General Assembly debates on “international terrorism” and their coverage by the *New York Times* »).

Une analyse de la production médiatique fondée sur une comparaison entre les principaux quotidiens américains aurait révélé que le *New York Times* avait été le seul à couvrir de manière extensive ces débats, grâce notamment aux 24 articles de son envoyé spécial sur place, et conduit à la conclusion selon laquelle il méritait indiscutablement d'être considéré comme le *Newspaper of record*, et pouvait donc en ce sens être pris comme une source primaire pour l'historien ou le chercheur.

Une étude comparant cette fois la couverture proposée par ce quotidien aux véritables sources primaires conduit à une conclusion totalement différente, et suggère qu'au moins dans le cas des débats de 1972, le *New York Times* joua un rôle similaire à celui qui avait été suggéré à propos des experts du « collège invisible », à savoir maintenir le flou sur la nature exacte des difficultés soulevées par le concept de « terrorisme », passer sous silence l'approche défendue, dans un contexte d'énonciation multidirectionnel exposé, par le gouvernement américain et la remplacer même, dans ce cas précis, par une position totalement fictive et très peu précise d'« opposition au terrorisme ». Le *New York Times*, à travers ces 35 articles, participa de manière conséquente à la création d'un cadre discursif autour de la question du « terrorisme » qui, à un des moments pivot de l'origine du discours sur le « terrorisme », était déjà profondément compartimenté et a-historique. Surtout, après que ces 35 articles aient produit ce qui fut à l'époque, et de loin, la version médiatique historique la plus exhaustive de ces débats et donc de l'état des lieux des significations données au mot « terrorisme » à travers le monde, le sujet disparut presque totalement des pages des grands quotidiens américains. Ainsi, depuis 1976 le *New York Times* n'a pas publié le moindre article faisant référence explicitement aux travaux du Sixième Comité et donc référence aux arguments spécifiques y ayant été mis en avant par les états membres. Alors même que, au cours des années Reagan, le terme prit une place de plus en plus centrale dans le vocabulaire politique américain, l'accent étant mis sur le rôle central des états dans cette nouvelle « menace terroriste », avec entre autre chose l'arrivée des concepts de « state-sponsored » et de « state-supported terrorism », dans les très rares articles faisant mention de ces débats (3 in 1985, 2 in 1987, 1 in 1997 and 1 in 1999) le *New York Times* se contenta de faire mention rapide du résultats des votes et de quelques réactions à ces derniers. Profondément problématique en tant que récit historique des seuls débats de 1972, la couverture proposée par le *New York Times* de septembre à décembre 1972 l'est donc encore plus à l'aune de la disparition presque total de toute couverture de ces débats depuis, la position défendue par les représentants

américains par exemple, extrêmement étroite puisque se limitant aux actes dans lesquels aucun état n'était impliqué, n'ayant ainsi jamais été mentionnée dans les pages de ce grand quotidien faisant office de journal de référence (*newspaper of record*) et étant souvent considéré comme tel par nombre d'historiens¹⁷⁴⁹.

Poursuivant son analyse du rôle des médias et la prolongeant cette fois à la période de la fin de la Guerre froide, Hoffman affirme que le problème principal demeure cette incapacité ou ce refus de la part de nombreux journalistes, sous couvert de produire un récit journalistique objectif et « équilibré » (*balanced*), à appliquer ce terme de manière systématique et sans exception :

This slavish devotion to terminological neutrality, which David Rapoport first observed over twenty years ago, is still in evidence today. A recent article appearing in the *International Herald Tribune* (a Paris-based newspaper published in conjunction with the *New York Times* and *Washington Post*) reported an incident in Algeria where thirty persons had been killed by perpetrators who were variously described as 'terrorists' in the article's headline, less judgmentally as 'extremists' in the lead paragraph and as the still more ambiguous 'Islamic fundamentalists' in the article's third paragraph. *In a country that since 1992 has been afflicted with an unrelenting wave of terrorist violence and bloodshed that has claimed the lives of an estimated 75,000 persons, one might think that the distinctions between 'terrorists', mere 'extremists' and ordinary 'fundamentalists' would be clearer*¹⁷⁵⁰.

A nouveau, l'étude du biais journalistique se développe ici à l'intérieur d'un « cadre discursif » très étroit et compartimenté. La seule question jugée valide par l'auteur était donc de déterminer si les médias utilisaient de manière systématique ou non cette terminologie lorsqu'ils faisaient référence à ces acteurs qu'Hoffman lui-même considéraient comme des « terroristes ». Mais pourquoi la critique des médias devrait-elle se limiter à leur tendance à ne pas qualifier suffisamment souvent comme « terroristes » les exactions effroyables ayant fait plus de 75 000 victimes en Algérie lorsque l'auteur lui-même avait expliqué, que les exactions pourtant très similaires des « escadrons de la mort » en Amérique latine, ne relevaient pas elles du « terrorisme » mais simplement de la « terreur », et seraient donc pour cette raison absentes du reste de son ouvrage ?

Une étude utilisant les bases de données Proquest et Lexis-Nexis et leurs moteurs de recherche semble confirmer qu'au moins au cours des années 1980 un grand quotidien comme le *New York Times* partageait la tendance profonde des experts du « collège invisible » à la compartimentation du discours et au silence quant à la nature contestée du concept de « terrorisme », non seulement aux Nations Unies mais également et surtout au sein même du pouvoir américain. Ainsi, ce

¹⁷⁴⁹ Brulin, « Defining "Terrorism" ».

¹⁷⁵⁰ Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, 36.

grand quotidien ne fit pas une seule référence, durant les années Reagan, à l'existence, au sein du parti démocrate, de l'idée selon laquelle les forces de droite salvadoriennes seraient coupables de se livrer au « terrorisme », et cita à une seule reprise, en mai 1982, un membre de l'opposition utilisant le mot « terreur » dans un tel contexte :

*Mr. Rosenthal, speaking of « repression and terror » there, said that giving military aid to Government forces was sending the « wrong signal » to the people of El Salvador and other nations in the region*¹⁷⁵¹.

Durant cette même période, le *New York Times* fit mention à seulement trois reprises du fait que certains Démocrates considéraient que certaines pratiques des Contras ou que le minage des ports de Managua par la CIA relevaient du « terroristes », à chaque fois à travers des citations très courtes. Le 11 avril 1984, référence fut faite en passant à l'échec de l'amendement Dodd une semaine plus tôt, aucun détail n'étant donné sur la nature des débats pourtant très longs et passionnés auxquels cette initiative avait donné lieu :

Last week the Senate debated and ultimately approved \$21 million for covert aid to forces opposing the Sandinista Government in Nicaragua. At that time, most senators were unaware that Nicaraguan harbors had been mined under the supervision of the Central Intelligence Agency, information that might have affected their votes on some amendments, including one to ban spending for terrorist activities that was not adopted¹⁷⁵².

Le lendemain, un article proposa la citation très courte suivante : « House members chided Mr. Dam for his unwillingness to discuss the mining in the public session. Speaker Thomas P. O'Neill Jr., meanwhile, called the mining « terrorism at its worst¹⁷⁵³ ». Le 18 octobre 1984 enfin, dans un article consacré aux activités de la CIA au Nicaragua, le *New York Times* cite, dans les tous derniers paragraphes, les propos de deux sénateurs démocrates affirmant que les Contras étaient des « terroristes », faisant là référence, pour la deuxième et dernière fois et à nouveau sans donner le moindre détail, à l'échec de l'amendement Dodd :

Senator Claiborne Pell, the Rhode Island Democrat who is ranking minority member of the Senate Foreign Relations Committee, said: « The Administration has launched an aggressive anti-terrorism campaign, and yet we seem to be engaged in the very same terrorist activities which we deplore elsewhere ». Senator Christopher J. Dodd, the Connecticut Democrat who is a member of the Foreign Relations Committee, pointed out that twice this year he had offered amendments in

¹⁷⁵¹ *The New York Times*, 13 mai 1982. Le 4 juin 1984, le *NYT* cita les propos d'un certain Jack Elder, fermier du Texas et membre du mouvement activiste américain donnant l'abri aux réfugiés du conflit salvadorien : « Jack Elder, [...] a church worker from Texas who was arrested for transporting illegal aliens » : « « *We as a country, through our tax dollars, are sponsors of official terrorism in El Salvador.* » » Il s'agit là de la seule fois que le *NYT* se fit l'écho de l'existence de telles positions au sein du peuple américain. *The New York Times*, 4 juin 1984.

¹⁷⁵² *The New York Times*, 11 avril 1984.

¹⁷⁵³ *The New York Times*, 12 avril 1984.

the Senate that would forbid the C.I.A. to use any money in Nicaragua for terrorism or terrorist-related activities. Both times, in April and October, the amendments have been narrowly defeated. Today Senator Dodd said, « This administration has been vociferous in its condemnation of state-supported terrorism. But this document makes a mockery of that position. If this isn't state supported terrorism, then I don't know what is »¹⁷⁵⁴.

L'étude des *Public Papers of the President* révèle que, au cours de ses conférences de presse ou de tout autre contact avec les médias, Ronald Reagan n'eut jamais à répondre à des questions ayant à voir avec la nature potentiellement « terroriste » des alliés des Américains en Amérique centrale, à l'exception du débat télévisé d'octobre 1984. Le *New York Times*, dans son rôle de *Newspaper of record*, reproduisit le lendemain ce débat dans son entier. Dans ses articles proposant un résumé des moments clés de celui-ci par contre, aucune mention ne fut faite de cette question et du fait que le candidat démocrate avait affirmé sans hésiter que les méthodes contenues dans le Manuel de la CIA relevaient du « terrorisme ».

Ce survol très succinct suggère donc un rôle des médias profondément différent de celui décrit par Hoffman et les experts du « collège invisible ». Il semble en effet que le *New York Times*, et peut-être les médias américains en général, jouèrent un rôle de facilitateur du discours reaganien sur le « terrorisme » non seulement en ne posant jamais, eux-mêmes, de questions sur le sujet au chef de l'exécutif mais également et surtout en passant sous silence de façon presque complète l'existence, au Congrès ainsi qu'aux Nations Unies, de débats vigoureux sur la nature « terroriste » des Contras et des alliés des Etats-Unis au Salvador¹⁷⁵⁵.

Cette approche fondée sur l'analyse des sources primaires permet également de mettre en lumière une limite importante à la théorie de l'« indexation » (*indexing*) de la couverture médiatique développée par Lance Bennett¹⁷⁵⁶ et expliquée par Jonathan Mermin comme suit :

The spectrum of debate in the news, the indexing hypothesis asserts, is a function of the spectrum of debate in official Washington. If there is debate inside the American government over US policy, critical perspectives appear in the news. If government policy has bipartisan support in Washington, however, critical perspectives expressed outside the government are not well reported. Bennett found that coverage of US aid to the Nicaraguan Contras in the 1980s fit this pattern, with critical coverage of American policy rising and falling in the news as Democratic opposition to Contra aid waxed and waned¹⁷⁵⁷.

¹⁷⁵⁴ *The New York Times*, 18 octobre 1984.

¹⁷⁵⁵ Une étude plus approfondie pourrait entre autre choses s'efforcer d'élucider la dynamique ayant existé à l'époque entre les pages d'information et d'opinion de ce grand journal, puisque la question du « terrorisme » des alliés des Etats-Unis fut soulevée beaucoup plus souvent dans les premières que dans les secondes.

¹⁷⁵⁶ W. Lance Bennett, « Toward a Theory of Press-State Relations in the United States » *Journal of Communication* 40 (Spring 1990): 106.

¹⁷⁵⁷ Jonathan Mermin, *Debating War and Peace. Media Coverage of U.S. Intervention in the Post-Vietnam Era*, (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999) 5.

Si elle s'avère exacte, cette théorie met donc le doigt sur l'existence d'une distance considérable entre le fonctionnement effectif des médias et leur rôle de contre-pouvoir puisque, selon Bennett, elle suggère que toute position politique non-représentée à Washington ne le sera pas non plus dans les pages des grands quotidiens américains, et tombera dans la version de « marginalisation » de la théorie de l'indexation, plutôt que dans celle de la « corrélation » :

If critical perspectives on policies that win bipartisan support in Washington are simply outweighed or overshadowed in the news by the official perspective – what might be described as the *correlation* version of the indexing hypothesis – then indexing is not a matter of much significance. But if critical viewpoints not articulated in Washington are ignored or relegated to the margins of the news – the *marginalization* version of the indexing hypothesis – then this tells us something quite striking about the relationship of American journalistic practice to the First amendment ideal of a press independent of government. [...] Under the indexing rule, the press is independent of the *president*, but not of the *government*, as it does not offer critical analysis of White House policy decisions unless actors inside the government (most often in Congress) have done so first¹⁷⁵⁸.

Dans le domaine de la politique étrangère, où le consensus est beaucoup plus fréquent que pour la politique intérieure, cette théorie dresse donc un tableau très sombre quant à la qualité de l'information présentée au citoyen. L'analyse de sources primaires au niveau à la fois du président et du gouvernement au sens plus large met à l'épreuve, dans une relative mesure, cette théorie de l'indexation. Dans le cas spécifique du *New York Times* et de sa couverture des débats de l'Assemblée générale ainsi que de ceux du Congrès sur l'Amérique centrale, il apparaît que cette théorie est insuffisante puisque, dans chacun de ces cas d'étude, l'existence répétée, voire systémique, de certaines positions défendues par les Démocrates ne fut pas suivie d'une présence dans les médias. De la même manière, certaines positions mises en avant par le président lui-même ou par ses représentants devant le Congrès ou aux Nations Unies ne furent jamais couvertes, elles non plus. Mermin écrit que la théorie de l'indexation montre que les médias ne jouent bien souvent pas leur rôle de « chiens de garde » (*watchdogs*) menant l'enquête contre les abus et crimes commis par le gouvernement. Cette recherche suggère que le rôle des médias s'apparente parfois à celui de « chiens de garde », protégeant au contraire le gouvernement contre certaines accusations portées contre lui pour certains crimes et abus, ce qui les réduit à ce que Divina Frau-Meigs désigne comme des « chiens de salon¹⁷⁵⁹ » (*lapdogs*).

¹⁷⁵⁸ Mermin, *Debating War and Peace*, 7.

¹⁷⁵⁹ Divina Frau-Meigs, *Qui a détourné le 11 septembre? Journalisme et information aux Etats-Unis* (Paris et Bruxelles: DeBoeck-Ina, 2007).

De quelques évolutions récentes de la définition du terrorisme à l'aune des années 1980

Dix ans après les attaques du 11 septembre sur New York et Washington, DC, et donc après le lancement par le gouvernement George W. Bush de sa « guerre contre le terrorisme » (*War on Terrorism* mais aussi très souvent *War on Terror*), ce terme demeure au cœur du discours américain (malgré une relative éclipse dans les années 1990, sous les deux mandats de Clinton), et continue à avoir des conséquences profondes à de multiples niveaux. En matière de politique étrangère premièrement avec, suite aux guerres en Afghanistan et en Irak, l'ouverture d'autres fronts en Afrique notamment et le recours accru à des tactiques comme l'usage de drones radioguidés de moins en moins coûteux en termes d'hommes sur le terrain et donc de vies américaines mais de plus en plus onéreux pour les populations civiles locales. En matière de politique intérieure également, avec un renouvellement virtuellement sans débats du *Patriot Act* et des prises de position par le gouvernement de Barak Obama sur le sujet des pouvoirs de la branche exécutive étonnamment peu différentes de celles mises en avant par son prédécesseur et notamment par le vice-président Richard Cheney, l'auteur du « Rapport de la Minorité » suite aux enquêtes sur l'Iran-Contra.

Dix ans après le 11 septembre, qui pour la première fois virent les Etats-Unis être attaqués sur leur territoire, le terme de « terrorisme » n'a cependant toujours pas été clairement défini au niveau international. Avec la fin de la Guerre froide, les discussions de l'Assemblée générale perdirent quelque peu de leur passion si ce n'est dans le domaine du Moyen-Orient, les caractéristiques des désaccords demeurant essentiellement inchangées : question du droit de groupes luttant pour l'indépendance nationale et contre l'occupation étrangère, comme au Sud Liban tout au long des années 1990 par exemple, à recourir à la force, et question dans ce cadre-là des méthodes qu'ils pouvaient utiliser sans être qualifiés de « terroristes » ; question du « terrorisme d'état », notamment suite à certains bombardement d'Israël contre des camps de réfugiés au Liban, et plus récemment dans son assaut contre le Liban puis contre le Bande de Gaza.

Ces arguments sont souvent défendus dans un cadre légèrement différent cependant, et qui rend beaucoup plus difficile une analyse dans le détail des positions défendues par chaque pays et donc notamment par les Etats-Unis, puisque l'essentiel des travaux du Sixième Comité se déroulent depuis le milieu des années 1990 dans le cadre de l'élaboration de conventions

internationales sur des activités spécifiques¹⁷⁶⁰ mais également, depuis 1997, de la mise sur pied d'une « convention générale sur le terrorisme ». Il s'agit donc, pour la toute première fois, d'un effort portant sur le « terrorisme » dans son ensemble mais qui, à ce jour, reste cependant lettre morte, les négociations trébuchant depuis quelques années sur les difficultés habituelles, à savoir l'exclusion ou non du champ d'application de ce texte des actes commis par les forces armées d'un état ou dans le cadre de luttes pour l'auto-détermination ou l'indépendance nationale (voir annexe n° 1, « Assemblée Générale : Débats de 1993 à 2005 », CD joint).

Au cours des années 1990, la question du « terrorisme international » fut abordée dans le cadre des travaux d'un comité spécial de la Commission sur le droit international (CDI) chargé d'élaborer ce qui allaient devenir les Statuts de Rome donnant naissance à la Cour pénale internationale. Entre 1994 et 1998, ces experts durent notamment déterminer quels seraient les crimes sur lesquels cette Cour pourrait être amenée à statuer, deux faisant débat et étant finalement écartés, le crime d'agression et celui de « terrorisme ». En 1996 et après dix de travail, la CDI mit la dernière touche à l'élaboration du Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité qui énumérait les principaux crimes internationaux, dont le crime d'agression, le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. A nouveau, la question de l'inclusion du « terrorisme » fut longuement débattue mais, comme pour les Statuts de Rome, la décision fut prise de ne pas l'inclure. Dans les deux cas, les Etats-Unis firent partie des états opposés à l'inclusion, arguant notamment du fait que ce concept n'avait pas de définition suffisamment claire et défendant la notion selon laquelle de tels crimes pouvaient être traités plus efficacement par le Conseil de sécurité (voir annexe n° 1, « Débats sur le Projet de Code et sur les Statuts de Rome », CD joint).

La compartimentation du langage continuait donc de correspondre à la compartimentation des modes d'action. Les Etats-Unis en appelaient régulièrement à la coopération internationale contre le danger « terroriste » mais depuis 1972 ils avaient été les tenants fervents d'une approche ad hoc et les opposants constants aux efforts visant à définir ce concept, pour finalement arguer de l'absence d'une telle définition afin de l'exclure des statut de la Cour pénale internationale, un outil qui apparaît pourtant comme idéalement adapté à la lutte contre le « terrorisme ».

¹⁷⁶⁰ La Convention Internationale pour la Répression des Attentats Terroristes à l'Explosif signée en 1997, la Convention Internationale pour la Répression du financement du terrorisme signée en 1999 et la Convention Internationale pour la Répression des actes de terrorisme nucléaires signée en 2005.

Suite au 11 septembre, ce fut au Conseil de sécurité que se concentra l'action onusienne, avec l'adoption notamment de la Résolution 1373 le 28 septembre 2001, qui rappelait que les états devaient s'abstenir de tout soutien que ce soit à des « terroristes » et exigeait de tous les états membres qu'ils prennent toute une série de mesures afin de lutter contre ce fléau, comme par exemple élaborer des législations nationales contre le financement du « terrorisme », geler les fonds de personnes impliquées dans de tels actes ou empêcher le mouvement des « terroristes » en renforçant les contrôles aux frontières. Cette résolution fut adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, conférant ainsi au Conseil d'énormes pouvoirs en vue de son application.

Comme le note Alex Schmid :

What a definition of violence includes and excludes determines the criminality of acts and provides impunity for some actors. *A crucial question in the definition debate is: Who should have defining power? National parliaments, national executive governments, or the judiciary? Or should this task be left to academics, the victims, the media, or the United Nations?*¹⁷⁶¹

Alors qu'ils avaient mis en avant l'absence de définition pour expliquer leur refus de voir le crime de « terrorisme » être intégré à des instruments légaux multilatéraux, les Etats-Unis n'en firent aucune mention lors de l'adoption de la Résolution 1373 par le Conseil, le locus principal de leur pouvoir. Si la question de l'instance en charge de la définition est en effet fondamentale, c'est avant tout de l'absence d'une définition internationale reconnue par tous et faisant autorité que continue à bénéficier la pratique américaine. Anthony Clark Arend et Robert J. Beck suggèrent ainsi, après avoir noté que de nombreux experts ou acteurs politiques en viennent parfois à regretter l'existence même du concept de « terrorisme »:

Not to engage in a struggle of definition, however, is to lose by default to the hegemony of definition by the vested powers behind the current « global war against terrorism »¹⁷⁶².

Suite aux attaques du 11 septembre, c'est avant tout à travers son discours, développé dans un contexte d'énonciation unidirectionnel encore plus protégé suite au traumatisme du peuple américaine et à l'atténuation des contrepouvoirs qui s'en suivit, que le président américain confirma l'hégémonie d'une définition dont la grande force était donc qu'elle demeurait de l'ordre de l'implicite. Comme l'écrit Jackson, dès le lendemain de ces attaques :

¹⁷⁶¹ Alex Schmid, « Terrorism – The Definitional Problem », *Case Western Reserve Journal of International Law* 36 (2004): 385.

¹⁷⁶² Anthony Clark Arend and Robert J. Beck, *International Law and the Use of Force: Beyond the UN Charter Paradigm* (New York: Routledge, 1993).

National leaders constructed a narrative or story that would give meaning to the events and answer all the questions they engendered: why did they do it? What kind of people would do such a thing? Were there more such attacks to come? What was the appropriate response? The language used to explain these attacks was not a neutral or inevitable interpretation of what happened: rather, it worked to enforce a particular understanding or reading of the political, military and cultural meaning of the attacks. Other words and narratives could have been chosen which would have given these events a different « reading ». Most importantly, the narrative worked to justify and normalize the military response at the heart of the « war on terrorism »¹⁷⁶³.

En effet le discours américain allait très rapidement procéder à une fusion ou un amalgame entre « terrorisme » et guerre, Donald Rumsfeld, Secrétaire à la Défense, déclarant le 27 septembre 2001 :

They were acts of war, military strikes against the United States of America. As such, those Department of Defense employees who were injured or killed were not just victims of terror. They were combat casualties. [...] The members of the armed forces that were killed or injured in the September 11th attack on the Pentagon and on the World Trade Center towers will receive the Purple Heart. As you know, the Purple Heart is given to those killed or wounded in combat¹⁷⁶⁴.

Au cœur de cette rhétorique allait se trouver un manichéisme identique à celui du discours de la Guerre froide, l'expression « axe du mal » proposant ainsi une référence double à l'« empire du mal » soviétique et au régime Nazi et liant ainsi, comme au cours des années 1980, la menace « terroriste » et la menace totalitaire, une voie qui allait rapidement mener de nombreux conservateurs à faire référence au phénomène « islamo-fasciste ». Cette décision rhétorique annonçait également un retour à la vision de la menace « terroriste » des années 1980 au cœur de laquelle se trouvait le rôle joué par des états, souvent perçus comme agissant de concert, un diagnostic très inexact donc de la nature nouvelle d'une instance comme Al-Qaida, une organisation à la structure décentralisée, très évolutive et dont le fonctionnement n'est aucunement conditionné à un soutien étatique, une erreur expliquée de la manière suivante par Stephen Holmes :

The United States' unrivaled military power is not just a « tool ». It is also a warped lens distorting the way the Bush administration has defined the direst threats facing the country¹⁷⁶⁵.

Militarisé lui aussi, sous l'impulsion notamment d'Israël, le discours des années 1980 avait présenté le « terroriste » comme l'ennemi juré de la civilisation et de la liberté. Bush fit de même, déclarant en octobre 2001 :

¹⁷⁶³ Richard Jackson, *Writing the War on Terrorism: Language, Politics and Counter-Terrorism* (Manchester and New York: Manchester University Press, 2005) 31.

¹⁷⁶⁴ Donald Rumsfeld, cité dans Jackson, *Writing the War on Terrorism*, 39.

¹⁷⁶⁵ Holmes, Stephen, *The Matador's Cape. America's Reckless Response to Terror* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007) 78.

Throughout the world, people value their families – and nowhere do civilized people rejoice in the murder of children or the creation of orphans. By their cruelty, the terrorists have chosen to live on the hunted margins of mankind. By their hatred, they have divorced themselves from the values that define civilization itself¹⁷⁶⁶.

Comme Reagan avant lui, Bush rejeta absolument l'idée selon laquelle les politiques suivies par les Etats-Unis pouvaient être la cause d'une telle hostilité. Au contraire, s'ils étaient pris pour cible, c'était parce que leurs ennemis haïssaient ce qu'ils y voyaient tous les jours, la liberté :

They hate what we see right here in this chamber – a democratically elected government. Their leaders are self-appointed. They hate our freedoms – our freedom of religion, our freedom of speech, our freedom to vote and assemble and disagree with each other¹⁷⁶⁷.

Les similitudes entre ces discours sont frappantes, et ne sont guère surprenantes puisque de nombreux membres importants du gouvernement Bush avaient déjà été au pouvoir, à des postes moins influents, sous Reagan, plusieurs d'entre eux ayant d'ailleurs à l'époque été impliqués directement dans le scandale de l'Iran-Contra, dont notamment Richard Cheney, John Negroponte, David Addington, Elliot Abrams, John Bolton, John Poindexter et Otto Reich. Beaucoup d'entre eux avaient eu un rôle critique dans les politiques américaines en Amérique centrale, Greg Grandin notant à ce propos :

It was Central America, and Latin America more broadly, where an insurgent New Right first coalesced, as conservative activists used the region to respond to the crisis of the 1970s, a crisis provoked not only by America's defeat in Vietnam but by a deep economic recession and a culture of skeptical antimilitarism and political dissent that spread in the war's wake. [...] The domestic fight over how to respond to revolutionary nationalism in Central America allowed conservative ideologues to re-moralize both American diplomacy and capitalism, to counteract the cynicism that had seeped into both popular culture and the political establishment regarding the deployment of US power in the world. Thus they pushed the Republican Party away from its foreign policy pragmatism to the idealism that now defines the "war on terror" as a world crusade of free-market nation building¹⁷⁶⁸.

Ainsi, pour de nombreux membres du gouvernement Bush, l'après 11 septembre représentait leur deuxième « guerre contre le terrorisme », la première ayant été menée aux côtés des forces de sécurité du Salvador et des « combattants de la liberté » au Nicaragua. Lors de son débat avec John Edwards, candidat démocrate à la vice-présidence, Cheney répondit ainsi à une question sur la dégradation de la situation en Irak et en Afghanistan, en proposant un parallèle avec la

¹⁷⁶⁶ George Bush, 20 octobre 2001, *The Public Papers of the President*.

¹⁷⁶⁷ George Bush, 20 septembre 2001, *The Public Papers of the President*.

¹⁷⁶⁸ Greg Grandin, *Empire's Workshop: Latin America, The United States, and The Rise of the New Imperialism* (New York: Henry Holt and Company, 2006) 5.

situation au Salvador en 1984 :

Twenty years ago we had a similar situation in El Salvador. *We had a guerilla insurgency controlled roughly a third of the country, 75,000 people dead.* And we held free elections. I was there as an observer on behalf of the Congress. The human drive for freedom, the determination of these people to vote was unbelievable. *And as the terrorists would come in and shoot up polling places as soon as they left, the voters would come back and get in line and would not be denied their right to vote. And today El Salvador is a whole of a lot better because we held free elections.* The power of that concept is enormous. And it will apply in Afghanistan. And it will apply as well in Iraq¹⁷⁶⁹.

Pour le vice-président américain, les insurgés « terroristes » étaient les responsables de la mort de ces 75 000 civils, ce qui était inexact puisque la Commission sur la Vérité avait conclu que les forces de droite avaient été responsables d'environ 95% des violences de la période, des forces qualifiées à l'époque par de très nombreux Démocrates comme par de nombreux analystes de la CIA de « terroristes ». Le soutien au Salvador était pourtant présenté, 20 ans plus tard, comme une réussite et même comme constituant un modèle à suivre dans la « guerre contre le terrorisme ». Quelques semaines plus tard, un article paru dans *Newsweek* sembla confirmer qu'il s'agissait là d'une opinion largement partagée au sein du gouvernement :

Now, NEWSWEEK has learned, the Pentagon is intensively debating an option that dates back to a still-secret strategy in the Reagan administration's battle against the leftist guerrilla insurgency in El Salvador in the early 1980s. *Then, faced with a losing war against Salvadoran rebels, the U.S. government funded or supported "nationalist" forces that allegedly included so-called death squads directed to hunt down and kill rebel leaders and sympathizers.* Eventually the insurgency was quelled, and *many U.S. conservatives consider the policy to have been a success--despite the deaths of innocent civilians and the subsequent Iran-Contra arms-for-hostages scandal*¹⁷⁷⁰.

Au cours des mois suivants, le *New York Times* fut le seul grand quotidien américain à faire référence au recours possible à cette « Option Salvador » en Irak. Dans cet article de Peter Mass¹⁷⁷¹ tout comme dans celui de *Newsweek*, la question des exactions commises par les « escadrons de la mort » est soulevée mais à aucun moment la terminologie du « terrorisme » n'est utilisée pour faire référence à ce conflit. Publiés au beau milieu de la « guerre contre le terrorisme » du gouvernement Bush, ces articles ne notèrent donc pas que le soutien au Salvador avait explicitement été présenté par le président Reagan comme relevant de la lutte contre le « terrorisme », que de très nombreux Démocrates avaient affirmé à l'époque que les alliés américains étaient des « terroristes », que tout un ensemble de documents déclassifiés indiquent

¹⁷⁶⁹ Débat entre Richard Cheney et John Edward, 5 octobre 2004, *The Public Papers of the President*.

¹⁷⁷⁰ « The Salvador Option », *Newsweek*, 8 janvier 2005.

¹⁷⁷¹ *The New York Times*, 1^{er} mai 2005.

que de nombreux analystes de l'exécutif américain partageaient cette opinion et que les conclusions de la Commission sur la Vérité avait démontré que le seul argument jamais avancé par le gouvernement Reagan pour justifier cette politique, l'indépendance entre forces de sécurité et « escadrons de la mort », n'avait été qu'une fiction.

Suite à son décès en juin 2004, un nombre incalculable d'articles de journaux, de numéros spéciaux de magazine, proposèrent un retour sur les années Reagan. Au moins pour ce qui fut des principaux organes de presse américains, mention fut faite de l'attaque contre les Marines stationnés à Beyrouth, de sa décision de bombarder Tripoli ou encore de la question des otages américains et donc du scandale de l'Iran-Contra. Un aspect pourtant central de sa présidence demeura par contre essentiellement passé sous silence : l'idée même qu'il fut le premier président américain à développer un discours sur le « terrorisme », que celui-ci était virtuellement identique à celui qui s'imposa immédiatement comme le discours politique hégémonique après les attaques sur New York et Washington, qu'il avait en très grande partie été concentré sur l'Amérique centrale, ses deux grandes campagnes de « lutte contre le terrorisme ayant donc conduit à une politique de soutien, au Salvador comme au Nicaragua, à tout un ensemble d'acteurs ayant indiscutablement recouru, de manière massive, à des méthodes relevant du « terrorisme ».

Les silences et la compartimentation des années 1980 sont ainsi devenus les oublis et les erreurs des années de l'après 11 septembre. La question se pose donc des pratiques des experts et des journalistes contemporains ayant permis au discours reaganien, profondément contesté au sein même du pouvoir américain et se ressemblant à peine à lui-même lorsqu'il était déployé sur la scène internationale, de s'imposer avec autant d'aise. Quelles dynamiques précises furent à l'œuvre qui permirent à tous ces discours multiples, présentés dans des contextes d'énonciation publics différents, de demeurer compartimentés et de ne jamais conduire à une réflexion fondamentale sur le sens même devant être donné à un terme qui se retrouva soudain projeté au cœur du discours et de l'action politique et se révéla rapidement comme étant l'une des armes rhétoriques les plus efficaces de l'arsenal rhétorique américain ?

Une interrogation pouvant informer un axe de recherche futur sera ainsi de déterminer dans quelle mesure l'expertise proposée par le « collège invisible » participa à donner du sens, éclaircir et mettre en contexte le discours officiel ou si elle eut au contraire pour effet, si ce n'est pour objectif, de passer sous silence et de se substituer aux critiques de ce discours ayant

effectivement été développé à l'époque à de multiples niveaux et par des acteurs politiques très divers.

Le Congrès comme l'Organisation des Nations Unies apparaissent comme des sources d'information idéales puisqu'il s'agit là de grandes institutions qui, comme la Maison blanche, produisent la matière indispensable dont les institutions médiatiques majeures ont tant besoin dans leur fonctionnement au quotidien, à savoir un flot d'information constant et dont le caractère officiel assure la crédibilité. De plus, parce que ces institutions proposent des contextes d'énonciation multidirectionnels exposés, la matière informative qu'elles produisent prend très souvent la forme d'un débat contradictoire particulièrement bien adapté à la matière première dont les médias américains sont si friands puisque correspondant aux grands principes guidant leur pratique journalistique : le professionnalisme, la vérification et la contre-vérification des sources, l'objectivité et l'équilibre¹⁷⁷². A l'aune de ces constats se pose donc la question de la tendance des grands médias américains à ne s'être que très rarement fait l'écho des très nombreux débats sur la question du « terrorisme » ayant eu lieu tout au long des années 1980 au Congrès comme à l'Organisation des Nations Unies, des débats qui auraient pu leur permettre d'aborder la question de la définition du « terrorisme » sans apparaître comme partisans ou comme se livrant là à une forme de journalisme trop activiste.

S'il s'avère que le silence du *New York Times* sur les positions de nombreux démocrates quant au « terrorisme » de certains alliés des Etats-Unis avait été à l'époque généralisé, une interrogation supplémentaire semble inévitable : quelle fut la réaction des Démocrates face à ce silence médiatique ? Des recherches préliminaires n'ont pas révélé l'existence de quelconques protestations des Démocrates sur ce point, sous la forme de lettres à la rédaction par exemple, une passivité qui elle aussi semble demander à être expliquée, une hypothèse d'étude demandant à être démontrée étant que les Démocrates n'avaient pas plus que les Républicains intérêt à provoquer un débat public sur la question définitionnelle puisque leurs positions sur la question étaient elles aussi compartimentées et contradictoires. Une question supplémentaire, dans la lignée de cette réflexion, pourrait être celle de l'impact potentiel de C-SPAN — et donc de la retransmission des débats d'abord du Sénat puis de la Chambre — puis de l'Internet sur la nature des discussions sur le sujet. L'usage des experts que les médias tendent à mettre en valeur serait aussi à suivre, car les deux sphères, de l'expertise et du journalisme, semblent de plus en

¹⁷⁷² Frau-Meigs, *Qui a détourné le 11 septembre ?*, 18-46.

plus se nourrir l'une de l'autre depuis l'avènement de CNN.

Au cœur de toute étude du discours américain sur le « terrorisme » durant les années 1980, et notamment de toute explication de sa capacité étonnante à s'imposer malgré les désaccords profonds ayant existé au sein même du pouvoir américain, devra être positionné une analyse du rôle joué par le conflit le plus consensuel qui soit dans le monde politique américain, celui du Moyen-Orient. L'étude des sources primaires démontre à quel point les termes des débats du Congrès et de l'ONU avaient été, sur certaines questions et dans le cadre de certains conflits, similaires. Ainsi, à propos de l'aide américaine aux Contras, Démocrates d'un côté, pays non-alignés et du bloc soviétique de l'autre, portèrent des accusations virtuellement identiques, fondées sur des arguments eux aussi identiques, les seconds citant même souvent les propos des premiers devant le Congrès. A la fin du deuxième mandat du président Reagan les positions des Démocrates sur la question du « terrorisme » en Afrique du Sud, et notamment l'idée que ce dernier était un « état terroriste », s'étaient également fortement rapprochées de celles défendues depuis longtemps par une forte majorité devant l'Assemblée générale. Sur la question du conflit au Moyen Orient par contre, pour les Démocrates autant que pour les Républicains la question du « terrorisme » se posait uniquement en référence aux recours à la force des ennemis d'Israël. Dans le contexte politique américain, l'idée selon laquelle ce dernier pouvait lui aussi parfois se livrer au « terrorisme » ne faisait tout simplement aucun sens, alors qu'elle avait représenté une position majoritaire depuis le début des débats de l'Assemblée sur la question en septembre 1972.

Une hypothèse à éclaircir sera que le discours reaganien, malgré toutes ses contradictions, réussit à s'imposer en grande partie grâce à l'existence de ce consensus américain fort sur la question du Moyen Orient, le domaine précisément où ce discours continua à perdurer au cours des années 1990. L'importance de ce consensus pourrait ainsi expliquer la décision des Démocrates de ne pas provoquer un débat public dé-compartmenté sur la question définitionnelle, tant il aurait été risqué de développer une argumentation en faveur du recours à la terminologie du « terrorisme » pour qualifier les pratiques étatiques du Salvador et de l'Afrique du Sud sans en même temps ouvrir la porte à un argument identique dans le contexte cette fois du conflit au Moyen-Orient. Ces questions se poseront également au niveau de la production experte du « collègue invisible » et de ses liens étroits avec l'expertise du « contreterrorisme » israélienne, des liens présents dès l'origine et n'ayant fait que se renforcer avec le développement du gigantesque complexe de la

« Homeland Security ».

Ces pistes de recherches pourraient ainsi permettre d'élucider certains des mécanismes ayant permis, suite aux attaques contre New York et Washington, à un discours fondé sur un terme n'ayant jamais été clairement défini de s'imposer avec autant de facilité comme un discours naturel et évident. Il est difficile de sous-estimer la puissance rhétorique attachée à un terme ayant permis de justifier des recours à la force armée massifs, l'imposition de limites aux libertés civiles et même, en septembre 2011, l'assassinat au moyen d'un drone d'un citoyen américain en dehors de tout champ de bataille clairement défini, avec l'autorisation d'un président démocrate. Les contradictions du discours sur le terrorisme ne cessent ainsi de questionner les fondements de la démocratie américaine, et sa légitimité dans le monde.

SOURCES

I. Sources Primaires

1. Documents de l'Exécutif — par type de document et ordre chronologique

Digital National Security Archive Collections and Essays

Steve Galster, Afghanistan: The Making of US Policy, 1973-1990.

The Guatemalan Military: What the US Files Reveal, Vol. I and Vol. II.

Kate Doyle, The United States and Guatemala: Counterinsurgency and Genocide, 1954-1999.

Nate Jones, National Security Archive, Document Friday: The 1978 World Cup in Argentina, Part II.

El Salvador: War, Peace, and Human Rights, 1980-1994,

Nicaragua: The Making of US Policy, 1978-1990.

Discours des Présidents américains (voir CD joint)

Tous les discours contenant le mot « terrorisme » ou le mot « terroriste », de 1940 à 1998.

Source : *The Public Papers of the President*, The American Presidency Project, accessible en ligne à <http://www.presidency.ucsb.edu/index.php>

Documents déclassifiés

January 4, 1966, [U.S. Counter-Terror Assistance to Guatemalan Security Forces], Agency for International Development, secret cable.

March 1966, [Interrogation and Execution of Five Prisoners], CIA, secret cable.

March 1966, [Death List], CIA, secret cable.

9/28/66, *The Danger of a Military Coup in Guatemala*, CIA Office of National Estimates.

5/12/67, *Guatemala: Vigilantism Poses Threat to Stability*, INR.

17 février 1968. From US Embassy in Guatemala, To Department of State, Terrorism in Guatemala : New Myths and Hard Realities,

19 mai, 1970, [Ojo por Ojo], Department of State, secret cable.

13 mai 1971, Terrorism in Guatemala, From INR/RAR/OD to ARA/LA/CEN, 00445.

3 août 1976, « The « Third World War » and South America. », Monthly Report CIA.

11 avril 1979, Right-Wing Terrorism, From American Embassy in Guatemala, to Secretary of State, 00574.

Août 1983, Guatemala: Prospects for Political Moderation, An Intelligence Assessment, August 1983, Directorate of Intelligence.

27 octobre, 1983, Briefing Paper on Right-Wing Terrorism, Central Intelligence Agency and Department of State.

Entretiens :

Hewson Ryan, The Association for Diplomatic Studies and Training, Foreign Affairs Oral History Project, Ambassador Hewson Ryan, Interviewed by Richard Nethercut, April 27, 1988.

Memoranda

8 juin, 1976, Kissinger and Pinochet, Memorandum of Conversation.

10 juin 1976, Kissinger and Guzzeti, Memorandum of Conversation.

2 juillet 1976, Weekly Summary, Central Intelligence Agency.

9 juillet 1976, From Schlaudeman to Kissinger.

23 juillet, 1976, « South America Southern Cone Security Practices », Buenos Aires 4844,

30 juillet 1976, Memorandum for the Record, Operation Condor, Mr Schlaudeman, Ambassador Ryan

23 août, 1976, Operation Condor, from Secretary of State, sent to the embassies of all countries

known to be members of Operation Condor.

16 septembre 1976, « Actions Taken, » Department of State cable.

20 septembre 1976, From Shlaudeman to his deputy, William Luers.

20 septembre 1976, « Guzzetti Dismisses Concerns, » Mémorandum de l'ambassadeur.

24 Septembre 1976, « Ambassador discusses US-Argentine Relations with President Videla, »
From American Embassy to Secretary of State

30 août, 1976, « Operation Condor », Department of State, Action Memorandum, Ambassador
Harry Schlaudeman to Secretary Kissinger,.

1er août, 1991, Memo from Deputy Assistant Secretary of Defense Counterintelligence, to
Principal Deputy for Intelligence, Subject : USSOUTHCOM CI Training.

27 mars, 1992, Subject: Improper Material in Spanish-Language Intelligence Training Manuals,
Memo from Werner E. Michel, Assistant to the Secretary of Defense, to the Secretary of
Defense.

National Security Decision Directives

National Security Decision Directive NSDD 17, Cuba and Central America, 4 janvier 1982.

National Security Decision Directive 30, 10 avril 1982.

National Security Decision Directive 138.

National Security Decision Directive 179, Task Force on Combating Terrorism,

Acting Against Libyan Support of International Terrorism, National Security Decision Directive
205.

National Security Decision Directive 207, The National Program for Combating Terrorism.

Rapports

Reports of the State Department. *Patterns of Global Terrorism, Office for Combating Terrorism.*
Washington, DC. State Department. Tous les rapports de 1980 à 2010.

Soviet Support for International Terrorism, Central Intelligence Agency, Special National
Intelligence Estimate. 2 novembre 1981,

Directorate of Intelligence, El Salvador: Controlling Rightwing Terrorism, An Intelligence
Assessment, February 1985.

Terrorist Group Profiles: 1988, United States Department of Defense.

Report of Investigation, Information Available to CIA Regarding the 1985 Attack on U.S.

Marines in the Zona Rosa, Office of Inspector General Investigation Staff, 18 septembre 1996.

Report on the Guatemala Review, 28 juin 1996, Intelligence Oversight Board.

2. Documents du Congrès — par lieu, type de document et ordre chronologique

Chambre des Représentants

Congressional Record

Congressional Record, House, 23 septembre 1981, El Salvador.

Congressional Record, House, 8 mai, 1984, El Salvador.

Congressional Record, House, 9 mai, 1989, PLO Compliance Act.

Congressional Record, House, 30 septembre 1993, School of the Americas.

Congressional Research Service Reports

(Documents accessibles en ligne à : <http://www.loc.gov/library/libarch-digital.html>)

Bite, Vita, International Terrorism, 1975.

Browne, Marjorie Ann et Nanes, Allan S., International Terrorism, 10 mars 1978.

Nanes, Allan S., International Terrorism, 14 janvier 1983.

Wootten, James et Perl, Raphael F., *Anti-Terrorism Policy: A Pro-Con Discussion of Retaliation and Deterrence Options*, 10 juillet 1985.

McKinley, Nancy P., *Terrorism in International Relations: An Annotated Bibliography, 1975-1985*, février 1986.

Combating State-Supported Terrorism: Differing United States and West European Perspectives, 21 avril 1988.

Richard F. Grimmett et Mark P. Sullivan, *United States Army School of the Americas: Background and Congressional Concerns*, 19 mai 1994.

Larry Storrs, *Guatemala: Background and Relations with the United States since 1985*, 18 mai 1995.

Richard F. Grimmett et Mark P. Sullivan, *United States Army School of the Americas: Background and Congressional Concerns*, 28 septembre 1999.

Richard F. Grimmett et Mark P. Sullivan, *United States Army School of the Americas: Background and Congressional Concerns*, 16 avril 2001.

Perl, Raphael, *Terrorism and National Security: Issues and Trends*, 21 décembre 2004.

Sullivan, Mark O., *Cuba and the State Sponsors of Terrorism List*, 12 mai 2005.

Hearings

Foreign Assistance and Related Programs, Appropriations for Fiscal Year 1972, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, 1971.

Foreign Assistance and Related Agencies Appropriations for 1973, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, 25 avril 1972.

Guatemala and the Dominican Republic, A Staff Memorandum prepared for the use of the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 30 décembre 1971, S. 382-1.

International Terrorism, Hearings before the Subcommittee on the Near East and South Asia of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 11, 15, 18 et 24 juin 1974, H. 381-8.

Issues at the 27th General Assembly of the United Nations, Hearing before the Subcommittee on International Organizations and Movements of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, 27 septembre 1972, H. 381-62.

Terrorism, Hearings before the Committee on Internal Security, House of Representatives, 27 et 28 février, 21, 22 et 26 mars 1974, H. 481-8.

Terrorism, A Staff Study prepared by the Committee on Internal Security, United States House of Representatives, 1 août 1974, H. 482-4.

The United States in the United Nations, Hearings before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives, 10 et 11 février 1976, H. 461-61.

Human Rights in Nicaragua, Guatemala, and El Salvador: Implications for U.S. Policy, Hearings before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives, 8 et 9 juin 1976, H. 461-5.

The Recent Presidential Elections in El Salvador: Implications for U.S. Foreign Policy, Hearings before the Subcommittees on International Organizations and on Inter-American Affairs of the Committee on International Relations, House of Representatives, 9 et 17 mars 1977, H. 461-43.

Human Rights Practices in Countries Receiving U.S. Security Assistance, Report submitted to the Committee on International Relations, House of Representatives, by the Department of State in Accordance with Section 502 B (b) of the Foreign Assistance Act, as Amended, 25 avril 1977,

H. 462-23.

Religious Persecution in El Salvador, Hearings before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on International Relations, House of Representatives, 21 et 29 juillet 1977, H. 461-68.

U.S. Participation in the United Nations and U.N. Reform, Hearings before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 22 mars 1979.

U.S. Participation in the United Nations and U.N. Reform, Hearing before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 14 juin 1979, H. 381-32.

Human Rights and the Phenomenon of Disappearances, Hearings before the Subcommittee on International Organizations of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 20 et 25 septembre, 18 octobre 1979, H. 381-76.

Assessment of Conditions in Central America, Hearings before the Subcommittee on Inter-American Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 29 avril et 20 mai 1980, H. 381-72.

Foreign Assistance and Related Programs Appropriations for 1982, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, 25 février 1981, H. 181-51.

U.S. Economic Sanctions against Chile, Hearing before the Subcommittees on International Economic Policy and Trade and on Inter-American Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 10 mars 1981, H 381-67.

Central America, 1981, Report to the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, mars 1981.

Foreign Assistance Legislation for Fiscal Year 1982, Markup before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 28, 29 et 30 avril, 5, 6, 7, 12 et 13 mai 1981, H. 381-86.

Foreign Assistance and Related Programs Appropriations for 1982, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, 29 avril 1981, H. 181-51.

Foreign Assistance and Related Programs Appropriations for 1983, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, 22 septembre 1981, H. 181-71.

Congressional Delegates at the 1981 U.N. General Assembly, Report to the Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives by the Congressional Members of the U.S. Delegation to the 36th Session of the General Assembly of the United Nations, September 14 to December 18, 1981, H. 382-30.

Congress and Foreign Policy 1982, Committee on Foreign Affairs, US House of Representatives, H 382-24.

Regulation Changes on Exports, Hearing before the Subcommittee on Near Eastern and South Asian Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 18 mars 1982, S. 381-31.

Presidential Certification on El Salvador (Volume I), Hearings before the Subcommittee on Inter-American Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 2, 23 et 24 février, 2 mars 1982, H. 381-45.

Foreign Assistance Legislation for Fiscal Year 1983, Hearing before the Subcommittee on Inter-American Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 21 avril 1982,

H. 381-18.

Honduras and U.S. Policy: An Emerging Dilemma, Hearing before the Subcommittee on Inter-American Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 21 septembre 1982, H. 381-82.

U.S. Participation in the United Nations, Hearings and Markup before the Committee on Foreign Affairs and its Subcommittees on International Operations on Europe and the Middle East and on Human Rights and International Organizations of the House of Representatives, 22 et 27 avril, 4 mai 1982, H. 381-62.

United States Policy Toward Lebanon – Relief and Rehabilitation Assistance, Hearings and Markup before the Committee on Foreign Affairs and its Subcommittee on Europe and the Middle East of the House of Representatives, 17 et 22 juin, 13 et 15 juillet 1982, H. 381-33.

U.S. Intelligence Performance on Central America: Achievements and Selected Instances of Concern, Staff Report, Subcommittee on Oversight and Evaluation, Permanent Select Committee on Intelligence, 22 septembre 1982, H. 432-1.

State Department Report Submitted to the Committee on Foreign Affairs, *Country Reports on Human Rights Practices for 1981*, House of Representatives, Février 1983, H. 382-2.

Political Killings by Governments of Their Citizens, Hearings before the Subcommittee on Human Rights and International Organizations of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 16 et 17 novembre 1983, H. 381-54.

The Situation in El Salvador, Hearings before the Subcommittees on Human Rights and International Organizations and on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 26 janvier et 6 février 1984, H. 381-47.

The Mining of Nicaraguan Ports and harbors, Hearing and Markup before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 11 avril 1984, H. 381-70.

Foreign Assistance and Related Programs Appropriations for 1985, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, 6, 8, 27, 28 mars, 12 et 26 avril 1984, H. 181-91.

Legislation to Combat International Terrorism, Hearings and Markup before the Committee on Foreign Affairs and its Subcommittees on International Security and Scientific Affairs, and on International Operations, 9 novembre 1983, 7, 13 et 19 juin et 26 septembre 1984, H. 381-14.

Prohibition against the Training or Support of Terrorist Organizations Act of 1984, Hearing before the Subcommittee on Civil and Constitutional Rights of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 2 août 1984, H.521-25.

U.S. Support for the Contras, Hearing before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 17, 17 et 18 avril, 1985, H. 381-52.

U.S. Policy in the United Nations, Hearings and Markup before the Committee on Foreign Affairs and its Subcommittee on Human Rights and International Organizations and the Subcommittee on International Operations, House of Representatives, 18 septembre, 29 octobre, 4 et 11 décembre 1985, H. 381-38.

State-Sponsored Terrorism, Hearing before the Committee on Armed Services, United States Senate, 28 janvier 1986, S. 201-30.

War Powers, Libya, and State-Sponsored Terrorism, Hearings before the Subcommittee on Arms Control, International Security and Science of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 29 avril, 1 et 15 mai 1986, H. 381-61.

The Situation in Afghanistan, Hearing before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of

the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 1 mai 1986, H. 381-65.

Terrorism, Oversight Hearings before the Subcommittee on Civil and Constitutional Rights of the Committee on the Judiciary House of Representatives, 26 août 1985, 28 février, 14 et 15 mai 1986, H 521-25.

Congress and Foreign Policy 1985-86, Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, H. 382-1.

Iran-Contra Investigation Report, United States Congressional Serial Set, 6 janvier au 22 décembre 1987.

Human Rights in Afghanistan, 1987, Hearing before the Subcommittee on Human Rights and International Organizations of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 21 mai 1987, H. 381-69.

Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations for 1989, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, 13 avril 1988, H. 181-84.

Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations for Fiscal Year 1990, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, 15 mars 1989, S. 181-6.

Foreign Assistance Legislation for Fiscal Years 1990-91, Hearings and Markup before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 1, 2, 6, 7, 9, 13 mars, 26 et 27 avril 1989, H. 381-109.

Developments in the Middle East, February 1990, Hearing before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 29 février 1990, H. 381-70.

Hearing of the Europe and the Middle East Subcommittee of the House Foreign Affairs Committee, House of Representatives, 24 mai 1990.

Developments in the Middle East, June 1990, Hearing and Markup before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 20 juin 1990, H. 381-12.

The Peace process in El Salvador, Hearings before the Subcommittee on Western Hemisphere Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 16 et 23 mars 1993, H. 381-12.

Comparison of U.S. Administration Testimony and Reports with 1993 U.N. Truth Commission Report on El Salvador, Report prepared for the Committee on Foreign Affairs, US House of Representatives, Juillet 1993, H.382-17.

Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations for 1995, 25 avril 1994, H. 181-79.

Report on the Guatemala Review of the House Permanent Select Committee on Intelligence, 17 mars 1997, H. 432-2.

Country Reports on Human Rights Practices for 1998, Report submitted to the Committee on Foreign Relations U.S. Senate and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, avril 1999, H. 462-3 et S. 382-3.

Country Reports on Human Rights Practices for 1999, Report submitted to the Committee on International Relations, US House of Representatives and the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, avril 2000.

Country Reports on Human Rights Practices for 2000, Report submitted to the Committee on Foreign Relations U.S. Senate and the Committee on International Relations, U.S. House of

Representatives, by the Department of State, September 2001, H. 462-8 et S. 382-16.
Country Reports on Human Rights Practices for 2001, Report submitted to the Committee on International Relations, US House of Representatives, and the Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, avril 2002, H. 462-12 et S. 382-5.
Country Reports on Human Rights Practices for 2002, Report submitted to the Committee on Foreign Relations U.S. Senate and the Committee on International Relations, U.S. House of Representatives, by the Department of State, juillet 2003, H. 462-5 et S. 382-10.
Money Laundering and Foreign Corruption: Enforcement and Effectiveness of the Patriot Act, Hearing before the Permanent Subcommittee on Investigations of the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, 15 juillet 2004.
Examining Proposals to Limit Guantanamo Detainees' Access to Habeas Corpus Review, Hearing before the Committee on the Judiciary, United States Senate, 25 septembre 2006.

Lois

Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986, Public Law 99-440, 99th Congress.
Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act of 1986, Conference Report, House of Representatives, 12 août 1986.
The Central American Counterterrorism Act of 1985, Hearings before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 24 octobre et 19 novembre 1985, H. 381-25.
Anti Terrorism Act of 1986, Hearing before the Subcommittee on Crime of the Committee on the Judiciary, House of Representatives, 4 mars 1986, H 521-40.

Sénat

Congressional Record

Congressional Record, Senate, 6 octobre 1983, Tsongas Resolution on Afghanistan.
Congressional Record, Senate, 4 avril 1984, Mining of Nicaragua Ports.
Congressional Record, Senate, 9 avril 1984, Amendement Dodd.
Congressional Record, Senate, 3 octobre 1984, Amendement Dodd.
Congressional Record, Senate, 23 avril 1985, Aide aux Contras.
Congressional Record, Senate, 7 mai 1986, Stingers.
Congressional Record, Senate, 14 août 1986, Anti-Apartheid Act de 1986.
Congressional Record, Senate, 1 et 2 octobre 1986, Anti-Apartheid Act de 1986.
Congressional Record, Senate, 18 mars 1987, Aide aux Contras.
Congressional Record, Senate, 20 mars 1990, PLO Compliance Act.
Congressional Record, Senate, 1 mai 1990, PLO Compliance Act.
Congressional Record, Senate, 24 mai 1990, PLO Compliance Act.
Congressional Record, Senate, 21 juin 1990, PLO Compliance Act.
Congressional Record, Senate, 30 septembre 1993, School of the Americas.
Congressional Record, Senate, 20 mai 1994, School of the Americas.
Congressional Record, Senate, 16 juillet 1997, School of the Americas.

Hearings

Executive Sessions of the Senate Foreign Relations Committee Together with Joint Sessions with the Senate Armed Services Committee (Historical Series) Volume XIV, 1962 (made public April 1986), S. 201-20 et S. 381-11.
New Directions for the 1970s: Toward a Strategy of Inter-American Development, United States Senate, Hearings, 1969.
Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders, An Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities of the

United States Senate, 20 novembre 1975.

Intelligence Activities, Senate Resolution 21, Hearings before the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities of the United States Senate, Volume 7 : Covert Action, 4 et 5 décembre 1975.

The United States and the United Nations, Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 7, 8, 14, 15, 21 et 22 mai, 4 juin 1975, S. 381-25.

United Nations, Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 2, 17, 18 et 25 mars 1976, S. 381-28.

The U.S. Role in a Changing World Political Economy: Major Issues for the 96th Congress, A compendium of Papers submitted to the Joint Committee, Congress of the United States, 25 juin 1979. J. 842-16.

U.S. Policy Toward South Africa, Hearings before the Subcommittees on International Economic Policy and Trade on Africa and on International Organizations of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 30 avril, 6, 8, 13, 15, 20 et 22 mai, 10 juin 1980, H. 381-99.

Terrorism: Origins, Direction and Support, Hearing before the Subcommittee on Security and Terrorism of the Committee on the Judiciary, United States Senate, S. 521-67, 24 avril 1981.

International Terrorism, hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 10 juin 1981, S. 381-27.

Hearing before the Subcommittee on Security and Terrorism of the Committee on the Judiciary, United States Senate, S. 521-2, 12 juin 1981.

Terrorism: The Role of Moscow and Its Subcontractors, Hearing before the Subcommittee on Security and Terrorism of the Committee on the Judiciary, United States Senate, S. 521-24, 26 juin 1981.

The Situation in El Salvador, Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 18 mars et 9 avril 1981, S. 381-20.

Foreign Assistance and Related Programs Appropriations for Fiscal Year 1983, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, 25 février 1982, S. 181-16.

Certification Concerning Military Aid to El Salvador, Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 8 février et 11 mars 1982, S. 381-42.

The Role of Cuba in International Terrorism and Subversion, Hearings before the Subcommittee on Security and Terrorism of the Committee on the Judiciary, United States Senate, 26 février, 4, 11 et 12 mars 1982, S. 521-68.

The Role of the Soviet Union, Cuba, and East Germany in Fomenting Terrorism in Southern Africa, Hearings before the Subcommittee on Security and Terrorism of the Committee on the Judiciary, United States Senate, 22, 24, 24, 29 et 31 mars 1982, S. 521-81.

Fiscal Year 1983 Security Assistance, Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 14, 15, 16 et 26 avril, 1982, S. 381-36.

Lebanon and the Prospects for Peace in the Middle East, A Report to the Committee on Foreign Relations, United States Senate, juillet 1982, S. 382-25.

Soviet, East German and Cuban Involvement in Fomenting Terrorism in Southern Africa, Report of the Chairman of the Subcommittee on Security and Terrorism to the Committee on the Judiciary, United States Senate, novembre 1982, S. 522-13.

Situation in Lebanon, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 1 décembre 1982, S. 381-17.

State Department Report Submitted to the Committee on Foreign Relations, US Senate, *Country Reports on Human Rights Practices for 1981*, U.S. Senate, février 1983, S. 382-4

Security and Development Assistance, Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 17 et 25 février, 8, 9 et 14 mars 1983, S. 98-261.

Foreign Assistance and Related programs Appropriations for Fiscal Year 1984, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, 28 février, 1,2,3, 7, 8, 9, 10, 11 mars 1983, S. 181-14.

The Situation in Lebanon, Hearings before the Committee on Armed Services, United States Senate, 23 et 31 octobre 1983, S. 201-38.

Legislative Initiatives to Curb Domestic and International Terrorism, Hearings before the Subcommittee on Security and Terrorism of the Committee on the Judiciary, United States Senate, 5, 6 et 13 juin 1984, S. 521-76.

Recent Political Violence in El Salvador, Report of the Select Committee on Intelligence, United States Senate, 5 octobre 1984.

International Terrorism, Hearing before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, 27 novembre 1984, S. 181-32.

Role of Nicaragua in Drug Trafficking, Hearing before the Subcommittee on Children, Family, Drugs and Alcoholism of the Committee on Labor and Human Resources, United States Senate, 19 avril 1985, S 541-52.

U.S. Financial and Political Involvement in The United Nations, Hearing before the Committee on Governmental Affairs, United States Senate, 7 mai, 1985, S. 401-43.

U.S. Policy Toward Anto-Communist Insurgencies, Hearing before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States, Special hearings, S. 181-10, 8 mai 1985.

Islamic Fundamentalism and Islamic Radicalism, Hearings before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 24 juin, 15 juillet, et 30 septembre 1985, H. 381-8.

Administration Proposal for Counterterrorism Assistance for Central America, Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 5 et 19 novembre 1985, S. 381-17.

Implementation of the Helsinki Accords, Hearing before the Commission on Security and Cooperation in Europe, 4 décembre 1985, J. 891-5.

U.S. Policy Toward Nicaragua: Aid to Nicaraguan Resistance Proposal, Hearings before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 27 février et 4 mars 1986, S. 381-20.

Legal Mechanisms to Combat Terrorism, Hearing before the Subcommittee on Security and Terrorism of the Committee on the Judiciary, United States Senate, 23 avril 1986, S. 521-80.

Twenty-Seventh Mexico-United States, Interparliamentary Conference, Background Materials for U.S. Delegation Use Only, juin 1987, S. 382-14 et H. 382-26.

Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations for Fiscal Year 1991, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, 1 mai 1990, S. 181-11.

Counterterrorism Legislation, Hearing before the Subcommittee on Terrorism, Technology, and Government Information of the Committee on the Judiciary, United States Senate, 4 mai 1995, S. 521-22.

Nomination of Hon. Bill Richardson of New Mexico to be the U.S. Representative to the United Nations with the Rank of Ambassador and the U.S. Representative in the Security Council of the United Nations, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 29 janvier 1997, S. 381-19.

Report Pursuant of Title VIII of Public Law 101-246, PLO Commitments Compliance Act, Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, Senate, S 181-

Lois

Act to Combat International Terrorism, Committee on Governmental Affairs, 23 mai 1978, S. 403-24.

Act to Combat International Terrorism, Committee on Governmental Affairs, 8 juin 1978, S. 381-32.

Act to Combat International Terrorism, Committee on Governmental Affairs, 10 juillet 1978, S. 383-12.

Act to Combat International Terrorism, Committee on Governmental Affairs, 9 août 1978, S. 423-4.

Act to Combat International Terrorism, Committee on Governmental Affairs, 30 mars et 7 mai 1979, S. 401-62.

Act to Combat International Terrorism, Committee on Governmental Affairs, 15 juin 1980, S. 403-10.

Central American Counterterrorism and Law Enforcement Professionalization Act, 10 décembre 1985.

Résolutions

Senate Resolution 97, Relating to Palestine Liberation Organization Terrorism, 7 avril 1989.

Senate Concurrent Resolution 138, 11 juin 1990.

3. Documents des Nations Unies — par lieu, type de document et ordre chronologique
Assemblée Générale

Extraits des débats (voir CD joint)

- Débats, documents, rapports et projets de résolutions, Comité Ad Hoc, Résolution 2625, 1966 à 1970.
- Débats, documents, rapports et projets de résolutions, Sixième Comité, 1972.
- Débats, documents, rapports et projets de résolutions, Sixième Comité, 1973 à 1979.
- Débats, documents, rapports et projets de résolutions, Sixième Comité, 1981 à 1991.
- Débats et projets de résolutions, Premier Comité, 1984 : Résolution sur le « terrorisme d'état ».
- Débats, documents, rapports et projets de résolutions, Sixième Comité, 1993 à 2005.
- Débats, documents, rapports et projets de résolutions, Troisième Comité, 1993 à 2004 : Résolution sur « les droits de l'homme et le terrorisme ».
- Déclarations suite aux attaques du 11 septembre 2001, séance plénière, 1-5 octobre 2001.

Résolutions sur le droit à l'auto-détermination (1974-1985)

16 décembre 1974, A/C.4/SR.2089.

14 décembre 1974, A/PV.2321.

10 octobre 1975, A/C.3/SR.2127.

14 octobre 1976, A/C.3/31/SR.17.

20 octobre 1976, Projet de résolution A/C.3/31/L.7/Rev.1

18 octobre 1977, Projet de résolution A/C.3/32/L.8

20 octobre 1978, Projet de résolution A/C.3/33/L.15

24 octobre 1978, A/C.3/33/SR.28.

26 octobre 1978, A/C.3/33/SR.30.
16 novembre 1978, A/C.3/33/SR.49.
4 octobre 1983, A/C.3/38/SR.6.
19 octobre 1983, A/C.3/38/SR.16.
21 octobre 1983, A/C.3/38/SR.22.
26 octobre 1983, A/C.3/38/SR.26.
18 octobre 1984, A/C.3/39/SR.13.
15 octobre 1985, A/C.3/40/SR.11.
4 décembre 1985, A/C.3/40/SR.63.

Commission du droit international

Projet de Code Des Crimes contre la Paix et la Sécurité de l'Humanité (1985-1996)

9 mai 1985, A/CN.4/SR.1879.
21 mai 1985, A/CN.4/SR.1885.
22 mai 1985, A/CN.4/SR.1886.
23 mai 1985, A/CN.4/SR.1887.
A/CN.4/387. Third Report on the draft code of offences against the peace and security of mankind.
5 juin 1986, A/CN.4/SR.1960.
6 juin 1986, A/CN.4/SR.1961.
9 juin 1986, A/CN.4/SR.1962.
2 juin 1988, A/CN.4/SR.2055.
3 juin 1988, A/CN.4/SR.2056.
8 juin 1988A/CN.4/SR.2057.
8 juin 1988, A/CN.4/SR.2058.
9 juin 1988, A/CN.4/SR.2059.
13 juin 1988, A/CN.4/SR.2060.
14 juin 1988, A/CN.4/SR.2061.
A/CN.4/411. Sixth report on the Draft Code of Crimes Against the Peace and Security of Mankind.
27 juillet 1988, A/CN.4/SR.2091.
29 juillet 1988, Report of the International Law Commission on the work of its fortieth session, 9 Mai-29 July 1988, Official Record of the general Assembly. A/43/10.
A/CN.4/L.455. Draft Articles of the code of offences against the peace and security of mankind. Titles and texts adopted by the Drafting Committee: articles 16, 18 and X.
10 juillet 1991, A/CN.4/SR.2238.
12 juillet 1991, A/CN.4/SR.2241.
A/CN.4/448. Comments and observations received from Governments.
20 juillet 1990, A/CN.4/SR.2204.
20 juillet 1990, Report of the International Law Commission on the work of its forty-second session, 1 May-20 July 1990, Official Records of the general Assembly. A/45/10.
A/CN.4/459/L.459. Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind. Titles and texts of articles adopted by the Drafting Committee.
24 mars 1995, Thirteenth Report on the Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind, A/CN.4/466.
3 mai 1995, A/CN.4/SR.2379.

4 mai 1995, A/CN.4/SR.2380.
5 mai 1995, A/CN.4/SR.2381.
10 mai 1995, A/CN.4/SR.2382.
11 mai 1995, A/CN.4/SR.2383.
16 mai 1995, A/CN.4/SR.2384.
17 mai 1995, A/CN.4/SR.2385.
18 mai 1995, A/CN.4/SR.2386.
17 juillet 1995, A/CN.4/SR.2418.
17 juillet 1995, A/CN.4/SR.2419.
6 juin 1996, A/CN.4/SR.2437.
A/CN.4/L.552. Draft Code of Crimes against the Peace and Security of Mankind. Titles and texts of articles.
25 juin 1996, A/CN.4/SR.2446.
26 juin 1996, A/CN.4/SR.2448.
27 juin 1996, A/CN.4/SR.2449.
6 mai – 26 juillet 1996, Report of the international Law Commission on the Work of its Forty-Seventh Session, A/CN.4/472.
4 juillet 1996, A/CN.4/SR.2453.
5 juillet 1996, A/CN.4/SR.2454.

Cour Pénale Internationale et les Statuts de Rome (1994-1998)

24 juin 1994, United States Letter, A/CN.4/458/Add. 7.
31 mars 1995, United States Letter, A/CN.244/1/Add. 2.
7 mai 1996, A/AC.249/1, Summary of the Proceedings of the Preparatory Committee during the Period 25 march to 12 April 1996.
29 octobre 1996, Official Records, A/C.6/51/SR.27.
1er novembre 1996, Official Records, A/C.6/51/SR.30.
21 février 1997, Report of the Working Group on Definition of Crimes, A/AC.249/1997/L.2.
4 février 1998, A/AC.249/1998/L.13. Report of the Inter-Sessional Meeting from 19 to 30 January 1998.
14 avril 1998, A/CONF.183/2/Add. 1.
17 juillet 1998, A/CONF.183/10.

Conseil de Sécurité

Recours à la force d'Israël (années 1970)

9 septembre 1972, Lettre de la République de Syrie : S/10782.
10 septembre 1972 : Official Records, S/PV.1661.
10 septembre 1972 : Official Records, S/PV.1662.
11 avril 1973, S/10912: Lettre d'Israël
12 avril 1973 : Official Records, S/PV.1705.
13 avril 1973 : Official Records, S/PV.1706.
16 avril 1973: Official Records, S/PV.1707.
21 avril 1973: Official Records, S/PV.1711.

13 août 1973: Official Records, S/PV.1736.
14 août 1973: Official Records, S/PV.1737.

14 août 1973 : Official Records, S/PV.1738.
15 août 1973 : Official Records, S/PV.1739.
15 août 1973 : Official Records, S/PV.1740.
15 août 1973, Projet de résolution, France et Royaume Uni : Official Records, S/10987.

12 avril 1974: Lettre du Liban: Official Records, S/11263.
15 avril 1974: Official Records, S/PV.1766. Projet de résolution: S/11275.
24 avril 1974: Official Records, S/PV.1769.

4 décembre 1975: Official Records, S/PV.1859.
5 décembre 1975 : Official Records, S/PV.1860.
8 décembre 1975 : Official Records, S/PV.1861.
8 décembre 1975 : Official Records, S/PV.1862.

25 mars 1976: Official Records, S/PV.1899.
29 juin 1976: Official Records, S/PV.1938.

17 mars 1978: S/12606.
17 mars 1978: Official Records, S/PV.2071.
18 mars 1978: Official Records, S/PV.2072.
18 mars 1978: Official Records, S/PV.2073.
19 mars 1978: Official Records, S/PV.2074.
19 mars 1978: Official Records, S/PV.2075.

16 mars 1979: S/13171.
19 mars 1979: Official Records, S/PV.2131.
22 mars 1979: Official Records, S/PV.2134.

3 juin 1980: Lettre du Bahrain, S/13977.
5 juin 1980 : Projet de Résolution : S/13984.
5 juin 1980: Official Records, S/PV.2226.

Raids Israéliens sur Tunis (années 1980)

1 octobre 1985 : Lettre de la Tunisie : S/17509.
2 octobre 1985 : Official Records, S/PV.2610.
2 octobre 1985: Official Records, S/PV.2611.
3 octobre 1985: Official Records, S/PV.2613.
4 octobre 1985: Official Records, S/PV.2615.

Sessions sur les recours à la force de l'Afrique du Sud en Angola (années 1980)

3 octobre 1985 : Official Records, S/PV.2612.
4 octobre 1985 : Official Records, S/PV.2614.

9 octobre 1985 : Official Records, S/PV.2618.
9 octobre 1985: Déclaration du Président: Official Records, S/PV.2618 et S/17554.
10 octobre 1985 : Official Records, S/PV.2619.

10 octobre 1985 : Official Records, S/PV.2620.
11 octobre 1985 : Official Records, S/PV.2622.
16 décembre 1985 : S/17685. Résolution condamnant les prises d'otages

Raids américains contre la Libye

15 avril 1986 : Official Records, S/PV.2674.
15 octobre 1985 : Official Records, S/PV.2675.
16 octobre 1985 : Official Records, S/PV.2676.
16 octobre 1985 : Official Records, S/PV.2677.
17 octobre 1985 : Official Records, S/PV.2678.
18 octobre 1985 : Official Records, S/PV.2679.
18 octobre 1985 : Official Records, S/PV.2680.

Projet de résolution: S/18016/Rev.1.

Sessions convoquées par le Nicaragua (1982 à 1988)

I : 25 mars au 2 avril 1982 : Official Records, S/PV.2335, 2336, 2337, 2339, 2341, 2342, 2343, 2347.
II: 23 au 29 mars 1983: Official Records, S/PV.2420, 2422, 2423, 2424, 2425, 2426, 2427,
III: 9 au 19 mai 1983 : Official Records, S/PV.2431, 2433, 2434, 2436, 2437.
IV: 3 février 1984: Official Records, S/PV.2513.
V: 30 mars au 4 avril 1984: Official Records, S/PV.2525, 2527, 2528, 2529.
VI: 7 septembre 1984, Official Records, S/PV.2557.
VII: 9 novembre 1984, Official Records, S/PV.2562.
VIII: 8 au 10 mai 1985, Official Records, S/PV. 2577, 2578, 2579, 2580.
IX: 10 au 12 décembre 1985, Official Records, S/PV.2633, 2634, 2635, 2636.
X: 1 au 31 juillet 1986, Official Records, S/PV.2694, 2695, 2696, 2698, 2700, 2701, 2702, 2703, 2704.
XI: 21 au 28 octobre 1986, Official Records, S/PV.2715, 2716, 2717, 2718.
XII: 18 au 22 mars 1988, Official Records, S/PV.2802, 2803.

II. SOURCES SECONDAIRES

1. OUVRAGES

Abernathy, David B. *The Dynamics of Global Dominance: European Overseas Empires, 1415-1980*. New Haven: Yale University Press, 2000.
Adams Schmidt, Dana. *Armageddon in the Middle East. Arab vs. Israeli through the October War*. The New York Times Survey Series. New York: The John Day Company, 1974.
Ali, Tariq. *The Clash of Fundamentalisms: Crusades, Jihads and Modernity*. London: Verso, 2002.
Ali, Tariq. *Bush in Babylon: The Recolonisation of Iraq*. New York: Verso, 2003.
Allison, Graham T. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. NY: Harper Collins Publishers, 1971.
Alterman, Eric. *What Liberal Media? The Truth about Bias and the News*. New York: Basic Books, 2003.
Al-Zayyat, Montasser. *The Road to Al-Qaeda: The Story of Bin Laden's Right-Hand Man*. London: Pluto Press, 2004.
Andersen, Roy R., Seibert. Robert F., and Wagner, Jon G. *Politics and Change in the Middle*

East. Sources of Conflict and Accomodation. New Jersey: Prentice Hall, 1998.

Anderson, Scott et Anderson, Jon Lee. *Inside The League : The Shocking Exposé of how Terrorists, Nazis, and Latin American Death Squads Have Infiltrated the World Anti-Communist League.* New York: Dodd, Mead and Company, 1986.

Arend, Anthony Clark et Beck, Robert J. *International Law and the Use of Force: Beyond the UN Charter Paradigm.* New York: Routledge, 1993.

Armony, Ariel C. *Argentina, the United States, and the Anti-Communist Crusade in Central America, 1977-1984.* Lieu: Ohio University Center for International Studies, 1997.

Armstrong, David et Trento, Joseph. *America and the Islamic Bomb: The Deadly Promise.* Hanover, New Hampshire: Steerforth Press, 2007.

Aruri, Naser H. *Dishonest Broker. The U.S. role in Israel and Palestine.* Cambridge, MA: South End Press, 2003.

Asad, Talal. *On Suicide Bombing.* New York: Columbia University Press, 2007.

Baer, Robert. *Sleeping with the Devil. How Washington Sold Our Soul for Saudi Crude.* New York: Crown Publishers, 2003.

Baehr, Peter, ed. *The Portable Hannah Arendt.* Penguin Books, 2000.

Bagdikian, Ben H. *The Media Monopoly.* 6th Ed. Boston: Beacon Press, 2000.

Barber, Benjamin R. *A Passion for Democracy. American Essays.* Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1998.

Bardach, Ann Louise. *Cuba Confidential: Love and Vengeance in Miami and Havana.* New York: Random House, 2002.

Barnet, Richard J. *Intervention and Revolution. America's Confrontation with Insurgent Movements Around the World.* Cleveland and New York: Meridian Books, 1968.

Barnouw, Erik. *The Sponsor: Notes on a Modern Potentate.* Oxford: Oxford University Press, 1978.

Bartholomew, Amy, ed. *Empire's Law: The American Project and the "War to Remake the World."* London: Pluto Press, 2006.

Baylis, J. et N. Rengger, N., eds. *Dilemmas of World Politics: International Issues in a Changing World.* London: Clarendon Press, 1992.

Bearden, Milt, and Risen, James. *The Main Enemy. The Inside Story of the CIA's Final Showdown with the KGB.* New York: Random House, 2003.

Beit-Hallahmi. Benjamin. *The Israeli Connection. Who Israel Arms and Why.* New York: Pantheon Books, 1987.

Ben-Ami, Shlomo. *Scars of War, Wounds of Peace: The Israeli-Arab Tragedy.* New York: Oxford University Press, 2006.

Ben Barka, Mokhtar. *La Nouvelle Droite Américaine.* Editions du Temps, 1998.

Bennett, Lance W. News. 3rd Ed. *The Politics of Illusion.* Longman Publihers, 1996.

Beinin, Joel, and Stork, Joe, eds. *Political Islam. Essays form Middle East Report.* Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1997

Bengelsdorf, Carollee, Cerullo, Margaret et Chandrani, Yogesh, eds. *The Selected Writings of Eqbal Ahmad.* New York: Columbia University Press, 2006.

Benjamin, Daniel, and Simon, Steven. *The Age of Sacred Terror. Radical Islam's War against America.* New York: Random House Trade Paperbacks, 2003.

Bennett, W. Lance, and Paletz, David L. Taken by Storm. *The Media, Public Opinion and U.S. Foreign Policy in the Gulf War.* Chicago: University of Chicago Press, 1994.

Bennis, Phyllis. *Calling the Shots: How Washington Dominates Today's UN.* New York: Olive

Branch Press, 2000.

Benvenisti, Meron. *Intimate Enemies. Jew and Arabs in a Shared Land*. Berkeley: University of California Press, 1995.

Bergen, Peter L. *The Osama Bin Laden I Know: An Oral History of al Qaeda's Leader*. New York: Free Press, 2006.

Berman, Paul. *Terror and Liberalism*. New York, W.W. Norton and Company, 2003.

Bernays, Edward. *Propaganda*. Brooklyn, New York: IG Publishing, 2005.

Bloom, Saul, Miller, John M., Warner, James, and Winkler, Philippa, eds. *Hidden Casualties. Environmental, Health and Political Consequences of the Persian Gulf War*. Lieu: North Atlantic Books, 1991.

Blumenthal, Sidney. *The Rise of the Counter-Establishment : From Conservative Ideology to Political Power*. New York: Times Books, 1986.

Boniface, Pascal. *Morale et relations internationales*. Paris : Presses Universitaires de France, 2000.

Borjesson, Kristina, ed. *Into the Buzzsaw. Leading Journalist Expose the Myth of a Free Press*. Amherst, New York: Prometheus Books, 2002.

Borovik, Artyom. *The Hidden War. A Russian Journalist' Account of the Soviet War in Afghanistan*. New York: Grove Press, 1990.

Boulden, Jane et Weiss, Thomas G., eds. *Terrorism and the UN : Before and After September 11*. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2004.

Bourdieu, Pierre. *Sur la télévision*. Paris : LIBER editions, 1996.

Bowyer Bell, J. *Terror out of Zion. Irgun Zvai Leumi, LEHI, and the Palestine Underground, 1929-1949*. New York: St. Martin's Press, 1977.

Boyle, Francis A. *Palestine, Palestinians and International Law*. Atlanta: Clarity Press, 2003.

Boyle, Francis A. *Destroying World Order : U.S. Imperialism in the Middle East Before and After September 11*. Atlanta: Clarity Press, 2004.

Brands, H. W. *The Devil We Knew. Americans and the Cold War*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1993.

Brisard, Jean-Charles, et Dasquie, Guillaume. *Forbidden Truth. U.S.-Taliban Secret Oil Diplomacy and the Failed Hunt for Bin Laden*. New York: Nation Books, 2002.

Brody, Reed. *Contra Terror in Nicaragua. Report of a Fact-Finding Mission: September 1984-January 1985*. NY: South End Press, 1985.

Brulin, Rémi, « Defining "Terrorism": The 1972 General Assembly debates on "international terrorism" and their coverage by the *New York Times* », Banu B. Hawks, ed., *Societies Under Siege: Media, Government, Politics and Citizens' Freedoms in an Age of Terrorism*. Cambridge: Cambridge Scholar Press, 2012.

Burke, Jason. *Al-Qaeda: Casting a Shadow of Terror*. London and New York: I.B. Tauris, 2003.

Byman, Daniel. *Deadly Connections. States that Sponsor Terrorism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Carey, Roane, and Shainin, Jonathan, eds. *The Other Israel. Voices of Refusal and Dissent*. New York: The New Press, 2002.

Carr, Caleb. *The Lessons of Terror*. New York: Random House, 2002.

Carroll, James. *House of War: The Pentagon and the Disastrous Rise of American Power*. Boston and New York: Houghton Mifflin Company, 2006.

Chace, James. *Endless War: How we got involved in Central America – and what can be done*. New York: Vintage Books, 1984.

- Chauprade, Aymeric, ed. *Géopolitique des Etats-Unis*. Paris : Ellipses, 2003.
- Chehab, Zaki. *Inside Hamas. The Untold Story of the Militant Islamic Movement*. New York: Nation Books, 2007.
- Chomsky, Noam. *At War with Asia. Essays on Indochina*. New York: Vintage Books, 1970.
- Chomsky, Noam. *Hegemony or Survival*. New York: Metropolitan Books, 2003.
- Chomsky, Noam. *Power and Terror*. New York: Seven Stories Press, 2003.
- Chomsky, Noam, and Herman, Edward S. *The Washington Connection and Third World Fascism. The Political Economy of Human Rights: Volume I*. Boston: South End Press, 1979.
- Chomsky, Noam, and Herman, Edward S. *After the Cataclysm. Postwar Indochina & the Reconstruction of Imperial Ideology. The Political Economy of Human Rights: Volume II*. Boston: South End Press, 1979.
- Chomsky, Noam. *Fateful Triangle. The United States, Israel & the Palestinians*. Cambridge, Massachusetts: South End Press, 1999.
- Chomsky, Noam. *The Culture of Terrorism*. Boston: South End Press, 1988.
- Chomsky, Noam. *Pirates & Emperors. International Terrorism in the Real World*. Montreal and New York: Black Rose Book, 1987.
- Chomsky, Noam. *Towards a New Cold War. Essays on the Current Crisis and How We Got There*. New York: Pantheon Books, 1982.
- Christison, Kathleen. *Perceptions of Palestine. Their Influence on US Middle East Policy*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1999.
- Clarke, Richard A. *Against all Enemies: Inside America's War on Terror*. New York: Free Press, 2004.
- Cockburn, Andrew. *Rumsfeld: His Rise, Fall and Catastrophic Legacy*. New York: Scribner, 2007.
- Coleman, Kenneth M., and Herring, George C., eds. *The Central American Crisis. Sources of Conflict and the Failure of U. S. Policy*. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources Inc., 1985.
- Coleman, Kenneth M., and Herring, George C., eds. *Understanding the Central American Crisis. Sources of Conflict, U. S. Policy, and Option for Peace*. Lieu: SR Books, 1991.
- Cleary, Edward L. *Crisis and Change. The Church in Latin America Today*. Maryknoll, New York: Orbis Book, 1985.
- Cockburn, Alexander, and St. Clair, Jeffrey. *Whiteout. The CIA, Drugs and the Press*. London, New York: Verso, 1998.
- Cockburn, Leslie. *Out of Control. The Story of the Reagan Administration's Secret War in Nicaragua, the Illegal Arms Pipeline, and the Contra Drug Connection*. New York: The Atlantic Monthly Press, 1987.
- Coll, Steve. *Ghost War. The Secret History of the CIA, Afghanistan, and Bin Laden, from the Soviet Invasion to September 10, 2001*. New York: The Penguin Press, 2004.
- Collins, John, and Glover, Ross, eds. *Collateral Language. A User's Guide to America's New War*. New York and London: New York University Press.
- Cook, Timothy E. *Governing the News: The News Media as a Political Institution*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1998.
- Cooley, John K. 3rd Ed. *Unholy Wars. Afghanistan, America and International Terrorism*. London: Pluto Press, 1999.
- Courmont, Barthélémy, dir. *Washington et les Etats voyous: Une stratégie plurielle?* Paris : Dalloz, 2007.
- Crile, George. *Charlie Wilson's War*. New York: Grove Press, 2003.

Cronin, Isaac, ed. *Confronting Fear. A History of Terrorism*. New York: Thunder's Mouth Press, 2002.

Croteau, David, and Hoynes, William. 2nd Ed. *Media Society. Industries, Images, and Audiences*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Pine Forge Press, 2000.

Curran, James, and Seaton Jean. *Power Without Responsibility. The Press and Broadcasting in Britain*. 3rd Ed. London, New York: Routledge, 1988.

Cypel, Sylvain. *Walled: Israeli Society at an Impasse*. New York: Other Press, 2005.

Dale Scott, Peter, and Marshall, Jonathan. *Cocaine Politics. Drugs, Armies, and the CIA in Central America*. Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 1991.

Danner, Mark. *The Massacre at El Mozote*. New York: Vintage Books, 1994.

Davis, Peter. *Where is Nicaragua?* New York: Simon and Schuster, 1987.

Dershowitz, Alan M. *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge*. New Haven and London: Yale University Press, 2002.

Dershowitz, Alan. *The Case for Israel*. Hoboken, New Jersey: Wiley Books, 2003.

Diamond, Edwin. *Behind the Times: Inside the New New York Times*. New York: Villard Books, 1994. vérifier

Dillon, Sam. *Commandos: The CIA and Nicaragua's Contra Rebels*. New York: Henry Holt and Company, 1991.

Dinges, John. *The Condor Years. How Pinochet and His Allies Brought Terrorism to Three Continents*. New York, London: The New Press, 2004.

Dorman, William A. et Farhang, Mansour. *The US Press and Iran: Foreign Policy and the Journalism of Deference*. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press, 1987.

Dray, Joss et Sieffert, Denis. *La Guerre israélienne de l'information*. Paris: Editions La Découverte, 2002.

Ehrman, John. *The Rise of Neoconservatism. Intellectuals and Foreign Affairs, 1945-1994*. New Haven and London: Yale University Press, 1995.

Elagab, Omer Y., *International Law Documents Relating to Terrorism*. Lieu: Cavendish Publishing Limited, 1995.

Ellsberg, Daniel. *Secrets. A Memoir of Vietnam and the Pentagon Papers*. London: Viking, 2002.

Ellul, Jacques. *Propaganda. The Formation of Men's Attitudes*. New York: Vintage Books, 1965.

Enderlin, Charles. *Shattered Dreams. The Failure of the Peace Process in the Middle East, 1995-2002*. New York: Other Press, 2002.

Enderlin, Charles. *Par le feu et par le sang. Le combat clandestin pour l'indépendance d'Israël, 1936-1948*. Paris : Albin Michel, 2008.

Entman, Robert M. *Projections of Power. Framing News, Public Opinion, and U.S. Foreign Policy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2004.

Epstein, Edward Jay. *News from Nowhere*. Chicago: Ivan R. Dee., 2000.

Erickson, Richard J. Lt Col. USAF. *Legitimate Use of Military Force against State-Sponsored International Terrorism*. Maxwell Air Force Base, Alabama: Air University Press, 1989.

Ettema, James E., and Glasser, Theodore L.. *Custodians of Conscience*. New York: Columbia University Press, 1998

Fairclough, Norman. 2nd ed. *Language and Power*. London: Longman, 2001.

Falk, Richard. *Revolutionaries and Functionaries. The Dual Face of Terrorism*. New York: E. P. Dutton, 1988.

Falk, Richard. *The Great Terror War*. New York: Olive Branch Press, 2003.

Farmer, Paul. *The Uses of Haiti*. Monroe, Maine: Common Courage Press, 2003.

Feitlowitz, Marguerite. *A Lexicon of Terror. Argentina and the Legacies of Torture*. New York : Oxford University Press, 1998.

Finkelstein, Norman G. *Image and Reality of the Israel-Palestine Conflict*. London and New York: Verso, 1995.

Finkelstein, Norman G. *Beyond Chutzpah: On the Misuses of Anti-Semitism and the Abuse of History*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2005.

Fisk, Robert. *Pity the Nation. The Abduction of Lebanon*. New York: Thunder's Mouth Press, 2002.

Fitzgerald, Paul et Gould, Elizabeth. *Invisible History: Afghanistan's Untold Story*. San Francisco: City Lights Books, 2009.

Flink, Stanley E. *Sentinel under Siege. The Triumph and Troubles of America's Free Press*. Lieu: Westview Press, 1997.

Foner, Eric. *The Story of American Freedom*. New York: Papermac, 1998.

Fowler, Roger. *Language in the News: Discourse and Ideology in the Press*. London and New York: Routledge, 1991.

Frankel, Max. *The Times of My Life and My Life with The Times*. Lieu: Delta Trade Paperbacks, 1999.

Frau-Meigs, Divina. *Qui a détourné le 11 septembre? Journalisme et démocratie aux Etats-Unis*. Paris et Bruxelles: DeBoeck-Ina, 2007.

Friedman, Robert I. *The False Prophet: Rabbi Meir Kahane, from FBI Informant to Knesset Member*. Brooklyn, New York: Lawrence Hill Books, 1990.

Friedman, Robert I. *Zealot for Zion. Inside Israel's West Bank Settlement Movement*. New York: Random House, 1992.

Friedman, Thomas L. *From Beirut to Jerusalem*. New York: Anchor Books, 1995.

Friedman, Thomas L. *Longitudes and Attitudes. The World in the Age of Terrorism*. New York: Anchor Books, 2002.

Friel, Howard et Falk, Richard. *The Record of the Paper: How the New York Times Misreports, US Foreign Policy*. London: Verso, 2004.

Friel, Howard et Falk, Richard. *Israel-Palestine On Record: How the New York Times Misreports Conflict in the Middle East*. London: Verso, 2007.

Gaddis, John Lewis. *The United States and the Origins of the Cold War. 1941-1947*. New York: Columbia University Press, 1972.

Galeano, Eduardo. *Upside Down: A Primer for the Looking-Glass World*. New York: Metropolitan Books, 1998.

Gans, Herbert J. *Deciding What's News*. New York: Vintage Books, 1979.

Gareau, Frederick H. *State Terrorism and the United States: From Counterinsurgency to the War on Terrorism*. Atlanta: Clarity Press, Inc., 2004.

Gearty, Conor, ed. *Terrorism*. Brookfield USA: Dartmouth Publishing Company, 1996.

Gelb, Arthur. *City Room*. New York: Marian Wood Book, 2003.

Gelbspan, Ross. *Break-ins, Death Threats and the FBI. The Covert War Against the Central America Movement*. Boston: South End Press, 1991.

Gellman, Barton. *Angler. The Cheney Vice Presidency*. New York: The Penguin Press, 2008.

George, Alexander, ed. *Western State Terrorism*. London: Polity Press, 1991.

Gerson, Allan. *The Kirkpatrick Mission. Diplomacy Without Apology. America at the United Nation, 1981-1985*. New York: The Free Press, 1991.

Gibson, James William. *Warrior Dreams. Paramilitary Culture in Post-Vietnam America*. New York: Hill and Wang, 1994.

Gil, Federico G. *Latin American-United States Relations*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1971.

Gillon, Philip. *The Credo of Elie Eliachar*. Tel Aviv, Israel: Gaalyah Cornfel, Publisher, 1977.

Gitlin, Todd. *Media Unlimited*. New York: Metropolitan Books, 2001.

Gleason, Abbott. *Totalitarianism. The Inner Story of the Cold War*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1995.

Gleijeses, Piero. *Conflicting Mission. Havana, Washington, and Africa, 1959-1976*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 2002.

Golan, Galia. *Gobachev's "New Thinking" on Terrorism*. New York: Praeger, 1990.

Goldman, Francisco. *The Art of Political Murder: Who Killed The Bishop?* New York: Grove Press, 2007.

Goldsmith, Jack. *The Terror Presidency. Law and Judgment Inside the Bush Administration*. New York and London: Norton, 2007.

Goodson, Larry P. *Afghanistan's Endless War. State Failure, Regional Politics, and the Rise of the Taliban*. Seattle and London: University of Washington Press, 2001.

Gore, Vidal. *Perpetual War for Perpetual Peace*. New York: Nation Books, 2002.

Gorenberg, Gershom. *The Accidental Empire: Israel and the Birth of the Settlements, 1967-1977*. New York: Times Books, 2006.

Goulden, Joseph C. *Fit to Print. A.M. Rosenthal and His Times*. Secaucus, New Jersey: Lyle Stuart Inc., 1988.

Graber, Doris A. *Mass Media and American Politics*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press., 1980.

Graubard, Stephen R. *Mr. Bush's War*. New York: Hill and Wang, 1992.

Gray, Mike, ed. *Busted*. New York: Thunder's Mouth Press, 2002.

Grayling, A.C. *Among the Dead Cities : The History and Moral Legacy of the WWII Bombing of Civilians in Germany and Japan*. Lieu: Walter & Company, 2006.

Grandin, Greg. *The Last Colonial Massacre: Latin America in the Cold War*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2004.

Grandin, Greg. *Empire's Workshop: Latin America, the United States, and the Rise of the New Imperialism*. New York: Metropolitan Books, 2006.

Gresh, Alain et Vidal, Dominique. *Les 100 Clés du Proche-Orient*. Paris: Hachette, 2003.

Gresh, Alain. *Israël, Palestine. Vérités sur un conflit*. Paris: Hachette, 2002.

Grosscup, Beau. *Strategic Terror: The Politics and Ethics of Aerial Bombardment*. London and New York: Zed Books, 2006.

Grossman, David. *The Yellow Wind*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 1988.

Grossman, Dave. *On Killing: The Psychological Cost of Learning to Kill in War and Society*. Boston: Little, Brown and Company, 1995.

Guest, Iain, *Behind the Disappearances : Argentina's Dirty War Against Human Rights and the United Nations*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1990.

Haig, Alexander M., Jr. *Caveat. Realism, Reagan, and Foreign Policy*. New York: MacMillan Publishing Company, 1984.

Haig, Alexander M., Jr. *Inner Circle. How America Changed the World. A Memoir*. New York: Warner Books, 1992.

Halimi, Serge. *Les nouveaux chiens de garde*. Paris : Editions Liber-Raisons, 1997.

- Hallin, Daniel C. *The "Uncensored War." The Media and Vietnam*. Berkeley, Los Angeles, and London: University of California Press, 1986.
- Hallin, Daniel, *We Keep America on Top of the World : Television, Journalism and the Public Sphere*. London: Routledge, 1994.
- Han, Henry Hyunwook, ed. *Terrorism, Political Violence and World Order*. Lanham, New York, London: University Press of America, 1984.
- Hanlon, Joseph. *Apartheid's Second Front: South Africa's War against Its Neighbours*. New York: Penguin Books, 1986.
- Harbury, Jennifer K. *Truth, Torture, and the American Way: The History and Consequences of US Involvement in Torture*. Boston: Beacon Press, 2005.
- Hass, Amira. *Drinking the Sea at Gaza. Days and Nights in a Land Under Siege*. New York: Henry Holt and Company, 1996.
- Hass, Amira. *Reporting from Ramallah. An Israeli Journalist in an Occupied Land*. New York: Semiotext(e) Active Agents Series, 2003.
- Herbst, Philip. *Talking Terrorism: A Dictionary of the Loaded Language of Political Violence*. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 2003.
- Herman, Edward S., and Chomsky, Noam. *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon Books, 1988.
- Herman, Edward S., and McChesney, Robert W. *The Global Media. The New Missionaries of Corporate Capitalism*. London: Cassell, 1997.
- Herman, Edward S. *The Real Terror Network. Terrorism in Fact and Propaganda*. Boston: South End Press, 1982.
- Herman, Edward S., and Brodhead, Frank. *Demonstration Elections. U.S.-Staged Elections in the Dominican Republic, Vietnam, and El Salvador*. Boston: South End Press, 1984.
- Herman, Edwards S. and McChesney, Robert W., eds. *The Global Media: The New Missionaries of Corporate Capitalism*. London and Washington: Cassell, 1997.
- Herman, Edward, and O'Sullivan, Gerry. *The « Terrorism » Industry. The Experts and Institutions That Shape Our View of Terrorism*. New York: Pantheon Book, 1989.
- Hersh, Seymour M. *The Samson Option. Israel's Nuclear Arsenal and American Policy*. New York: Random House, 1991.
- Hersh, Seymour M. *Chain of Command: The Road from 9/11 to Abu Ghraib*. New York: HarperCollins, 2004.
- Hertsgaard, Mark. *On Bended Knee. The Press and the Reagan Presidency*. New York: Schocken Books, 1988.
- Hess, John L. *My Times. A Memoir of Dissent*. New York: Seven Stories Press, 2003.
- Hess, Stephen and Kalb, Marvin, eds. *The Media and the War on Terrorism*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003.
- Hibbard, Scott W., and Little David. *Islamic Activism and U.S. Foreign Policy*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997.
- Hiro, Dilip, *Sharing the Promised Land*. New York: Olive Branch Press, 1999.
- Hiro, Dilip. *Iraq. In the Eye of the Storm*. New York: Thunder's Mouth Press/ Nation Books, 2002.
- Hirst, David. *The Gun and the Olive Branch. The Root of Violence in the Middle East*. New York: Thunder's Mouth Press/ Nation Books, 2003.
- Hodgson, Godfrey. *The World Turned Right Side Up: A History of the Conservative Ascendancy in America*. Boston and New York: Houghton Mifflin Company, 1996.

- Hoffman, Bruce. *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press, 1998.
- Hoge, James F., Jr., and Rose, Gideon, eds. *How Did This Happen? Terrorism and the New War*. New York: Public Affairs, 2001.
- Holmes, Stephen. *The Matador's Cape. America's Reckless Response to Terror*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Howard, Michael, Andreopoulos, George and Shulman, Mark R. *The Laws of War*. New Haven and London: Yale University Press, 1994.
- Hunter, Jane. *Israeli Foreign Policy. South Africa and Central America*. Boston: South End Press, 1987.
- Immerman, Richard H. *The CIA in Guatemala. The Foreign Policy of Intervention*. Austin: University of Texas Press, 1982.
- Irons, Peter. *War Powers. How the Imperial Presidency Hijacked the Constitution*. New York: Metropolitan Books, 2005.
- Jackson, Richard. *Writing the War on Terrorism: Language, Politics and Counter-Terrorism*. Manchester and New York: Manchester University Press, 2005.
- Jacquin, Philippe et Royot, Daniel. *La Destinée Manifeste des Etats-Unis au XIXème siècle: Analyse, Chronologie*. Commentaires et Documents. Paris: Ophris – Ploton, 1999.
- Johns, Sheridan and Davis, Jr. Hunt, eds. *Mandela Tambo and the African National Congress: The Struggle Against Apartheid, 1948-1990*. A Documentary Survey. New York: Oxford University Press, 1991.
- Johnson, Chalmers. *Blowback. The Costs and Consequences of American Empire*. New York: Henry Holt and Company, 2000.
- Jonas, Susanne, and Stein, Nancy, eds. *Democracy in Latin America: Visions and Realities*. New York: Bergin & Garvey Publishers, 1990.
- Jongman, Albert J. and Schmid, Alex P. *Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, & literature*. New Brunswick: Transaction Books, 1988.
- Kagan, Robert. *Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. London: Atlantic Books, 2003.
- Kenworthy, Eldon. *America/Americas: Myth in the Making of US Policy Toward Latin America*. University Park, Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press, 1995.
- Kepel, Gilles. *Jihad: The Trail of Political Islam*. Cambridge, Ma: The Belknap Press of Harvard University Press, 2002.
- Kepel, Gilles. *The War for Muslim Minds: Islam and the West*. Cambridge, Ma: The Belknap Press of Harvard University Press, 2004.
- Khalidi, Rashid. *Resurrecting Empire: Western Footprints and America's Perilous Path in the Middle East*. Boston: Beacon Press, 2004.
- Khalidi, Rashid. *The Iron Cage: The Story of the Palestinian Struggle for Statehood*. Boston: Beacon Press, 2007.
- Khalidi, Rashid. *Sowing Crisis: The Cold War and American Dominance in the Middle East*. Boston: Beacon Press, 2009.
- Kiernan, Ben, ed. *Genocide and Democracy in Cambodia. The Khmer Rouge, the United Nations and the International Community*. Monograph Series 41. New Haven: Yale University Asia Studies, 1993.
- Kinzer, Stephen. *All The Shah's Men. An American Coup and the Roots of Middle East Terror*. London: John Wiley & Sons, 2003.
- Kirkpatrick, Jeane J. *The Withering Away of the Totalitarian State ... and Other Surprises*.

Washington, D.C.: The AEI Press, 1990.

Kirkpatrick, Jeane J. *Dictatorships and Double Standards. Rationalism and Reason in Politics*. New York: An American Enterprise Institute Simon and Schuster Publication, 1982.

Klare, Michael T. and Kornbluh, Peter, eds. *Low-Intensity Warfare: Counterinsurgency, Proinsurgency, and Antiterrorism in the Eighties*. New York: Pantheon Books, 1988.

Koechler, Hans. *Terrorism and National Liberation: Proceedings of the International Conference on the Question of Terrorism*. Frankfurt am Main: Verlag Peter Lang, 1988.

Koechler, Hans. *The United Nations and International Terrorism: Challenges to Collective Security, in Proceedings of the International Conference on International Terrorism and Anti-Terrorism Cooperation, Shanghai, China, 15 November 2002*. Institute for Corean-American Studies, ICAS Special Contribution, 2003.

Kolko, Gabriel. *Confronting the Third World. Unite States Foreign Policy, 1945-1980*. New York: Pantheon Book, 1988.

Kovach, Bill, and Rosenstiel, Tom. *The Elements of Journalism*. New York: Three Rivers Press, 2001.

Lacorne, Denis et Vaisse, Justin. *La présidence impériale de Franklyn D. Roosevelt à George W. Bush*. Paris : Odile Jacob, 2007.

LaFeber, Walter. *Inevitable Revolutions. The United States in Central America*. 2nd ed. New York, London: Norton, 1993.

Lamb, Franklin P. *The Price We Pay: A Quarter-Century of Israel's Use of American Weapons against Civilians in Lebanon, 1978-2006*. Beirut, Lebanon: Lamont Publishing, 2007.

Lamrani, Salim, ed. *Superpower Principles: US Terrorism against Cuba*. Monroe, Maine: Common Courage Press, 2005.

Lando, Barry M. *Web of Deceit: The History of Western Complicity in Iraq, from Churchill to Kennedy to George W. Bush*. New York: Other Press, 2007.

Lapierre, Dominique et Collins, Larry. *Ô Jérusalem*. Paris : Robert Laffont, 1971.

Laqueur, Walter. *The Age of Terrorism*. New York: Little Brown and Company, 1987.

Laqueur, Walter. *Guerrilla Warfare. A Historical & Critical Study*. New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1998.

Laqueur, Walter. *The New Terrorism*. New York: Oxford University Press, 1999.

Ledeon, Michael A. *The War against the Terror Masters. Why It Happened. Where We Are Now. How We'll Win*. New York: Truman Talley Books, 2002.

Lee, Martin A., and Solomon, Norman. *Unreliable Sources. A Guide to Detecting Bias in New Media*. Lieu: Lyle Stuart Book, 1991.

Leiken, Robert S., and Rubin, Barry, eds. *The Central American Crisis Reader*. New York: Summit Books, 1987.

LeoGrande, William M. *Our Own Backyard. The United States in Central America, 1977-1992*. Chapel Hill & London: The University of North Carolina Press, 1998.

Levitt, Geoffrey M. *Democracies against Terror: The Western Response to State-Sponsored Terrorism*. New York: Praeger, 1988.

Lewis, Bernard. *The Crisis of Islam. Holy War and Unholy Terror*. New York: The Modern Library, 2003.

Lieven, Anthony and Hulsman, John. *Ethical Realism. A Vision for America's Role in the World*. New York: Pantheon Books, 2006.

Lippmann, Walter. *Public Opinion*. New York: The Free Press, 1965.

Lowenthal, Abraham F., ed. *Exporting Democracy. The United States and Latin America*.

Themes and Issues. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1991.

Lukacs, Yehuda. *The Israeli-Palestinian Conflict – A Documentary Record, 1967-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Lutz, William. *The New Doublespeak: Why No One Knows What Anyone's Saying Anymore*. New York: HarperCollins, 1996.

Lynch, Michael, and Bogen, David. *The Spectacle of History. Speech, Text, and Memory at the Iran-Contra Hearing*. Durham and London: Duke University Press, 1996.

Malik, Omar. *Enough of the Definition of Terrorism*. London: The Royal Institute of International Affairs, 2000.

Mamdani, Mahmoud. *Good Muslim, Bad Muslim: America, the Cold War, and the Roots of Terror*. New York: Pantheon Books, 2004.

Mandel, Michael. *How America Gets Away with Murder : Illegal Wars, Collateral Damage and Crimes Against Humanity ?* London: Pluto Press, 2004.

Mann, James. *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*. New York: Penguin, 2004.

Maoz, Zeev. *Defending the Holy Land : A Critical Analysis of Israel's Security and Foreign Policy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2006.

Margolis, Michael, and Mauser, Gary *A Manipulating Public Opinion. Essays on Public Opinion as a Dependent Variable*. Pacific Grove, Ca: Brook/ Cole Publishing Company, 1989.

Martin, Gus. *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives, and Issues*. California: Sage Publications, 2003.

Martin, David C. et Walcott, John. *Best Laid Plans: The Inside Story of America's War against Terrorism*. New York: Touchstone, 1988.

Mayers, David. Wars and Peace. *The Future Americans Envisioned: 1861-1991*. New York: St Martin' Press, 1999.

McChesney, Robert W. *Rich Media, Poor Democracy. Communication Politics in Dubious Times*. New York: The New Press, 1999.

McClintock, Michael. *The American Connection, Volume Two: State Terror and Popular Resistance in Guatemala*. London: Zed Books, 1985.

McCoy, Alfred W. *A Question of Torture. CIA Interrogation, from the Cold War to the War on Terror*. New York: Metropolitan, 2006.

Mearsheimer, John J. et Walt, Stephen M. *The Israel Lobby and US Foreign Policy*. New York: Farrar, Strauss and Giroux, 2007.

Mélandri, Pierre et Vaisse, Justin. *L'Empire du Milieu : Les Etats-Unis et le Monde depuis la Fin de la Guerre Froide*. Paris: Odile Jacob, 2001.

Melman, Yossi, and Raviv, Dan. *Friends in Deed. Inside the U.S.-Israel Alliance*. New York: Hyperion, 1994.

Menges, Constantine C. *Inside the National Security Council: The True Story of the Making and Unmaking of Reagan's Foreign Policy*. New York: Touchstone, 1988.

Mermin, Jonathan. *Debating War and Peace. Media Coverage of U.S. Intervention in the Post-Vietnam Era*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1999.

Michelot, Vincent, *L'empereur de la Maison-Blanche*. Paris : Armand Colin, 2008.

Miller, Judith, and Mylroie, Laurie. *Saddam Hussein and the Crisis in the Gulf*. Lieu: Times Books, 1990.

Mindich, David T. Z. *Just the Facts*. New York and London: New York University Press, 1998.

Montgomery, Tommie Sue. *Revolution in El Salvador: from civil strife to civil peace*. 2nd ed

New York: Westview Press, 1992.

Morgan, Robin. *The Demon Lover: The Roots of Terrorism*. New York: Washington Square Press, 1989.

Morris, Benny. *Righteous Victims. A History of the Zionist-Arab Conflict. 1881-2001*. New York: Vintage Books, 2001.

Munthe, Turi, Ed. *The Saddam Hussein Reader. Selection from Leading Writers on Iraq*. New York: Thunder' Mouth Press, 2002.

Muravchik, Joshua. *News Coverage of the Sandinista Revolution*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1988.

Murphy, John F. *State Support of International Terrorism: Legal, Political, and Economic Dimensions*. Boulder, co: Westview Press, 1989.

Murphy, John F. *The United States and the Rule of Law in International Affairs*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

Nacos, Brigitte L. *Terrorism and the Media*. New York: Columbia University Press, 1994.

Nadeau, Christian et Saada, Julie. *Guerre juste, guerre injuste : Histoire, théories et critiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 2009.

Naftali, Timothy. *Blind Spot: The Secret History of American Counterterrorism*. New York: Basic Books, 2005.

Nelson, Michael. *The Presidency and the Political System*. 5th Ed. Washington, DC: CQ Press, 1998

Nelson-Pallmeyer, Jack. *School of Assassins: The Case for Closing the School of the Americas and for Fundamentally Changing US Foreign Policy*. Maryknoll, New York: Orbis Books, 1997.

Netanyahu, Benjamin, ed. *International Terrorism: Challenge and Response. Proceedings of the Jerusalem Conference on International Terrorism*. New Brunswick and London: Transaction Books, 1981.

Netanyahu, Benjamin, ed. *Terrorism. How the West Can Win*. New York: Farrar, Straus, Giroux, 1986.

Netanyahu, Benjamin. *Fighting Terrorism: How Democracies can Defeat The International Terrorist Network*. New York: Farrar, Strauss and Giroux, 1995.

Norris, Pippa, Kern, Montague and Just, Marion, eds. *Framing Terrorism: The News Media, the Government and the Public*. New York and London: Routledge, 2003.

North, Oliver L. *Taking the Stand*. New York: Pocket Books, 1987.

Norton, Augustus Richard. *Hezbollah. A Short History*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

O'Neill, Bard E. et al., Eds. *Insurgency in the Mordern World*. Boulder, Co: Westview Press, 1980.

Oren, Ido. *Our Enemies and US. America's Rivalries and the Making of Political Science*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2003.

Paglen, Trevor and Thompson, A.C. *Torture Taxi. On the Trail of the CIA's Rendition Flights*. Hoboken, New Jersey: Melville House Publishing, 2006.

Paletz, David L. and Schmid, Alex P., eds. *Terrorism and the Media : How researchers, terrorists, government, press, public, victims view and use the media*. Newbury Park: Sage Publications, 1992.

Palmer, Nancy, ed. *Terrorism, Was, and the Press*. Harvard: Hollis Publishing, 2003.

Pape, Robert A. *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. New York: Random House, 2005.

- Pappe, Ilan. *A History of Modern Palestine. One Land, Two Peoples*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Parsi, Trita. *Treacherous Alliance: The Secret Dealings of Israel, Iran, and the US*. New Haven and London: Yale University Press, 2008.
- Persico, Joseph E. *Casey. From the OSS to the CIA*. London: Viking, 1990.
- Pessen, Edward. *Losing our Souls. The American Experience in the Cold War*. Chicago: Ivan R. Dee, 1993.
- Pillar, Paul. *Terrorism and U.S. Foreign Policy*. Washington, D.C. Brookings Institution Press, 2001.
- Pintak, Lawrence. *Reflections in a Bloodshot Lens: America, Islam and the War of Ideas*. Michigan: Pluto Press, 2005.
- Pinto, Constancio, and Jardine, Matthew. *East Timor's Unfinished Struggle. Inside the Timorese Resistance*. Boston: South End Press, 1997.
- Poelchau, Warner, ed. *White Paper Whitewash: Interviews with Philip Agee on the CIA and El Salvador*. New York: Deep Cover Books, 1981.
- Pogrud, Benjamin. *War of Words. Memoir of a South African Journalist*. New York: Seven Stories Press, 2000.
- Polakow-Suransky, Sasha. *The Unspoken Alliance: Israel's Secret Relationship with Apartheid South Africa*. New York: Pantheon Books, 2010.
- Power, Samantha. *A Problem from Hell. America and the Age of Genocide*. New York: Harper Collins, 2002.
- Powers, Gretchen. *Seeds of Terror: How Heroin Is Bankrolling the Taliban and al Qaeda*. New York: St Martin's Press, 2009.
- Prados, John. *Presidents' Secret Wars. CIA and Pentagon Covert Operations from World War II through the Persian Gulf*. Chicago: Elephant Paperbacks, 1996.
- Prados, John, ed. *America Confronts Terrorism*. Chicago: Ivan R. Dee, 2002.
- Price, Derek de Solla. *Little science, big science*. New York: Columbia University Press, 1963.
- Primor, Avi. *Du terrorisme et de ceux qui l'exploitent*. Paris: Bayard, 2004.
- Prochnau, William. *Once Upon a Distant War*. New York: Vintage Books, 1995.
- Quandt, William B. *Camp David. Peacemaking and Politics*. Washington D. C.: The Brookings Institution, 1986.
- Rai, Milan. *Chomsky's Politics*. New York: Verso, 1995.
- Rampton, Sheldon, and Stauber, John. *Weapons of Mass Deception. The Uses of Propaganda in Bush's War on Iraq*. New York: Penguin, 2003.
- Randal, Jonathan. *Osama : The Making of a Terrorist*. New York: Alfred A. Knopf, 2004.
- Rapoport, David C. and Alexander, Yonah, eds. *The Morality of Terrorism: Religious and Secular Justifications*. New York: Columbia University Press, 1989.
- Rashid, Ahmed. *Taliban*. New Haven, London: Yale University Press, 2000.
- Ray, Ellen and Schaap, William H., Eds. *Covert Action: The Roots of Terrorism*. Melbourne: Ocean Press, 2003.
- Reagan, Ronald. *An American Life: The Autobiography*. New York: Pocket Books, 1990.
- Reed, Thomas C. *At The Abyss: an Insider's History of the Cold War*. New York: Ballantine Books, 2004.
- Revel, Jean-Francois. *L'obsession anti-américaine. Son fonctionnement, ses causes, ses conséquences*. Paris : Plon, 2002.
- Roach, Kent. *The 9/11 Effect: Comparative Counter-Terrorism*. Cambridge: Cambridge

University Press, 2011.

Rosenblum, Mort. *Who Stole the News? Why We Can't Keep Up With What Happens In The World and What We Can Do about It*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1993.

Roy, Olivier. 2nd ED. *Islam and Resistance in Afghanistan*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Rubenstein, Richard E. *Alchemists of Revolution. Terrorism in the Modern World*. New York: Basic Books, 1987.

Rubin, Barnett R. *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System*. New Haven and London: Yale University Press.

Rutherford, Paul. *Weapons of Mass Persuasion. Marketing the War against Iraq*. Toronto: University of Toronto Press, 2004.

Safire, William. *Safire's Washington*. New York: Times Books, 1980.

Said, Edward W. *The Question of Palestine*. New York: Vintage Book, 1992.

Said, Edward. *Culture and Imperialism*. New York: Vintage Books, 1993.

Said, Edward W. *Covering Islam. How the Media and the Experts Determine How We See the World*. New York: Vintage Books, 1997.

Said, Edward W. *The End of the Peace Process. Oslo and After*. New York: Vintage Book, 2001.

Said, Edward W. *Culture and Resistance. Interviews by David Barsamian*. Cambridge, Ma: South End Press, 2003.

Said, Edward W., and Hitchens, Christopher, eds. *Blaming the Victims. Spurious Scholarship and the Palestinian Question*. London, New York: Verso, 2001.

Salisbury, Harrison E. *Without Fear or Favor. The New York Times and its Times*. New York: Times Books, 1980.

Sands, Philippe. *Lawless World. America and the Making and Breaking of Global Rules from FDR's Atlantic Charter to George W. Bush's Illegal War*. London: Viking, 2005.

Sands, Philippe. *Torture Team. Rumsfeld's Memo and the Betrayal of American Values. London?* Palgrave MacMillan, 2008.

Scahill, Jeremy. *Blackwater. The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army*. New York: Nation Books, 2007.

Schechter, Danny. *The More You Watch, The Less You Know*. New York: Seven Stories Press, 1997.

Schell, Jonathan. *The Unconquerable World: Power, nonviolence, and the will of the people*. New York: Owl Books, 2003.

Schell, Jonathan. *A Hole in the World: An Unfolding Story of Warn Protest and The New American Order*. New York: Nation Books, 2004.

Schelling, Thomas. *Arms and Influence*. New Haven: Yale University Press, 1966.

Schiff, Ze'ev, and Ya'ari, Ehud. *Intifada*. New York: Touchstone, 1989.

Schiller, Herbert I. *Living in the Number One Country*. New York: Seven Stories Press, 2000.

Schmid, Alex P. *Political Terrorism*. New Brunswick: Transaction Books, 1983.

Schmidt, Jeff. *Disciplined Minds. A Critical Look at Salaried Professionals and the Soul-Battering System that Shapes their Lives*. Lanham, Boulder, New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publisher, 2000.

Schmitz, David F. *Thank God They're on Our Side: The United States and Right-Wing Dictatorships, 1921-1965*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1999.

Schmitz, David F. *The United States and Right-Wing Dictatorships, 1965-1989*. New York:

- Cambridge University Press, 2006.
- Schoenberg, Harris Okun. *A Mandate for Terror: The United Nations and the PLO*. New York: Shapolsky Publishers, 1986.
- Schurmann, Franz. *The Logic of World Power*. New York: Pantheon Books, 1974.
- Sederberg, Peter C. *Terrorist Myths: Illusion, rhetoric, and reality*. New Jersey: Prentice Hall, 1989.
- Segev, Samuel. *The Iranian Triangle: The Untold Story of Israel's Role in the Iran-Contra Affair*. New York: The Free Press, 1988.
- Segev, Tom. *1967: Israel, the War, and the Year that Transformed the Middle East*. New York: Metropolitan Books, 2005.
- Selden, Mark et So, Alvin Y, eds. *War and State Terrorism: The United States, Japan, and the Asia-Pacific in the Long Twentieth Century*. Boulder: Rowman and Littlefield Publishers, 2004.
- Shatz, Adam, ed. *Prophets Outcast: A Century of Dissident Jewish Writing about Zionism and Israel*. New York: Nation Books, 2004.
- Sherry, Michael S. *In The Shadow of War. The United State Since the 1930s*. New Haven and London: Yale University Press, 1995.
- Shlaim, Avi. *The Iron Wall: Israel and the Arab World*. New York, London: Norton, 2001.
- Shultz, George P. *Turmoil and Triumph. Diplomacy, Power, and the Victory of the American Ideal*. New York: Charles Scribner's Sons, 1993.
- Simpson, Christopher. *Science of Coercion. Communication Research and Psychological Warfare, 1945-1960*. New York: Oxford University Press, 1994.
- Simpson, Christopher. *Blowback. U.S. Recruitment of Nazis and Its Effects on the Cold War*. New York: Weidenfel & Nicolson, 1988.
- Singer, Peter. *The President of Good and Evil; Questioning the Ethics of George W. Bush*. New York: Plume Books, 2004.
- Slater, Robert O., and Stohl, Michael, eds. *Current Perspectives on International Terrorism*. London: MacMillan Press, 1988.
- Smith, Peter H. *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relation*. New York, Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Snyder, Alvin A. *Warriors of Disinformation: American Propaganda, Soviet Lies, and the Winning of the Cold War. An Insider's Account*. New York: Arcade Publishing, 1995.
- Sterling, Claire. *The Terror Network: The Secret War of International Terrorism*. New York: Berkley Books, 1981.
- Stohl, Michael, and Lopez, George A. *The State as Terrorist. The dynamics of Governmental Violence and Repression*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1984.
- Stohl, Michael, ed. 3rd Ed. *The Politics of Terrorism*. New York and Basel: Marcel Dekker, Inc., 1988.
- Stone, Diane . *Capturing the Political Imagination: Think Tanks and the Policy Process*. London: Frank Cass, 1996.
- Sulzberger, C.L. *An Age of Mediocrity. Memoirs and Diaries: 1963-1972*. New York: Macmillan Publishing, 1973.
- Szumski, Bonnie, ed. *Opposing Viewpoints: Terrorism*. St. Paul, Minn.: Greenhaven Press, 1986.
- Taheri, Amir, and Wajzman, Patrick. *Irak. Le Dessous des Cartes*. Paris : Editions Complexes, 2002.
- Talese, Gay. *The Kingdom and the Power*. New York: NAL Books, 1969.
- Taylor, Telford. *Nuremberg and Vietnam: An American Tragedy*. Toronto, New York and

London: Bantam Books, 1970.

Taylor, Telford. *The Anatomy of the Nuremberg Trial: A Personal Memoir*. Boston: Back Bay Books, 1992.

Thelen, David. *Becoming Citizens in the Age of Television: How Americans Challenged the Media and Seized Political Initiative During The Iran-Contra Debate*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1996.

The Tower Commission Report. New York: Bantam Books and Times Books, 1987.

Tiftt, Susan E., and Jones, Alex S. *The Trust. The Private and Powerful Family Behind the New York Times*. Boston, New York, London: Little, Brown and Company, 1999.

Todenhofer, Jurgen. *Why do you Kill? The Untold Story of the Iraqi Resistance*. New York: The Disinformation Company, 2009.

Tolan, Sandy. *The Lemon Tree. An Arab, a Jew, and the Heart of the Middle East*. London: Bloomsbury, 2006.

Townshend, Charles. *Terrorism: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press, 2002.

Trubowitz, Peter. *Defining the National Interest. Conflict and Change in American Foreign Policy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1998.

Tucker, Robert W., and Hendrickson, David C. *The Imperial Temptation. The New World Order and America's Purpose*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1992.

Salon.com, The Editors. *Afterwords. Stories and Reports from 9/11 and Beyond*. New York: Washington Square Press, 2002.

Schmitz, David F. *Thank God They're On Our Side. The United States & Right-Wing Dictatorships, 1921-1965*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1999.

Sulzberger C. L. *An Age of Mediocrity*. New York: MacMillan, 1973.

Swing, John Temple. *Right v. Might: International Law and the Use of Force*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1991.

Szumski, Bonnie, ed. *Opposing Viewpoints: Terrorism*. Washington, D.C.: Greenhaven Press, 1986.

Vaisse, Justin. *Histoire du néoconservatisme aux Etats-Unis*. Paris : Odile Jacob, 2008.

Valentine, Douglas. *The Phoenix Program*. New York: Avon Books, 1990.

Vanden Heuvel, Katrina, ed. *A Just Response. The Nation on Terrorism, Democracy, and September 11, 2001*. New York: Thunder's Mouth Press/ Nation Books, 2002.

Van Krieken, P.J. *Terrorism and the International Legal Order*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2002.

Vassiliev, Alexei. *The History of Saudi Arabia*. New York: New York University Press, 2000.

Waisbord, Silvio. *Watchdog Journalism in South America. News, Accountability, and Democracy*. New York: Columbia University Press, 2000.

Walker, Thomas W. *Nicaragua. Living in the Shadow of the Eagle*. 4th Ed. Lieu: Westview Press, 2003.

Walsh, Lawrence E. *Iran-Contra: The Final Report*. New York: Times Books, 1993.

Walzer, Michael. *Just and Unjust Wars*. New York: Basic Books, 1977.

Walzer, Michael. *Arguing about War*. New Haven and London: Yale University Press, 2005.

Watzman, Haim. *The Iranian Triangle. The Untold Story of Israel's Role in the Contra-Iran Affair*. New York: The Free Press, 1988.

Weaver, David H. and Wilhoit, G. Cleveland. *The American Journalist. A Portrait of U.S. News*

People and Their Work. Bloomington: Indiana University Press.

Weaver, Mary Anne. *A Portrait of Egypt*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 1999.

Webb, Gary. *Dark Alliance. The CIA, The Contra, and the Crack Cocaine Explosion*. New York: Seven Stories Press, 1998.

Weinberger, Caspar W. *In The Arena. A Memoir of the 20th Century*. Washington, D.C.: Regnery Publishing.

Weschler, Lawrence. *A Miracle, a Universe. Settling Accounts with Torturers*. Chicago: The University of Chicago Press, 1990.

Wievorka, Michel. *The Making of Terrorism*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1993.

Wilkinson, Paul. *Terrorism and the Liberal State*. New York: John Wiley and Sons, 1977.

Wilkinson, Paul. *Terrorism versus Democracy: The Liberal State Response*. London, Frank Cass Publishers, 2001.

Wood, Elisabeth Jean. *Forging Democracy from Below. Insurgent Transition in South Africa and El Salvador*. Lieu: Cambridge University Press, 2000.

Woodward, Bob. *The Secret Wars of the CIA, 1981-1987*. Lieu: Pocket Books, 1987.

Wright, Lawrence. *The Looming Tower: Al-Qaeda and the Road to 9/11*. New York: Vintage Books, 2006.

Yaniv, Avner. *Dilemmas of Security. Politics, Strategy, and the Israeli Experience in Lebanon*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

Zelizer, Barbie, and Allan, Stuart, eds. *Journalism After September 11*. London and New York: Routledge, 2002.

Zertal, Idith and Eldar, Akiva. *Lords of the Land: The War over Israel's Settlements in the Occupied Territories, 1967-2007*. New York: Nation Books, 2007.

Zeizima, Michael. *Saving Private Power. The Hidden History of "The Good War."* New York: Soft Skull Press, 2000.

Zinn, Howard. *A People's History of the United States of America*. New York: Harper Collins, 2005.

Zulaika Joseba. *Terrorism: The Self-Fulfilling Prophecy*. Chicago and London: U. of Chicago P., 2009.

Zunes, Stephen. *Tinderbox. U.S. Middle East Policy and the Roots of Terrorism*. Monroe, Maine: Common Courage Press, 2003.

2. ARTICLES

Ahmad, Eqbal. « Comprehending Terror », *MERIP Middle East Report* 140 (May June 1986).

Amos, John W. and Stolfi, Russel H. S. « Controlling International Terrorism: Alternatives Palatable and Unpalatable », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 463 (Sep. 1982).

Arsanjani, Mahnoush H. « The Rome Statute of the International Criminal Court », *The American Journal of International Law* 93 1 (Jan. 1999).

Aruri, Naseer. « The United States and Palestine: Reagan's Legacy to Bush », *Journal of Palestine Studies* 18 3 (Spring 1989).

Banks, William C. « While Congress Slept: The Iran-Contra Affair and Institutional Responsibility for Covert Operations », *Syracuse Journal of International Law and Communication* 14 (1987-1988).

Baxter, Richard R. «A Skeptical Look at the Concept of Terrorism », *Akron Law Review*

380(1974). Manque volume

Beck, Robert J. and Arend, Anthony Clark. « “Don’t Tread on US”: International Law and Forcible State Responses to Terrorism », *Wisconsin International Law Journal* 12 (1993-1994).

Bennett, W. Lance, « Toward a Theory of Press-State Relations in the United States », *Journal of Communication* 40 (Spring 1990).

Béres, Louis René. Book Reviews, *Studies in Conflict and Terrorism*, 21 4 (1998).

Berger, Mark T. « The Reconquest of Central America: Latin American Studies and the Transition to Democracy, 1979-1990 », *Latin American Perspectives* 24 1 (January 1997).

Berman, Maureen R. and Clark, Roger S. « State Terrorism : Disappearances », *Rutgers Law Journal* 13 (1981-1982).

Best, Steven and Nocella, II, Anthony J. « Defining Terrorism», *Animal Liberation Philosophy and Policy Journal* 2 1 (2004).

Beveridge, Fiona. « The Lockerbie Affair», *International and Comparative Law Quarterly* 41 (Oct. 1992).

Billeaudeau, Andre, Domke, David, Hutcheson, John S. and Garland, Philip A. « News Norms, Indexing and a Unified Government Reporting during the early stages of a Global War on Terror », *Global Media Journal* 2 3 (June 2003).

Blakeley, Ruth. « Bringing the state back into terrorism studies », *European Political Science* 6 3 (Sept 2007).

Blum, Robert A. et Marks, Edward. « Terrorism and the Uses of Rhetoric », *Ohio Northern University Law Review* 13 (1986).

Boister, Neil. « The Exclusion of Treaty Crimes from the Jurisdiction of the Proposed International Criminal Court: Law, Pragmatism, Politics », *Journal of Conflict and Security Law* 3 1 (1998).

Bolton, John R. « The Risks and Weaknesses of the International Criminal Court from America’s Perspective », *Law and Contemporary Problems* 64 (2001).

Bonanate, Luigi. « Some Unanticipated Consequences of Terrorism », *Journal of Peace Research* 16 3 (1979).

Bouvier, Antoine. « Assessing the Relationship Between Jus in Bello and Jus ad Bellum: An “Orthodox” View », *American Society of International Law Proceedings* 100 (2006).

Boyle, Francis A. « Determining U.S. Responsibility for Contra Operations Under International Law », *American Journal of International Law* 81 1 (Jan. 1987).

Briggs, Herbert W. « The International Court of Justice Lives up to its Name », *American Journal of International Law* 81 1 (Jan. 1987).

Brody, Richard A., Shapiro, Catherine R. « Policy Failure and Public Support: The Iran-Contra Affair and Public Assessment of President Reagan », *Political Behavior* 11 4 (Dec 1989).

Broomhall, Bruce. « State Actors in an International Definition of Terrorism from a Human Rights Perspective », *Case Western Reserve Journal of International Law* 36 (2004).

Burgess, Mark. « Terrorism: The Problems of Definition », *Center for Defense Information* (August 1, 2003).

Cainkar, Lousie and Abu-Shakrah, Jan. « A Critique of the U.S. State Department’s 1986 Country Report on Human Rights in the 1967 Israeli-Occupied Palestinian Territories », *Journal of Palestine Studies* 17 1 (Autumn 1987).

Galen Carpenter, Ted. « US Aid to Anti-Communist Rebels: The “Reagan Doctrine” and Its Pitfalls », *Cato Policy Analysis* 74 (1986).

Cassese, Antonio. « The International Community’s “Legal” Response to Terrorism », *The*

International and Comparative Law Quarterly 38 3 (Jul. 1989).

Cassese, Antonio. « The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law », *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006).

Cassese, Antonio. « Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law », *European Journal of International Law* 12 12 (2001).

Chesney, Robert M. « The Sleeper Scenario: Terrorism-Support Laws and The Demands of Prevention », *Harvard Journal on Legislation* 42 1 (Winter 2005).

Chomsky, Noam. « The U.S. and the Middle East », *Journal of Palestine Studies* 16 3 (Spring 1987).

Chomsky, Noam. « The first prime time bombing in history », Interview, *MERIP, Middle East Report*, 140 (May June 1986).

Chomsky, Noam. « The Terrorist in the Mirror », CounterPunch.org, 24 janvier 2006.

Coady, C.A.J. « Terrorism and Innocence », *The Journal of Ethics* 8 (2004).

Cohen James. « The Accusation of Anti-Semitism as Moral Blackmail : the Politics of the Israel-Palestinian Conflict in France », *Human Architecture*, dossier « Historicizing Anti-Semitism », VII 2 (Summer 2009): 23-33.

Cooper, H.H.A. « Terrorism: The Problem of Definition Revisited », *American Behavioral Scientist*, 44 6 (February 2001).

Christenson, Gordon A. « The World Court and *Jus Cogens* », *American Journal of International Law* 81 1 (Jan. 1987).

D'amato, Anthony. « Modifying US Acceptance of the Compulsory Jurisdiction of the World Court », *American Journal of International Law* 79 (April 1985).

D'Amato, Anthony. « Trashing Customary International Law », *American Journal of International Law*, 81 1 (Jan. 1987).

Fisler Damrosch, Lori. « Sanctions against Perpetrators of Terrorism », *Houston Journal of International Law* 22 (1999).

Devine, Philip E. and Rafalko, Robert J. « On Terror », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 463 (Sep. 1982).

Dinstein, Yoram. « Humanitarian Law on the Conflict in Afghanistan » *American Society of International Law Proceedings* 100 (2000).

Dormann, Knut. « War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court, with a Special Focus on the Negotiations on the Elements of Crimes », *Maw Planck Yearbook of United Nations Law* 7 (2003).

Doucet, Ghislaine. « Terrorisme : Définition, Juridiction pénale internationale et victimes », *Revue internationale de droit pénal* 76 (2005/6).

Dugard, John. « International Terrorism: Problems of Definition », *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)* 50 1 (1974).

Evans, Alona E. « Terrorism and Political Crimes in International Law », *American Society International Law Proceedings*, 67 (1973).

Falk, Richard. « The World Court's Achievement », *American Journal of International Law* 81 1 (Jan. 1987).

Farer, Tom J. « Drawing the Right Line », *American Journal of International Law* 81 1 (Jan. 1987).

Farnen, Russell F. « Terrorism and the Mass Media: A Systemic Analysis of a Symbiotic Process », *Terrorism* 13 (1990).

Fletcher, George P. « The Indefinable Concept of Terrorism », *Journal of International Criminal*

Justice, 4 (2006).

Forsythe, David P. « Human Rights in US Foreign Policy: Retrospect and prospect », *Political Science Quarterly* 105 3 (Autumn 1990).

Forsythe, David P. « Democracy, War, and Covert Action », *Journal of Peace Research* 29 4 (Nov 1992).

Franck, Thomas M. « Some Observations on the ICJ's Procedural and Substantive Innovations », *American Journal of International Law* 81 1 (Jan. 1987).

Franck, Thomas M. and Lockwood, Bert B. « Preliminary Thoughts Towards an International Convention on Terrorism », *American Journal of International Law* 68 (1974).

Franck, Thomas M. and Senecal, Scott C. « Porfiry's Proposition: Legitimacy and Terrorism », *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 20 2 (March 1987).

Friedland, Elaine A. « South Africa and Instability in Southern Africa », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 463 (Sep. 1982).

Friedlander, Robert A. « Terrorism and National Liberation Movements: Can Rights Derive from Wrongs ? », *Case Western Reserve Journal of International Law* 13 (1981).

Friedlander, Robert A. « Terrorism and Self-determination: The Fatal Nexus », *Case Western Reserve Journal of International Law* 7 (1979-1980).

Friedlander, Robert A. « Looking at the World Idealistically », *Case Western Reserve Journal of International Law* 13 (1981).

Friedrichs, Jorg. « Defining the International Public Enemy: The Political Struggle behind the Legal Debate on International Terrorism », *Leiden Journal of International Law* 19 (2006).

Gamson, William A. « Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach », *American Journal of Sociology* 95 1 (July 1989).

Ganor, Boaz. « Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter? », *Police Practice and Research* 3 4 (2002).

Gasser, Hans-Peter. « An Appeal for Ratification by the United States », *The American Journal of International Law* 81 4 (Oct. 1987).

Gasser, Hans-Peter. « Acts of terror, "terrorism" and international humanitarian law », *RICR*, 84 847 (September 2002).

Ghoshray, Saby. « When does collateral damage rise to the level of a war crime?: Expanding the adequacy of laws of war against contemporary human rights discourse », *Creighton Law Review* 41 (2008).

Graff, James A. « Crippling a People: Palestinian Children and Israeli State Violence », *Alif: Journal of Comparative Poetics*, 13 (2008).

Golder, Ben and Williams, George. « What Is "Terrorism"? Problems of Legal Definition », *UNSW Law Journal* 27 2 (2004).

Gordon, Edward. « Discretion to Decline to Exercise Jurisdiction », *American Journal of International Law* 81 1 (Jan. 1987).

Gordon, Neve and Lopez, George. « Terrorism in the Arab-Israeli Conflict », *Joan B. Kroc Institute for International Peace Studies*, May 1999.

Greenwood, Christopher. « The Relationship between jus ad bellum and jus in bello », *Review of International Studies* 9 4 (1983).

Greenwood, Christopher. « Terrorism and Humanitarian Law – The Debate over Additional Protocol I », *Israel Yearbook of Humanitarian Law* 19 (1989).

Gross, Richard C. « US Army, Different Worlds: Unacknowledged Special Operations and Covert Action », *Strategy Research Project*, US Army War College.

Hall, Christopher Keith. « The First Two Sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court », *The American Journal of International Law* 91 1 (Jan. 1997).

Hall, Christopher Keith. « The Third and Fourth Sessions of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court », *The American Journal of International Law* 92 1 (Jan. 1998).

Hall, Christopher Keith. « The Fifth Session of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court », *The American Journal of International Law* 92 2 (Apr. 1998).

Hall, Christopher Keith. « The Sixth Session of the UN Preparatory Committee on the Establishment of an International Criminal Court », *The American Journal of International Law* 92 3 (Jul. 1998).

Hall, Christopher Keith. « The First Five Sessions of the UN Preparatory Commission for the International Criminal Court », *The American Journal of International Law* 94 4 (Oct. 2000).

Hardin, Russell. « Civil Liberties in the Era of Mass Terrorism », *The Journal of Ethics* 8 (2004).

Hargrove, John Lawrence. « The Nicaragua Judgment and the Future of the Law of Force and Self-defense », *The American Journal of International Law* 81 1 (Jan. 1987).

Hasbrook, Edward D. « United States Foreign Policy Through Cloak and Dagger War Operations: Terrorism or Mandate of National Security? » *Oklahoma City University Law Review* 11 (1986).

Haugaard, Lisa. « Textbook Repression: US Training Manuals Declassified », *Covert Action Quarterly magazine* (Sept. 1997).

Held, Virginia. « SWAPO: The jus ad bellum and the jus in bello », *South African Law Journal* 93 (1976,).

Held, Virginia. « Terrorism and War », *The Journal of Ethics* 8 (2004).

Hippler, Jochen. « Low-Intensity Warfare: Key Strategy for the Third World Theater », *MERIP Middle East Report* 144 (Jan-Feb 1987).

Hmoud, Mahmoud. « Negotiating the Draft Comprehensive Convention on International Terrorism, Major Bones of Contention », *Journal of International Criminal Justice* 4 (2006).

Howard, Esther. « Israel: The Sorcerer's Apprentice », *MERIP Reports* 112 (Feb 1983).

Jackson, Richard. « An Argument for Terrorism », *Perspectives on Terrorism* II 3 (2010).

Jamail, Milton and Gutierrez, Margo. « Israel in Central America: Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica », *MERIP Middle East Report* 14 (May June 1986).

Jenkins, Brian M. « Statements about Terrorism », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 463 (Sep. 1982).

Jentleson, Bruce W. « The Pretty Prudent Public: Post Post-Vietnam American Opinion on the Use of Military Force », *International Studies Quarterly* 36 1 (Mar 1992).

Johnson, Robert H. « Misguided Morality: Ethics and the Reagan Doctrine », *Political Science Quarterly* 103 (Autumn 1988).

Kalyvas, Stathis N. « The Paradox of Terrorism in Civil War », *The Journal of Ethics* 8 (2004).

Karis, Thomas G. « South African Liberation: The Communist Factor », *Foreign Affairs*, 65 2 (Winter 1986).

Kittrie, Nicholas N. « Looking At the World Realistically », *Case Western Reserve Journal of International Law* 13 (1981).

Kittrie, Nicholas N. « Patriots and Terrorists: Reconciling Human Rights with World Order », *Case Western Reserve Journal of International Law* 13 (1981).

Knudson, Jerry W. « Veil of Silence: The Argentine Press and the Dirty War, 1976-1983 », *Latin American Perspectives* 24 6 (Nov. 1997).

Kornbluh, Peter. « Test Case for the Reagan Doctrine: The Covert Contra War », *Third World Quarterly* 9 4 (Oct.1987).

Krohne, Steven W. « The United States and the World Need an International Criminal Court as an Ally in the War against Terrorism », *Indiana International and Comparative Law Review* 8 (1997-1998).

Kupperman, Robert H., van Opstal, Debra and Williamson, Jr., David. « Terror, the Strategic Tool: Response and Control », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 463 (Sept. 1982).

Kwakwa, Edward. « The Namibian Conflict: A Discussions of the Jus ad Bellum and the Jus in Bello », *New York Law School Journal of International and Cooperative Law* 9 (1988).

Lafeber, Walter. « The Reagan Administration and Revolutions in Central America », *Political Science Quarterly* 99 1 (Spring 1984).

Lagon, Mark P. « The International System and the Reagan Doctrine: Can Realism Explain Aid to “Freedom Fighters”? », *British Journal of Political Science* 22 1 (Jan. 1992).

Laqueur, Walter. « Reflections on Terrorism », *Foreign Affairs* 65 (1986-1987).

Larschan, Bradley. « Legal Aspects to the Control of Transnational Terrorism: An Overview », *Ohio Northern University Law Review* 13 (1986).

LeoGrande, William M. « A Splendid Little War: Drawing the Line in El Salvador », *International Security* 6 1(Summer 1981).

Levitt, Geoffrey. « Is “Terrorism” Worth Defining? », *Ohio Northern University Law Review* 13 (1986).

Levitt, Geoffrey. « The International Legal Response to Terrorism: A Reevaluation », *University of Colorado Law review* 60 (1989).

Levitt, Geoffrey. « International Law and the U.S. Government’s Response to Terrorism », *Whittier Law Review* 8 (1986-1987).

Lockwood, Jr., Bert B. « The Model American Convention on the Prevention and Punishment of Certain Serious Forms of Violence Jeopardizing Fundamental Rights and Freedoms », *Rutgers Law Journal* 13 (1984).

Loveman, Brian. « “Protected Democracies” and Military Guardianship: Political Transitions in Latin America, 1978-1993 », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 36 2 (Summer 1994).

Lustick, Ian S. « Changing Rationales for Political Violence in the Arab-Israeli Conflict », *Journal of Palestine Studies* 1 20 (Autumn 1990).

Maechling Jr., Charles. « Human Rights Dehumanized », *Foreign Policy* 52 (Autumn 1983).

Maier, Harold G. « Introduction », *American Journal of International Law* 81 (Jan. 1987).

Mallison, Jr. W.T. and Mallison, S.V. « The Concept of Public Purpose Terror in International Law: Doctrines and Sanctions to Reduce the Destruction of Human and Material Values », *Howard Law Journal* 18 (1973-1975),

Maogoto, Jackson. « War on the Enemy: Self-Defence and State-Sponsored Terrorism », *Melbourne Journal of International Law* (2003).

Marshall, Jonathan. « Israel, the Contras and the North Trial », *Middle East Report* 160 (Sept-Oct 1989).

Marshall, Jonathan. « Saudi Arabia and the Reagan Doctrine », *Middle East Report* 155 (Dec. 1988).

McKay, Fiona. « U.S. Unilateralism and International Crimes: The International Criminal Court and Terrorism », *Cornell International Law Journal* 36 (2004).

McMahan, Jeff. « Morality, Law, and the Relation Between Jus ad Bellum and Jus in Bello », *American Society of International Law Proceedings* 100 (2006).

Mason, T. David and Krane, Dale A. « The Political Economy of Death Squads : Toward a Theory of the Impact of State-Sanctioned Terror », *International Studies Quarterly* 33 2 (Jun 1989).

McNerney, Patricia. « The International Criminal Court: Issues for Consideration by the United States Senate », *Law and Contemporary Problems* 64 (2001).

Meisels, Tamar. « The Trouble with Terror: The Apologetics of Terrorism – A Refutation », *The Journal of Terrorism and Political Violence* 18 3 (Sept. 2006).

Mertus, Julie. « The danger of Conflating Jus ad Bellum and Jus in Bello », *American Society of International Law Proceedings* 100 (2006).

Milanovic, Marko. « Lessons for human rights and humanitarian law in the war on terror: comparing Hamdan and the Israeli Targeted Killings Case », *International Review of the Red Cross* 89 866 (June 2007).

Monroe, Charles P. « Addressing Terrorism in the United States », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 463 (Sep. 1982).

Morris, Madeline. « Terrorism and Unilateralism: Criminal Jurisdiction and International Relations », *Cornell International Law Journal* 36 (2004).

Morrison, Fred L. « Legal Issues in the Nicaragua Opinion », *American Journal of International Law* 81 1 (Jan. 1987).

Murphy, John F. « Legal Controls and the Deterrence of Terrorism: Performance and Prospects », *Rutgers Law Journal* 13 (1981-1982).

Murphy, John F. « Defining International Terrorism: A Way Out of the Quagmire », *Israel Yearbook on Human Rights* 19 (1989).

Murphy, John F. « Remarks of Professor John F. Murphy », *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 20 (1987).

Neff, Donald. « The U.S., Iraq, Israel, and Iran: Backdrop to War », *Journal of Palestine Studies* 20 4 (Summer 1991).

Norton Moore, John. « The Nicaragua Case and the Deterioration of World Order », *American Journal of International Law* 81 1 (Jan. 1987).

O'Brien, William V. « Reprisals, Deterrence and Self-Defense in Counterterror Operations », *Virginia Journal of International Law* 30 (1989-1990).

O'Donnell, Daniel. « International treaties against terrorism and the use of terrorism during armed conflict and by armed forces », *International Review of the Red Cross* 88 864 (Dec. 2006).

Orentlicher, Diane F. « Unilateral Multilateralism: United States Policy Toward the International Criminal Court », *Cornell International Law Journal* 36 (2004).

Ovsiovitich, Jay S. « News Coverage of Human Rights », *Political Research Quarterly* 46 3 (Sept 1993).

Perrett, Christopher et Gravil, Roger. « Comparing Human Rights: South Africa and Argentina, 1976-1989 », *Comparative Studies in Society and History* 33 2 (Apr. 1991).

Perry, Nicholas J. « The Numerous Federal Legal Definitions of Terrorism: The Problem of Too Many Grails », *Journal of Legislation* 30 (2003-2004).

Pion-Berlin, David et Lopez, George A. « Of Victims and Executioners: Argentine State Terror,

1975-1979 », *International Studies Quarterly* 35 1 (Mar. 1991).

Pion-Berlin, David « Theories on Political Repression in Latin America: Conventional Wisdom and an Alternative », *PS* 19 1 (Winter 1986).

Prabha, Kshitij « Defining Terrorism », *Strategic Analysis* XXIV 1 (April 2000).

Primoratz, Igor. « What Is Terrorism? », *Journal of Applied Philosophy* 7 2 (1990).

Proulx, Vincent-Joel. « Rethinking the Jurisdiction of the International Criminal Court in the Post-September 11th Era: Should Acts of Terrorism Qualify as Crimes against Humanity? », *American University International Law Review* 19 5 (2004).

Raphael, Sam. « Putting the State Back In: The Orthodox Definition of Terrorism and the Critical Need to Address State Terrorism », *British International Studies Association* (Annual Conference 2007, University of Cambridge).

Ratner, Steven R. « Jus ad Bellum and Jus in Bello after September 11 », *The American Journal of International Law* 96 4 (Oct. 2002).

Record, Jeffrey. « Bounding the Global War on Terrorism », *Strategic Studies Institute* (December 2003).

Redden Jr., Thomas J. « The US Comprehensive Anti-Apartheid Act of 1986: Anti-Apartheid or Anti-African National Congress? », *African Affairs* 87 349 (Oct. 1988).

Reid, Edna et Chen, Hsinchun. « Mapping the contemporary terrorism research domains », *International Journal of Human-Computer Studies* 65 (2007).

Reisman, W. Michael. « The Other Shoe Falls: The Future of Article 36(1) Jurisdiction in the light of Nicaragua », *American Journal of International Law* 81 1 (Jan. 1987).

Reisman, W. Michael. « International Legal Responses to Terrorism », *Houston Journal of International Law* 22 (1999).

Rizer, Kennet R. « Bombing Dual-Use Targets: Legal, Ethical, and Doctrinal Perspectives », *Air and Space Power Journal* (May I, 2001).

Rona, Gabor. « Interesting Times for International Humanitarian Law: Challenges from the “War on Terror” », *The Fletcher Forum of World Affairs* 27 (Summer/Fall 2003).

Rosenfeld, Stephen S. « The Guns of July », *Foreign Affairs* 64 (Spring 1986).

Roth, Kenneth. « Why the current approach to fighting terrorism is making us less safe », *Creighton Law Review* 41 (2007).

Said, Edward W. « They Call All Resistance “Terrorism” », *International Socialist Review* (Aug/Sep 2001).

Said, Edward W. « The Essential Terrorist », *The Nation*, June 14, 1986.

Said, Edward W. « Irangate: A Many-Sided Crisis », *Journal of Palestine Studies* 16 4 (Summer 1987).

Edward Said, interviews by David Barsamian, « They call all resistance "terrorism" », *International Socialist Review* 19 (July-August 2001).

Saul, Ben. « Two Justifications for Terrorism: A Moral Legal Response », *Foreign Policy in Focus*.

Saul, Ben. « Attempts to Define “Terrorism” in International Law », *Netherlands International Law Review* LII (2005).

Saul, Ben. « Definition of “Terrorism” in the UN Security Council: 1985-2004 », *Chinese Journal of International Law* 4 1 (2005).

Scharf, Michael P. « The ICC’s Jurisdiction over the Nationals of Non-Party States: A Critique of the U.S. Position », *Law and Contemporary Problems* 64 (2001).

Scheffer, David J. « U.S. Law and the Iran-Contra Affair », *American Journal of International*

Law, 81 3 (1987).

Scheffer, David J. « U.S. Policy and the International Criminal Court », *Cornell International Law Journal* 32 (1999).

Scheffer, David J. « The United States and the International Criminal Court », *The American Journal of International Law* 93 1 (Jan. 1999).

Schenker, Hillel « The Iranian Connection », *Journal of Palestine Studies* 16 3 (Spring 1987).

Schmid, Alex « Terrorism – The Definitional Problem », *Case Western Reserve Journal of International Law* 36 (2004).

Schultz, Lars « U.S. Foreign Policy and Human Rights Violations in Latin America: A Comparative Analysis of Foreign Aid Distributions », *Comparative Politics* 13 2 (Jan 1981).

Seto, Theodore P. « The Morality of Terrorism », *Loyola of Los Angeles Law Review* 35 (2001-2003).

Shestack, Jerome J. « Human Rights, the National Interest, and US Foreign Policy », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 506 (Nov. 1989).

Shultz, George P. « New Realities and New Ways of Thinking », *Foreign Affairs* 63 (1984-1985).

Shultz, Jr., Richard H. « Covert Action and Executive-Legislative Relations: The Iran-Contra Crisis and Its Aftermath », *Harvard Journal of Law and Public Policy* 12 (1989).

Shultz, Richard. « The Limits of Terrorism in Insurgency Warfare: The Case of the Viet Cong », *Polity* 11 1 (Autumn 1978).

Shultz, Richard. « Breaking the Will of the Enemy during the Vietnam War: The Operationalization of the Cost-Benefit Model of Counterinsurgency Warfare », *Journal of Peace Research* 15 2 (1978)

Skubiszewski, Krzysztof. « Definition of Terrorism », *Israel Yearbook on Human Rights* 19 (1989).

Slaughter, Anne-Marie et Burke-White, William. « An International Constitutional Moment », *Harvard International Law Journal* 43 1 (Winter 2002).

Smith, Hazel. « Agenda Setting: The Intellectual Corollary of the Reagan Doctrine », *Latin American Research Review* 26 1 (1991).

Snitch, Thomas H. « Terrorism and Political Assassinations: A Transnational Assessment, 1968-80 », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 463 (Sept. 1982).

Sobel, Richard. « Contra Aid Fundamentals: Exploring the Intricacies and the Issues », *Political Science Quarterly* 110 2 (Summer 1995).

Sofaer, Abraham D. *Foreign Affairs* 64 (1985-1986).

Stohl, Michael, Carleton, David and Johnson, Steven E. « Human Rights and U.S. Foreign Assistance from Nixon to Carter », *Journal of Peace Research* 21 3 (Sep. 1984).

Stork, Joe and Flanders, Laura. « Power Structure of the American Media », *Middle East Report* 180 (Jan Feb 1993).

Taylor, Robert and Vanden, Harry, « Defining Terrorism in El Salvador: “La Matanza” », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 463 (Sep. 1982).

Terry, James P. « State Terrorism: A Juridical Examination in Terms of Existing International Law », *Journal of Palestine Studies* 10 1 (1980).

Tonelson, Alan « Human Rights: The Bias We Need », *Foreign Policy* 49 (Winter 1982-1983).

Turk, Austin T. « Social Dynamics of Terrorism », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 463 (Sept. 1982).

Vanderlaan, Mary. « The Dual Strategy Myth in Central American Policy », *Journal of*

Interamerican Studies and World Affairs 26 2 (May 1984).

Vark, René. « State Responsibility for Private Armed Groups in the Context of Terrorism », *Juridica International* XI (2006).

Waldron, Jeremy. « Terrorism and the Uses of Terror », *The Journal of Ethics* 8 (2004).

Weston Janis, Mark. « Somber Reflections on the Compulsory Jurisdiction of the International Court », *American Journal of International Law* 81 1 (Jan. 1987).

Whitehead, Laurence. « Explaining Washington's Central American Policies », *Journal of Latin American Studies* 15 2 (Nov. 1983).

Wolfgang, Marvin E. « Preface, » *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 463 (sept.1982).

Wright, George V. « US Foreign Policy and Destabilisation in Southern Africa », *Review of African Political Economy* 45/46 (1989).

Zabih, Sepehr. « Aspects of Terrorism in Iran », *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 463 (Sept. 1982).

Zeidan, Sami. « Desperately Seeking Definition: The International Community's Quest for Identifying the Specter of Terrorism », *Cornell International Law Journal* 36 (2004).

3 – Articles de presse – par titre puis ordre chronologique

The New York Times

The New York Times, 15 juin 1977

The New York Times, 6 septembre 1972

The New York Times, 7 septembre 1972

New York Times, 12 septembre 1972

The New York Times, 21 septembre 1976

The New York Times, 3 octobre 1979

The New York Times, 29 novembre 1980

The New York Times, 30 novembre 1980

The New York Times, 2 décembre 1980

The New York Times, 3 décembre 1980

The New York Times, 4 décembre 1980

The New York Times, 5 décembre 1980

The New York Times, 6 décembre 1980

The New York Times, 17 décembre, 1980

The New York Times, 10 janvier 1981

The New York Times, 28 janvier 1981

The New York Times, 29 janvier 1981

The New York Times, 18 février 1981

The New York Times, 19 février 1981

The New York Times, Magazine, 1^{er} mars 1981

The New York Times, 19 mars 1981

The New York Times, April 21, 1981

The New York Times, 3 juin 1981

The New York Times, 18 juillet 1981
The New York Times, 29 août 1981
The New York Times, Magazine, 6 septembre 1981
The New York Times, 6 octobre 1981
The New York Times, 21 décembre 1981
The New York Times, 30 mars 1982
The New York Times, 21 avril 1982
The New York Times, 9 mars 1983
The New York Times, 5 juin 1983
The New York Times, 26 octobre 1983
The New York Times, 5 novembre 1983
The New York Times, 29 décembre 1983
The New York Times, 4 avril 1984
The New York Times, 27 octobre 1984
The New York Times, 3 octobre 1985
The New York Times, 4 octobre 1985
The New York Times, 5 octobre 1985
The New York Times, 6 octobre 1985
The New York Times, 8 novembre 1985
The New York Times, 27 novembre 1985
The New York Times, 27 novembre 1985
The New York Times, 24 janvier 1986
The New York Times, 8 avril 1986
The New York Times, 16 avril 1986
The New York Times, 29 janvier 1987
New York Times, 13 novembre 1988.
The New York Times, 27 novembre 1988
The New York Times, 14 décembre 1988
The New York Times, 15 décembre 1988
The New York Times, 14 janvier 1989
The New York Times, 18 janvier 1989
The New York Times, 7 avril 1989
The New York Times, 9 avril 1989
The New York Times, 21 avril 1989
The New York Times, 3 novembre 1989
The New York Times, 6 octobre 1996.
The New York Times, Book Review Desk, 1 novembre, 1998
The New York Times, Book Review Desk, 1 novembre, 1998

Autres

The Washington Post, 6 septembre 1972
The Washington Post, 21 janvier 1981.
The Washington Post, 11 avril 1981.
The Associated Press, 2 octobre 1985;

International Press Service, 5 octobre 1985;
Daily News Wire Services, 20 janvier 1987.
The Washington Post, 21 septembre 1996.

4. Thèses sur le « terrorisme »

Anderson, Sean Kendall. *The Impact of Islamic Fundamentalist Politics Within the Islamic Republic of Iran on Iranian State Sponsorship of Transnational Terrorism*. PhD, University of Oklahoma, 1993.

Damask, Nicholas A. *The Use of Political Myth and The Case of Narco-Terrorism*. PhD, Department of Political Science of the College of Arts and Science, University of Cincinnati, 1996.

Draznin, Joseph, *News Coverage of Terrorism: The Media Perspective*, 1997, PhD, College of Journalism, University of Maryland. Appliquez norme ci-dessus, à savoir points après prénom et titre d'ouvrage, italiques pour titre et date à la fin

Holmes, Karen L., *U.S. Presidential Response to International Terrorism: Implications for Generic Expectations (Richard M. Nixon, Gerald R. Ford, Jimmy Carter, Ronald Reagan, George Bush)*, 1998, PhD, Florida State University.

Malvesti, Michele Lynn, *Risk-Taking in Countering Terrorism : A Study of U.S. Presidential Decisions To Use Special Operations And Covert Action*, 2002, PhD, The Fletcher School of Law and Diplomacy, Harvard University.

Matzinger, Lee Ann, *The American Connection: United States Foreign Policy and Terrorism in Somalia*, 2002, MA, Alliant International University.

McConnell, Heather Ann, *The Terror: An examination of the emerging discourse on terrorism and its media representations*, 2003, MA, University of Toronto.

Oke, Adekunle M., *State Terrorism: An Analysis Of Third World Perspectives*, 1995, PhD, Howard University.

Onwudiwe, Ihekwoaba, *Terrorism and the World System*, 1993, PhD, Florida State University.

Reid, Carla Marie, *The Just War Tradition and Unconventional War: Intervention and Counter-Terrorism in the Works of Paul Ramsey, Michael Walzer, and James T. Johnson*, 2003, PhD, Florida State University.

Salazar, Leonardo Alberto, *Discourses of Terrorism and Nicaragua: A Case Study of Television News, Ideology and Cultural Impoverishment*, 1988, PhD, Michigan State University.

Schnaubelt, Christopher, *Deterring International Terrorism: The Effectiveness of U.S. Policy, 1970-1990*, 2000, PhD, University of California.

Sharp, Lisa Linn, *Terrorism in the news: A constructionist approach*, 2001, MA, University of Nevada, Las Vegas.

Wills, David Christopher, *The First War on terrorism: The battle over Counter-Terrorism Policy during the Reagan Administration*, 2002, PhD, University of Virginia.

Yoon, Joon Hyuk, *A Critical Overview of International Law With regard to the Problem of Terrorism in the Aftermath of the September 11, 2001 Terrorist Attacks*, 2003, PhD, Faculty of Graduate and Postdoctoral Studies, University of Ottawa.

Young, Thomas, *Self Defense among Nations in a New Age of Terrorism*, 2002, JD and MA, School of Law, Regent University.

TABLE DES MATIÈRES

(volume 1)

Remerciements

Introduction1

Première partie Le discours présidentiel américain sur le « terrorisme » : des années Reagan et l'apparition du discours américain sur le « terrorisme » à sa disparition progressive (1981-1992).....51

Chapitre I. Un discours de Guerre froide propre au seul parti républicain (1981-1984)
.....55

I.1 Une « menace terroriste » absente de la campagne électorale de 1980.....56

I.2 La « menace terroriste » au cœur du programme du parti républicain.....59

I.3 « Lutte contre le terrorisme international » plutôt que défense des Droits de l'homme : une « menace terroriste » localisée essentiellement en Amérique centrale.....65

I.4 Le rôle de l'Union Soviétique dans le « terrorisme international ».....71

Chapitre II. Focalisation sur l'Amérique latine et élargissement au Moyen-Orient (1981-1984)77

II.1 Les origines latino-américaines et israéliennes du discours américain sur le « terrorisme » 80

II.1.1 Courroies de transmissions conservatrices et néoconservatrices du discours des régimes d'Amérique latine 80

II.1.2 Kirkpatrick et la question de la violence en Amérique latine : vers une définition idéologique du « terrorisme »86

II.1.3 Le Jonathan Institute et la Conférence de Jérusalem : exportation du discours israélien sur le « terrorisme international »91

II.2 La persistance des tensions en Amérique centrale (janv. 1982-oct. 1983)..... 97

II.3 L'évolution du discours reaganien suite à la guerre au Liban (oct.-nov.1983).....103

II.3.1 Israël : l'invasion du Liban comme acte d'auto-défense contre la menace « terroriste » 104

II.3.2 Le déni de Reagan sur la position israélienne110

II.3.3 L'attaque contre les Marines à Beyrouth et le revirement reaganien 112

II.3.4 L'apparition du concept de « state-sponsored terrorism » et l'alignement de la position reaganienne sur la position israélienne 113

| | |
|---|------------|
| II.4 Le « terrorisme d'état », la « guerre contre le terrorisme » et 4 projets de loi sur la lutte contre le « terrorisme » (1984)..... | 118 |
| II.5 Tensions au sein de l'exécutif sur la question du Salvador (1982-1983) | 120 |
| II.5.1 Silence reaganien sur la violence des forces de droite et position dissidente de l'ambassadeur Hinton (1982) | 121 |
| II.5.2 La position dissidente de l'ambassadeur Pickering et du Vice Président Bush (1983) | 123 |
| II.6 L'aide américaine aux Contras comme élément central de la lutte contre le « terrorisme international » (1981-1984) | 131 |
| II.6.1 : Une opération « secrète » pas si secrète | 131 |
| II.6.2 : La CIA mine le port de Managua | 134 |
| II.6.3 : Le débat Reagan-Mondale : Manuel de la CIA et « terrorisme » | 135 |
| II.7 Le rapprochement entre discours israélien et le discours américain (1984)..... | 139 |
| II.7.1 Trois discours du Secrétaire d'Etat Schultz sur le « terrorisme international » .. | 140 |
| II.7.2 La Conférence de Washington | |
| II.7.3 « Combattants de la liberté » et « terroristes » : des concepts qui ne sont pas mutuellement exclusifs..... | 148 |
| Chapitre III. La Doctrine Reagan et les frappes aériennes sur Tripoli : l'intensification de la rhétorique présidentielle sur le « terrorisme international » (1985-1986)..... | 151 |
| III.1 Les prémisses de la doctrine | 151 |
| III.1.1 La Doctrine Reagan: le soutien américain aux « combattants de la liberté » comme réponse à la Doctrine Brejnev | 154 |
| III.1.2 La dénonciation américaine d' « une nouvelle version internationale de <i>Murder, Inc.</i> » | 160 |
| III.2 Le recours à la force armée contre le « terrorisme » (1985-1986) | 164 |
| III.2.1 Le détournement de l'Achille Lauro (1985) | 165 |
| III.2.2 Les attaques de Rome et Vienne et la question du recours à la force armée en réponse au « terrorisme » (1985-86)..... | 166 |
| III.2.3 Les frappes aériennes américaines contre Tripoli (1986)..... | 168 |
| III.3 Le Rapport du Vice-Président Bush sur la Lutte contre le Terrorisme : l'intérêt stratégique de l'exécutif à ne pas définir le « terrorisme » | 174 |
| Chapitre IV. La disparition progressive du discours présidentiel sur le « terrorisme » (1986-1992) | 177 |

| | |
|---|-----|
| IV.1 Rapprochement et dialogue comme causes de la disparition progressive du discours sur le « terrorisme » (nov. 1986-déc. 1988) | 178 |
| IV.1.1 L'affaire de l'Iran-Contra | 179 |
| IV.1.2 L'ouverture du dialogue avec l'OLP | 184 |
| IV.1.3 La situation en Afrique du Sud | 192 |
| IV.2 Les années Bush (père): la fin de la Guerre froide et la disparition du discours présidentiel sur le « terrorisme » | 195 |
| IV.2.1 Le « terrorisme » comme problème transnational au même titre que le trafic de drogue, le crime organisé et la dégradation de l'environnement | 197 |
| IV.2.2 La coopération entre Moscou et Washington sur le « terrorisme », premier pas vers un possible rapprochement stratégique | 199 |
| IV.2.3 La Guerre du Golfe et l'absence de la question du « terrorisme » | 203 |
| IV.2.4 La campagne Bush-Clinton et l'absence de discours sur le « terrorisme » de part et d'autre (1991-92) | 207 |
| Conclusion de la Première partie | 214 |
| Deuxième partie Le Congrès face aux contradictions du discours présidentiel : les stratégies de compartimentation (1971-1991) | 225 |
| Chapitre I. Les débats des années 1970 : « Terrorisme d'état » contre « terrorisme des groupes » | 231 |
| I.1 La question des Droits de l'homme en liaison avec le « terrorisme » | 232 |
| I.1.1 Amérique latine : aide au « terrorisme d'état » ou lutte contre le « terrorisme » de gauche ?(1971-1973)..... | 232 |
| I.1.2 Le Comité Church et le Foreign Assistance Act de 1974..... | 235 |
| I.2 Les premières auditions sur le « terrorisme » et la question du rôle des états par rapport aux entités non-étatiques (1974) | 238 |
| I.3 Violations des Droits de l'homme et « terrorisme d'état » au Guatemala (1975-1977) | 241 |
| I.3.1 La doctrine américaine de contre-insurrection | 243 |
| I.3.2 Le « terrorisme de droite » et les liens intimes entre « escadrons de la mort » et forces de sécurité | 246 |
| I.3.3 Les « escadrons de la mort » : une fiction complète ? | 248 |
| I.4 La multiplication des discours : Kissinger et les Droits de l'homme | 250 |
| I.4.1 Discours public vs discours privé | 251 |
| I.4.2 L'Opération Condor : un programme « terroriste » ou de lutte contre le « terrorisme » ? | 256 |
| I.5 Violations des Droits de l'homme et « terrorisme d'état » au Salvador (1977-1979) ...262 | |
| I.5.1 Les auditions sur les persécutions religieuses..... | 263 |
| I.5.2 Les auditions sur le phénomène des « disparitions forcées »..... | 266 |

| | |
|--|-----|
| I.6 Tensions autour de la création d'une liste d'états qui sponsorisent le « terrorisme » (1977-1979) | 271 |
| I.6.1 Le recours au listing comme outil légal novateur pour pallier l'inaction de la communauté internationale | 271 |
| I.6.2 Abandon du projet de loi faute d'accord sur la définition du « terrorisme »..... | 272 |
| | |
| Chapitre II. Le conflit au Salvador et les désaccords entre Républicains et Démocrates : le « terrorisme » du FMLN, des « escadrons de la mort » et du gouvernement salvadorien (1980-1985) | 281 |
| II.1 Le Rapport Studds et l'amendement Solarz/Bingham (1981) | 284 |
| | |
| II.2 Qui sont les « terroristes » ? Le bras de fer entre exécutif et Démocrates (1982-1983) | 288 |
| | |
| II.3 Amendements Studds, Solarz et Broomfield : polarisation des positions des Démocrates et des Républicains (1984) | 299 |
| | |
| II.4 Un programme contre-terroriste qui oublie le « terrorisme » de droite (1985)..... | 302 |
| | |
| II.5 Comment criminaliser l'aide aux « terroristes » sans accord sur l'identité des « terroristes » | 313 |
| | |
| Chapitre III. Contrats et Moudjahidines : La Doctrine Reagan et l'aide aux « terroristes » | 325 |
| | |
| III.1 Nicaragua : les « combattants de la liberté » des Républicains sont les « terroristes » des Démocrates (1981-1988) | 330 |
| III.1.1 L'aide aux Contrats relève-t-elle du « soutien au terrorisme international » ? ... | 330 |
| III.1.2 Amendement Dodd et débats entre Démocrates et Républicains sur la définition du « terrorisme » (1984) | 337 |
| III.1.2.1 Amendement Dodd : premier échec (avril 1984)..... | 337 |
| III.1.2.2 Le Congrès condamne le minage des ports du Nicaragua par la CIA | 341 |
| III.1.2.2 Amendement Dodd : deuxième échec (oct. 1984)..... | 343 |
| III.1.3 Les Contrats, un point de contentieux durable des Démocrates avec l'exécutif (1985-88) | 348 |
| | |
| III.2 Afghanistan : absence totale de la question du « terrorisme » (1983-1986)..... | 354 |
| III.2.1 L'absence de débat sur les méthodes des Moudjahidines | 357 |
| III.2.2 Une exception toute relative : le transfert des Stingers aux Moudjahidines et le risque « terroriste » | 359 |
| | |
| III.3 Les Contrats, les Moudjahidines : compartimentation des discours démocrates..... | 361 |
| III.3.1 Le débat contradictoire sur les méthodes des Moudjahidines | 363 |
| III.3.2 Condamnations du « terrorisme » compartimentées..... | 367 |

| | |
|--|-----|
| Chapitre IV. Désaccord total / consensus absolu : le conflit entre l’Afrique du Sud et l’ANC/ le conflit entre Israël et l’OLP (1981-1991) | 373 |
| IV.1 Le « terrorisme » de l’ANC vs le « terrorisme » du régime de Prétoria : Républicains vs Démocrates | 374 |
| IV.1.1 Le comité Denton et l’ANC comme organisation « terroriste » | 374 |
| IV.1.2 La loi Anti-Apartheid de 1986 : Qui sont les « terroristes » : l’ANC ou le régime d’Apartheid ? | 376 |
| IV.1.3 Département de la Défense vs Département d’Etat sur le statut de l’ANC..... | 380 |
| IV.1.4 Département d’Etat : Critique de la définition Sud africaine du « Terrorisme » | 384 |
| IV.2 PLO Compliance Act : critique unanime du Congrès sur une définition trop imprécise | 386 |
| IV.2.1 L’OLP et la renonciation à toutes les formes de violence..... | 386 |
| IV.2.2 Le PLO Compliance Act : les attaques contre des cibles militaires relèvent-elles du « terrorisme » ? | 389 |
| IV.2.3 Afrique du Sud / Israël : condamnation compartimentée du « terrorisme d’état » | 394 |
| Conclusion de la Deuxième partie | 398 |
| Troisième partie Les débats sur le « terrorisme international » à l’Organisation des Nations Unies (1972-1991) : les Etats-Unis seuls contre tous | 405 |
| Chapitre I. Au Conseil de sécurité : les tensions entre les Etats-Unis, le bloc soviétique et les pays non-alignés (1972-1979) | 411 |
| I.1 Les résolutions 1415 et 2625: le recours à la force en débat, avant 1972 | 411 |
| I.2 Les suites de l’attentat de Munich (sept. 1972) | 418 |
| I.2.1 La décision américaine de ne pas aller devant le Conseil de sécurité | 418 |
| I.2.2 Le veto américain comme arme de soutien à une réponse armée israélienne (10 septembre 1972) | 420 |
| I.2.3 Désaccords profonds sur la légalité du recours à la force en réponse au « terrorisme » | 423 |
| I.2.4 Pays non-alignés et du bloc soviétique vs Israël | 426 |
| I.3 La focalisation sur l’épineuse question du Moyen-Orient (1973-1979) | 432 |
| I.3.1 Historique des recours au veto américains | 432 |
| I.3.2 L’exception qui confirme la règle : le vote d’une résolution condamnant Israël (août 1973) | 433 |
| Chapitre II. A l’Assemblée Générale : le concept de « terrorisme international » à l’aune des mouvements de libération nationale (1972-1979) | 437 |

| | |
|--|-----|
| II.1 Les premiers débats, suite à l'attentat de Munich (sept-déc.1972) | 438 |
| II.1.1 L'approche américaine : deux contextes d'énonciation, deux discours | 439 |
| II.1.2 Désaccords profonds sur deux questions majeures : le recours à la force des mouvements de libération nationale et le « terrorisme » des états | 442 |
| II.1.2.1 Le concept de « terrorisme » comme outil de délégitimation des mouvements de libération nationale | 443 |
| II.1.2.2 L'isolement des Etats-Unis par rapport aux autres pays occidentaux et à Israël | 447 |
| II.1.2.3 Le « terrorisme » des états au centre de la rhétorique des pays non-alignés et du bloc soviétique | 454 |
| II.1.3 Adoption de la Résolution 3034 et échec de la stratégie américaine | 461 |
| II.2 L'augmentation des tensions en pleine Guerre froide (1973- 1979) | 469 |
| II.2.1 Les débats de 1973 : statu quo sur les désaccords concernant la définition du « terrorisme international » | 469 |
| II.2.2 Intensification des accusations contre le « terrorisme » des Etats-Unis (1976) | 474 |
| II.2.2.1 Le soutien des Etats-Unis au « terrorisme » des cubain-américains...475 | |
| II.2.2.2 Entebbe et le « terrorisme » de l'état ougandais.....477 | |
| II.2.2.3 « State terrorism » et « state-sponsored terrorism » : l'un va-t-il sans l'autre ?..... | 478 |
| II.2.3 La Convention sur les prises d'otages (1977) | 482 |
| II.2.4 Vers une condamnation de « tous les actes de terrorisme international » (1979)..... | 484 |
| II.2.4.1 Vers un fragile consensus ? (avril 1979)..... | 485 |
| II.2.4.2 La fin du consensus (déc. 1979) | 487 |
| II.2.5 Les enjeux contradictoires de l'approche américaine (1972-1979)..... | 489 |
| II.3 Les effets cumulés de l'approche américaine devant le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale | 494 |
| Chapitre III L'Assemblée Générale : L'étonnante absence du discours reaganien sur le « terrorisme » (1981-1991) | 499 |
| III.1 Les désaccords sur la définition du « terrorisme international » (1981) | 503 |
| III.1.1 Les pays non-alignés et du bloc soviétique: légitimation du recours à la force en réponse au « terrorisme » d'Israël, de l'Afrique du Sud et des Etats-Unis.... | 503 |
| III.1.2 L'exception américaine : la focalisation sur les actes non-étatiques | 507 |
| III.1.3 L'adoption de la Résolution 36/109 (déc. 1981) | 513 |
| III.2 L'exception américaine se précise (1983) | 514 |

| | |
|---|------------|
| III.2.1 Les positions inchangées des pays non-alignés et du bloc soviétique | 514 |
| III.2.2 La question des attaques contre les cibles militaires | 515 |
| III.2.3 Les Etats-Unis : Rangoon est un acte étatique, pas un acte « terroriste » | 516 |
| III.2.4 Est-il possible de rejeter le concept de « state terrorism » tout en embrassant celui de « state-sponsored terrorism » ?..... | 519 |
| III.3 Compartimentation et contradiction des discours américains : Premier vs Sixième Comité (1984) | 523 |
| III.4 Condamnation effective de « tous les actes de terrorisme » : mais qu'est-ce que le « terrorisme » ? (1985) | 531 |
| III.4.1 Le cas du recours à la force par les « mouvements de libération nationale » | 531 |
| III.4.2 Le rejet explicite des Etats-Unis concernant la validité du concept de « terrorisme d'état » | 534 |
| III.4.3 Absence complète du discours reaganien sur les « terroristes » <i>et</i> sur les « combattants de la liberté » | 535 |
| III.4.4 L'adoption de la résolution 40/51 | 538 |
| III.5 L'opposition occidentale à l'organisation d'une conférence internationale visant à définir le « terrorisme » (1987) | 547 |
| III.5.1 L'initiative syrienne | 547 |
| III.5.2 Le rejet occidental de l'initiative syrienne | 550 |
| III.5.3 Les Etats-Unis et Israël, seuls pays à voter contre la résolution | 555 |
| III.6 Un retour du consensus qui ne fait que cacher des désaccords toujours aussi profonds sur la définition du « terrorisme » (1989-1991)..... | 558 |
| III.6.1 La fin de la Guerre froide et les nouvelles tentatives de conciliation ?..... | 558 |
| III.6.2 Les Etats-Unis : approche très étroite de la lutte contre le « terrorisme international » et rejet de la conférence sur la définition (1991)..... | 561 |
| Chapitre IV Au Conseil de sécurité : les Etats-Unis sur la sellette (1981-1991) | 571 |
| IV.1 Les usages de la force d'Israël au centre des tensions | 572 |
| IV.1.1 L' invasion du Liban (juin 1982) | 572 |
| IV.1.2 La condamnation des raids israéliens sur Tunis (oct. 1985) | 573 |
| IV.1.3 Le soutien objectif des Etats-Unis à Israël malgré deux visions différentes du terrorisme (fév. 1986) | 582 |
| IV.2 Les frappes américaines sur Tripoli (avril 1986) | 587 |
| IV.3 Les plaintes du Nicaragua contre les Etats-Unis : retour sur l'Amérique centrale (1982-1988) | 596 |

| | |
|--|------------|
| Conclusion de la Troisième Partie | 608 |
| Conclusion générale | 613 |
| Sources | 649 |
| Table des matières | 690 |
| Table des annexes (voir volume 2) | 698 |
| Table des sigles et abréviations | 700 |

TABLE DES ANNEXES (volume 2 et CD joint)

Introduction

Annexe n° 1, « Sources Primaires : Présidents et ONU », *CD joint*(voir descriptif ci-après)

Première Partie

Annexe n° 2, « Discours devant l'American Bar Association »

Annexe n° 3, « Déclaration du G7, Tokyo »

Annexe n° 4, « Le programme du parti républicain de 1988 »

Annexe n° 5, « Entretien Kirkpatrick - D'Aubuisson, 14 février 1983 »

Deuxième Partie

Annexe n° 6, « *Terrorism in Guatemala : New Myths and Hard Realities* »

Annexe n° 7, « Mémoire, 6 juin 1976 »

Annexe n° 8, « El Salvador: Dealing with Death Squads »

Annexe n° 9, « Rapport Sénat 1984 »

Annexe n° 10, « CIA : Manuel sur 'counterintelligence' »

Annexe n° 11, « Mémoire « Special Activities in Nicaragua », 2 mars 1984 »

Troisième Partie

Annexe n° 12, « Scenario for Handling Terrorism, 21 septembre 1972 »

Annexe n° 13, « Information mémoire, 22 septembre 1972 »

Annexe n° 14, « Lettre Yemen, 15 novembre 1972 »

Annexe n° 15, « Lettre Israël, 20 novembre 1972 »

Annexe n° 16, « Bush mémoire, 15 décembre 1972 »

Annexe n° 17, « Les débats sur la définition du concept d'agression et sur l'auto-détermination et la position américaine sur la légitimité du recours à la force des mouvements de libération nationale »

Annexe n° 18, « Débats sur le droit à l'auto-détermination »

Annexe n° 19, « Débats sur le conflit en Afghanistan »

Conclusion

Annexe n°20, « The 1972 General Assembly debates on "international terrorism" and their coverage by the *New York Times* »

TABLE DES ANNEXES (CD joint)

Annexe n° 1, « Sources Primaires : Présidents et ONU »

Sources : compilation de documents consultés dans les archives de la Bobst Library, de l'ONU, de la National Digital Archives.

DISCOURS PRESIDENTIELS

L'ensemble des discours des présidents américains de 1941 à 1998 ayant contenu le mot « terrorism » ou le mot « terrorist ».

EXTRAITS DE DEBATS DEVANT L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Débats de l'Assemblée générale sur le « terrorisme international » (1972).

Débats de l'Assemblée générale sur le « terrorisme international » (1973 à 1979).

Débats de l'Assemblée générale sur le « terrorisme international » (1981 à 1991).

Débats de l'Assemblée générale sur le « terrorisme international » (1993 à 2005).

Déclarations devant l'Assemblée Générale suite aux attaques du 11 septembre 2001 (oct. 2001)

Débats de l'Assemblée générale sur la Résolution 2625 (1964-1970).

Débats sur le Projet de Code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (1985-1996).

Débats sur les Statuts de Rome et la création de la Cour pénale internationale (1994-1998).

Liste des sigles et abréviations

ANC : African National Congress
CDI : Cour du Droit International
CIA : Central Intelligence Agency
CTS : Critical Terrorism Studies
DIA : Defense Intelligence Agency
DINA : Direccion de Inteligencia Nacional
FDR : Frente Democratico Revolucionario
FMLN : Farabundo Marti National Liberation Front
IDF : Israeli Defense Forces
ISI : Inter-Intelligence Services
NSA : National Security Agency
DNSA : Digital National Security Archive
NSDD : National Security Decision Directive
OLC : Office of Legal Counsel
OLP : Organisation de Libération de la Palestine
SCUGA : Special Commando Unit of the Guatemalan Army
SNIE : Special National Intelligence Estimate
SOA : School Of the Americas

Le discours américain sur le terrorisme : Constitution, évolution et contextes d'énonciation (1972-1992)

Résumé

Depuis les attaques du 11 septembre 2001 contre New York et Washington, D.C. le terme de « terrorisme » a pris une place prépondérante dans le discours politique américain. Profondément péjoratif et s'accompagnant indéfectiblement d'une forte condamnation morale, il a été utilisé afin d'expliquer et justifier le recours à la force armée dans de multiples régions de monde et l'imposition de limites aux libertés civiles des citoyens américains, et ce malgré l'absence de définition claire de ce concept au niveau américain comme au niveau international.

Le discours américain sur le terrorisme fit son apparition sur la scène politique durant la dernière décennie de la Guerre froide, l'Union Soviétique et ses alliés « totalitaires » étant décrits par Ronald Reagan comme recourant au «terroriste international » afin d'assouvir leurs velléités hégémoniques et de mener une véritable guerre contre l'ensemble du monde civilisé, d'abord en Amérique centrale puis, de plus en plus souvent, au Moyen-Orient.

Le président américain, s'exprimant dans un contexte d'énonciation protégé, n'eut jamais à proposer de définition explicite de ce terme. Les débats devant le Congrès, l'Assemblée Générale et le Conseil de sécurité des Nations Unies révèlent eux par contre que ce concept était à l'époque fortement contesté au sein du pouvoir américain tout comme au niveau international, et que les représentants du gouvernement américain défendirent non pas un mais de multiples discours très différents les uns des autres et adaptés aux contextes d'énonciation propre à chacun de ces forums. Grâce à cette compartimentation rendue possible par l'absence d'une définition claire et acceptée par tous du « terrorisme », mais aussi au rôle joué par les experts et les médias, le discours américain put ainsi s'imposer malgré ses contradictions flagrantes, et après l'interlude des années 1990, faire son retour triomphant après le 11 septembre 2001.

Mots clefs :Amérique centrale, Congrès, Contexte d'énonciation, *Critical Terrorism Studies*, Discours, Etats-Unis, Maison blanche, Moyen-Orient, Nations-Unies, Politique internationale, Présidence, Terrorisme.

The American discourse on terrorism: Constitution, evolution and contexts of enunciation (1972-1992)

Summary

Since the attacks of September 11, 2001 against New York and Washington, D.C. the term of "terrorism" took a dominating place in the American political speech. Deeply pejorative and always accompanied by a strong moral judgment, it has been used to explain and justify the use of force in several regions around the world and curbs on the civil liberties of American citizens, all in spite of the absence of a clear definition of this concept at the American as well as at the international level.

The American discourse on terrorism made its appearance on the political scene during the last decade of the Cold war, the Soviet Union and its "totalitarian" allies being described by Ronald Reagan as resorting to "international terrorism" in order to fulfill their hegemonic goals and as waging a war against the whole civilized world, initially in Central America and then, more and more often, in the Middle East.

The American president, expressing himself in a protected context, never had to put forth an explicit definition of the term. However, the debates in Congress, at the General Assembly and the Security Council of the United Nations reveal that this concept was strongly disputed at the time both within the American government and at the international level, and that the representatives of the American government defended not one but multiple and very different discourses, each adapted to its specific context of enunciation. Through this process of compartmentalization, made possible by the absence of a clear and widely-accepted definition of "terrorism" but also by the role played by experts and the media, the American discourse was able to impose itself on the political scene in spite of its internal contradictions and, after the interlude of the 1990s, to complete its triumphant comeback after September 11, 2001.

Key words: Central America, Congress, Context of enunciation, *Critical Terrorism Studies*, Discourse, International Politics, Middle East, Presidency, Terrorism, United Nations, United States, White house.