

La présence américaine dans la Corne après la fin de la guerre froide : ruptures et permanences*

AL'origine, universitaires et analystes politiques ont vu avec la fin de la guerre froide la possibilité d'une révision de la politique africaine des États-Unis. Néanmoins, au grand dépit de ceux qui escomptaient une nette évolution en ce domaine, la fin de la guerre froide semble renforcer la tendance historique de Washington à ignorer les questions africaines au profit d'autres régions comme l'Europe de l'Ouest et de l'Est ou, plus récemment, le Moyen-Orient. Ainsi que Michael Clough (ancien Senior Fellow pour l'Afrique au Council on Foreign Relations) le note, la Maison blanche réagit devant la fin de la guerre froide en adoptant une « politique fluctuante et hypocrite » vis-à-vis de l'Afrique, ce que rend bien le terme de « désengagement cynique » (1). Plus précisément, en l'absence des points de fixation que constituaient auparavant l'expansionnisme soviétique et le communisme, la multitude de problèmes apparemment insolubles, dont souffre le continent a accentué le penchant traditionnel des organes de décision américains à confier l'Afrique à d'« autres » pays, censés la connaître plus intimement, et donc mieux équipés pour agir plus efficacement. Cet article vise à révéler les conséquences de la fin de la guerre froide sur la politique africaine des États-Unis, en se concentrant sur l'évolution de cette dernière dans la Corne de l'Afrique, depuis 1991 jusqu'au début de l'année 1993 (2).

* Que soit ici remerciée Martine Gilbert, Program Officer au Chicago Council on Foreign Relations, pour sa contribution à la version finale de cet article.

Éthiopie : reconsidération des relations après la chute de Mengistu

Les succès de la guérilla au cours des quatre premiers mois de 1991 annonçant la chute imminente du dirigeant éthiopien Mengistu Haïlé Mariam, les États-Unis augmentent leur participation aux négociations entre le gouvernement éthiopien et l'opposition armée en envoyant une délégation de haut niveau où figurent I. Hicks, assistant du Secrétaire d'État adjoint aux Affaires africaines, C. Frasure, membre du Conseil de Sécurité nationale, et l'ancien sénateur républicain du Minnesota, R. Boschwitz, émissaire spécial du président Bush. Hicks et Frasure rencontrent Mengistu et ils se rendent également à Khartoum pour s'entretenir avec Isayas Afeworki et Miles Zenawi, respectivement dirigeants du FPLE (Front populaire de libération de l'Érythrée) et du FPLT (Front populaire de libération du Tigré). L'implication américaine dans ces négociations s'accroît après le départ de Mengistu le 21 mai 1991 : le Secrétaire d'État adjoint aux affaires africaines, Herman B. Cohen, joue personnellement un rôle de médiation entre les factions de la guérilla et un gouvernement éthiopien en pleine déroute, à la conférence de Londres.

L'intervention américaine a pour résultat de contribuer à un transfert du pouvoir qui évite, en grande partie, l'effusion de sang et les conflits entre clans, comme en Somalie plus de deux ans après le départ de Siaad Barre du pouvoir. Selon l'accord cautionné publiquement par Cohen, le 28 mai 1991, le FPLT s'empare d'Addis-Abéba et forme une large coalition gouvernementale incluant des représentants des grands groupes ethniques et organisations politiques du pays. Un élément essentiel de l'accord de mai — qui provoque des émeutes à Addis-Abéba — est le soutien américain à la tenue, en Érythrée sous l'égide des Nations unies, d'un référendum pour l'indépendance. La décision de soutenir l'autodétermination par la voie des urnes (qui a conduit à un vote de 99 % en faveur de l'indépendance en avril 1993), constitue une évolution importante de la politique extérieure américaine. Au lieu de soutenir sans faille l'intégrité territoriale de l'empire éthiopien, comme cela avait été le cas des années 50 à 80, les États-Unis se déclarent désormais favorables à une politique qui remet en cause le principe de l'intégrité territoriale contenu dans la Charte de l'OUA (Organisation de l'unité africaine). Faisant abstraction du

(1) M. Clough, « The United States and Africa : The Policy of Cynical Disengagement », *Current History*, vol. 91, n° 565, mai 1992, p. 193.

(2) Pour l'étude la plus complète qui ait été publiée à ce jour sur l'intervention amé-

ricaine dans la Corne de l'Afrique, voir J. A. Lefebvre, *Arms for the Horn : US Security Policy in Ethiopia and Somalia, 1953-1991*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1991.

résultat du référendum, le Bureau Afrique du Département d'État déclare clairement que l'aide (secours humanitaires mis à part) dépend de l'instauration d'une démocratie légitime. Cohen résume la situation ainsi : « *pas de démocratie, pas de coopération* » (3).

Plusieurs facteurs expliquent le choix américain d'une politique active en Éthiopie. Tout d'abord, le gouvernement Mengistu et l'opposition armée sollicitent tous deux un accroissement du rôle de Washington comme arbitre. Ces signes positifs s'ajoutent aux pressions croissantes, au sein de l'Exécutif, visant à éviter les catastrophes politiques intervenues au Liberia et en Somalie (4). Dans ces deux cas, des dirigeants soutenus par les États-Unis sont chassés du pouvoir par des coalitions de mouvements de guérilla qui, après des succès initiaux, président à l'escalade de la violence ethnique ou clanique. Ayant « appris » à ses dépens qu'une attitude passive pouvait occasionner des coûts supérieurs à ce qui était prévu à l'origine, le Bureau Afrique est partisan d'agir sans tarder afin d'éviter un autre désastre.

Dans la Corne de l'Afrique, la baisse de la rivalité découlant de la guerre froide occupe une place primordiale dans les calculs des représentants éthiopiens et américains. Pour certains secteurs des organes de décision, durant les années 80, les positions marxistes intransigeantes du régime de Mengistu et de l'opposition armée rendaient improbable le soutien de l'un ou l'autre camp. La remise en cause du marxisme par les deux protagonistes supprime une objection de taille au resserrement des liens avec Washington. « *Si cela s'était passé cinq ans plus tôt, à cause de la guerre froide nous ne serions pas intervenus ; il aurait été difficile de travailler avec les marxistes* », explique Cohen (5).

La fin de la guerre froide explique en grande partie pourquoi la position américaine sur l'intégrité territoriale de l'Éthiopie a changé. Pendant l'époque de la guerre froide, lorsque la liberté d'accès à un centre de télécommunications et à d'autres installations situées en Érythrée déterminait la politique américaine, elle ne mettait pas en question l'importance du statu quo territorial de l'Éthiopie. En effet, on craignait que l'indépendance de l'Érythrée entraîne la fermeture de ce qui était alors considéré par les États-Unis comme l'un de ses centres d'écoute les plus importants pour l'Afrique, l'Asie et le Moyen-Orient. Avec la fin de la guerre froide, les raisons que l'administration mettaient en

(3) Cité dans Terrence Lyons, « The Transition in Ethiopia », *CSIS Africa Notes*, n° 127, 27 août 1991, p. 5.

(4) Voir par exemple la déposition de H. Cohen devant le Congrès, US House, Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on Africa, *The Political Crisis in Ethio-*

pia and the Role of the United States, séance du 18 juin 1991, 102nd Congr., 1st Sess., Washington (DC), Government Printing Office (GPO), 1992.

(5) Cité dans J. Perlez, « Reversal on Ethiopia », *New York Times*, 31 mai 1991, p. A1.

avant pour justifier l'intégrité territoriale de l'Éthiopie ne correspondent plus à grand chose. Même si certains secteurs bureaucratiques de la sécurité nationale, notamment la CIA et, dans une moindre mesure, le Pentagone, se demandent si une Érythrée indépendante, en cessation de paiement, donc susceptible de céder aux pressions d'États étrangers « radicaux », comme la Libye, serait viable le Bureau Afrique défend avec succès une politique soutenant l'autodétermination par des voies légales. Cette attitude s'appuie sur certains faits d'évidence. Ainsi, le FPLE contrôle militairement l'ensemble de la région et le FPLT, bien que favorable au maintien de l'intégrité territoriale du pays, est prêt à reconnaître l'indépendance de l'Érythrée si la majorité de sa population la désire réellement.

La participation épisodique des plus hauts niveaux des organes de décision américain — y compris le président Bush — était un aspect important du choix en faveur d'une politique plus active. Ainsi, la nécessité de promouvoir un transfert du pouvoir organisé et pacifique s'impose directement à la Maison blanche lorsqu'il s'avère qu'une catastrophe humanitaire à l'échelle de la famine en Éthiopie durant de la période 1983-1985 est imminente. Déjà confronté au courroux de l'opinion publique américaine devant les épreuves endurées par les Kurdes d'Irak, la Maison blanche cherche à éviter les critiques qu'avait suscitées la lenteur avec laquelle l'administration Reagan avait réagi à la famine 1983-1985. Partie intégrante de cette attitude, le calcul politique selon lequel les appels, pour obtenir un accroissement de l'aide humanitaire en faveur de l'Éthiopie (depuis 1984, elle atteint chaque année 15 millions de dollars) se multiplieraient dans l'hypothèse d'une poursuite de la guerre civile et d'effusion de sang après la chute de Mengistu.

Les circonstances dramatiques de l'émigration des Falachas d'Éthiopie, dont environ 14 000 attendent à Addis-Abéba de pouvoir partir pour Israël, offrent à la Maison blanche une raison encore plus pressante d'intervenir. La Maison blanche commence à porter une plus grande attention à cette question, non seulement parce que le Congrès est alors préoccupé par l'attitude du régime de Mengistu qui échange des visas contre des armes, mais aussi en raison d'un appel personnel du Premier ministre israélien, Itzhak Shamir, au président Bush. Désireux d'éviter les conséquences politiques d'une détérioration de la sécurité des Falachas bloqués à Addis-Abéba, Bush dépêche comme émissaire personnel Boschwitz et rédige, à la suite de la fuite de Mengistu, une lettre au président intérimaire Tesfaye Gebre-Kidan lui demandant d'autoriser ce groupe à émigrer. Ces démarches, auxquelles s'ajoutent d'autres appels, aboutissent à l'organisation d'un pont aérien fortement médiatisé, au cours duquel, les 24 et 25 mai 1991, plus de 14 000

Falachas sont transférés en Israël contre le paiement de 35 millions de dollars pour la délivrance de « visas de sortie » (6).

Néanmoins, l'implication d'Israël dans les affaires éthiopiennes ne s'explique pas uniquement par la compassion éprouvée devant le sort des Falachas, mais plus fondamentalement par le soutien qu'Israël apporte traditionnellement à l'État éthiopien, soutien qui découle d'une stratégie visant à empêcher l'indépendance de l'Érythrée. Cette attitude s'explique par la conviction chez de nombreux responsables israéliens, surtout avant les années 90, qu'une Érythrée indépendante deviendrait un État pro-arabe (et anti-israélien) de plus, ce qui ferait de la Mer rouge un « lac arabe » hostile (7).

Pour sa part, le gouvernement Mengistu abandonne la rhétorique anti-israélienne, en raison de difficultés croissantes avec ses principaux protecteurs du bloc de l'Est en déclin. Après le retrait d'Éthiopie des soldats cubains et de conseillers est-allemands, l'Union soviétique informe Mengistu que l'accord militaire soviéto-éthiopien ne sera pas reconduit après 1990. En conséquence, Addis-Abéba cherche de nouveau à resserrer les liens avec les États-Unis et ses alliés dans la région, en premier lieu Israël. Ce rapprochement provoque une tension entre les États-Unis et Israël. En effet, la sous-commission des Affaires africaines de la Chambre des représentants exprime sa préoccupation à propos du transfert illégal de 100 bombes à fragmentation fournies par Israël, suivant une clause d'un accord secret destiné à assurer un flot ininterrompu de réfugiés falachas. Des membres influents du Congrès, comme Howard Wolpe, ancien chef de la sous-commission des Affaires africaines, déclarent que Mengistu se sert manifestement des Falachas comme de « pions » pour obliger Israël à lui fournir l'armement que l'Union soviétique ne veut plus lui accorder (8).

Une nouvelle ère de la vie politique éthiopienne commence en juillet 1991 avec la nomination des 87 membres d'un Conseil de représentants qui, entre autres fonctions, doit rédiger une nouvelle constitution et superviser une période transitoire de deux ans avant l'instauration de la démocratie. Comme étape de ce processus, l'Éthiopie tient le 21 juin 1992 les premières élections démocratiques de son histoire, au niveau du district et de la région, et prépare l'organisation d'élections prévues pour 1993. En dépit des critiques des observateurs internationaux, le Bureau Afrique du Département d'État déclare qu'elles correspondent à une expérience « his-

(6) Pour une discussion de cette opération et l'arrière-plan politique de l'émigration des Falachas, voir T. C. Wagaw, « The International Political Ramifications of Falasha Emigration », *Journal of Modern African Studies*, vol. 29, n° 4, 1991, pp. 557-582.

(7) Pour une bonne discussions du rôle d'Israël dans la Corne, se reporter à J. A. Lefebvre, *Arms for the Horn*, art. cit.

(8) Cité dans T. Hundley, « These Days, It's Ethiopian Jews Who Feel Passed Over », *Chicago Tribune*, 15 juillet 1990, sec. 1, p. 17.

torique » et « utile », et qu'elles peuvent constituer le point de départ d'un processus plus démocratique dans les années à venir (9).

La réaction américaine à la démocratisation en cours est instructive car elle met en évidence l'ébauche d'une nouvelle relation entre les États-Unis et l'Éthiopie. En fait, malgré la multiplication d'informations sur les affrontements entre le FDPRE (Front populaire démocratique révolutionnaire éthiopien) au pouvoir et le FLO (Front de libération oromo), le Bureau Afrique minimise les divergences entre les deux camps et s'efforce de se maintenir en position de médiateur dans la résolution des conflits ethniques en Éthiopie. Comme le souligne un diplomate du Bureau Afrique, cette politique ne devrait pas surprendre car, de tous les pays de la région, celui-ci est toujours considéré comme le « plus intéressant ». Parmi les raisons citées, mentionnons sa population élevée et son important potentiel économique, l'ancienneté de ses liens avec les États-Unis, l'aptitude de son administration, contrairement à d'autres en Afrique, à « faire son travail », une situation stratégique au bord de la Mer rouge, sa tradition chrétienne pouvant servir de rempart contre les mouvements fondamentalistes islamiques, et sa qualité d'hôte de l'OUA (10).

Somalie : l'intervention militaire à l'ère post-Siyaad Barre

Le renversement du régime de Siyaad Barre ne signifie pas la fin du conflit en Somalie. Plutôt que respecter l'accord du 2 octobre 1990 par lequel les principaux mouvements de guérilla ont promis de déterminer la forme du nouveau système politique, le CSU (Congrès de la Somalie unifiée), grâce au contrôle qu'il exerce sur la capitale, désigne unilatéralement un Hawiyé, Ali Mahdi Mohammed, président du pays. Convaincus que le nord continuerait à être opprimé par un gouvernement dominé par le sud, le MNS (Mouvement National Somalien) annonce le 17 mai 1991 que l'ancien territoire du Somaliland britannique fait sécession de l'union proclamée en 1960 et qu'il prend le nom de République du Somaliland. En outre, une sauvage lutte de pouvoir éclate à Mogadiscio, entre les forces loyales au président provisoire Mahdi, membre des Abgal, sous-clan des Hawiye, et celles dirigées par le général Mohammed Farah Aïdid, membre des Habr Gidir, autre sous-clan hawiye. En bref, une fois l'ennemi politique commun disparu, les dissensions traditionnelles entre clans, exacerbées par les méthodes de la dictature (« diviser pour régner ») Siyaad Barre, rend toute réconciliation nationale improbable.

(9) Cité dans S. McDonald, « Ethiopia : learning a Lesson » *Africa Report*, vol. 37, n° 5, 1992, p. 29.

(10) Entretien confidentiel.

A cause de la fin de la guerre froide, le Bureau Afrique du Département d'État préside à l'application d'une politique à deux volets qui tente de limiter au minimum l'implication des États-Unis dans ce qu'un FSO (*Officier Foreign Service*) (Fonctionnaire du Service diplomatique) décrit comme un « *bourbier clanique destiné à durer des années, voire des décennies* » (11). Tout d'abord, le Bureau Afrique fait valoir que les États-Unis doivent soutenir les efforts du secrétaire général Boutros Boutros-Ghali pour placer les Nations unies en première ligne d'une action multilatérale visant à répondre aux besoins humanitaires de la population somalienne. Cependant, le désir d'éviter toute implication dans la résolution, sur le plan politique, des conflits entre clans, est clairement indiqué par le vote américain, en date du 17 mars 1992, au Conseil de sécurité. En effet, ce vote n'intervient qu'une fois qu'un passage de la résolution appelant à une mission de maintien de la paix sous l'égide des Nations unies a été retiré. Un responsable du Département d'État a beau affirmer que les préoccupations du Congrès à propos de « l'augmentation écrasante des dépenses » occasionnées par les opérations de maintien de la paix ont été le principal facteur derrière ce refus, les Africains font remarquer le soutien décisif des États-Unis en faveur d'une mission de même nature en Yougoslavie et les accusent d'adopter, au détriment de l'Afrique, deux poids mesures (12).

Le second volet de la politique adoptée par le Bureau Afrique souligne que la Grande-Bretagne et surtout l'Italie doivent prendre l'initiative dans leurs anciennes colonies. Cette attitude politique se reflète dans la manière dont la résolution des conflits entre clans est conçue, mais également dans la controverse diplomatique soulevée par la sécession de la République du Somaliland. Comme l'indique par exemple sa participation aux discussions de la « réconciliation nationale » qui se sont déroulées à Djibouti en 1991, le Bureau Afrique s'abstient de toute déclaration allant au-delà des intentions de l'Italie ou de la Grande Bretagne ; il se prononce par conséquent en faveur du maintien de la république de Somalie sous la forme de juillet 1960. « *Nous traiterons en premier lieu avec un gouvernement formé légalement, à Mogadiscio, parce que c'est ce que les Européens, et surtout l'Italie, désirent* », explique un FSO du Bureau Afrique. « *Si nous devions un jour reconnaître l'indépendance du nord, le scénario le plus probable serait que Nord et Sud reconnaissent mutuellement la légitimité intérieure de leurs deux gouvernements respectifs et que cette décision soit entérinée par les diplomaties de l'Italie et de la Grande Bretagne* (13). ».

(11) Entretien confidentiel.

York Times, 18 mars 1992, p. A9.

(12) Cf. P. Lewis, « Security Council Weighs Role in Somali Civil War », *New*

(13) Entretien confidentiel.

Cette stratégie d'autolimitation du Bureau Afrique est légèrement modifiée le 14 août 1992, lorsque la Maison blanche annonce que le Pentagone va coordonner sous l'égide des Nations unies l'organisation d'un pont aérien destiné à acheminer des vivres afin d'endiguer l'extension de la famine dans le centre et le sud de la Somalie. Deux semaines plus tard, le 28 août, 500 soldats américains participent au premier vol, des avions de transports C-140 décollant de Mombassa, au Kenya, pour se rendre à plusieurs points de déchargement, en Somalie. L'autorisation donnée par la Maison blanche à cette opération suit de près un accord conclu entre les Nations unies et le général Aïdid (le chef de la milice du CSU qui contrôle alors les voies d'accès au port), ce qui permet ensuite le déploiement en septembre d'une force des Nations unies, composée de 500 soldats pakistanais, afin de protéger les secours alimentaires et les employés des organisations humanitaires travaillant à Mogadiscio. Ces forces sont déployées avec le soutien de quatre navires de guerre américains. La Maison blanche apporte également son soutien à une résolution du Conseil de sécurité autorisant le déploiement de 3 000 militaires supplémentaires dans d'autres régions de Somalie. Celui-ci est toutefois retardé par l'incapacité des Nations unies à conclure d'autres accords avec le général Aïdid ou les autres chefs de clans ou milices dans le centre et le sud de la Somalie.

Comme il devient de plus en plus évident que le Conseil de sécurité des Nations unies est incapable, par défaut d'autorité, d'empêcher l'aggravation des conflits entre clans et de la famine, le président Bush annonce le 4 décembre 1992, au cours d'une allocution télévisée en direct à l'adresse de l'opinion américaine, que des troupes américaines vont être envoyées en Somalie pour créer « un environnement sûr » propice à l'acheminement des secours alimentaires. Cinq jours plus tard, les premiers soldats américains débarquent à Mogadiscio et prennent le contrôle de l'aéroport et du port. Le débarquement militaire américain, qui porte le nom d'Opération « Rendre l'espoir », est réalisé aux termes de la résolution 794 du Conseil de sécurité des Nations unies. Dans les semaines qui suivent, plus de 36 000 soldats étrangers venus de 22 pays (dont approximativement 24 000 militaires américains) occupent plusieurs villes et localités dans le centre et le sud de la Somalie ; ils entreprennent l'ouverture des voies d'acheminement des vivres et la création de réseaux de distribution (14).

La décision de la Maison blanche d'envoyer des troupes en

(14) Pour un résumé de l'opération, se reporter à W. S. Clarke, *Somalia : Background Information for Operation Restore Hope 1992-1993*, Carlisle (PA), Department of National Security and Strategy, US Army

War College, Carlisle Barracks, décembre 1992. Pour une critique, voir J. Clark, « Debauché in Somalia », *Foreign Affairs*, vol. 72, n° 1, 1992/1993, pp. 109-123.

Somalie est significative car les bureaucrates de la sécurité nationale, auparavant, s'y étaient opposés. Ainsi, plusieurs FSO du Bureau Afrique du Département d'État avaient exprimé leur ferme opposition à l'intervention militaire ; ils se prononçaient, par contre, en faveur d'une démarche diplomatique plus active, celle-ci consistant à tenter de mettre fin aux dissensions entre clans et à faire pression sur le Conseil de sécurité des Nations unies, afin qu'il adoptât un rôle plus actif dans les opérations militaires si nécessaire. De même, le Pentagone et la CIA s'étaient initialement opposés à l'emploi de troupes américaines en Somalie. Selon une opinion représentative des analystes de la CIA sur la Corne de l'Afrique, Robert M. Gates, directeur du Renseignement, avait averti que l'anarchie était « si générale » et « les factions en lutte si bien implantées » que les États-Unis risquaient de devoir assumer la responsabilité du maintien de la stabilité en Somalie, et cela à long terme (15).

La raison primordiale de ce changement de politique réside dans la pression croissante que le Congrès et l'opinion publique exercent sur la Maison blanche afin qu'elle « fasse quelque chose » pour mettre un terme à la « pire catastrophe humanitaire de l'histoire » (16). En août 1992, près de neuf mois après le début de ce qui est considéré par certains observateurs comme des combats entre les fractions rivales du CSU, jusqu'à 1,5 million de personnes sur une population somalienne de 6 millions risquaient de mourir de faim, 300 000 Somaliens environ ayant déjà trouvé la mort, dont approximativement 25 % de tous les enfants âgés de moins de cinq ans. Comme l'information sur cette crise humanitaire à grande échelle augmente à partir de juillet 1992, particulièrement sous forme de reportages diffusés en direct par satellite et comportant des images d'enfants somaliens mourant de faim au cours des émissions du matin et du soir (17), les critiques portées contre l'inaction de l'Exécutif, d'origines diverses, sont prises plus au sérieux par la Maison blanche. Par exemple, celle-ci subit un « bombardement d'appels » de la part d'organisations humanitaires non gouvernementales, et d'éminents éditorialistes de la presse écrite. Dans le cas du Congrès, ces critiques atteignent leur apogée le 3 août 1992, lorsqu'une résolution bipartisane, présentée par les Sénateurs Paul Simon (démocrate de l'Illinois) et Nancy Kassebaum (républicaine du Kansas) et réclamant une réaction plus forte de la part de la Maison blanche, est votée massivement au Sénat, puis adop-

(15) Voir E. Sciolino, « Bush Offered Troops to Aid Somalis Despite CIA's Doubts », *New York Times*, 3 décembre 1992, p. A8.

(16) Cité dans J. Perlez, « Somali Warlord Agrees to Allow UN to Protect its relief

Supplies », *New York Times*, 13 août 1992, p. A1.

(17) Voir G. Goodman, « Somali Somalia : How much did TV Shape Policy ? », *New-York Times*, 8 décembre 1992, p. 84.

tée à la Chambre des représentants le 10 août. En fait, selon un sondage d'opinion publique commandé par le *New York Times* et CBS, et réalisé juste avant que ne débute l'opération « Rendre l'espoir », 81 % des Américains pensent que le président Bush « a eu raison d'envoyer des troupes en Somalie pour faire en sorte que l'aide alimentaire arrive aux gens là-bas », et 70 % pendant que l'envoi de troupes était nécessaire même « au risque de causer la perte de vies américaines, d'entraîner des coûts financiers et d'autres dangers » (18).

Des critiques ont suggéré que la proximité des élections présidentielles avaient également joué un rôle important dans la manière dont la Maison blanche a géré la crise somalienne. Selon ce point de vue, celle-ci n'a commencé à y prêter attention que lorsque les préoccupations du Congrès et de l'opinion publique ont menacé de faire de la Somalie un sujet de prédilection pendant la campagne présidentielle de 1992 ; la décision du Président d'annoncer le pont aérien humanitaire acheminant des vivres, la veille de l'ouverture de la convention nationale du Parti républicain, en août 1992, ne devait donc surprendre personne. Toutefois, la proximité des élections constitue aussi une contrainte politique de taille sur le Président. Bien que des responsables de l'administration nient avec vigueur que des préoccupations d'ordre politique, liées aux élections présidentielles à venir, aient influencé le calendrier des décisions politiques, ils admettent néanmoins que les conseillers de la campagne présidentielle « craignaient de voir le Président être accusé de ne s'intéresser qu'à la politique étrangère » et, donc, « l'avoir pressé avec force de prendre un profil plus bas sur toutes les questions extérieures », y compris la Somalie, « jusqu'après les élections ». Le hasard a voulu que la défaite électorale lève ces contraintes et permette au président Bush de lancer une vaste opération militaire vouée de toute évidence à se poursuivre après l'arrivée de la nouvelle administration Clinton. Pourtant les critiques font toujours valoir que le président Bush était moins intéressé par la Somalie que par le désir de figurer dans l'Histoire comme un Président qui avait terminé son mandat en « dirigeant résolu » et non en « politicien vaincu » (19).

Quelles que soient les raisons à la source de l'initiation de l'opération « Rendre l'espoir » cette action constitue un changement notable de la politique étrangère américaine, dans la Corne de l'Afrique en particulier, et en Afrique en général. L'arrivée des troupes américaines ne vise pas à venir en aide à un État vassal apprécié

(18) Voir P. Applebone, « Seared by Faces of Need, Americans Say, 'How Could We Not Do This?' », *New York Times*, 13 décembre 1992, p. A8.

(19) Cf. M. Wines, « Aides Say US Role in Somalia Gives Bush a Way to Exist in Glory », *New York Times*, 6 décembre 1992, p. A12.

ou à endiguer une agression communiste, réelle ou supposée, mais à garantir l'acheminement de secours alimentaires à une population sur le point de mourir de faim. Mais l'élaboration et la mise en œuvre de l'opération « Rendre l'espoir » révèlent également une caractéristique traditionnelle de la politique africaine des États-Unis : le désir de s'effacer devant d'autres puissances supposées être mieux à même de résoudre les problèmes de l'Afrique. En clair, l'administration Bush, au début, envisage une opération militaire de courte durée, dirigée par les États-Unis, qui, une fois atteint l'objectif humanitaire, doivent rapidement céder la place à des forces de maintien de la paix, sous commandement des Nations unies et responsables devant le Conseil de sécurité. Dans ce but, l'administration Bush autorise le 19 janvier 1993, un jour exactement avant la prise de fonctions du président Clinton, le retrait de Somalie — minime mais hautement symbolique — d'environ 550 soldats américains. Fait plus significatif encore, l'administration Bush déclare dès le début de l'intervention qu'elle veut rester à l'écart des affaires intérieures de la Somalie et qu'elle confie donc au Conseil de sécurité des Nations unies le soin de créer un nouveau système politique en Somalie.

La volonté de l'administration Bush de retirer rapidement ses troupes et de limiter son intervention dans la reconstruction politique de la Somalie provoque des frictions et des dissensions croissantes entre la Maison blanche et le Secrétaire général des Nations unies, Boutros Boutros-Ghali, qui appelle de ses vœux un rôle militaire nettement supérieur de la part des États-Unis. En fait, selon lui et d'autres critiques, les États-Unis sont impliqués, qu'ils le veulent ou non, dans la politique intérieure du pays dès lors que les premières troupes américaines ont posé le pied sur les plages de Mogadiscio. Surtout, l'objectif militaire consistant à s'assurer de l'acheminement des secours ne s'adresse qu'aux symptômes et non aux racines d'un mal plus sérieux, le conflit entre clans. Si celui-ci n'est pas résolu et si les troupes américaines sont prématurément retirées, avancent les critiques, on pourrait assister à la réapparition d'une crise analogue (ou pire) dans les années à venir. C'est pourquoi Boutros-Ghali critique sévèrement le premier retrait de troupes américaines ; par contre, certains responsables américains déplorent en retour que les Nations unies montrent de la mauvaise volonté à prendre leurs responsabilités, au premier chef, en matière de reconstruction politique de la Somalie.

Loin d'être résolue au moment du départ des affaires de l'administration Bush, le 20 janvier 1992, la crise somalienne oblige la nouvelle administration Clinton à tirer un bilan de l'opération « Rendre l'espoir » et à décider quand et comment les États-Unis doivent quitter la Somalie. Selon Robert B. Oakley, ancien ambassadeur en Somalie, de retour pour aider à la coordination de cette

opération, le désengagement ne sera ni aussi aisé, ni aussi rapide que le prévoyait l'administration Bush. Oakley entrevoit la nécessité de garder une présence à long terme de 20 000 militaires des Nations unies, dont environ 2 000 américains tenus en réserve en cas de besoin. Oakley recommande également la présence de 5 000 à 8 000 logisticiens américains. Bien que Oakley prévienne que les États-Unis ne sont pas prêts à jouer un rôle dans des questions non militaires, il reconnaît néanmoins que les États-Unis ne peuvent « tourner la tête » lorsqu'il s'agit de contribuer à restaurer une autorité en Somalie (20).

L'opinion publique représente une donnée importante, mais aléatoire, pour la présence militaire américaine. Par exemple, alors que les médias ignorent de plus en plus l'opération militaire américaine pour se tourner vers d'autres questions plus pressantes, comme le déficit budgétaire et l'escalade du conflit dans l'ex-Yougoslavie, l'administration Clinton pourrait éprouver des difficultés à maintenir l'intérêt et l'adhésion de l'opinion publique pour une présence américaine, même fortement réduite comme le préconise l'ambassadeur Oakley. Surtout, si l'histoire peut être d'un quelconque enseignement, on peut supposer que la baisse inéluctable de l'intérêt de l'opinion pour l'opération « Rendre l'espoir » garantit pratiquement que la Somalie sera de plus en plus délaissée par le président Clinton et que la conduite de la politique, en particulier au niveau des moyens nécessaires à la résolution du conflit, sera progressivement confiée aux spécialistes de l'Afrique travaillant dans les bureaux de la Sécurité nationale.

Djibouti et le Soudan : déférence devant la France et craintes d'un fondamentalisme islamique

Si la fin de la guerre froide a entraîné une évolution importante des rapports entre les États-Unis et l'Éthiopie ou la Somalie, la politique suivie à l'égard de Djibouti et du Soudan est caractérisée à la fois par la continuité et le changement. Dans le cas de Djibouti, la faible réaction de Washington devant l'aggravation du conflit entre le régime de Hassan Gouled Aptidon et ses oppositions, notamment le FRUD (Front pour la restauration de l'unité et la démocratie) à dominante afar, contribue à être déterminée par le désir de suivre les initiatives de la France dans son ancienne colonie. Le principe directeur du Bureau Afrique du Département d'État, l'organe chargé *de facto* d'élaborer la politique des États-

(20) Voir F. A. Kornegay, « Africa in the New World Order », *Africa Report*, vol. 38, n° 1, 1993, pp. 13-17.

Unis envers Djibouti, était de maintenir ce qu'il considère être une démarche correcte, au profil bas, qui consolide, en évitant de s'y substituer, les intérêts traditionnels de la France. Une grande attention est portée à la consultation avec les Français afin d'éviter des interventions qui risquent de paraître saper leur influence. En résumé, la continuité politique reste la norme en dépit de la fin de la guerre froide. C'est pourquoi Washington est resté, pour l'essentiel, silencieux au sujet du soutien de la France au régime du président Gouled après les élections truquées de décembre 1992, malgré le fait que nombre d'observateurs internationaux, notamment quelques FSOs du Bureau Afrique du Département d'État, se prononcent en faveur d'un retrait progressif de l'assistance française, doublé d'une politique active visant à isoler le gouvernement djiboutien, de telle sorte que le président Gouled cède le pouvoir à un régime de transition chargé de préparer des élections nationales réellement démocratiques (21).

Par contraste avec le profil bas adopté par les États-Unis devant les événements djiboutiens, le Soudan fait actuellement l'objet d'une phraséologie de plus en plus violente, notamment de la part de certains secteurs des organes de décision américains, au premier rang desquels figurent la sous-commission des Affaires africaines de la Chambre des représentants. Après la guerre froide, l'idée s'est développée au sein des organes de décision que les régimes fondamentalistes islamiques représentent une menace pour les intérêts américains sur le continent africain, en particulier dans la Corne de l'Afrique (22). De nombreux responsables notent en privé que l'éclatement de l'Union soviétique et le déclin du communisme ont créé un vide politique dans la Corne de l'Afrique, vide qui pourrait aisément être comblé par des formes « radicales » de fondamentalisme islamique, comme la version « chiite » adoptée par l'Iran. Dans une déclaration témoignant ce souci croissant, un haut responsable de l'administration Bush a noté que la « progression du fondamentalisme islamique » constituait « de loin pour les décideurs la tendance la plus préoccupante » (23). Dans une certaine mesure, la logique anticommuniste du « containment » (endiguement) de l'Union soviétique au cours de la guerre froide est peut-être sur le point d'être remplacée par une version anti-islamique spécialement dirigée contre les divers régimes fondamentalistes du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord.

Cette inquiétude croissante face au fondamentalisme islamique

(21) Pour une analyse, voir P. Schraeder, « Ethnic Politics in Djibouti : from « Eye of the Hurricane » to Boiling Cauldron », *African Affairs* (à paraître en 1993).

(22) Voir L.T. Kadar, « The «Green Peril» : Greating the Islamic fundamentalist

Threat » Cato Institute Policy Analysis, n° 177, 1992.

(23) Cité dans B. Crossette, « US Aide Calls Muslim Militants Concern to the World », *New York Times*, 1^{er} janvier 1992, p. A3.

est clairement perceptible dans la politique étrangère des États-Unis à l'égard du Soudan début 1992. Proche allié au cours des années 80, le président soudanais Ja'faar al-Nimeyri fut renversé en 1985 par un coup d'État, ce qui entraîna l'intensification de la guerre de guérilla menée dans le sud du pays par l'APLS (Armée populaire de libération du Soudan) et un second coup d'État en 1989 dirigé par le général Omar Hassan el-Beshir. Le nouveau régime est fortement encadré par le FNI (Front national islamique), un groupe fondamentaliste extrêmement bien organisé dirigé par le Docteur Hassan el-Tourabi. Le régime militaire soudanais s'attira les vifs reproches de l'administration Bush en raison de son application stricte de la charia (la loi islamique) et, surtout, pour avoir apparemment autorisé la création sur son sol de bases, financées par les Iraniens, qui, selon les analystes de la CIA, ont pour mission de former des militants islamistes aux actions de « terrorisme » à travers tout le continent africain (24). « Dès janvier 1992, des responsables américains disaient à des journalistes que le Soudan pouvait devenir une base d'exportation de la révolution islamique en Afrique », explique Raymond W. Copson, chercheur au département des affaires étrangères et de la sécurité nationale du Service de recherche du Congrès, « même si des spécialistes non gouvernementaux se demandaient si — à long terme — le Soudan, en difficulté, pouvait se montrer très utile pour la cause fondamentaliste » (25).

La fin de la guerre froide n'a pas produit de politique américaine cohérente vis-à-vis de la Corne de l'Afrique, politique aux termes de laquelle les divers secteurs des organes de décision américains seraient tous désireux de poursuivre des objectifs déterminés : œuvrer en faveur du pluralisme démocratique et de l'adhésion à des règles internationalement acceptées en matière de droits de l'homme. Par contre, elle a permis l'éclosion de toute une série de mesures qui sont inégalement appliquées, au cas par cas. Quant à la question du pluralisme démocratique, par exemple, la diplomatie américaine — hormis un soutien abstrait — n'a pas été cohérente : disposée à accepter des élections truquées en Éthiopie, elle refuse par contre de s'impliquer dans la reconstruction politique en Somalie. Dans le cas de Djibouti, la volonté de s'incliner devant les initiatives de la France l'a conduite à garder le silence au sujet d'élections entachées d'irrégularités. Enfin, au Soudan, la hantise du fondamentalisme islamique semble primer sur toute autre préoccupation de politique extérieure.

Il ne faut néanmoins pas en conclure que toutes les initiatives de politique étrangère prises par les États-Unis dans la Corne de l'Afrique ont eu un effet contre-productif. En fait, la diplomatie

(24) Entretien confidentiel.

Assistance Facts », *CRS Issue Brief*, 18 février

(25) R. W. Copson, « Sudan : Foreign

1992.

américaine en Éthiopie a contribué clairement à l'instauration d'un processus politique qui permit d'éviter le bain de sang comme en Somalie où l'opération « Rendre l'espoir » a réussi à empêcher l'aggravation de la famine et l'escalade des morts. Néanmoins, ces succès ne font pas oublier que Washington a besoin d'une stratégie politique cohérente qui soit également appliquée non seulement dans les pays de la Corne de l'Afrique, mais aussi sur l'ensemble du continent africain. La fin de la guerre froide a offert la chance inouïe de pouvoir vraiment œuvrer en faveur de la démocratie pluraliste et de l'adhésion à des règles en matière de droits de l'homme, exemptes du bagage idéologique propre à la rivalité est-ouest ; seul le temps pourra dire si l'administration Clinton, contrairement à ses prédécesseurs, est capable de la saisir.

Peter J. Schraeder
Département de Sciences Politiques
Université Loyola, Chicago