

LA POLITIQUE DES ETATS UNIS DANS L'AFRIQUE DES GRANDS LACS

par René Lemarchand

Abstract

In terms of US strategic interests the African Great Lakes region claims a very low order of priority, which also explains why, since the Rwanda genocide, public opinion shows so little interest in the region. Inter-agency bargaining between the State Department, the National Security Council and the Congress are the key determinants of the US policy.

The chapter argues that in the Central African region political stability is the overriding objective of US policies, and the promotion of democracy a secondary goal. Since the Sudan government is perceived as the greatest threat to regional stability, the main thrust of US policies has been to give maximum support to Khartoum's principal enemies in the region, Kagame's Rwanda and Museveni's Uganda. Both are seen as Washington's most reliable allies in its fight against international terrorism and Muslim fundamentalism (the two often seen as synonymous).

Despite the crimes against humanity committed by the RPA in Rwanda (as detailed, i.a., in the Gersony report) and in Eastern Congo, the US maintain a partnership with the Rwandan regime, which is, no doubt, partly based on the latter's 'genocide credit'. The security concerns of Rwanda are viewed as a matter of considerably greater importance than domestic reforms aimed at power-sharing. The article concludes that this policy option, instead of promoting stability, fosters long-term regional instability.

1. INTRODUCTION

Obnubilée par la menace terroriste de Khartoum, désespérée face à l'implosion du Congo et l'imbrication des luttes armées dans toute la région, sourde aux pressions des ONG internationales, la déroute de la politique américaine dans l'Afrique des Grands Lacs n'est guère discutable. Encore faut-il en comprendre les racines. Celles-ci sont multiples, s'inscrivant à la fois dans les changements survenus depuis la chute du mur de Berlin, dans l'histoire récente de chacun des pays de la région (Ouganda, Rwanda, Burundi et Congo), enfin dans les données intérieures de la politique étrangère américaine, au premier rang desquelles figure l'opinion publique, dont l'indifférence à l'égard de l'Afrique est à la mesure de son incompréhension. A cela s'ajoute, chez certains hauts responsables du Département d'Etat, une perception des affrontements qui déchirent cette région qui embraye mal sur la réalité.

Rien n'est plus révélateur de l'écart entre la vision clintonienne de l'Afrique et la complexité des conflits régionaux que les revers infligés à la stratégie de l'oncle Sam en 1998, année de tous les espoirs et des plus amères déceptions. La tournée du Président Clinton, en mars 1998 - destinée à rendre hommage «aux pays qui ont fait des progrès historiques» sur la voie de la libéralisation politique et économique - donnait une valeur symbolique à la montée en puissance des "nouveaux leaders africains", saluée à grand renfort médiatique dès l'été 1997. Déjà en décembre 1997, s'adressant aux membres de l'OAU à Addis, la Secrétaire d'Etat Madeleine Albright avait rendu un vibrant hommage à «leur engagement sur la voie de la démocratie et des réformes économiques»¹, leur donnant ainsi une crédibilité que renforçait leur passé de tombeurs de dictatures. Lors de sa visite éclair à Kampala et Kigali, trois mois plus tard, le Président Clinton renouvelait l'adoubement, en même temps qu'il battait sa coulpe pour n'avoir pas reconnu en temps opportun le génocide rwandais (mais sans pour autant répudier la directive présidentielle du 5 mai 1994 (*Presidential Decision Directive 25*) qui jusqu'à présent impose de très rigides limites à l'envoi de troupes pour des opérations de maintien de la paix).

L'illusion fut de courte durée. En mai 1998 l'Eritrée et l'Ethiopie entraient en guerre; le 2 août la rébellion anti-Kabiliste éclatait, soutenue par le Rwanda et l'Ouganda; quelques jours plus tard c'est l'embrasement de toute l'Afrique Centrale, avec l'entrée des troupes angolaises, zimbabwéennes et namibiennes dans le camp de Kabila, tandis que dans l'est du pays de sanglants affrontements mettent aux prises l'armée rwandaise avec le mascaret des groupuscules armés du Rwanda, du Burundi et du Kivu.

A la question posée par Jean-François Bayart - «l'année 1998 ne sonne-t-elle pas le glas du patronage américain sur la zone (de l'Afrique Centrale)?»² - on serait tenté de répondre par l'affirmative, n'était-ce que ce patronage reste ciblé en priorité sur le Rwanda et l'Ouganda, et que celui-ci reste la donnée fondamentale de la politique régionale des Etats Unis. L'échec de cette politique traduit l'erreur d'un choix stratégique qui tend à privilégier l'ethnocratie rwandaise tout en fermant les yeux sur ses multiples violations des droits de l'homme, au dedans comme au dehors du Rwanda, ainsi que sur son ingérence économique,

¹ ALBRIGHT, M.K., *Remarks at the Organization of African Unity. Economic Commission for Africa. Addis Ababa. December 9, 1997*, Office of the Spokesman, US Department of State. Voir également LEMARCHAND, R., "US Policies in the Great Lakes: A Critical Perspective", *Issue*, Vol.26, No.1, 1998, p.41.

² BAYART, J-F., "La guerre en Afrique: dépérissement ou formation de l'Etat?", *Esprit*, novembre 1998, p. 67.

politique et militaire dans la crise congolaise. Vis-à-vis du Rwanda, comme de l'Ouganda, cette relation de patronage - à la différence des relations de clientèle du Rwanda ancien - est affranchie de toute conditionalité.

Nous reviendrons sur cet enlèvement par client interposé dans un moment. Que dire de "l'hégémonie américaine" au regard du fiasco de sa politique dans les Grands Lacs?³ Sans doute est-il trop facile de réduire le rôle des Etats Unis à celui d'une superpuissance hégémonique. Comme le suggère Samuel Huntington, le monde bipolaire de la guerre froide n'a pas cédé la place à un univers unipolaire, mais à un modèle "étrangement hybride", un système "uni-multipolaire" d'une plus grande complexité⁴. De toute évidence les velleités hégémoniques du supergrand ne sont pas sans rencontrer de multiples contraintes, nées des oppositions qu'elles suscitent auprès des puissances secondaires. Il n'est que de constater les limites de cette prétendue hégémonie à propos de questions aussi diverses que la prolifération des armes nucléaires, les droits de l'homme, les accords commerciaux, et à l'égard de pays tels que Cuba, l'Iran ou l'Iraq. En ce qui concerne la région des Grands Lacs c'est moins l'échec d'une volonté hégémonique qui est en cause que le désintérêt de Washington vis-à-vis d'une région qui a cessé de figurer au premier rang de ses préoccupations stratégiques.

2. LA NOUVELLE DONNE DE L'APRÈS GUERRE FROIDE

Ce désintérêt n'est pas l'effet du hasard. Avec la chute du mur de Berlin les enjeux stratégiques de la guerre froide ont disparus du continent. Au péril rouge a succédé le péril vert, celui de l'intégrisme musulman, et, en premier lieu, le terrorisme soudanais.

Rien n'est plus instructif des changements intervenus depuis 1989 que le contraste entre l'attention soutenue prêtée par Washington à la première crise du Congo, au début des années soixante, et l'indifférence qui entoure la crise actuelle. Est-il besoin de rappeler qu'en raison de sa position stratégique et de ses immenses ressources minères, le Congo fut pendant trente ans le partenaire privilégié des Etats Unis dans leur croisade contre les menées soviétiques en Afrique? Après que fut réglé le sort de Lumumba, vecteur des forces du mal, c'est la rébellion de l'est du Congo (1964-65) qui mobilise les efforts conjoints du

³ Sur ce thème voir VERHAEGEN, B., "Du Congo 1964 au Zaïre 1997: Similitudes et Divergences", *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 1996-1997*, Paris, L'Harmattan, 1997, p.205.

⁴ HUNTINGTON, S., "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, Vol.78, No.2, March-April 1999, p. 36.

Département d'Etat de la CIA pour mettre fin à une tentative de déstabilisation que certains prétendent orchestrée par Cuba, sous l'oeil bienveillant de l'Union Soviétique. Tout comme les quelques douzaines de réfugiés Tutsi du Rwanda qui donnent leur appui à l'insurrection, Laurent Kabila, cheville ouvrière du Conseil National de Libération (CNL) dans le sud-Kivu et le nord-Katanga, incarne les menaces d'un afro-marxisme téléguidé par Moscou. Trois décennies plus tard le même Kabila, fort du soutien de Kigali, figure parmi les candidats au "*new leadership*" de l'Afrique, alors que Mobutu, privé de son auréole de défenseur du monde libre, est l'homme à abattre. Tandis que Washington s'efforce d'amortir sa chute dans l'intérêt d'une transition en douceur, et que la France s'efforce de la prévenir, en fin de compte c'est Kabila et ses alliés qui dictent les termes de leur prise de pouvoir, ne laissant à Mobutu que le choix d'une sortie en catastrophe⁵.

Le rôle négligeable joué par Washington durant la transition se confirme également au cours des mois qui suivent. Au refus de Kabila de libéraliser son régime -- de reconnaître les revendications de l'opposition et de la société civile, et de jeter les bases institutionnelles d'une transition démocratique -- les Etats Unis réagissent avec une étonnante timidité⁶. Non moins surprenante est l'indulgence de l'Ambassadeur des Etats Unis à Kinshasa devant les multiples obstacles soulevés par Kabila pour entraver l'enquête de la mission des Nations Unies sur les massacres de réfugiés. De toute évidence les enjeux sont trop modestes pour justifier un effort diplomatique soutenu, nonobstant la ruée des hommes d'affaires américains sur les ressources minières du pays.

Bien plus que le Congo, c'est le Soudan - perçu comme un nid de terroristes à la solde de l'Etat islamique⁷ - qui est au centre des préoccupations de Washington. A preuve, cette résolution du Sénat, en avril 1993, condamnant vigoureusement le nettoyage ethnique des populations Nuba de la province du Kordofan, et recommandant la suspension des prêts de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International au régime de Khartoum. La fermeture de l'ambassade des Etats Unis en février 1996 exprime formellement le raidissement des relations entre Khartoum et Washington. En décembre 1997, lors de sa visite à Kampala, Madeleine Albright se fait un point d'honneur de rencontrer un groupe

⁵ Sur le bras de fer entre Paris et Washington au cours des semaines qui ont précédé la chute de Mobutu, voir l'excellente analyse de SMITH, S., "Paris vs. Washington", in *Limes/Revue Française de Géopolitique, Afrique, La fin du Bas Empire*, Gallimard, 1997, pp. 53-66.

⁶ Voir ROSENBLUM, P., «Kabila's Congo», *Current History*, Vol. 97, No. 619 (May 1998), pp. 193-199.

⁷ Pour une interprétation beaucoup plus nuancée, voir WEINER, T., "US hard put to find proof Bin Laden directed attacks", *New York Times*, April 13, 1999.

d'opposants soudanais, et accuse ouvertement Khartoum d'attiser la guerre civile. Le point de non retour est atteint en juillet 1998: convaincue de la participation du pouvoir islamique à l'attentat contre l'ambassade des Etats Unis à Nairobi, Washington réagit par la destruction à Khartoum d'une infrastructure prétendument utilisée pour la production d'explosifs (ce que les autorités soudanaises contestent véhémentement, accusant les Etats Unis d'avoir détruit une usine pharmaceutique).

Cette grille de lecture "terroriste" nous permet de mieux comprendre la nature des alliances nouées avec Kampala et Kigali. Leur logique s'inscrit dans l'adage "les ennemis de nos ennemis sont nos amis; les amis de nos ennemis sont nos ennemis" - lequel constitue aussi la règle d'or des rivalités et des alliances inter-africaines. En tant qu'ennemi prioritaire du Soudan, et parmi les meilleurs élèves du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque Mondiale, l'Ouganda attire inévitablement les sympathies - et l'assistance économique et financière - de Washington; en tant qu'allié de l'Ouganda dans sa lutte contre le "terrorisme" Hutu le Rwanda est doublement vertueux: ami de notre ami et ennemi de notre ennemi. Ainsi se dessine une vision stratégique où les dynamismes propres à l'histoire et à la politique de la région s'estompent au profit d'un calcul diplomatique qui repose essentiellement sur les rapports de force.

La lutte contre le terrorisme n'est qu'un des facteurs qui définissent l'intérêt national des Etats Unis. Celui-ci est également fonction des coûts de l'action humanitaire par rapport aux bénéfices moraux escomptés sur le plan intérieur et international. C'est dans cette perspective que doivent se comprendre les répercussions du fiasco de l'intervention humanitaire en Somalie: avant de donner son plein soutien au gouvernement de Paul Kagame, c'est l'ombre de la Somalie qui explique les atermoiements de Washington alors que le génocide atteint les sommets de l'horreur.

3. LE PRECEDENT SOMALIEN

Les faux-fuyants de la politique américaine au Rwanda ne cessent de surprendre. Alors que les massacres faisaient des centaines de victimes à travers tout le pays, l'administration Clinton contestait l'existence même d'un génocide. Il faudra attendre le 10 juin 1994, lorsque l'hécatombe avait déjà fait son oeuvre, pour que le Secrétaire d'Etat Warren Christopher admette l'usage du terme à contre-cœur.

La clé de l'énigme nous est fournie par l'échec de l'engagement militaro-

humanitaire des Etats Unis en Somalie. Au début, rappelons-le, l'intervention américaine avait un caractère strictement humanitaire, même si, dans le cadre de l'Opération des Nations Unies en Somalie (Unosom II), le Conseil de Sécurité avait autorisé l'usage de la force au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Après l'attaque d'un contingent de l'Unosom par les milices du Général Mohammed Farah Aidid, en juin 1993, le désarmement de ces milices était devenu inévitable. On connaît la suite des événements: le 3 octobre un affrontement sanglant entre les milices du Général Aidid et les forces des Nations Unies se solda par la mort de 18 soldats américains, 90 soldats malaysiens, pakistanais et américains gravement blessés, et des centaines de somaliens tués ou blessés. L'effet de choc provoqué par les images télévisées des atrocités commises par les milices ne laissait à Washington d'autre choix que de retirer ses troupes, mettant ainsi fin à la mission de l'Unosom⁸.

Traumatisés par l'affaire de Somalie les Etats Unis n'eurent d'autre souci que de se soustraire à toute action préventive au Rwanda, dussent-ils à cet effet nier l'évidence du génocide. Grâce à de subtiles distinctions entre "actes génocidaires" et "génocide", ceux-là apparemment moins meurtriers que celui-ci, ils s'exonéraient ainsi de l'obligation que leur imposait le droit international d'intervenir pour faire cesser les tueries.

Non contents de se retrancher derrière des arguties, le 21 avril Washington donnait son plein accord à la décision du Conseil de Sécurité d'opérer le retrait du gros des forces de la mission des Nations Unies au Rwanda (Minuar), ne laissant sur place qu'un contingent symbolique de 290 hommes⁹. Alors que les massacres atteignaient le paroxysme de l'horreur, l'Amérique clintonienne détournait le regard.

Cette politique de non-engagement trouva son point d'orgue dans la directive présidentielle de mai 1994 (*Presidential Decision Directive 25*): tout en reconnaissant que «des opérations multilatérales offrent parfois le meilleur moyen de prévenir, contenir ou résoudre les conflits», l'engagement des Etats Unis devait tenir compte de «l'existence d'une menace significative à la paix et la sécurité internationale, des objectifs de l'intervention et des moyens mis en oeuvre

⁸ Pour une discussion plus détaillée de l'affaire somalienne, voir ROTHCHILD, D., "The Impact of US Disengagement on African Intra-State Conflict Resolution", ROTHCHILD, D., and HARBESON, J., *Africa and World Politics* (à paraître, Westview Press, Boulder).

⁹ Ceci est à rapprocher des démarches entreprises par Washington en février 1994 pour dissuader Willy Claes, ministre belge des affaires étrangères, d'introduire une demande auprès de Boutros Boutros Ghali afin d'élargir le mandat et le champ d'opérations de la Mission des Nations Unies au Rwanda. Voir KUPERMAN, A., "The Rwanda Failure", *Washington Post*, December 29, 1998.

pour l'accomplir»¹⁰. Le Rwanda, de toute évidence, ne répondait à aucun de ces critères.

Ce n'est qu'en mars 1998, lors de sa visite-éclair a Kigali, que Clinton admittra publiquement son "erreur" pour en demander l'absolution. Son pardon lui fut accordé avec d'autant plus d'empressement que son soutien à l'homme fort de Kigali était désormais inconditionnel. L'hommage du Président Clinton en est la preuve: «*Vous avez démontré*», dit-il, «*une grande vision dans les efforts que vous avez déployés pour créer une seule nation, dans laquelle les citoyens peuvent vivre en liberté et en sécurité... L'Amérique est avec vous!*»¹¹.

4. LE POIDS DES FANTASMES

Le Rwanda pays uni, symbole de liberté et de sécurité pour tous ses citoyens? L'image, si séduisante soit-elle, ne résiste pas à l'examen; or c'est précisément cette vision qui a façonné la politique américaine vis-à-vis du Rwanda, donnant ainsi à Kagame un blanc-seing pour incarcérer quelques 130,000 Hutu suspects d'avoir participé au génocide, détruire les camps de réfugiés Hutu dans l'est du Congo, massacrer des dizaines de milliers de fugitifs aux alentours de Kisangani et Mbandaka, et donner à Kabila, en 1996, l'appui nécessaire, pour après lui casser les ailes en manipulant une rébellion qui sert les intérêts sécuritaires et économiques de Kigali et de Kampala et non ceux des Congolais.

Si l'engouement américain pour Kagame relève d'une illusion quant à la nature de son projet politique, Washington, disons-le tout de suite, n'a pas l'apanage des fantasmes. Rappelons pour mémoire l'obsession de la France à propos du "complot anglo-saxon" ourdi de connivence avec le Front Patriotique Rwandais (FPR), ce qu'Antoine Glaser et Stephen Smith appellent "le complexe de Fashoda"¹². Voir dans le drame du Rwanda l'extension d'une rivalité franco-américaine n'a guère de sens. En revanche, il ne fait aucun doute que les désaccords et crispations qui ont marqué les relations entre Paris et Washington

¹⁰ ROTHCHILD, D., *op.cit.*; voir aussi BURKHALTER, H., "A Preventable Horror?", *Africa Report*, November-December 1994, p.19.

¹¹ MITCHELL, M., "Clinton fiddles, while Africa burns", *The Wall Street Journal*, January 14, 1999.

¹² GLASER, A., et SMITH, S., *L'Afrique sans Africains: Le rêve blanc du continent noir*, Stock, 1994, p. 176; voir également PRUNIER, G., *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*, Columbia University Press, 1995 et HULIARAS, A., "The 'Anglo-Saxon Conspiracy': French Perceptions of the Great Lakes Crisis", *Journal of Modern African Studies*, Vol.36, No.4, 1998, pp. 593-611.

dans les mois qui ont suivi le génocide, traduisent un sentiment d'exaspération réciproque. A ceci le fantasme du complot anglo-saxon n'est pas étranger.

Avec l'opération Turquoise de juin-juillet 1994, c'est le complot de l'Elysée que dénonce le FPR. Autorisée par une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU, Turquoise était en réalité une opération essentiellement humanitaire, mais non exempte d'un fort relent de "relations publiques". L'objectif, rappelons-le, était de créer une zone de sécurité dans le sud-ouest du Rwanda, en dehors du champ des opérations militaires en cours dans le reste du pays. Que des dizaines de milliers de vies humaines, Hutu et Tutsi, aient été sauvées grâce à l'intervention française ne fait guère de doute¹³. Pour le FPR, en revanche, l'opération était manifestement destinée à exfiltrer les criminels Hutu et à retarder l'avance de ses troupes dans cette partie du Rwanda. L'hypothèse du complot ne faisait aucun doute, se situant dans le droit fil de la politique française de soutien au régime Habyarimana. Bien que Washington n'ait jamais souscrit à la thèse du complot, l'intervention française a néanmoins entretenu une certaine suspicion quant à l'objectif ultime de l'opération. En effet, c'est à l'abri du bouclier de Turquoise que nombre de génocidaires et membres des Forces Armées Rwandaises (FAR) quittèrent le Rwanda pour se réfugier au Congo. Reste à savoir si le même résultat n'aurait pas été atteint sans la présence militaire de la France dans la région.

C'est au niveau de l'information – ou, plus précisément, de la non-information ou désinformation -- que l'engagement des Etats Unis au côté de Kagame a été le plus lourd de conséquences. Il semble en effet que ce soit en partie à la suite des pressions de Washington, en tout cas avec son assentiment, que le rapport Gersony, conformément aux souhaits du Secrétaire General des Nations Unies, cessa d'exister. Ce rapport, rédigé par un consultant du Haut Commissariat pour les Réfugiés en septembre 1994, faisait état des massacres

¹³ Témoignant devant la mission parlementaire française sur le Rwanda, Herman Cohen, conseiller pour les affaires africaines auprès du secrétaire d'état américain aux affaires étrangères, déclarait le 7 juillet 1998 que «*l'opération Turquoise avait été le seul effort entrepris pour sauver la vie de Tutsis, et il a chiffré entre 20.000 ou 40.000 le nombre de Tutsis ainsi épargnés grâce à la France*». Assemblée Nationale, *Enquête sur la tragédie rwandaise (1990-94)*, Tome III, Auditions, Volume 2, p. 327. Par contre, le journaliste Philip Gourevitch, dont l'admiration pour Kagame est de notoriété publique, résume parfaitement bien le jugement des autorités de Kigali lorsqu'il écrit: «*The French had come to protect their Hutu allies. The mission's signal achievement was to permit the slaughter of Tutsi to continue in much of the country for an extra month or two, and to rescue safe passage for the genocidal command to cross, with a lot of its weaponry into Zaire*». GOUREVITCH, P., "Letter from the Congo: Continental Shift", *The New Yorker*, August 4, 1994, p. 54.

commis par le Front Patriotique Rwandais (FPR) dans plusieurs préfectures, notamment à Butare et Kibungo: d'avril à août 1994, selon Gersony, entre 25,000 et 45,000 personnes furent tuées par les troupes de Kagame. Devant l'embarras que de pareilles révélations auraient causé aux agences onusiennes, sans parler du discrédit jeté sur les nouvelles autorités de Kigali, le rapport Gersony fut rapidement retiré du domaine public, et ceci avec le plein accord de Timothy Wirth, sous-secrétaire d'état aux affaires globales dans le Département d'Etat. Dès lors, pour reprendre la formule sans équivoque du délégué auprès du Haut Commissariat pour les Réfugiés: «*Le rapport Gersony n'existe pas*»¹⁴.

Cette manipulation de l'information à des fins politiques allait également se vérifier au cours de la crise d'octobre-novembre 1996. Comme on le sait, les attaques menées par l'Armée Patriotique Rwandaise (APR) contre les camps de réfugiés provoquèrent un retour massif de réfugiés vers le Rwanda. Leur nombre, cependant, est matière à spéculation, vu qu'aucun décompte sérieux n'a été effectué. Le chiffre - parfaitement fantaisiste - de 700.000 cité par les autorités de Kigali, fut néanmoins repris par l'ambassade des Etats Unis comme parole d'évangile, sans aucun souci de vérification¹⁵. De ce chiffre magique deux conséquences majeures s'ensuivirent. D'une part il permit à Washington de mettre fin à l'idée, lancée par la France et approuvée par les Nations Unies, de la mise en place d'une force d'interposition multinationale pour protéger les réfugiés de l'est du Congo - et du même coup briser la tentative de récupération du régime Mobutu par la France, ce qui eut singulièrement compliqué la marche de Laurent Kabila sur Kinshasa - et, d'autre part, de passer au compte des profits et pertes les quelques 300.000 rescapés restés au Congo, ceux-ci figurant désormais dans la catégorie des génocidaires, la preuve de leur culpabilité étant inscrite dans leur refus de rentrer au pays.

¹⁴ Pour un commentaire détaillé du rapport Gersony, voir l'excellente analyse de DES FORGES, A. pour Human Rights Watch, *Leave None to Tell the Story*, Human Rights Watch, International Federation of Human Rights, Washington, Paris, 1999, p.726.

¹⁵ De toute évidence, la bataille des chiffres n'a pas éclairé le débat. Dans son rapport de mars 1999 pour le *Forum on Early Warning and Early Response*, Howard Adelman se livre à une comptabilité ahurissante, aboutissant à la conclusion que le nombre de réfugiés (et non de génocidaires) restés au Congo se situe entre zéro et 164.000! Pour arriver à ce résultat l'auteur prend pour point de départ le chiffre global de 910. 000 réfugiés dans l'est du Congo, dont 646,000 prirent le chemin du retour. Des 264.000 restés au Congo il retranche 140.000 Barundi et 100.000 à 260.000 génocidaires. Aucune des ces estimations n'est vérifiable. Tout comme le chiffre de 260.000 génocidaires, celui de 646.000 «*returnees*» est sans fondement. Selon un officiel de la Lutheran World Federation présent au Rwanda, dont nous ne pouvons révéler l'identité, aucune NGO n'a pu faire un décompte complet du nombre de réfugiés qui traversèrent la frontière (ADELMAN, H., *Report to Forum on Early Warning and Early Response*, London, March 1999).

Toujours à propos de la bataille des chiffres, notons que certaines sources humanitaires font un tableau particulièrement sombre du calvaire des réfugiés dans l'est du Congo. Sans que leurs chiffres puissent être vérifiés, celles-ci estiment à 400.000, un demi million au maximum, le nombre de réfugiés ayant pris le chemin du retour. Environ 500.000, réfugiés et génocidaires confondus, s'enfuirent dans la brousse congolaise, dont la moitié environ périrent de faim, d'épuisement et de maladie. Comme le souligne Filip Reyntjens, selon les estimations du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés, Human Rights Watch et Médecins sans Frontières, environ 200.000 d'entre eux auraient été massacrés par les unités de l'APR - assistées par les "auxiliaires" de Laurent Kabila¹⁶.

Confrontés à des massacres particulièrement odieux, le silence des Etats Unis pourrait surprendre s'il ne s'était avéré que la destruction des camps de réfugiés avait été entreprise avec le feu vert de Washington, et qu'au moment des massacres l'APR bénéficiait déjà d'une aide militaire du Pentagone. Officiellement, à partir de 1995 l'assistance militaire américaine au Rwanda se limite à trois volets principaux: instruction et formation -- International Military Education and Training (IMET); opérations de déminage -- Humanitarian Demining (HD); et exercices et formation conjoints -- Joint Combined Exercise Training (JCET). Ce dernier programme, mis en place au début 1998 avec l'assistance de dix officiers des Special Forces venus de Fort Bragg avec mission de former des officiers rwandais, fut terminé en août de la même année, immédiatement après l'éclatement de la rébellion. Les deux autres sont toujours opérationnels, mais n'impliquent pas l'envoi d'armements. Reste à savoir dans quelle mesure le Rwanda ne bénéficie pas en partie de l'équipement fourni à l'Ouganda au titre de l'African Crisis Response Initiative (ACRI) -- programme destiné à renforcer les capacités militaires de l'armée ougandaise dans les opérations de maintien de la paix. On peut également s'interroger sur l'existence et la nature d'un appui non-officiel. Comme l'observe Stephen Smith, *«il reste à établir jusqu'où, une fois la rébellion lancée, le soutien militaire américain est allé. Des témoignages crédibles accréditent la présence de 'conseillers', un appui logistique aérien et la mise à disposition d'une balise satellitaire à Goma. Cette aide secrète, dissimulée au Congrès américain, est à mettre en parallèle avec ce que la France avait fait, ou laissé faire, aux côtés de l'ex-président rwandais Habyalimana jusqu'à la veille du génocide de 1994. Dans les deux cas le débat*

¹⁶ REYNTJENS, F., "A Dubious Discourse on Rwanda", *African Affairs*, Vol.98, No.1, 1999, p.121.

sur l'étendue des 'complicités' est ouvert».¹⁷

Pour Washington, en tout cas, à l'encontre des réfugiés Hutu - globalement perçus comme fauteurs d'instabilité¹⁸ - l'homme fort de Kigali incarne la stabilité et le génie stratégique. A l'exception de Nelson Mandela, aucun chef d'état africain ne jouit d'une popularité comparable à celle de Kagame auprès du Département d'Etat et – surtout - du Pentagone. On comprend mieux l'indulgence de ceux-ci devant ses écarts de conduite. En particulier, l'attitude pour le moins indécise de l'envoyé de Bill Clinton à Kinshasa, Bill Richardson, devant les multiples difficultés soulevées par Kabila pour entraver l'enquête de la mission des Nations Unies sur les massacres de réfugiés Hutu au Congo: assumer une position de fermeté sur un sujet aussi brûlant, c'est aller à l'encontre des intérêts de Kigali; permettre à la mission des Nations Unies d'enquêter sur les crimes contre l'humanité commis par l'APR, c'est jeter le discrédit sur Kagame, et remettre en question le bien-fondé de l'appui des Etats Unis au Rwanda. Si l'enquête des Nations Unies devait à ce point brouiller les cartes qu'on ne put distinguer les bons des méchants, les "good guys" des "bad guys", quel serait désormais l'axe de référence de la politique américaine?

5. LA RESPONSABILITÉ DES DÉCIDEURS

En Afrique comme ailleurs la politique étrangère des Etats Unis est la résultante d'un processus d'interaction et de marchandage ("*inter-agency bargaining*") entre plusieurs catégories d'acteurs, principalement le Département d'Etat, le Conseil National de Sécurité (CNS), le Congrès et les groupes de pression¹⁹, mais les jeux d'influence se situent également à l'intérieur de chacune

¹⁷ SMITH, S., *op. cit.*, p.64.

¹⁸ L'expression est de FRITSCHER, F., "Le nouveau désordre africain", *Le Monde*, 16 décembre 1998, p. 12.

¹⁹ Il convient de noter le rôle décisif joué par le US Committee for Refugees dans le peaufinage de l'image de marque de Kagame; tout le crédit en revient à son directeur, Roger P. Winter, dont la sympathie pour le régime Kagame est à la limite de l'adulation. Déjà en août 1992, lors de la visite de Paul Kagame à Washington, Roger Winter usa de son influence pour lui faciliter les contacts avec certains responsables du Département d'Etat et organiser des conférences pour un public soigneusement trié sur le volet. Au cours de la guerre civile celui-ci effectua plusieurs visites dans les «zones libérées» sous les auspices du FPR. Depuis lors, l'argument clef de Roger Winter (repris par un certain nombre de décideurs américains) est que devant les innombrables défis au quel le nouveau gouvernement doit faire face il est impératif de ne pas davantage compliquer sa tâche en attirant l'attention sur ses défaillances au niveau des violations des droits de l'homme et des libertés.

de ces composantes. Le poids de l'opinion publique, relayé par le Congrès, est sans doute l'élément déterminant de l'attention, ou de l'inattention, accordée aux événements qui sollicitent les décideurs. Or en ce qui concerne la crise rwandaise ce facteur n'a joué pratiquement aucun rôle. Ceci est vrai aussi du Black Caucus au sein de Congrès. Non que l'effet de choc du génocide n'ait été profondément ressenti à travers les images des chaînes de télévision; ce qui doit être souligné c'est le sentiment d'impuissance et de désarroi de l'opinion publique devant l'horreur, et l'étrangeté du pays où se situait le drame. Parmi les américains conscients de l'existence d'un pays nommé Rwanda, très peu en effet étaient en mesure de comprendre les causes de son agonie, encore moins de raisonner intelligemment sur les moyens d'y remédier. De leur côté, hantés par le scénario somalien, le Congrès et de Département d'Etat apparaissent comme les observateurs passifs d'une crise dans la quelle ils refusent de s'impliquer.

Jusqu'en 1997, l'effacement du Département d'Etat a donné le champ libre au CNS et, dans une moindre mesure, aux envoyés spéciaux de la Maison Blanche, le premier assumant un rôle majeur dans la gestion de la crise rwandaise. Il semble que Dick Clarke, directeur pour les affaires globales ("*senior director for global affairs*") au CNS porte une grande part de responsabilité pour le retrait des contingents de la Minuar en avril 1994, responsabilité largement partagée par Susan Rice, alors chargée du département des opérations de maintien de la paix²⁰. Jusqu'à sa nomination au poste de secrétaire d'état adjoint pour les affaires africaines en mai 1997, Susan Rice, l'une des voix les plus écoutées au sein du CNS, s'opposa de la façon la plus ferme à toute suggestion d'une intervention américaine au Rwanda, ce qui, selon certains, pourrait expliquer par la suite ses efforts pour se dédouaner, en défendant bec et ongles la politique de soutien de l'administration Clinton au gouvernement Kagame. Promue en mars 1995 au poste de directeur pour les affaires africaines au CNS, son appui inconditionnel aux autorités de Kigali et de Kampala reste jusqu'à présent la ligne directrice de la politique américaine.

Jeune et brillante afro-américaine, bardée de diplômes (BA de Stanford, maîtrise et doctorat d'Oxford), Rhodes scholar, son dynamisme tranche singulièrement avec le style «vieille école» de son prédécesseur aux affaires africaines, George E. Moose.²¹ Certains cependant n'hésitent pas à reconnaître son manque de familiarité avec les données les plus élémentaires de l'histoire et de la politique de la région. D'où, dit-on, son penchant à prêter une oreille trop

²⁰ Voir BURKHALTER, H., *op. cit.*, p. 19.

²¹ SMYTH, F., "A New Game: The Clinton Administration on Africa", *World Policy Journal*, Vol.15, No. 2, Summer 1998, p.83.

confiante aux vues exprimées par le personnel diplomatique en poste dans la région. Que les sympathies du premier secrétaire de l'ambassade à Kigali, Peter Whaley, à l'égard du régime Kagame aient pesé lourdement sur les options stratégiques de Washington, tout comme celles de l'attaché militaire, Rick Orth, auprès du Pentagone, est de notoriété publique. Le rôle joué par les envoyés spéciaux est plus ambigu. Ceux-ci n'ont eu pratiquement aucun droit de regard sur la politique américaine au Rwanda, et leur intervention au Burundi et au Congo semble s'être limitée à de discrètes et généralement infructueuses médiations. Celle de Jessie Jackson auprès de Kabila, en 1997, destinée à ouvrir la voie à une libéralisation du régime, fut un échec retentissant; ceci est également vrai de la démarche de Bill Richardson auprès de Kabila pour l'implorer de donner le feu vert à la mission d'enquête des Nations Unies.

L'importance très relative donnée à une approche régionale par les décideurs officiels offre un contraste frappant avec les efforts déployés par les acteurs privés. Notons à ce propos l'initiative de l'ex-président Jimmy Carter pour organiser le sommet du Caire en novembre 1995, et celui de Tunis en mars 1996, l'un et l'autre réunissant les chefs d'état du Rwanda, du Burundi, de l'Ouganda et du Congo dans la recherche d'une solution régionale. Comme le note Fabienne Hara, sans déboucher sur des résultats spectaculaires, «*les sommets du Caire et de Tunis ont inauguré une dynamique politique régionale, donnant naissance au groupe d'Arusha, mais ont également poussé la communauté internationale à reconnaître le caractère régional du conflit*».²²

En ce qui concerne la crise du Burundi, c'est la communauté religieuse Sant'Egidio qui la première s'efforça d'engager des contacts entre le Major Pierre Buyoya – auteur du coup d'état de juillet 1996, et par là même responsable des sanctions qui s'ensuivirent – et Léonard Nyangoma, alors président du Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD), principal vecteur de la rébellion Hutu. Rappelons que si la levée de l'embargo qui frappait le Burundi fut finalement agréée par les puissances régionales en janvier 1999, le rapport de l'International Crisis Group (ICG) de 1998, montrant l'inanité des sanctions, ne fut sans doute pas étranger à cette décision.

Notons aussi le rôle exemplaire joué par *Human Rights Watch* dans la recherche et l'analyse de l'information, par *Search for Common Ground* et le *Center for Preventive Action du Council on Foreign Relations*, l'un et l'autre très impliqués dans les processus de médiation et la recherche de solutions régionales.

²² HARA, F., "La diplomatie parallèle ou la non-indifférence: le cas du Burundi", *Politique Africaine*, no. 68, décembre 1997, p.82.

On ne peut que souscrire au jugement porté par Fabienne Hara sur cette «diplomatie parallèle»: «*De fait*», écrit-elle, «*les ONG se sont retrouvées parfois dans des rôles quasi-gouvernementaux. Elles s'assoient comme partenaires à la table de négociations, facilitent le dialogue, ont accès à des ressources importantes et aux médias internationaux. Dans l'ensemble, il est certain que leurs avantages comparatifs ont diversifié et enrichi la capacité du système international à gérer les conflits des Grands Lacs*»²³. Que leurs efforts aient enrichi la capacité des décideurs américains à gérer la crise, à en comprendre la dynamique et les implications régionales, voilà qui est loin d'être évident.

6. L'ENLISEMENT

Le désarroi de la politique américaine trouve sa source dans une contradiction fondamentale entre le but recherché et les moyens mis en oeuvre pour l'atteindre. En sacrifiant l'impératif démocratique à l'exigence de stabilité Washington se trouve engagé, indirectement et contre son gré, dans une entreprise de déstabilisation régionale par client interposé.

Autre contradiction: en invoquant le génocide de 1994 pour donner une assise morale à leur partenariat avec le gouvernement Kagame, les Etats Unis se sont fait l'avocat d'un régime lui-même coupable de crimes contre l'humanité, sinon de génocide. Ainsi que le remarque Stephen Smith, «*l'ombre portée du génocide rachète, aux yeux du gouvernement américain, le régime de Kigali (...) de ses pratiques dictatoriales et de ses violations des droits de l'homme*»²⁴. Mais jusqu'où peut-il justifier la hantise d'un glacis sécuritaire qui secrète ses propres forces expansionnistes et prédatrices à travers toute la région?

Au Congo la bourrasque déclenchée par l'intervention de l'APR a semé les germes d'une déstabilisation aussi grosse de périls pour le Rwanda et l'Ouganda que pour les alliés de Kabila. Si la montée en puissance de Kabila, dans les fourgons de l'armée rwandaise, fut de courte durée, en revanche l'occupation du Nord et Sud Kivu par la même armée, assistée par des éléments Banyamulenge, donne toutes les apparences d'une annexion territoriale. Les mouvements d'insurrection face à cette occupation sont d'autant plus difficiles à maîtriser que ceux-ci sont profondément imbriqués dans le champ de la rébellion. Devant le rôle de pompier pyromane joué par Kagame les Etats Unis se voient doublement

²³ *Ibid.*

²⁴ SMITH, S., *op. cit.*, p.61.

compromis: par les nettoyages ethniques pratiqués par l'armée rwandaise et ses alliés Banyamulenge, dans l'est du Congo, et par la participation active de l'axe Kigali-Kampala à la naissance d'un mouvement insurrectionnel qui ne doit sa survie qu'à la présence de troupes étrangères.

Le Burundi n'échappe pas aux contre-coups de la crise. Avant d'être exacerbées par la dimension ethnique de la rébellion, les divergences entre partis et factions – Hutu vs. Tutsi, mais aussi Hutu vs. Hutu – ont été sérieusement aggravées par l'implication du gouvernement Buyoya dans les raids de l'APR contre les camps de réfugiés du Sud Kivu. Ceux-ci, rappelons-le, abritaient, en même temps que les dirigeants du CNDD, des dizaines de milliers de Hutu expulsés de Bujumbura lors des nettoyages ethniques de mars-avril 1995. Bien qu'officiellement neutre, c'est avec l'appui logistique de l'armée du Burundi, presque entièrement composée de Tutsi, que les unités de l'APR/Banyamulenge franchirent le poste frontière entre le Burundi et le Congo. Des milliers de réfugiés Hutu (civils et milices CNDD confondus) furent par la suite massacrés par cette armée alors qu'ils fuyaient les camps pour chercher asile au Burundi. Aujourd'hui, tandis que des éléments du CNDD se battent contre les forces de la rébellion congolaise, des sources autorisées indiquent que certaines unités de l'armée burundaise prêtent main forte à la rébellion dans la région d'Uvira. Le moins qu'on puisse dire est que cette double implication dans la crise congolaise compromet gravement l'issue des négociations de paix engagées à Arusha, malgré les efforts soutenus de l'envoyé de Clinton, Howard Wolpe, pour assurer leur succès.

C'est en Ouganda que s'est manifestée de façon particulièrement brutale l'opposition des milices interahamwe à la politique américaine. Le meurtre de huit touristes anglophones, dont deux américains, dans le parc national de Bwindi, en mars 1998, est à la mesure de la rancoeur qu'inspire cette politique chez ceux qui s'en considèrent les victimes. Sans doute est-il trop tôt pour en tirer des conclusions définitives. Contentons-nous de noter que la région de Kigezi, dans le sud-ouest de l'Ouganda, est essentiellement peuplée d'éléments Kiga (c'est à dire Hutu), et donc ethniquement très proches des groupes armés Hutu présents au Nord Kivu. A terme l'émergence d'un mouvement d'opposition à dominante Kiga, en alliance avec les interahamwe et les Mai-Mai, pourrait s'avérer très coteux pour le régime Museveni, aux prises avec une interminable rébellion dans le nord du pays.

Soyons clairs: les dimensions régionales de la crise sont trop évidentes pour ne pas voir que la seule issue aux conflits des Grands Lacs est dans une solution régionale. Or tant que les Etats Unis persistent à entériner les priorités sécuritaires

du Rwanda, tout en éliminant de leur agenda la perspective d'une véritable ouverture politique à l'intérieur du Rwanda, ils abdiquent par là même toute crédibilité en tant que médiateurs impartiaux. Sans préjuger de l'issue du sommet de Tripoli, site d'une récente rencontre entre Museveni et Kabila, que la Libye soit le dernier en date des pays du continent à revendiquer ce rôle d'honest broker constitue un commentaire pour le moins ironique de l'impéritie de la politique américaine dans la région des Grands Lacs.

Floride, avril 1999