

KISSINGER ET L'AFRIQUE AUSTRALE

Marc Aicardi de Saint-Paul *

de

L'Académie des Sciences d'Outre-mer

FONDATION SINGER-POLIGNAC

PARIS 11 -12 MAI 2016

Les intervenants précédents ont déjà évoqué le contexte international dans lequel se trouvait l'Amérique. Je n'y reviendrai donc pas. Dans une première partie, nous nous proposerons de traiter du rôle de Kissinger dans la mise en œuvre de la politique africaine des Etats-Unis. Dans une seconde, nous traiterons de la façon dont il est intervenu dans les différentes crises d'Afrique australe.

I MISE EN OEUVRE ET ORIENTATIONS

Bien que je ne doute pas que cette assemblée soit au faite des mécanismes d'élaboration de la politique étrangère des USA, j'en rappellerai les principes en passant brièvement en revue les déterminants et les constantes en matière de politique africaine.

Marc Aicardi de Saint-Paul est Docteur d'Etat en Droit, Docteur es Lettres, auditeur de l'IHEDN. Spécialiste des relations entre les grandes puissances et l'Afrique et de l'Afrique australe, il a publié : « La politique africaine des Etats-Unis : mécanismes et conduite », Economica et Nouveaux Horizons 3^e édition 1989 ; « Les fondements de la politique africaine des Etats-Unis », in « Les Afro-Américains, les Etats-Unis et l'Afrique », Géopolitique Africaine juillet-septembre 2008, N°31.

A/ Déterminants et constantes de la politique africaine des Etats-Unis

Une pléthore d'intervenants élabore et influence la politique étrangère. Certes le Président en est par essence le principal inspirateur, mais le système des « checks and balances » prévu par la Constitution permet de diluer les centres de décision et de responsabilité. Le Conseil National de Sécurité qui regroupe les principaux acteurs de l'Exécutif joue un rôle clef. Les questions africaines n'étant pas traditionnellement une priorité de l'Administration américaine, les responsables Afrique au sein du NSC et les Secrétaire d'Etat adjoints aux Affaires africaines ont plus de latitude que leurs homologues des autres zones géographiques. Le Congrès intervient par le biais des Foreign Relations Committees, et en particulier le Senate Committee on African Affairs.

Des acteurs non gouvernementaux influencent aussi à des degrés divers les orientations en matière politique africaine : groupes de pression noirs, Eglises et syndicats.

L'Amérique a du faire face à un dilemme depuis les années 1950.

D'une part, les Etats-Unis voulurent sous l'impulsion de Roosevelt, tirer profit de l'image d'un ancien pays colonisé; cette inclination était d'ailleurs renforcée par le rôle croissant de la communauté afro-américaine, à telle enseigne que toute question de politique étrangère impliquant la question de la race, se transformait automatiquement en problème de politique intérieure.

D'autre part, la guerre froide, les susceptibilités des anciennes puissances coloniales et le risque de voir l'Union soviétique et la Chine communiste déstabiliser le continent à leur profit incitèrent l'Amérique à alterner des phases de « déférence » envers les ex colonisateurs et des attitudes d'ailleurs plutôt

rhétoriques plus favorables à la population non blanche, surtout en Afrique australe.

C'est cette attitude ambivalente qui a été qualifié de « fence-sitting policy », littéralement « politique assise sur la clôture ». C'est cette évolution en dents de scie de la politique africaine de Kissinger qu'il convient maintenant d'examiner.

B /L'évolution de la politique américaine : de l'option 2 du Memorandum du National Security Council au discours de Lusaka

La longévité politique de Kissinger aurait pu laisser augurer d'une certaine continuité en matière de politique en Afrique australe. Mais la « Realpolitik », principe qu'il appliquera tout au long de sa carrière, le conduira à adopter deux voies diamétralement opposées. La première, découle de la situation internationale au moment où il prit ses fonctions. La seconde résulte des conséquences de la Révolution des Œillets d'avril 1974, qui mèneront l'Amérique à réorienter drastiquement sa politique étrangère dans tout le cône sud du continent.

C'est le **National Security Council memorandum 39** qui inspirera et déterminera la politique américaine en Afrique australe jusqu'au revirement drastique du discours de Lusaka. En avril 1969, Nixon demanda à Kissinger d'étudier un certain nombre de scénari sur l'Afrique australe. Ce texte caractérisait les intérêts stratégiques, politiques ou économiques, comme importants mais non vitaux. Quant aux buts poursuivis par l'Amérique, ils s'avéraient contradictoires :

Il s'agissait, je cite : « d'améliorer l'image des Etats-Unis en Afrique noire.. de diminuer l'éventualité de l'escalade de la violence.. de diminuer les opportunités pour l'URSS et la Chine d'exploiter la question raciale... d'encourager la modération des politiques raciales rigides couramment mises en œuvre par les

régimes blancs. De protéger les intérêts économiques, scientifiques et stratégiques. »

Une fois ces considérations posées, le NSC proposa cinq options à Richard Nixon. D'emblée, l'intervention militaire américaine en Afrique australe était écartée. En revanche, l'Amérique ne pouvait pas non plus, par son inaction, donner l'impression aux Africains qu'elle se rangeait du côté du racisme et du colonialisme. Cette attitude lui aurait été non seulement préjudiciable au plan international mais aussi au plan intérieur. C'est l'option 2 qui constituera la trame de la politique américaine au moins jusqu'à la chute du régime colonial portugais. J'en cite les principales orientations :

« Les Blancs sont là pour rester et la seule possibilité qu'un changement puisse voir le jour passe par eux. Il n'y a aucun espoir pour les Noirs d'obtenir les Droits politiques qu'ils recherchent par la violence qui ne conduira qu'au chaos et à l'augmentation des occasions pour les communistes. Nous pouvons par un relâchement sélectif de notre position envers les régimes blancs encourager quelque modification de leur politique raciale en cours... ». Kissinger ne tira pas immédiatement les conséquences des changements intervenus et il attendit l'issue de la lutte pour le pouvoir en Angola pour changer radicalement de politique. En effet, la crise angolaise apprit à l'Exécutif qu'il ne pouvait plus compter sur le Congrès pour soutenir une quelconque intervention en Afrique. C'est dans son discours prononcé à Lusaka le 27 avril 1976, que Kissinger présenta la nouvelle politique américaine qui tournait le dos à celle en vigueur pendant sept ans. Après avoir insisté sur le fait que l'ère coloniale relevait du passé, Kissinger déclara que le but des Etats-Unis était d'instaurer la justice sur le plan racial.

Si ce discours, prononcé en Zambie s'adressait plus directement à la colonie rebelle, il visait bien évidemment l'Afrique du Sud blanche, mais sans le dire ouvertement. Kissinger voulait procéder par étapes et avait besoin du concours

de John Vorster, alors Premier ministre sud-africain pour convaincre Ian Smith qu'il devait faire des compromis significatifs. Une fois ce revirement spectaculaire effectué, Henry Kissinger entama son type de négociation préféré : la navette ou la « politique des petits pas ».

Il convient maintenant d'examiner comment ces politiques américaines furent appliquées dans les différents pays d'Afrique australe.

II LE TRAITEMENT DES CRISES : de la compréhension à l'hostilité envers les régimes blancs

C'est la question de la décolonisation des provinces portugaises qui se posa en premier :

A/ La question de l'*ULTRAMAR* portugais

Le soutien américain se concrétisa essentiellement à deux niveaux :

Aux Nations unies, l'Amérique se manifesta par une série de votes plutôt favorables au Portugal et les livraisons d'équipements tant civils que militaires furent facilitées. Les motivations de l'Administration Nixon peuvent s'expliquer par des considérations stratégiques et globales : embourbée au Vietnam, l'Amérique voulait à tout prix éviter de s'enliser en Afrique et Kissinger avait déjà à l'esprit son projet de « Nouvelle Charte Atlantique » lorsque les Etats-Unis entreprirent de négocier avec Caetano un nouveau bail concernant les Açores en 1968. Mais les « vents du changement » n'avaient pas vraiment été pris en compte par Nixon et Kissinger qui se trouvèrent en porte à faux lorsque survint la Révolution portugaise.

Une mauvaise appréciation des rapports de force en Angola contribua pendant encore plus d'un an à conforter les Etats-Unis dans leur conviction que le FNLA allait l'emporter sur le MPLA. Mais vu la tournure des événements, les

USA envisagèrent de fournir une aide militaire aux deux mouvements anticomunistes, parallèlement à la reprise de l'aide soviétique au MPLA.

Le Secrétaire d'Etat décida de déléguer à la CIA la gestion de ce dossier afin que l'aide demeure secrète. Et pendant toute cette période, on vit l'agence de renseignement américaine se heurter au Bureau des affaires africaines. La CIA, qui avait de fréquents contacts avec le BOSS (Bureau of State Security) sud-africain, dont elle partageait l'anticommunisme, transmit une aide substantielle à Holden Roberto afin de lui permettre de s'implanter à Luanda au printemps 1975. Cette intervention américaine était sous tendue par une doctrine dite « de la crédibilité », qui découlait de celle de « la guerre limitée » dont Kissinger et le Général Maxwell Taylor étaient les architectes. La doctrine de la guerre limitée conduisait à mettre en échec l'URSS sans pour autant conduire à un affrontement direct entre les deux superpuissances. Cependant, cette doctrine allait être mise à rude épreuve dans le cas de l'Angola.

L'intervention du Congrès se fit de plus en plus pressante ; et c'est dans ce climat de défiance mutuelle que début décembre 1975, l'amendement Clark présenté devant la commission sénatoriale des Relations extérieures interdit tout usage de fonds pour des opérations secrètes en Angola. La politique de Ford et de Kissinger était ainsi désavouée.

B/ LA CRISE RHODESIE avait fait irruption au plan international le 11 novembre 1965 lors de la Déclaration Unilatérale d'Indépendance de Ian Smith

Pendant des années, les Etats-Unis s'étaient contentés, sans intervenir, de laisser agir la Grande-Bretagne face à la Rhodésie. L'élection du Président Nixon entraîna un changement radical de comportement et on constatera la prééminence du Conseil National de Sécurité sur le Bureau des Affaires africaines. Le memorandum 39 inaugura une période d'apaisement avec la

Rhodésie blanche, qui se manifesta par des petits gestes symboliques, comme le retard apporté à la fermeture du Consulat américain à Salisbury et les 3 vetos opposés au Conseil de sécurité à des résolutions Afro-asiatiques. Une aide précieuse fut également apportée en matière de sanctions qui lui étaient imposées par la communauté internationale. C'est ainsi que la période Nixon-Kissinger ouvrit un certain nombre de brèches qui culminèrent avec le vote de l'amendement Byrd. La motivation principale de l'Amérique étant de ne pas dépendre exclusivement de l'URSS pour ses approvisionnements en matières premières stratégiques. Mais les changements intervenus au Portugal ne pouvaient demeurer sans conséquences sur l'avenir de la Rhodésie et le discours de Lusaka réorienta de façon drastique la politique américaine. Les USA s'alignaient désormais sur les positions de James Callaghan, Premier ministre britannique et ils allèrent même jusqu'à proposer une aide aux pays de la Ligne de Front.

Au-delà de ces effets d'annonce, Kissinger, comme à son habitude, favorisa les entretiens avec les différentes parties. D'avril à septembre 1976, le Secrétaire d'Etat rencontra régulièrement John Vorster et il arriva à faire accepter une mouture légèrement modifiée à son homologue rhodésien. Ce plan prévoyait la règle de la majorité dans les deux ans, la formation d'un gouvernement intérimaire, la cessation des sanctions et un programme d'aide destiné à favoriser la reprise de l'économie rhodésienne. Cependant, comme à son habitude, Kissinger ne tenait pas exactement le même discours à tous ses interlocuteurs. Alors que Ian Smith croyait que ce plan était définitif, ses adversaires africains ne le considéraient que comme une base de discussion. Ces malentendus conduisirent d'ailleurs à l'échec de la Conférence de Genève, patronnée par les Britanniques entre octobre 1976 et janvier 1977. Quelques jours plus tard Kissinger quittait ses fonctions.

C/ LA QUESTION DE L'AFRIQUE DU SUD

ne constituait pas un sujet de même nature que les crises précédentes. La RSA entretenait des relations économiques stables et relativement importantes avec les Etats-Unis et sa puissance militaire faisait obstacle à toute velléité soviétique de contrôle de cette région stratégique. Toutefois l'Amérique du début des années 1960 étant en pleine lutte pour l'égalité raciale, et elle ne pouvait se désintéresser de la situation créée par l'instauration de l'apartheid en 1948.

. L'élection de Nixon permit à un certain globalisme de s'affirmer en politique étrangère et il en découla une nette amélioration des rapports bilatéraux. Bien que les déclarations officielles aient affirmé le soutien de l'Amérique à « l'autodétermination, le dégoût de l'apartheid et le soutien d'un changement pacifique », il est indéniable que le rapprochement préconisé par le NSC allait favoriser la concertation avec l'Afrique du Sud et les relations diplomatiques bilatérales s'améliorèrent notablement.

Au plan économique, les Etats-Unis n'encourageaient ni ne décourageaient les investisseurs américains de s'implanter en Afrique du Sud, mais l'option 2 du memorandum suggérait « l'abandon des contraintes imposées par l'Eximbank à l'Afrique du Sud et d'encourager activement les exportations américaines... ». D'ailleurs, globalement, les investissements américains doublèrent entre 1970 et 1976, malgré les tentatives de Charles Diggs pour les réduire.

La chute de l'Empire portugais ne remit pas véritablement en cause ces orientations et le discours de Lusaka n'eut que peu de répercussions sur les relations avec l'Afrique du Sud. Les USA se contentèrent d'adopter un profil bas et n'envisagèrent à aucun moment de durcir leur position. Mais les Etats-Unis ne purent faire autrement que de condamner la politique des bantoustans et de se déclarer hostiles à l'indépendance du Transkei.

Cette indulgence relative envers l’Afrique du Sud blanche peut s’expliquer par le fait que ce pays détenait la clef de la solution de la question rhodésienne et dans une moindre mesure de celle du Sud-Ouest Africain/ Namibie qu’il convient en dernier lieu d’envisager.

D/ LA NAMIBIE

Contrairement au traitement des crises que nous venons d’évoquer la question du mandat C de la SDN sur le Sud-Ouest africain ne représenta pas vraiment un enjeu pour l’Amérique lorsque l’Angola était encore portugaise. Les Etats-Unis votèrent donc sans états d’âmes la plupart des résolutions de l’ONU visant à condamner les visées annexionnistes de l’Afrique du Sud, l’Assemblée générale, encouragé par Arthur Goldberg, mit fin au mandat dans sa résolution 2145 en demandant que le Sud-Ouest africain soit directement administré par l’ONU. Toutefois, en 1967 et 1969, les Américains se désolidarisèrent de la majorité arguant du fait qu’il « était impossible à mettre en pratique ». Cela ne signifiait pas pour autant qu’ils changeaient de camp, mais qu’ils étaient défavorables à des résolutions irréalistes. La position originale des USA qui avait depuis toujours affirmé l’illégalité de l’occupation sud-africaine eut pour conséquence que l’Option 2 du Memorandum ne changea pas la donne.

Paradoxalement, les événements d’Angola conduisirent les USA à infléchir leur condamnation de l’Afrique du Sud au sujet de la Namibie à deux reprises lors de votes à l’ONU : une première fois en 1975, lorsqu’ils s’opposèrent à un embargo obligatoire des armements à destination de la RSA ; puis en 1976 pour se prononcer contre une résolution de l’Assemblée générale favorisant la lutte armée. La *realpolitik* chère à Kissinger ressurgissait ici, car si l’Amérique était certes fidèle à ses principes, elle n’en sous-estimait pas pour autant une contagion communiste venue d’Angola.

Le Secrétaire d'Etat, conscient de l'opportunité que constituait la Conférence de la Turnhalle de 1975 inspirée par l'Afrique du Sud, effectua un voyage en Afrique australe. A cette occasion Kissinger proposa d'améliorer les rapports des USA avec l'Afrique du Sud en échange d'une collaboration de ce pays à la résolution des conflits rhodésien et namibien.

Il convient à présent de tirer un bilan du rôle de Kissinger dans la résolution des crises d'Afrique australe.

Si l'on se place du côté américain, le soutien aux régimes blancs dans un premier temps, puis le changement de cap consécutif au discours de Lusaka renvoyèrent de l'Amérique une image d'indécision et d'opportunisme. Cette constatation me fut confirmée pendant la Présidence Reagan lorsque j'eus l'occasion de rencontrer Hermann Cohen et Chester Crocker, respectivement Conseiller du NSC pour les Affaires africaines et Secrétaire d'Etat adjoint aux Affaires africaines. Cela ne les empêchera pas eux aussi d'adopter une politique d'« engagement constructif » vis-à-vis de l'Afrique du Sud, comme l'avait initialement fait Kissinger. Mais sans doute celui-ci n'y était-il pas étranger.

Si on se place maintenant du point de vue des régimes blancs, ils se sont sentis trahis par l'Amérique, alors qu'ils se situaient dans le camp occidental pendant la guerre froide. Le hasard fait que j'ai rencontré Ian Smith à Harare en 1997 date à laquelle il publiait son autobiographie : « The Great Betrayal ». Il me confia alors, que si cette « grande trahison » s'adressait prioritairement à l'Afrique du Sud et à John Vorster, c'est bien l'Amérique qui agissait en sous main. Il faisait non seulement référence à l'alignement de la politique de Reagan sur celle de Madame Thatcher, mais aussi au revirement de Kissinger lors du discours de Lusaka.

Les Nationalistes angolais anti communistes comme Holden Roberto et Jonas Savimbi, s'estimèrent eux aussi abandonnés par l'Amérique, ne saisissant pas toutes les nuances de l'élaboration de la politique étrangère américaine.

Enfin, les Nationalistes noirs de Rhodésie, les nouveaux dirigeants angolais, les pays « de la ligne de front » et les tenants de la lutte anti apartheid apprécièrent modérément la politique de « détente » envers les régimes blancs.

En fin de compte, comme ce fut le cas dans d'autres régions du monde, la politique étrangère américaine menée par le tandem Nixon-Kissinger fit beaucoup de déçus. Mais lorsqu'on est une super puissance engagée dans la plupart des conflits de la planète, peut-on véritablement contenter tout le monde ?