

Communication : Autour du règlement des différends liés aux frontières dans la corne de l'Afrique

Je tiens à remercier avant toute chose la société africaine de droit international et la fondation Keba M'Baye pour l'organisation de ce colloque et d'avoir retenu ma contribution qui porte sur le règlement des différends liés aux frontières dans la corne de l'Afrique.

Un adage tigréen dit qu'« il faut plus regretter la perte d'un pain injustement enlevé qu'un mulet justement perdu ». En effet, cet adage nous éclairera plus tard pour mieux comprendre la position érythréenne.

Le spécialiste des frontières, Daniel Bardonnnet disait que « les frontières terrestres recèlent, dans l'imaginaire des peuples comme dans leur inconscient collectif, une dimension affective, pour tout dire sacrée, et par conséquent un potentiel passionnel ».

Tout comme le reste du continent, la corne de l'Afrique fut l'objet d'un partage entre les puissances coloniales lors de la conférence de Berlin de 1885. Cependant à la différence des autres régions, la défaite historique des italiens à Adoua contre les éthiopiens (en 1896 ou dix années plus tard) change la donne. Car c'est la première fois que les puissances coloniales reconnaissent à l'empereur éthiopien Ménélik « des droits historiques » sur tout l'intérieur de la région par le biais de plusieurs traités et se contentent de régner sur les territoires côtiers.

Néanmoins, les traités négociés à cette époque ne font qu'œuvre de délimitation sans être suivi d'une opération de démarcation. Ce flou (ou plutôt cette imprécision) matérielle volontairement entretenu par les états occidentaux sera source de tensions comme sur tout le continent, j'y reviendrais à la fin de mon intervention.

À la suite de la deuxième guerre mondiale, l'Italie perd ses colonies en même temps que la guerre au profit des Alliés. Ainsi, le sort du territoire érythréen est confié aux Nations Unies qui décidèrent en 1952 de créer une fédération avec l'Ethiopie. Cependant, dix ans plus tard, l'empereur éthiopien Hailé Sellasié va annexer le pays et transforme l'Érythrée en une province éthiopienne comme elle le fut jadis avant la colonisation. Cette annexion va provoquer une lutte de libération nationale conduite par le FPLE, le Front Populaire de Libération de l'Érythrée, qui va durer trente années. Ce mouvement s'oppose dans un premier temps aux forces impériales éthiopiennes puis dans un second au régime communiste de Mengistu Hailé Mariam arrivé au pouvoir après un coup d'état en 1974.

En 1991, alors que l'État somalien dirigé d'une main de fer par Mohamed Siyad Barreh est en train de péricliter (de voler en éclats), le régime de Mengistu se voit acculé de tous les côtés par des mouvements rebelles éthiopiens conduit par le futur premier ministre Mélès Zenawi et par le FPLE du futur président érythréen Isaias Aferworki. Une fois, le Négus rouge ayant pris la fuite en mai 91, les deux mouvements conviennent de négocier la sécession érythréenne qui intervient deux années plus tard à la suite du référendum d'autodétermination de 1993. C'est une première sur le continent africain. Cette sécession est analysée comme étant positive dans une région où la communauté internationale peine à solutionner la crise somalienne. Ce sentiment ne survit pas au déclenchement du conflit frontalier entre les « frères de la Corne » en 1998. Alors que la communauté internationale est enlisée dans le règlement du différend

frontalier érythro-éthiopien et la complexe crise somalienne, elle assiste au déclenchement d'un autre conflit frontalier entre l'Érythrée et son voisin djiboutien en 2008.

Mon intervention se propose de revenir dans un premier temps sur le différend frontalier entre l'Éthiopie et l'Érythrée afin de mieux cerner les obstacles à la procédure de règlement mise en place par les deux pays avec la communauté internationale. Dans un second temps, il sera question du second « différend frontalier » (évoque les guillemets) entre Djibouti et l'Érythrée. Enfin, et en guise de conclusion, l'on évoquera quelques pistes de solution pour sortir la région de ces tensions frontalières.

I- La communauté internationale embourbée dans le règlement du différend frontalier entre l'Éthiopie et l'Érythrée

A- La mise en place d'une procédure de règlement pacifique du différend frontalier

Deux mots tout d'abord sur les origines de ce conflit entre les « frères ennemis » de la Corne. Suite à l'indépendance érythréenne en 1993, les deux pays gardent de bonnes relations. Par exemple, l'Érythrée laisse toujours l'Éthiopie utiliser ses infrastructures portuaires sans aucune taxe, et ce jusqu'en 1996 et l'apparition des premières tensions dans la région du Tigray. Cette région qui fut le fief des mouvements rebelles des deux dirigeants. En mai 1998, ce sont des accrochages dans cette région entre les forces érythréennes et celles des autorités régionales tigréennes (éthiopiennes) qui vont être le point de départ d'un conflit qui durera deux années et fera plus de cent milles morts.

L'OUA, habituellement sous le feu des critiques pour l'insuffisance de son engagement dans les crises que traverse le continent et dotée depuis 1993 un Mécanisme permanent de règlement des différends, se saisit rapidement de cette crise. Cette prompte réaction arrange grandement les Nations Unies qui se sont désengagés du continent en raison des syndromes somaliens et rwandais. Six mois plus tard, l'organisation présente un premier projet d'accord de paix aux deux États en plein conflit. Après plusieurs versions et plus de deux années après le déclenchement du conflit, un accord de cessation des hostilités est signé à Alger le 18 juin 2000. L'accord d'Alger I prévoit l'arrêt des combats, la poursuite des négociations, la création d'une zone de sécurité temporaire à la frontière et l'envoi d'une mission onusienne de paix dans cette zone.

La fin de la guerre est un préalable à la discussion sur le fond, à savoir le règlement de la question frontalière. Et c'est ainsi qu'en décembre 2000, les deux dirigeants vont ratifier un accord de paix global à Alger. Cet accord d'Alger II prévoit la libération des prisonniers retenus par les deux parties, le recours à un organe impartial et indépendant chargé d'enquêter sur les causes du conflit et enfin la mise en place de deux commissions arbitrales aux mandats complémentaires.

La première est une Commission frontalière qui est chargée de délimiter et de démarquer la frontière éthiopo-érythréenne. La seconde est une Commission d'indemnisation chargée quant à elle de se prononcer sur les demandes d'indemnisation des préjudices liés à la guerre. Il est intéressant de noter la complémentarité de ces deux organes, la première a pour mission d'éradiquer la cause du conflit, le flou lié à la frontière. La mission de la seconde est d'effacer

les conséquences du conflit. Les décisions rendues par ces deux commissions arbitrales sont revêtues de l'autorité absolue de la chose jugée et doivent être exécutées par les deux parties.

La médiation l'organisation régionale africaine soutenue par le Conseil de sécurité aura eu le mérite de mettre en place un ensemble cohérent pour régler définitivement le différend frontalier et parvenir à une paix durable entre les deux pays. Néanmoins, le succès définitif de cette initiative dépendait grandement du sort réservé par les deux parties aux décisions arbitrales. Surtout, celle sur le tracé de la frontière qui est la véritable clé de voûte de la procédure de règlement du différend frontalier.

B- Des premiers accrocs dans le processus de règlement du différend frontalier au statut quo actuel

La Commission frontalière rend sa décision sur le tracé de la frontière en avril 2002, et ce à l'unanimité des cinq (5) arbitres. Après avoir rappelé les principes directeurs de son travail, à savoir le principe d'interprétation de bonne foi des traités et selon la volonté commune des parties, le principe de contemporanéité et enfin la conduite ultérieure des parties. C'est sur la portée conférée à ce dernier principe qu'une partie de la doctrine internationaliste critiqua violemment la Commission. (Défaut de temps et ceci n'est pas l'objet de notre propos).

Dans son travail, elle procède par une approche sectorielle et ce en fonction des trois (3) traités coloniaux qui concerne chacun un secteur. Je vous renvoie à l'article complet pour le détail de la décision par secteur. Moins d'un mois après le rendu de cette décision, les autorités éthiopiennes émettent des protestations quant à la décision et déposent une « demande d'interprétation, de rectification et de consultation » auprès de la Commission frontalière. La commission arbitrale n'accède pas à cette requête éthiopienne en rappelant la jurisprudence internationale en matière d'interprétation qui exclut « la modification d'une décision revêtue de l'autorité contraignante de la chose jugée » et les dispositions de l'accord d'Alger quant au caractère définitif et contraignant de la décision.

La Commission qui a aussi pour mission la démarcation (l'abornement) de la frontière établit un calendrier de travail et donne des instructions aux parties. L'Éthiopie va à nouveau soulever la possibilité de modifier le tracé en raison des caractéristiques liées au terrain alors que l'Érythrée de son côté réclame une démarcation fidèle à la délimitation, c'est-à-dire sans aucune modification. Les arbitres répondent aux deux États qu'en l'absence de consentement entre les deux parties, la seule possibilité de modification du tracé est celle liée au caractère impraticable du terrain.

C'est au mois de septembre 2003 que par la voix de son premier ministre, l'Éthiopie rejette officiellement la décision du tracé frontalier en la considérant comme étant (je cite) « totalement illégale, injuste et irresponsable ».

A partir de cette date, les autorités érythréennes vont suspendre leur collaboration avec le représentant du secrétaire général et se montrer beaucoup coopérative avec les soldats de la MINUEE dont le nouveau mandat consiste à aider la commission dans ses travaux de démarcation résolution 1430). L'année 2004 étant marquée par un statut quo, la Commission frontalière décide de suspendre ces travaux par une décision de janvier 2005 afin de pousser

les deux parties à trouver un compromis. L'Éthiopie persistant dans son attitude de rejet de la décision, l'Érythrée va quant à elle renforcer ses mesures d'entraves à la Mission onusienne. La Commission en raison du statut quo va décider son autodissolution en novembre 2007 après établit une carte à grande échelle avec l'emplacement des bornes qu'elle aurait posée. Cette délimitation virtuelle est évidemment rejetée du côté éthiopien et reçoit l'assentiment des autorités érythréennes.

L'année 2007 est celle de la rupture entre l'Érythrée et les Nations Unies qui leur reprochent d'entraver les soldats de la MINUEE dans l'accomplissement de leur mandat. De son côté, les autorités érythréennes estimant que la procédure de règlement a pris fin avec la décision de « délimitation virtuelle » de novembre 2007, les soldats de la MINUEE n'ont plus rien à faire en Érythrée. Cette décision va pousser le Conseil de sécurité à prolonger le mandat de la MINUEE une dernière fois en janvier 2008 et prononcer la fin de la mission en juillet 2008 en déplorant uniquement l'attitude érythréenne.

Pour mieux comprendre cette période et les agissements des deux parties, il faut s'intéresser aux événements qui ont eu lieu entre 2005 et 2008 en Somalie. En effet, l'opposition entre les deux Etats s'est déplacée sur le terrain de la crise somalienne.

L'union des tribunaux islamiques arrivée au pouvoir à Mogadishu en 2005 provoque une intervention éthiopienne à la légalité douteuse mais soutenue par la communauté internationale (surtout par les Etats-Unis au nom de la lutte contre le terrorisme islamiste) à la fin de l'année 2006. Cette intervention est censée défendre le fragile gouvernement fédéral de transition somalien qui en a fait la demande. La victoire des troupes éthiopiennes provoque la fuite des dirigeants des tribunaux islamiques qui trouveront refuge en Érythrée pour créer l'Alliance pour le Re-Libération de la Somalie (ARS). C'est aussi à cette époque que se crée le mouvement des Shabaab au nom de la lutte contre l'occupant éthiopien qui terrorise actuellement toute la région.

Cette attitude ambiguë de la communauté internationale qui préfère fermer les yeux sur le refus éthiopien d'appliquer la décision de la Commission frontalière (véritable clé de voûte de la procédure de règlement des différends issue des accords d'Alger I et II) pousse les érythréens à s'isoler au point de faire éclater un autre conflit dans la région.

II- Le déclenchement d'une nouvelle crise autour des frontières dans la corne de l'Afrique : Le différend frontalier djibouto-érythréen

A- L'amorce d'un processus de résolution du conflit frontalier entre Djibouti et l'Érythrée

La frontière entre Djibouti et l'Érythrée comme la majorité des frontières sur le continent africain a été délimité mais n'a pas l'objet de démarcation. Le premier accord frontalier est le protocole franco-italien de 1900 qui est suivi d'un autre protocole de 1901. Et dans les deux textes, le Ras Doumeira est en territoire djiboutien. A la suite de la défaite italienne en 1945 et le rattachement de l'Érythrée à l'Éthiopie en 1952, un protocole frontalier est négocié entre éthiopiens et français en 1954 et scelle définitivement le Ras Doumeira et la petite île du

même nom dans le territoire djiboutien. Néanmoins, les autorités des deux pays décident de remettre à plus tard la démarcation sur le terrain.

En 1993, lors de l'indépendance érythréenne, les dirigeants des deux pays ne considèrent pas l'abornement de la frontière comme une priorité. Néanmoins, des tensions autour de la région de Doumeira eurent lieu en 1996. C'est une intervention des troupes françaises stationnées à Djibouti en vertu de l'accord de défense liant la France à son ancienne colonie qui ramène à la frontière. Ce rafraichissement des relations entre « les cousins de la Corne » n'est que temporaire et ne résiste pas au déclenchement du conflit frontalier entre l'Éthiopie et l'Érythrée. En effet, les autorités éthiopiennes privées de leur indispensable accès à la mer détournent une grande partie de son trafic commercial vers le port de Djibouti, le reste passant par le Soudan voisin.

Ce qui constitue aux yeux des érythréens un parti pris des autorités djiboutiennes pour leur ennemi éthiopien. L'Érythrée prononça la rupture de ses relations diplomatiques en novembre 1998. Cette période de voisinage tumultueux entre les deux pays prend fin avec la venue au pouvoir de Guelleh en avril 99 et surtout grâce à la signature des accords d'Alger I et II. Les relations diplomatiques seront renouées en février 2001 et le président érythréen se déplace à Djibouti en 2006 à l'occasion d'un sommet de la COMESA. Ayant effectué son voyage en voiture, il convient avec le président djiboutien et les autorités régionales du nord de la nécessité de construire un axe routier goudronné pour faciliter les déplacements entre les deux pays.

C'est à l'occasion de la construction de cette route au début de l'année 2008 que les autorités djiboutiennes s'aperçoivent que des travaux ont lieu sur l'île de Doumeira et que des tranchées sont creusées. Les autorités djiboutiennes alertent la communauté internationale en avril 2008 estimant que l'Érythrée a des prétentions sur une partie du territoire djiboutien alors que le président érythréen récuse totalement l'existence même d'un différend d'ordre frontalier et ne répond pas aux sollicitations de l'UA ou des Nations Unies.

Comment donc analyser les affrontements armés qui ont eu lieu entre le 10 et 12 juin 2008 ? S'agit-il d'une manœuvre de déstabilisation régionale ou le début d'un réel différend frontalier ?

Là aussi, l'explication réside dans le contexte régional et l'évolution de la crise somalienne. En juin 2008, le règlement du différend frontalier éthiopo-érythréen est totalement enlisé pour les raisons que l'on évoqué précédemment et le Conseil de sécurité s'apprête à mettre un terme au mandat de la MINUEE. La crise somalienne connaît aussi une évolution. L'ARS formé une année plus tôt à Asmara est en train de se scinder en deux, une frange modérée veut négocier avec le GFT somalien et l'autre aile considérée comme radicale souhaite une dissolution du GFT et une évacuation des troupes éthiopiennes de Somalie. En mai 2008, la rupture entre les deux franges de l'opposition somalienne est consommée et voit l'installation des modérés à Djibouti pour engager des négociations avec les autorités de transition somalienne. La communauté internationale apporte son appui au processus de négociations et l'Éthiopie y participant, les érythréens se devaient de déstabiliser ce processus. Ces

négociations débouchent sur la signature d'un accord de partage du pouvoir, le 9 juin 2008, c'est-à-dire la veille des affrontements armés à la frontière entre Djibouti et l'Érythrée.

Les tentatives de l'Union africaine et des Nations Unies visant à mettre en place une procédure de règlement pacifique échouent une après une car les autorités érythréennes sont beaucoup moins coopératives qu'il y a dix ans lors des négociations des accords d'Alger I et II. La résolution 1907 de décembre 2009 qui impose un régime de sanctions à l'Érythrée est qualifiée « d'injuste et infondée » dans un courrier du président adressé au secrétaire général des Nations Unies. Il y voit une punition des Etats Unis.

En 2010, les autorités érythréennes acceptent la proposition de médiation de l'Emir du Qatar qui déploie des troupes à la frontière entre les deux Etats. Mais depuis plus de trois ans, là aussi c'est l'impasse car les qataris sont toujours à la frontière et les négociations entre djiboutiens et érythréens pour la mise en place d'une procédure de règlement du différend n'avancent plus alors que la communauté internationale a renforcé les sanctions en décembre 2011.

B- Le dépassement des différends frontaliers par l'intégration régionale

Cependant la solution n'est peut être pas tout à fait là et réside plutôt dans le règlement du différend frontalier entre l'Éthiopie et l'Érythrée d'une part et dans le dépassement des frontières par l'intégration régionale d'autre part.

En effet, la mission onusienne déployée à Djibouti après les affrontements de juin 2008 concluait elle-même dans son rapport (je cite) qu'il ne faut pas sous-estimer l'impact extraordinaire du différend de longue date entre l'Éthiopie et l'Érythrée sur la paix et la stabilité dans toute la région. Les autorités érythréennes estiment depuis longtemps que la communauté internationale est en faveur de l'Éthiopie car elle n'a jamais réellement mis la pression sur les autorités éthiopiennes après leur rejet de la décision de 2002 de la commission frontalière censée être définitive et contraignante. Rappelez-vous de l'adage tigréen sur l'injustice (Regrette plus un morceau de pain injustement enlevé, qu'un mulet justement perdu).

Ce conflit éthiopo-érythréen est la cause de toutes les tensions entre l'Érythrée et ses voisins soudanais et djiboutiens. Alors que le règlement du différend entre l'Érythrée et le Yémen n'a pas posé de problèmes, les deux pays ayant exécuté de bonne foi les décisions arbitrales.

L'intégration régionale prônée par l'Union africaine pour dépasser les différends frontaliers connaît également beaucoup de difficultés dans la Corne en raison du conflit éthiopo-érythréen et de la crise somalienne qui sont les causes du retrait érythréen de l'IGAD. L'Autorité intergouvernementale de la région, l'IGAD est considéré à juste titre comme « la continuation de la politique étrangère éthiopienne ».

Le programme Frontière lancé par l'UA afin de procéder à la démarcation des frontières africaines et poussant les Etats à mettre des activités de coopération transfrontalières ne connaît pas le même succès que dans d'autres régions africaines (je pense là aux programmes d'initiatives transfrontaliers lancé par la CEDEAO en Afrique de l'ouest).

Tout n'est pas sombre et l'espoir est permis pour plusieurs raisons. D'abord, les déclarations du président érythréen louant les autorités éthiopiennes pour la construction du barrage de la renaissance qui bénéficiera à toute la région, c'est le premier signe d'apaisement envoyé vers son voisin éthiopien depuis très longtemps. Ensuite, l'évolution de la position érythréenne depuis la conférence d'Istanbul de 2010 sur la crise somalienne, d'ailleurs le nouveau président somalien n'est pas aussi hostile que ces prédécesseurs vis-à-vis de l'Érythrée. Enfin, le nouveau premier ministre éthiopien n'a pas la même histoire personnelle conflictuelle avec le président érythréen que son prédécesseur.

En attendant des jours meilleurs dans la Corne de l'Afrique, je vous remercie de m'avoir écouté.

YOUSSOUF ALI Mohamed Omar
Doctorant au CERDRADI-GRECCAP (Université Montesquieu Bordeaux IV)
Associé à l'Institut d'Etudes Politiques et Stratégiques du CERD (Djibouti)