

# L'ATTITUDE DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE VIS-A-VIS DE LA CRISE BURUNDAISE

*par Patrick Dupont*

Comment convaincre le régime burundais, c'est-à-dire le gouvernement en place (et ses composantes) et les autres détenteurs de pouvoir (armée, milices tutsi) au Burundi, d'engager des négociations avec l'opposition<sup>1</sup>? Une réponse positive à cette question, et donc l'ouverture de négociations, étaient considérées par la communauté internationale comme le premier pas indispensable pour sortir le pays de l'impasse.

## 1. PLUSIEURS DEMARCHES, TOUJOURS L'IMPASSE

Afin d'encourager voire de forcer les acteurs burundais à se mettre autour de la table et de faire taire les armes, la communauté internationale sens large a eu recours en 1996 à plusieurs instruments, à savoir:

- la formulation dans les résolutions 1040 et 1072 du Conseil de Sécurité du 26 janvier et 30 août 1996<sup>2</sup> de la possibilité d'un embargo de vente d'armes et d'une interdiction sélective de voyages pour les présumés coupables d'incitation à la violence; néanmoins, fin 1996, ces sanctions restaient à l'état de projet;

- la perspective d'une conférence régionale dont la nécessité a été répétée tout au long de l'année; elle aussi est restée sans suite concrète;

- la persuasion par le biais des représentants spéciaux du Secrétaire général de l'ONU, de l'OUA (e.a. Nyerere), des pays des Grands Lacs et d'autres états africains, de l'UE (Ajello), des États-Unis (Wolpe), de la Belgique, du Centre Carter, d'ONG;

- la conditionnalité de l'aide au développement, formulée lors de la réunion des bailleurs de fonds à Genève les 17 et 18 juin 1996<sup>3</sup>;

- la planification par le Secrétaire général des Nations Unies d'une intervention humanitaire rapide "en cas d'explosion de violence ou de détérioration grave de la situation humanitaire", comme la mandate la résolution 1049 du Conseil de Sécurité du 5 mars 1996<sup>4</sup>;

- le consensus diplomatique régional officiel, comme il s'est avéré depuis le coup d'État du 25 juillet 1996 et les sanctions économiques (toutes aussi officielles) depuis lors.

---

<sup>1</sup> Par opposition, nous référons en premier lieu à l'opposition armée (hutu) qui est regroupée dans le CNDD/FDD autour de l'ancien ministre Nyangoma, mais depuis le coup d'État du 25 juillet 1996 également à l'opposition politique du FRODEBU officiel autour de son président Minani.

<sup>2</sup> S/RES/1040 (1996), 26 janvier 1996; S/RES/1072 (1996), 30 août 1996

<sup>3</sup> Les bailleurs de fonds signalaient, les 17 et 18 juin à Genève, qu'une solution politique au Burundi devait précéder tout engagement d'aide au développement de leur part.

<sup>4</sup> S/RES/1049 (1996), 5 mars 1996

A première vue, peu de progrès semblaient être réalisés à la fin de l'année 1996. Ni les sanctions économiques, ni la possibilité d'une intervention militaire n'avaient pu débloquent la situation. Si les mesures étaient appliquées -ce qui n'était le cas que dans le domaine économique-, l'efficacité des sanctions s'est avéré trop faible pour sérieusement pouvoir perturber ou déstabiliser l'élite burundaise. Comme les sanctions économiques semblent être détournées à grande échelle et qu'elles semblent frapper en premier lieu le peuple burundais, leur effet semble assez pervers. Selon la FAO et le PAM<sup>5</sup>, l'embargo sur l'importation de denrées alimentaires a donné lieu à une grave détérioration de la situation alimentaire de la population burundaise en général et des populations "dispersées" et "déplacées" en particulier<sup>6</sup>.

Ainsi, on a pu constater que, malgré les pressions économiques et diplomatiques, le régime de Buyoya a pu rester intransigeant au sujet de négociations avec l'opposition armée. Néanmoins, sa situation reste instable. Au Burundi même, boycotté par le parti majoritaire FRODEBU<sup>7</sup> et par l'opposition tutsi radicale (PARENA<sup>8</sup> et autres), la position de Buyoya paraît incertaine.

Avant de nous étendre sur la politique de la "communauté internationale"<sup>9</sup> par rapport au Burundi depuis le coup d'État, nous illustrerons l'attitude de différents partenaires diplomatiques du Burundi par le biais de la discussion sur une intervention militaire. Chronologiquement, cette discussion a surtout eu lieu pendant la première moitié de 1996, donc avant le coup d'État.

## 2. LA DISCUSSION SUR L'INTERVENTION HUMANITAIRE

Probablement désespérée par la situation au Burundi et ne croyant à une solution à court terme, peu coûteuse et efficace, la communauté internationale s'est surtout fait remarquer par l'hésitation et la passivité. Ce fut sa position par rapport à la question d'une force internationale humanitaire qui, d'après le projet du Secrétaire général des Nations Unies, Boutros-Ghali<sup>10</sup>, devrait être déployée en cas d'explosion de la violence qui n'a cessé de frapper le pays depuis le 21 octobre 1993<sup>11</sup>. La réplique de la communauté internationale n'a

---

<sup>5</sup> FAO, *Crop and Food Supply Situation in Burundi*, novembre 1996; FAO/WFP, *Crop and Food Supply Report on Burundi*, 3 mars 1997.

<sup>6</sup> Le 16 avril 1997, les représentants des États de la région des Grands Lacs décidaient, lors du quatrième sommet d'Arusha (cf. infra) la levée de l'embargo sur l'importation de produits agricoles et denrées alimentaires, de médicaments et de matériels de construction et d'éducation (*Joint Communiqué of the Fourth Arusha Summit*, 16/4/1997).

<sup>7</sup> Cela s'est encore manifesté lors du refus du FRODEBU de participer au Débat National qui a débuté le 28 janvier 1997.

<sup>8</sup> Le parti de l'ancien président Bagaza

<sup>9</sup> Ce terme est trop flatteur. Il s'est avéré, encore plus depuis le coup d'État de Buyoya, qu'il n'y avait pas question, non plus aux différents niveaux régionaux, d'une position commune et ferme vis-à-vis de la situation politique au Burundi.

<sup>10</sup> S/1996/116, 15 février 1996

<sup>11</sup> L'insécurité au Burundi s'illustre entre autres par l'abandon au mois de mai 1996 du projet de station radio de l'ONU, un projet que le Conseil de Sécurité avait approuvé le 5 mars 1996. Quant au désengagement international vis-à-vis du Burundi, celui-ci s'intensifiait après la suspension de ses activités au Burundi par le CICR, suite à l'assassinat de trois de ses collaborateurs le 4 juin 1996.

pas dépassé les déclarations publiques en faveur d'une assistance internationale par ailleurs non-précisée.

Elle a approuvé et encouragé<sup>12</sup> les initiatives diplomatiques des États de la région et du continent. Cet encouragement et l'intensification de la diplomatie africaine peuvent en soi être considérés comme des éléments positifs, comme des petits pas en avant dans le cadre des efforts d'opérationnalisation des mécanismes de prévention et de résolution des conflits sur le continent africain par des acteurs africains.

## **2.1 L'initiative du Secrétaire général des Nations Unies et la réponse de la communauté internationale**

Le 15 février 1996, le Secrétaire général des Nations Unies, proposait aux membres du Conseil de Sécurité d'approuver l'élaboration d'un plan de circonstance qu'exigerait une intervention militaire. D'après Boutros-Ghali, une force de 25.000 hommes devrait être prévue, qui, en cas de crise grave, pourrait être déployée à court terme ("stand by force"). Les États-membres seraient interrogés au sujet de leur intention à contribuer à cette force internationale.

Dans sa réplique, le Conseil de Sécurité, au §13 de sa résolution 1049 du 5 mars 1996<sup>13</sup>, *«Encourage le Secrétaire général à poursuivre ses consultations avec les États Membres intéressés et avec l'Organisation de l'unité africaine, selon qu'il conviendra, concernant les plans à élaborer en prévision des mesures de soutien qui pourraient être prises à l'appui d'une concertation générale et en prévision d'une intervention humanitaire rapide, en cas d'explosion de violence ou de détérioration grave de la situation humanitaire au Burundi»*.

Dans la même résolution, le Conseil de Sécurité réitère son plaidoyer pour l'intensification des *«préparatifs en vue de la convocation d'une conférence régionale pour la paix, la sécurité et le développement dans la région des Grands Lacs»*<sup>14</sup>.

Les plans de circonstance avaient donné lieu à deux formules d'action<sup>15</sup>, l'une dans le cadre du chapitre VI du Traité des Nations Unies (maintien de la paix, requérant l'accord des acteurs burundais)<sup>16</sup>, l'autre dans le cadre du chapitre VII (imposition de la paix, intervention humanitaire à défaut d'accord politique interne)<sup>17</sup>.

Aucun des deux scénarios n'a suscité l'enthousiasme des États Membres. Aucun État n'a proposé de prendre en charge l'organisation et la conduite d'une action militaire. En ce qui concerne l'action "chapitre VI", au mois d'août 1996, 20 sur les 86 États sollicités avaient

---

<sup>12</sup>Entre autres en finançant les initiatives de dialogue de Nyerere comme les pourparlers à Mwanza (Tanzanie) entre les partis politiques burundais.

<sup>13</sup> S/RES/1049 (1996), 5 mars 1996

<sup>14</sup> § 12 de la résolution 1049

<sup>15</sup> UN DHA IRIN, *Weekly Roundup of Main Events in the Great Lakes Region*, n° 19, 22-28/7/1996

<sup>16</sup> l'éventualité d'une présence internationale, d'autres initiatives à prendre pour étayer et faire tenir la cessation des hostilités

<sup>17</sup> l'éventualité d'une intervention humanitaire rapide en cas d'explosion de violence ou de détérioration grave de la situation humanitaire

réagi à la demande de participation, dont 14 favorablement. Par rapport à l'idée d'intervention humanitaire, 21 sur les 50 États sollicités avait réagi dont 10 positivement. Trois États seulement acceptaient de s'engager en envoyant de propres troupes. Les autres États "favorables", dont les États occidentaux, ne voulaient s'engager qu'au niveau de l'aide logistique. Aucun pays occidental ne voulait engager des troupes<sup>18</sup>.

## **2.2 Les démarches régionales: la discussion sur "l'assistance internationale" (Arusha, 25 juin 1996)**

Si, au niveau de la communauté internationale, il y avait très peu de volonté pour s'engager intensivement dans la crise burundaise, au niveau des interlocuteurs locaux, la situation n'était guère différente. Les trois réunions présidées par l'ancien président Nyerere à Mwanza<sup>19</sup>, ne parvenaient pas à faire rapprocher les différents partis politiques burundais<sup>20</sup>. Nyerere, étant contesté par une partie des partis politiques, il n'est en effet pas étonnant que ses projets soient restés au niveau des intentions.

Entretemps, la sécurité se dégradait de jour en jour, à un tel point que quelques États africains n'excluaient plus leur participation à une force d'intervention au cas où la situation continuerait à se détériorer<sup>21</sup>.

Le 25 juin 1996, à l'issue du (premier) sommet d'Arusha des chefs d'État des pays des Grands Lacs préparatoire au sommet de Yaoundé (OUA), l'espoir est apparu, réel mais fragile, que les principaux acteurs politiques burundais étaient arrivés à un accord de principe au sujet de la nécessité de demander une assistance militaire internationale, non précisée. Au nom du gouvernement burundais, le président Ntibantunganya et le premier ministre Nduwayo, l'un FRODEBU et Hutu, l'autre UPRONA et Tutsi, avaient lancé cet appel dans le but de faire face à la violence croissante et, d'après Nyerere, dans le but de servir de catalyseur d'un cessez-le-feu et de concertations politiques.

Apparemment, la pression internationale et régionale avait réussi à forcer un accord de principe, bien que très fragile, entre les deux plus hauts responsables du pays au sujet de la nécessité d'une assistance (militaire) régionale.

Dès le début de son existence, les différents interlocuteurs interprétaient cet accord ambigu et peu précis de façon divergente. Une reformulation précise<sup>22</sup>, indispensable, n'a néanmoins pas pu se réaliser. En effet, malgré le fait que l'accord était signé par le premier ministre Nduwayo, son parti (et d'autres partis "tutsi") maintenaient leur opposition virulente à quelque présence militaire étrangère au Burundi.

---

<sup>18</sup> UN DHA IRIN, *Weekly Roundup of Main Events in the Great Lakes Region*, n° 23, 19-25/8/1996

<sup>19</sup> le 22 avril, 4 juin et 17-18 juin 1996; cf. UN DHA IRIN, *Weekly Roundup of Main Events in the Great Lakes Region*, n°6 (20-26/4/1996), n°12 (2-7/6/1996) et n°14 (15-22/6/1996)

<sup>20</sup>Le CNDD n'y était pas présent, malgré le souhait de Nyerere et de partis "hutu".

<sup>21</sup> UN DHA IRIN, *Weekly Roundup of Main Events in the Great Lakes Region*, n°13, 8-14/6/1996

<sup>22</sup>D'après un scénario, il était prévu que la force régionale garantirait la protection d'hommes politiques et de fonctionnaires, aussi bien que de secteurs-clés comme les instituts pédagogiques, les hôpitaux, les infrastructures de télécommunication). La force régionale, qui serait financée par les bailleurs de fonds et qui serait composée en majorité de troupes tanzaniennes, ugandaises et kényanes, prendrait en charge la formation de forces policières et de la gendarmerie (UN DHA IRIN, *Weekly Roundup of Main Events in the Great Lakes Region*, n°15, 23-30/6/1996).

Cette opposition ne se manifestait pas selon des critères strictement ethniques, ce qui n'était pas illogique : le CNDD, pour des raisons stratégiques, s'opposait également à "l'accord" d'Arusha.

Comme les pouvoirs régionaux n'étaient pas prêts à envoyer des troupes au Burundi, sans qu'il y ait accord des forces burundaises pertinentes, la question de l'assistance militaire régionale (et internationale) n'a eu de suite qu'autour des tables de concertation. Finalement, les seules sanctions qui ont été imposées au Burundi n'étaient pas de nature militaire, mais de nature économique<sup>23</sup>. Elles étaient le résultat direct du coup d'État de Buyoya le 25 juillet 1996.

### **3. LES POSITIONS REGIONALES ET INTERNATIONALES APRES LE COUP D'ÉTAT DU 25 JUILLET 1996**

La situation politique au Burundi semblait tellement bloquée, après l'échec qu'a suivi la concertation d'Arusha du 25 juin 1996, qu'on a presque perçu un soulagement collectif au niveau occidental après la nouvelle du coup d'État par l'ancien président Buyoya le 25 juillet. Aux yeux de l'Occident, c'était quand même Buyoya qui avait introduit la démocratie au Burundi.

#### **3.1 La réaction régionale officielle: sanctions économiques conditionnelles**

Par contre, les pays voisins du Burundi y compris les pays "alliés" comme l'Ouganda et le Rwanda, n'hésitaient pas à condamner publiquement le coup d'État. Le 27 juillet, les présidents de l'Ouganda et de la Tanzanie publiaient une condamnation commune du coup d'État. Le 31 juillet, lors d'un sommet extraordinaire à Arusha, ces deux pays étaient rejoints par le Kenya, le Zaïre, le Rwanda, l'Ethiopie et le Cameroun (le président en exercice de l'OUA). Tous dénonçaient le coup de force et imposaient un embargo économique total<sup>24</sup> aussi longtemps que le régime de Buyoya n'avait pas rempli deux conditions qui devraient reconduire le Burundi "à la normalité"<sup>25</sup>:

1. la restauration immédiate de l'ordre constitutionnel en rétablissant l'assemblée nationale et les partis politiques;

2. l'ouverture de négociations immédiates et inconditionnelles entre toutes les parties au conflit, y compris les partis et factions armées de l'intérieur et de l'extérieur du pays.

---

<sup>23</sup> Vu les différents rapports politiques "amicaux" entre quelques pays de la région et le Burundi et vu l'impossibilité logistique et géographique de contrôler minutieusement le respect de l'embargo, l'efficacité des sanctions économiques était compromise dès leur introduction.

<sup>24</sup> Lors d'une réunion des ministres des affaires étrangères, le 16 août à Kampala, les sanctions ont été renforcées, incluant une interdiction de voyage des membres du régime. Par contre, des médicaments et l'aide alimentaire seraient exemptés de l'embargo (UN DHA IRIN, *Weekly Roundup of Main Events in the Great Lakes Region*, n°22, 12-18/8/1996).

<sup>25</sup> Le Monde, 1/8/1996

Buyoya cédera sur le premier point, pas sur le deuxième. Sa réaction, était-elle la conséquence manifeste du manque d'homogénéité au sein des communautés régionale et internationale, lequel se serait traduit par le contournement<sup>26</sup> de l'embargo économique?

### **3.2 Position du monde occidental: prudence**

La réaction du monde non-africain était plus prudente, indiquant ainsi la volonté de laisser à Buyoya le bénéfice du doute<sup>27</sup>. Comme les programmes de développement étaient déjà fort réduits à cause de l'insécurité et de l'instabilité politique, leur suspension depuis le coup d'État n'a guère modifié la situation.

Au niveau diplomatique, les réactions de pays comme les États-Unis, la France et la Belgique étaient toutes prudentes. Quant aux sanctions économiques, la Belgique les jugeait prématurées et la France refusait de se prononcer sur la matière. La réaction des États-Unis était neutre, en soulignant diplomatiquement que des sanctions peuvent causer des effets positifs. D'après le président (français) du Conseil de Sécurité, Alain Dejammet, une évaluation détaillée de l'impact de sanctions sur un pays en détresse s'imposait. Pour conclure, le Canada était un des seuls pays occidentaux qui s'alignait explicitement sur la position des pays d'Arusha.

### **3.3 Position de la communauté internationale: Résolution 1072 du Conseil de Sécurité**

Le 30 août 1996, le Conseil de Sécurité, dans sa résolution 1072, se ralliait en termes généraux aux positions africaines, sans se prononcer de façon explicite au sujet des sanctions<sup>28</sup>:

*Le Conseil de Sécurité «2. Exprime son appui résolu aux efforts déployés par les dirigeants de la région, notamment à leur réunion tenue à Arusha le 31 juillet 1996, l'Organisation de l'unité africaine et l'ancien président Nyerere en vue d'aider le Burundi à sortir pacifiquement de la crise grave qu'il traverse actuellement, et les encourage à continuer de faciliter la recherche d'une solution politique».*

*Au sujet du retour à la constitutionnalité, le Conseil «3. Engage le régime à assurer le retour à l'ordre et à la légitimité constitutionnelle, à rétablir l'Assemblée nationale et à lever l'interdiction frappant tous les partis politiques»<sup>29</sup>.*

Pour la première fois dans la crise burundaise, le Conseil de Sécurité se prononce de façon inambigüe au sujet des négociations. Le Conseil «6. Exige en outre que tous les partis politiques et toutes les factions du Burundi, sans exception, qu'ils se trouvent à l'intérieur ou en dehors du pays, et y compris des représentants de la société civile, engagent

---

<sup>26</sup> cf. East African du 6/1/1997 (repris dans De Standaard du 7/1/1997)

<sup>27</sup> UN DHA IRIN, *Weekly Roundup of Main Events in the Great Lakes Region*, n°20 (29/7-4/8/1996), n°21 (5-11/8/1996)

<sup>28</sup> S/RES/1072 (1996), 30/8/1996

<sup>29</sup> ce qui se réalisait le 12 septembre.

*immédiatement des négociations sans conditions préalables en vue de parvenir à un règlement politique global».*

Comme sanction positive, le Conseil «7. *Se déclare prêt à aider le peuple du Burundi (...) et prie le Secrétaire général (...) de préparer la convocation d'une conférence d'annonce de contributions visant à aider à la reconstruction et au développement du Burundi une fois intervenu un règlement politique global».*

Ainsi, la conditionnalité politique est appliquée au niveau de la politique de coopération au développement<sup>30</sup>.

En ce qui concerne les sanctions négatives, le Conseil «10. *Décide de réexaminer la question le 31 octobre 1996 (...)»*, «11. *Décide au cas où le Secrétaire général l'informerait (d'ici à cette date) que les négociations mentionnées au paragraphe 6 ci-dessus n'ont pas débuté, d'envisager de prendre des mesures en vertu de la Charte des Nations Unies afin de faire donner suite aux dispositions dudit paragraphe; celles-ci pourraient comprendre une interdiction de la vente et de la livraison d'armes et de matériels connexes de tous types au régime du Burundi, ainsi qu'à toutes les factions, qu'elles se trouvent à l'intérieur ou en dehors du pays, de même que des mesures à l'encontre des dirigeants du régime et de toutes les factions qui continuent d'encourager la violence et de faire obstacle à un règlement pacifique de la crise politique au Burundi».*

Dans le dernier paragraphe, en deuxième partie, les sanctions qui étaient mentionnées dans la résolution 1040 du 29 janvier<sup>31</sup> étaient reprises. Sans donner lieu à des actions concrètes, c'est-à-dire des actions visibles sur le terrain, deux autres idées sont reprises dans la résolution 1072 :

1. celle de la convocation d'une conférence des pays de la région des Grands Lacs (§10).
2. celle de l'élaboration de plans de circonstance (§12).

---

<sup>30</sup> cf. réunion des bailleurs de fonds du 17 et 18 juin 1996 à Genève

<sup>31</sup> S/RES/1040 (1996), 29 janvier 1996

#### 4. LA GUERRE AU KIVU ET LA FRAGILISATION DU FRONT AFRICAIN

Le délai de deux mois<sup>32</sup> que le Conseil s'était donné s'est passé sans changement fondamental, à part le retour officiel à la constitutionnalité au Burundi. Le Conseil n'a même pas tenu son propre engagement: il n'y a pas eu de concertation sur le Burundi fin octobre. La crise au Kivu, qui a éclaté -probablement pas par hasard- quelques semaines avant la fin du délai, a relégué la situation au Burundi à l'arrière-plan, ce qui n'a pu déplaire au régime burundais.

Le troisième sommet régional d'Arusha du 12 octobre<sup>33</sup> menaçait de renforcer les sanctions au cas où il n'y aurait pas de progrès au niveau des pourparlers avec l'opposition, endéans un mois. La date limite du 11 novembre passait pratiquement inaperçu, sans agissement tant de la part du régime burundais que de la part de la communauté régionale de l'autre. La crise au Kivu en est la raison majeure. Pendant un certain temps, celle-ci a affaibli l'opposition régionale et internationale au régime de Buyoya.

L'offensive diplomatique lancée par le régime de Buyoya à la fin du mois de novembre, a eu un certain succès. Au niveau régional, il y aurait eu un plaidoyer de Museveni après une rencontre avec son homologue burundais de lever les sanctions<sup>34</sup>. L'opposition kenyane s'est prononcée dans le même sens. En même temps, Buyoya semblait appeler la Tanzanie à ne pas soutenir les rebelles burundais hutu ayant fui la région d'Uvira pour la Tanzanie<sup>35</sup>. On pourrait détecter une consolidation du soi-disant axe entre l'Ouganda, le Burundi et le Rwanda.

En plus, le communiqué final du sommet extraordinaire du bureau du comité consultatif des Nations Unies pour les questions de sécurité en Afrique centrale<sup>36</sup>, se réunissant le 3 décembre à Brazzaville, avec Buyoya comme invité<sup>37</sup>, lançait un appel à la levée des sanctions et au libre choix d'un médiateur.

*"Nous, Chefs d'État et de Gouvernements des Pays Membres du Comité Consultatif Permanent (...)*

*18. Notons les dispositions déjà prises par le Gouvernement burundais dans le sens de la reprise du processus démocratique dans ce pays et prenons acte de son engagement à accélérer la mise en place des institutions démocratiques dans des délais raisonnables en privilégiant le dialogue avec l'ensemble de la classe politique et toutes les composantes de la société burundaise.*

---

<sup>32</sup> cf. §10 de la résolution 1072

<sup>33</sup> UN DHA IRIN, *Weekly Roundup of Main Events in the Great Lakes Region*, n°30, 7-13/10/1996

<sup>34</sup>Ce plaidoyer a été formellement nié par après.

<sup>35</sup> UN DHA IRIN, *Weekly Roundup of Main Events in the Great Lakes Region*, n°35 (10-17/11/1996) et n°36 (18-24/11/1996)

<sup>36</sup> Communiqué final de Brazzaville. Réunion extraordinaire du bureau du comité consultatif permanent des Nations Unies sur la question de sécurité en Afrique centrale, 3/12/1996

<sup>37</sup>Un événement plus que symbolique, vu le fait que le président Buyoya n'avait pu participer aux autres réunions régionales et internationales sur le Burundi et la région des Grands Lacs. La signature, début février 1997, d'un accord bilatéral pour l'ouverture d'un couloir aérien, en dépit de l'embargo économique officiel, symbolise également les bons rapports qu'entretiennent le Burundi de Buyoya et le Congo.



19. *Invitons de ce fait les États parties aux accords d'Arusha, de lever l'embargo qui affecte davantage le peuple burundais et particulièrement les couches sociales les plus vulnérables.*

20. *Encourageons par voie de conséquences tous les protagonistes Burundais à recourir à la médiation de leur choix et qui présente les garanties objectives de neutralité pour faire avancer le processus de paix dans l'intérêt du peuple burundais.»*

Le contenu de la déclaration finale dans laquelle on peut lire une critique à l'adresse de Nyerere, ce qui en soi constitue un changement important de position, laisse comprendre l'absence à la réunion de la Tanzanie, observateur privilégié de la crise burundaise<sup>38</sup>.

Par la suite, le sommet de la Francophonie<sup>39</sup>, réunie à Ouagadougou du 4 au 6 décembre, publie une déclaration sur la situation dans la région des Grands Lacs qui est toute neutre au sujet du Burundi. Elle n'est pas négative à l'égard du régime burundais, et est plutôt alarmante au sujet des sanctions économiques<sup>40</sup>.

*«Les Chefs d'État, de Gouvernement et de Délégation (de France et d'Afrique) encouragent les pays de la région des Grands Lacs, en consultation avec les autres pays, à poursuivre leurs efforts en assistant le Burundi à s'acheminer vers le dialogue national.*

*Dans cet ordre d'idée, ils exhortent les parties en conflit au Burundi à ouvrir immédiatement le dialogue, et aux pays de la région à prendre des mesures appropriées sur l'embargo, afin de réduire la souffrance des populations.»*

Apparemment, le consensus africain, déjà fragilisé depuis le coup d'État de Buyoya, au sujet de la position politique à adopter vis-à-vis le Burundi s'évanouissait rapidement, sous la pression d'une part des événements au Kivu et, d'autre part, des coalitions de fait qui se consolidaient entre le Burundi et quelques pays de la région. Peut-il alors étonner que le sommet régional des 16 et 17 décembre à Nairobi<sup>41</sup> (où, à sa consternation, le Burundi n'était pas invité), ne s'est pas prononcé sur une politique envers le Burundi<sup>42</sup>?

---

<sup>38</sup>Ce pays ne fait pas partie de ce comité consultatif. En font partie: le Congo (qui a été critiqué d'avoir participé au trafic d'armes en direction du Burundi, malgré l'embargo), le Burundi, le Gabon, l'Angola, la Guinée Equatoriale, le Zaïre, le Chad, le Cameroun, la République Centrafricaine, Sao Tomé et Príncipe, le Rwanda (qui n'était pas représenté à cette réunion).

<sup>39</sup>Quant aux rapports entre la France et le Burundi, il y était également question d'un certain rapprochement entre les autorités des deux pays. Ce rapprochement fut symbolisé par la visite fin novembre du premier ministre burundais Ndimira à une délégation gouvernementale à Paris. Il fut aussi étonnant que la France ne réagissait pas à la déclaration de Ndimira comme quoi cette rencontre impliquait la reconnaissance diplomatique du régime burundais par la France (UN DHA IRIN, *Weekly Roundup of Main Events in the Great Lakes Region*, n°36, 18-24/11/1996).

<sup>40</sup> "Déclaration sur la situation dans les Grands Lacs" in: Déclaration finale de Ouagadougou issue de la XIXème conférence des chefs d'États de France et d'Afrique

<sup>41</sup>Les Chefs d'État ou de gouvernement du Kenya, du Zimbabwe, de l'Ouganda, de la Zambie, de l'Erythrée, de l'Afrique du Sud, du Rwanda, de la Tanzanie, de l'Éthiopie y étaient présents. En plus, l'OUA était présentée par son président en fonction, le Cameroun et son secrétaire général. Nyerere y participait également.

<sup>42</sup> Press Statement by the Second Regional Summit on the Crisis in the Great Lakes Region, Nairobi, 17/12/1996

Vu le fait que la guerre au Kivu a quasiment éliminé la menace des rebelles burundais hutu à partir de la région d'Uvira<sup>43</sup>, vu le fait que le régime burundais semblait moins isolé qu'avant et que les doutes semblaient s'accumuler au niveau diplomatique au sujet de l'efficacité des sanctions<sup>44</sup>, le régime Buyoya pouvait se durcir. Il refusait publiquement d'engager des pourparlers sous la pression des sanctions<sup>45</sup>. En plus, aussi longtemps que les rebelles refusaient de se mettre d'accord sur un cessez-le-feu, il refusait les négociations.

## 5. NOUVEAU DURCISSEMENT DES POSITIONS INTERNATIONALES?

Néanmoins, le crédit que Buyoya semblait à première vue avoir récupéré à la fin de 1996, s'évanouissait en février 1997. La patience d'un pays, comme la Belgique, qui dans les mois précédents s'était montrée assez compréhensive semblait avoir atteint ses limites<sup>46</sup>. Quant à la communauté internationale, dont l'attention s'était temporairement tournée de l'Est du Zaïre vers d'autres pays dans la région<sup>47</sup>, sa position s'était durcie suite à un rapport de la mission des droits de l'homme des Nations Unies au Burundi.

Ce rapport du 30 janvier 1997<sup>48</sup>, qui venait à la suite d'autres documents et déclarations sur la violation des droits de l'homme depuis le coup d'État, dénonçait le rôle de l'armée burundaise dans le massacre de centaines de femmes et d'enfants dans les mois de décembre 1996 et janvier 1997<sup>49</sup>. Au moins 1.100 personnes, pour la plupart des civils, auraient été tuées soit par les militaires soit par les rebelles "hutu" du 1 décembre au 22 janvier<sup>50</sup>.

---

<sup>43</sup> ce qui ne signifie pas que la menace a disparu: les attaques des rebelles proviennent désormais de l'intérieur du pays même ou de la Tanzanie, où un nombre important de réfugiés se sont installés après leur départ forcé du Zaïre.

<sup>44</sup> Vu les différents cris d'alarme de la part de la communauté humanitaire (ONU et ONG) au sujet de la politique stricte du comité régional de coordination des sanctions contre le Burundi par rapport aux exemptions pour les actions humanitaires, il y a raison de considérer les couches de populations les plus vulnérables comme les plus grandes victimes de l'embargo (cf. Press Statement, Office of the Regional Humanitarian Coordinator for the Great Lakes, 13/1/1997; UN DHA IRIN, *Emergency Update n° 81 on the Great Lakes*, 17/1/1997; "Regional Aid Official Renews Call for Humanitarian Exemptions to Burundi Sanctions", Press Statement, 7/3/1997).

<sup>45</sup> UN DHA IRIN, *Emergency Update n° 55 on the Great Lakes*, 12/12/1996

<sup>46</sup> La Libre Belgique, 16/1/1997, après la confirmation d'un massacre de 122 réfugiés burundais refoulés de Tanzanie, le 10 janvier 1997, par l'armée burundaise. La France, les États-Unis et l'OUA ont également dénoncé le massacre.

<sup>47</sup> Comme il semblait y avoir une brève pause (au moins médiatique) dans l'offensive de l'AFDL

<sup>48</sup> Un autre rapport révélateur est apparu le 10 février 1997 de la main du Rapporteur Spécial des droits de l'homme des Nations Unies. D'après Pinheiro, depuis le coup d'État de Buyoya, la société burundaise se militarise rapidement. Il y a question d'une radicalisation accélérée au sein des milieux politiques et militaires, du côté du régime et celui des rebelles. Cela s'est manifesté dans les vagues de violence ininterrompue et réciproque depuis le mois d'octobre 1996 dont la population rurale est la première victime. La population rurale est coincée entre l'armée et les rebelles. Du côté du régime, les contributions et le service civil obligatoires et la politique de regroupement reflètent, d'après Pinheiro, une logique de guerre de la part des autorités burundaises dont le but final est l'élimination des rebelles; cf. UN DHA IRIN, *Emergency Update n°134 on the Great Lakes*, 22-24/3/1997.

<sup>49</sup> UN DHA IRIN, *Emergency Update n° 90 on the Great Lakes*, 31/1/1997

<sup>50</sup> Selon les observateurs, des 50 incidents rapportés, au moins 28 peuvent être attribués aux militaires.

Les déclarations des participants africains<sup>51</sup>, de Nyerere et du représentant spécial de l'UE, Aldo Ajello, à la fin du sommet d'Arusha, le 3 février 1997, sur la nécessité de maintenir les sanctions économiques comme moyen de pression sur Buyoya n'étaient pas passées inaperçues. En outre, Ajello affirmait parler au nom d'autres envoyés spéciaux<sup>52</sup>. Vu le durcissement récent des positions internationales vis-à-vis de son régime, la réaction agressive de Buyoya ne peut étonner. Ajello était accusé de lancer une campagne de désinformation, le rapport des Nations Unies était critiqué de partialité. En même temps, Buyoya invitait les Nations Unies à envoyer un plus grand nombre d'observateurs des droits de l'homme<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> A noter que, le 22 janvier 1997, l'organe central de l'OUA pour la prévention des conflits s'était prononcé pour le maintien des sanctions régionales imposées au régime burundais (UN DHA IRIN, *Emergency Update n° 85 on the Great Lakes*, 23/1/1997).

<sup>52</sup> Voice of America, 3/2/1997

<sup>53</sup> UN DHA IRIN, *Emergency Update n° 99, n° 102 on the Great Lakes*, 12/2/1997, 15-17/2/1997