

# LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE FACE À LA QUESTION DE L'INTERVENTION HUMANITAIRE LORS DE LA RÉBELLION AU KIVU (OCTOBRE-DECEMBRE 1996)

*par Patrick Dupont*

Le 14 octobre, des milliers de réfugiés hutu ont fui Uvira en direction de Bukavu. Un mois plus tard, le 15 novembre, plus de 400.000 réfugiés hutu se sont mis en route vers leur pays d'origine, le Rwanda. Malgré plusieurs conférences<sup>1</sup>, différents appels et pressions des gouvernements rwandais et zaïrois, des bailleurs de fonds<sup>2</sup>, du HCR aussi que d'autres organisations gouvernementales et non-gouvernementales<sup>3</sup> et d'interlocuteurs privés comme Carter<sup>4</sup>, la situation des réfugiés était restée bloquée pendant plus de deux ans. Et voici qu'en un mois elle se modifiait: une pression militaire provoquait leur retour massif.

## 1. DIVERGENCES DE VUES: “LES SPÉCIALISTES” ET “LES GLOBALISTES”

La guerre au Kivu, qui avait entraîné dans la détresse<sup>5</sup> une population de centaines de milliers de personnes rendait indispensable une aide humanitaire de l'extérieur. L'organisation de corridors militaires pour l'acheminer a fait l'objet d'une intense activité diplomatique pendant les mois de novembre et décembre 1996. Globalement, la nécessité d'une aide extérieure n'avait jamais été mise en cause mais des divergences de vues difficilement surmontables existaient à propos du but politique de l'octroi de cette aide. Les discussions se concentraient sur la question de lier ou non l'octroi de celle-ci à une solution de la crise des réfugiés.

Pour les uns, les “spécialistes”, deux problèmes distincts se posaient qui appelaient des solutions distinctes: la crise humanitaire causée par la guerre d'un côté et la crise des réfugiés de l'autre. Ce point de vue était partagé par les départements et les responsables humanitaires d'organisations internationales et de donateurs bilatéraux, comme la France, l'Espagne et la Belgique.

Pour les autres, les “globalistes”, la présence des réfugiés était directement liée à la guerre au Kivu. Une intervention humanitaire n'aurait de sens que si elle provoquait un retour

---

<sup>1</sup> Cf. Conférence de Bujumbura sur les réfugiés (HCR, OUA). *Plan d'Action*, 17/2/1995; *Recommandations de la deuxième réunion pour la Mise en Oeuvre du Plan d'Action de Bujumbura*, tenue à Addis-Abeba, 29/2/1996.

<sup>2</sup> Cf. déclarations lors des Tables Rondes sur le Rwanda, *Rapports finaux du 19/1/1995 et 21/6/1996*.

<sup>3</sup> Nous référons e.a. aux propositions récentes d'USAID (8/7/1996), du HCR (3/10/1996) et du Représentant spécial de l'UE (8/10/1996), cf. DE SCHRIJVER D., *Les réfugiés rwandais dans la région des Grands Lacs en 1996*.

<sup>4</sup> *Cairo Declaration on the Great Lakes Region*, 29/11/1995; *Tunis Declaration on the Great Lakes Region*, 18/3/1996.

<sup>5</sup> Les nouvelles alarmantes apparaissaient à partir de fin d'octobre, cf. *Le Soir*, 26-27/10/1996, *Le Monde*, 30/10/1996.

des réfugiés dans leur pays d'origine. Les États-Unis et le Rwanda<sup>6</sup> étaient les principaux défenseurs de cette position.

La crise au Kivu était considérée par les "globalistes" comme une crise interne aggravée par la présence des réfugiés rwandais<sup>7</sup> et causée par l'inflexibilité zaïroise au sujet de la nationalité des Banyarwanda (dont les Banyamulenge). Les États-Unis refusaient de reconnaître publiquement l'implication rwandaise pendant la guerre au Kivu (et avant son extension). Ils défendaient la thèse selon laquelle les autorités zaïroises, en étroite collaboration avec les ex-FAR et Interahamwe, auraient contribué à la naissance du conflit<sup>8</sup>. Cette analyse permettait d'exclure une conférence bilatérale ou régionale pour résoudre la crise: les facteurs déstabilisant le Kivu et la région résidaient tous dans un même pays, le Zaïre<sup>9</sup>. En réalité, cette analyse a donné le feu vert aux actions militaires des rebelles "banyamulenge" et au soutien que le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi y ont apporté<sup>10</sup>.

Des pays comme le Rwanda et l'Ouganda, d'apparence stables, bénéficiaient du soutien des États-Unis (et d'autres pays occidentaux) pour toute action qui pourrait, à leurs yeux, contribuer à une plus grande stabilité de la région. Les autorités américaines, rwandaises, ougandaises (et burundaises) s'accordaient sur la primauté du problème à résoudre, c'est-à-dire la crise des réfugiés et le danger militaire qu'ils représentaient<sup>11</sup>. Les autorités américaines considéraient ce problème comme un problème interne ou tout au plus comme un problème régional dans lequel la communauté internationale ne devait pas nécessairement intervenir. Seul le but à atteindre comptait, c'est-à-dire celui du rétablissement de la stabilité régionale par le biais du retour rapide des réfugiés, les moyens à utiliser étant considérés comme secondaires<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> De plus, il n'y avait pas seulement divergence de vue parmi différents pays mais aussi parmi des responsables politiques d'un même pays ou d'une même organisation. Au niveau de la Commission Européenne, par exemple, Emma Bonino, la Commissaire responsable pour les actions humanitaires militait dès le début de la crise au Kivu en faveur d'une force d'intervention multinationale pour faire face à la crise humanitaire aiguë, tandis que son collègue responsable pour les relations avec les pays ACP était favorable à l'envoi d'une force internationale dans un contexte plus large. D'après Deus Pinheiro, la décision sur une intervention humanitaire devrait être prise dans le contexte du débat sur la situation des réfugiés et celui de la préparation d'une conférence internationale qui devrait traiter les problèmes régionaux. Finalement, Hans Vandebroek, le Commissaire responsable des relations politiques internationales, était en faveur d'une approche et d'une intervention commune au niveau de l'Union Européenne en collaboration avec l'Union Européenne Occidentale, non dans le seul but d'une aide humanitaire mais aussi dans le cadre du développement (pénible) de la politique étrangère et de sécurité commune.

<sup>7</sup> Par "réfugiés rwandais", nous référons dans ce texte aux réfugiés, majoritairement hutu, ayant fui le Rwanda en juillet 1994 après la prise du pouvoir par le Front Patriotique Rwandais.

<sup>8</sup> Cf. *U.S. Statement, Mr. Richard McCall, Chief of Staff, U.S. Agency for International Development*, Table Ronde sur le Rwanda, Genève, 20-21/6/1996

<sup>9</sup> Toute action devait donc s'orienter sur cette zone.

<sup>10</sup> Pour l'historique des Banyamulenge et de la guerre au Kivu, cf. REYNTJENS F., MARYSSE S., *Conflits au Kivu: antécédents et enjeux*, Anvers, Centre d'étude de la région des Grands Lacs d'Afrique, décembre 1996.

<sup>11</sup> La première critique ne sera formulée qu'après la "solution" de la crise des réfugiés, cf. *La Libre Belgique*, 9/1/1997

<sup>12</sup> soit par la création d'une zone tampon, soit par l'affaiblissement des membres de l'ancienne armée rwandaise et des milices Interahamwe, soit par un retour forcé des réfugiés.

Le régime zaïrois était considéré comme un catalyseur du problème plutôt que comme un pacificateur<sup>13</sup>. Il n'était donc pas étonnant que les Américains aient, à plusieurs reprises, implicitement soutenu les thèses rwandaises et celles des rebelles "banyamulenge" contre une intervention humanitaire dans le Kivu. Ils ne soutenaient l'intervention humanitaire que si elle donnait lieu au retour des réfugiés ce qui, conformément à la thèse "globaliste", rendrait la région plus stable.

Pour une bonne compréhension des positions divergentes des membres de la communauté internationale lors de la crise au Kivu, il est important de souligner que tous s'accordaient sur la nécessité du retour des réfugiés. Les points de vue divergeaient en fonction de la confiance dans l'état de droit rwandais, d'une part, et dans l'opportunité d'un retour des réfugiés au moment de la crise au Kivu d'autre part. Au plus cette confiance était grande (et parallèlement la méfiance vis-à-vis des réfugiés en général et de leurs dirigeants en particulier), au plus était forte l'insistance de lier une intervention humanitaire à un retour provoqué des réfugiés.

## **2. LA NAISSANCE DE L'IDÉE D'UNE INTERVENTION HUMANITAIRE**

Mme Emma Bonino, Commissaire européenne responsable des actions humanitaires, tout comme quelques-uns de ses collègues nationaux dont le Secrétaire d'État belge, Réginald Moreels ont sans cesse plaidé pour l'envoi d'une force humanitaire auprès des réfugiés et des autres groupes délaissés tout au long de la crise à l'Est du Zaïre<sup>14</sup>.

En ce qui concerne la politique belge relative à la crise au Kivu, l'on pourrait la définir comme une politique de "neutralité active". Bien que se déclarant en faveur d'une intervention humanitaire dès le début de la crise humanitaire, la Belgique risquait de ne pas pouvoir influencer la décision car, parallèlement, elle excluait toute participation militaire propre à une telle mission. Ce risque a été partiellement éliminé par son engagement actif au niveau diplomatique. Au niveau de l'UE, la Belgique était l'un des premiers et seuls pays à s'intéresser à la crise au Kivu et à attirer l'attention de ses partenaires européens sur l'ampleur de la crise. Elle a voulu souligner l'urgence d'une réaction humanitaire internationale et coordonnée en encourageant une réunion extraordinaire conjointe<sup>15</sup> des ministres de la coopération au développement et des représentants d'organisations humanitaires internationales. Celle-ci a eu lieu le 7 novembre 1996 à Bruxelles (cf. infra).

Au côté du "lobbying humanitaire" du Secrétaire d'État, R. Moreels, Erik Derycke, Ministre des affaires étrangères et son représentant spécial pour la région des Grands Lacs,

---

<sup>13</sup> Le Zaïre était accusé, aussi par la communauté internationale, de soutenir les membres des ex-FAR, des FDD et les Interahamwe soit directement (par des actions militaires communes) soit indirectement (par l'autorisation de livraison d'armes malgré l'embargo international). Le Zaïre était également accusé d'empêcher la conclusion d'une solution au problème des réfugiés et de soutenir les incursions militaires dans le Rwanda et le Burundi à partir des camps.

cf. *Troisième rapport de la commission d'enquête des Nations Unies sur la violation de l'embargo sur la vente et la livraison d'armes, 28/10/1996*; "L'ONU dénonce un trafic d'armes en faveur des extrémistes hutu. Les fournitures provenaient d'une vingtaine de pays, dont la France et la Grande-Bretagne, via le Zaïre. Elles étaient destinées aux miliciens et anciens militaires rwandais qui tentaient de mener une guérilla contre le régime de Kigali", *Le Monde*, 22/11/1996.

<sup>14</sup> C'est-à-dire, aussi depuis l'expansion de la guerre à tout l'Est du Zaïre, pendant les premiers mois de 1997.

<sup>15</sup> et inédite au niveau du Conseil

l'ambassadeur Yves Haesendonck, exerçaient une intense activité diplomatique dans la région et auprès de quelques partenaires bilatéraux<sup>16</sup>, d'organisations régionales et internationales.

Fin octobre 1996, deux autres appels à une intervention humanitaire ont été lancés, quasi simultanément aux premiers, et ils ont dominé les débats diplomatiques pendant les six semaines qui ont suivi<sup>17</sup>:

- Mme Sadako Ogata, Haut Commissaire pour les Réfugiés des Nations Unies, et l'administration américaine ont appelé les réfugiés à considérer un retour au Rwanda;

- Mr Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire général des Nations Unies<sup>18</sup> lançait l'idée d'une conférence régionale pour faire face à une situation de guerre régionale. La France, la Belgique et l'Union Européenne encourageaient le Rwanda et le Zaïre à dialoguer directement. La France et la Belgique mentionnaient explicitement les deux responsables qui, selon eux, devraient être réunis autour de la table, à savoir le premier ministre zaïrois Kengo wa Dondo et le vice-président rwandais Kagame.

Les résolutions 1078<sup>19</sup> et 1080<sup>20</sup> du 9 et 15 novembre 1996 du Conseil de Sécurité des Nations Unies reprennent les trois appels à l'action lancés par la communauté internationale, à savoir:

- d'abord, l'idée du retour des réfugiés,
- ensuite, l'idée d'une conférence régionale,
- enfin, l'idée d'une force multinationale humanitaire,

camouflant ainsi les points de vue divergents des membres de la communauté internationale.

Dans ce qui suit, nous décrivons les différentes étapes qui ont mené à l'adoption des deux résolutions.

### **3. L'INITIATIVE FRANCO-ESPAGNOLE**

Les ministres des affaires étrangères de l'Union Européenne se sont réunis au Conseil des Ministres le 28 octobre à Luxembourg<sup>21</sup>. Faute de consensus au niveau européen, ils n'ont pas pris position par rapport à l'établissement et à la mise en place d'une force multinationale. Quelques jours après, le président français Chirac et le premier ministre espagnol Aznar se montraient les plus grands défenseurs européens d'une force d'intervention

---

<sup>16</sup> en premier lieu les États-Unis et la France

<sup>17</sup> *Le Monde*, 26 et 27-28/10/1996

<sup>18</sup> qui était quasi immédiatement soutenu par l'OUA et par la France

<sup>19</sup> S/RES/1078 (1996), 9 novembre 1996

<sup>20</sup> S/RES/1080 (1996), 15 novembre 1996

<sup>21</sup> *Le Soir*, 29/10/1996

à laquelle leurs pays participeraient. Ils se prononçaient en faveur d'une force humanitaire de 5.000 personnes. Chirac et Aznar se déclaraient prêts à fournir des troupes, à condition, néanmoins, que participent les États-Unis, des États africains et européens et les Nations Unies<sup>22</sup>.

La participation des Américains surtout était considérée comme cruciale pour deux raisons: l'une politique et l'autre militaire. En ce qui concerne les raisons politiques, il est clair qu'un pays comme la France craignait les critiques de la communauté internationale au sujet d'une intervention militaire unilatérale dans une région aussi délicate où elle ne bénéficie plus de l'appui d'un des acteurs clés, le Rwanda<sup>23</sup>.

La France attendait l'accord du Conseil de Sécurité concernant sa proposition d'une intervention humanitaire multinationale comme elle le fit lors de l'Opération Turquoise en 1994. Si, dans ce cas, la communauté internationale avait appuyé son intervention unilatérale en zone "turquoise", il était hors de question pour la France d'envisager une intervention unilatérale au Kivu, fin 1996. Les Français plaidaient explicitement en faveur d'une intervention multinationale avec participation américaine. Les discussions qui ont suivi illustrent bien les différents rapports de force dans la région des Grands Lacs depuis mi-1994<sup>24</sup>, de même que le nouveau rôle-clé et le poids politique accru des États-Unis dans la région.

A aucun moment, la France ne voulait intervenir militairement sans les États-Unis. Il est évident que cela mettait les Américains et les Rwandais dans une position confortable: tous deux étaient réticents voire même hostiles envers une intervention militaire.

Mais la démarche franco-espagnole se déroulait sur un arrière-fond de crise humanitaire grandissante et sous la pression quasi ininterrompue du monde humanitaire. Celui-ci, réuni d'urgence à Genève le 29 octobre à l'initiative des Secrétaires d'État belge et français, Moreels et Emmanuelli, réussit à lancer la discussion de l'envoi d'une force humanitaire et de l'apport de chaque pays et de chaque organisation (humanitaire) internationale. Les États-Unis se montraient plus souples et se déclaraient, pour la première fois, prêts à discuter la question d'une force internationale. Leur représentant spécial, Richard Bogosian, fut alors envoyé dans la région<sup>25</sup>. Le Royaume-Uni déclarait, quant à lui, attendre plus de détails concernant l'idée de corridors humanitaires.

Globalement, le monde occidental et ses dirigeants craignaient les répercussions politiques des risques physiques auxquels seraient exposés leurs propres soldats. Les interventions politiques et militaires précédentes au Rwanda et en Somalie avaient montré les limites de la volonté politique de s'engager intensivement et sans beaucoup de réserves dans des crises africaines; d'autant plus que l'efficacité d'une intervention restait fort incertaine, à moyen et long terme.

Il n'est donc pas étonnant que la communauté internationale a accueilli avec un certain soulagement la déclaration de Nairobi du 5 novembre car elle incluait les appels des

---

<sup>22</sup> *Le Soir*, 6/11/1996

<sup>23</sup> cf. "Le souvenir amer de Turquoise", *Le Nouvel Observateur*, 7-13/10/1996

<sup>24</sup> "La France a du mal à convaincre l'ONU de l'urgence d'une intervention au Zaïre", *Le Monde*, 7/11/1996

<sup>25</sup> "US Weighs Troop Use in Zaire Crisis", *International Herald Tribune*, 6/11/1996

dirigeants des pays de la région<sup>26</sup> et de l'OUA au Conseil de Sécurité à prendre des mesures urgentes et à envisager une intervention militaire<sup>27</sup>, à laquelle des États africains pourraient participer<sup>28</sup>. Les États-Unis, l'Union Européenne et d'autres partenaires bilatéraux avaient à plusieurs reprises plaidé en faveur d'une approche africaine des crises sur le continent<sup>29</sup>. L'acceptation à Nairobi du principe d'une plus grande Africanisation de la gestion des crises du continent (africain) a facilité le dialogue entre les pays occidentaux sur les composantes d'une solution.

#### **4. LA RÉOLUTION 1078 DU 9 NOVEMBRE 1996 ET L'INITIATIVE CANADIENNE**

Dans sa résolution 1078<sup>30</sup>, le Conseil de Sécurité des Nations Unies encourage l'initiative et une résolution africaines. Celui-ci se réfère largement à la résolution de Nairobi, manifestant ainsi son soutien à la participation africaine dans la recherche d'une solution de la crise au Kivu, comme le montrent les extraits suivants:

*«Se félicitant des efforts déployés à l'échelon régional en vue de réduire les tensions dans la région, en particulier de la contribution apportée par les dirigeants des pays de la région lors de la réunion qu'ils ont tenue à Nairobi le 5 novembre 1996».*

*«Considérant que les dirigeants de la région (...) ont demandé au Conseil de prendre d'urgence des mesures qui permettraient, grâce au déploiement d'une force neutre, de mettre en place des couloirs de sécurité et des lieux d'asile temporaire».*

*«Considérant que les dirigeants (...) ont demandé que l'on redouble d'efforts pour faciliter le rapatriement librement consenti des réfugiés au Rwanda».*

*«Considérant que les participants au sommet régional de Nairobi ont réaffirmé leur attachement à l'intégrité territoriale du Zaïre et soulignant que tous les États doivent respecter la souveraineté et l'intégrité territoriale des États de la région».*

De plus, la résolution 1078 établit un premier consensus au niveau de la communauté internationale en citant la possibilité d'octroi de l'aide humanitaire par le biais d'une force humanitaire (tendance "spécialiste") mais lié au retour de réfugiés (tendance "globaliste").

Au sujet de l'intervention humanitaire, il est entre autres souligné que le Conseil de Sécurité «6. Prend note avec satisfaction de la lettre du Secrétaire général datée du 7

---

<sup>26</sup> sauf le Zaïre et le Burundi

<sup>27</sup> UN DHA IRIN *Weekly Roundup of Main Events in the Great Lakes Region*, n°34, 3-10/11/1996

<sup>28</sup> Pas sans importance dans le contexte de la guerre au Kivu dans laquelle quelques pays voisins du Zaïre étaient directement impliqués, était le rappel du principe de l'inviolabilité des frontières, mais aussi celui du droit à la nationalité.

<sup>29</sup> Le 28 octobre, à Luxembourg, les ministres des affaires étrangères de l'UE avaient déjà fait un appel dans ce sens. Sous présidence belge, le conseil de l'Union Européenne Occidentale du 19 novembre s'était mis d'accord sur une éventuelle instruction d'une force d'intervention africaine.

<sup>30</sup> S/RES/1078 (1996), 9 novembre 1996

*novembre 1996, y compris en particulier sa proposition visant à créer une force multinationale à des fins humanitaires dans l'Est du Zaïre».*

Le paragraphe suivant établit un lien entre l'intervention militaire et l'action humanitaire d'un côté et le retour des réfugiés de l'autre: *«7. Engage vivement les États membres, agissant en coopération avec le Secrétaire général et avec l'OUA, à préparer d'urgence, à titre temporaire, en consultation avec les États concernés, les dispositions voulues pour permettre le retour immédiat des organisations à vocation humanitaire et l'acheminement dans la sécurité de l'aide humanitaire destinée aux personnes déplacées, réfugiés et civils en danger dans l'Est du Zaïre, et pour contribuer à créer les conditions nécessaires au rapatriement librement consenti des réfugiés en bon ordre et en toute sécurité».*

Quant au retour des réfugiés, l'accent est mis sur le caractère volontaire de leur retour ce qui indique en soi un nouveau compromis entre les tendances dites "spécialiste" et "globaliste".

Au-delà des bonnes intentions, le paragraphe 10a de la résolution est plus explicite: il demande au Secrétaire général de présenter au Conseil de Sécurité avant le 20 novembre un *«concept d'opérations et un cadre pour une mission humanitaire, soutenue militairement le cas échéant (...) et chargée d'atteindre les objectifs ci-après:*

- Fournir aux réfugiés et aux personnes déplacées dans l'Est du Zaïre une aide humanitaire à court terme et des abris;*
- Aider le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés à assurer la protection et le rapatriement librement consenti des réfugiés et personnes déplacées, après s'être soigneusement assuré de leur désir d'être rapatriés;*
- Créer des couloirs humanitaires devant servir à acheminer l'aide humanitaire et à faciliter le rapatriement librement consenti des réfugiés après s'être soigneusement assuré de leur désir effectif d'être rapatriés.»*

Le texte traduit le consensus des deux tendances. Un accord de principe s'établit sur la création d'une mission humanitaire, laquelle pouvait devenir une mission militaire. La création des couloirs humanitaires satisfaisait aussi bien les objectifs "français" (intervention, en premier lieu, pour des raisons humanitaires) que les objectifs "américains" (intervention, en premier lieu, pour surveiller le retour des réfugiés).

Au sein de l'Union Européenne, les deux tendances avaient chacune leurs partisans. Celles-ci se sont reflétées lors de la réunion des ministres de la coopération au développement du 7 novembre 1996, rejoints par des responsables d'organisations humanitaires internationales. Ceux-ci se sont prononcés en faveur d'une action humanitaire internationale décrétée par le Conseil de Sécurité. Une fois de plus l'UE n'affirmait pas de position claire et ferme. Les divergences de points de vue se manifestaient au détriment d'une position claire et ferme de la part de l'UE<sup>31</sup> et au détriment du développement de la politique extérieure et de

---

<sup>31</sup> Pour une analyse détaillée de la politique de l'UE au sujet de la région des Grands Lacs, voir SAMYN R.

sécurité commune<sup>32</sup>. Quant aux engagements concrets de l'UE, les États-membres ne trouvaient pas un consensus au-delà de l'action humanitaire (augmentation de l'aide) et diplomatique (envoi de la Troïka dans la région).

La résolution 1078 du Conseil de Sécurité de l'ONU du 9 novembre 1996 avait laissé dix jours au Secrétaire général pour rédiger un rapport qui devrait servir de base à l'accord du Conseil de Sécurité relatif à l'envoi d'une force multinationale<sup>33</sup>. Une nouvelle attente risquait voir cette force dans un contexte de crise humanitaire grave. C'est pourquoi quelques États ont pris exceptionnellement l'initiative de réunir rapidement le Conseil de Sécurité qui a voté la résolution 1080 le 15 novembre 1996. Parmi ces États figuraient la France et le Canada qui ont entamé des démarches auprès de certains candidats occidentaux potentiels prêts à fournir des unités militaires, et la Belgique qui a obtenu auprès de l'OUA à Addis Abeba l'accord de principe d'une participation militaire de quelques États africains, à condition que des donateurs la financent.

Le Canada se déclarait prêt à prendre en main l'organisation d'une force de 6.000 à 10.000 personnes, répondant ainsi à l'appel des Nations Unies aux États-membres à contribuer logistiquement et/ou militairement à une force multinationale<sup>34</sup>. Le Canada pouvait être considéré comme l'un des seuls médiateurs capable de réconcilier les positions française et américaine et d'apaiser les craintes relative à une action militaire de la France pour rendre opérante la force multinationale.

Finalement, les États-Unis se sont déclarés prêts à fournir entre 3.000 et 5.000 militaires à la force multinationale<sup>35</sup>. Ce geste des Américains a déclenché l'accord de participation d'autres pays. Ainsi, le Canada a pu déclarer au Secrétaire général qu'il serait à même de diriger, initialement pour une durée de 4 1/2 mois, une force multinationale de 10.000 à 12.000 hommes qui se chargeraient de la sécurité des couloirs de l'aide humanitaire.

Les Canadiens et les Américains, comme d'autres pays participants, se souvenaient des mauvaises expériences somaliennes et se hâtaient donc de souligner l'aspect logistique de l'intervention. C'est dans ce contexte qu'il faut considérer le refus absolu de la part des pays occidentaux de s'engager dans des activités de désarmement (par exemple des Interhamwe), car elles pourraient mener à des combats directs et peu contrôlables entre soldats occidentaux et belligérents locaux.

## **5. LA NAISSANCE ET LA MORT DE L'INTERVENTION HUMANITAIRE (15 NOVEMBRE 1996)**

---

<sup>32</sup> “Les Quinze s'en remettent à l'ONU”, *Le Figaro*, 8/11/1996

<sup>33</sup> § 10c, S/RES/1078 (1996), 9 novembre 1996

<sup>34</sup> “Canada Agrees to Lead Military Force in Zaire”, *International Herald Tribune*, 12/11/1996

<sup>35</sup> cf. “US Warms to a Role in Zaire Relief Effort. Washington Hears Call for Help, But Shies From ‘Owning Problem’” (*International Herald Tribune*, 9/11/1996); “Zaire: Clinton Agrees to Contribute Troops to Mission” (*International Herald Tribune*, 14/11/1996)



Le 15 novembre, le Conseil de Sécurité a adopté la résolution 1080<sup>36</sup> qui donnait un mandat juridique international à la force multinationale, coordonnée par le Canada et proposée par plusieurs États Membres. *«Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (...)*» *«(le Conseil de Sécurité)»*

*«3. Accueille avec satisfaction les offres faites par les États Membres en consultation avec les États concernés de la région, en vue de constituer, à des fins humanitaires, une force multinationale temporaire afin de faciliter le retour immédiat des organisations à vocation humanitaire et la fourniture effective, par des organisations de secours civiles, d'une assistance humanitaire visant à soulager dans l'immédiat les souffrances des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger dans l'Est du Zaïre, et de faciliter le rapatriement librement consenti et dans l'ordre des réfugiés, par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, ainsi que le retour librement consenti des personnes déplacées, et invite les autres États intéressés à offrir de participer à ces efforts.»*

*«Décide que l'opération prendra fin le 31 mars 1997, à moins qu'il ne détermine, sur la base d'un rapport du Secrétaire général, que les objectifs de l'opération ont été atteints avant cette date»*

Pour la période succédant à la présence de la force multinationale, le Conseil de Sécurité *«12. Déclare qu'il a l'intention d'autoriser la mise en place d'une opération de suivi qui prendrait la relève de la force multinationale et prie le Secrétaire général de lui présenter aux fins d'examen, le 1er janvier 1997 au plus tard, un rapport contenant ses recommandations sur les concepts, le mandat, la structure, l'ampleur et la durée éventuels de cette opération et en indiquant le coût estimatif.»*

Néanmoins, la force multinationale, telle que conçue le 13 novembre 1996, était définitivement enterrée un mois après. En réalité, elle le fût le jour même de l'adoption de la résolution malgré l'accord politique sur l'envoi d'une force multinationale, malgré le mandat international donné endéans un bref délai<sup>37</sup> et malgré l'intention d'envisager une politique et une présence à plus long terme<sup>38</sup>.

En effet, le 15 novembre des réfugiés rwandais regroupés dans le camp de Mugunga (Goma) prirent la direction de leur pays natal. Le 17 novembre, deux jours après seulement, le nombre estimé de réfugiés rentrés s'élevait à 400.000, c'est-à-dire plus d'un tiers des réfugiés rwandais au Zaïre<sup>39</sup>.

Ce retour était sans doute le résultat de la guerre et de la détresse et il n'a probablement pu se réaliser qu'après que les anciens dirigeants des FAR et des Interahamwe aient perdu tout contrôle des réfugiés. Cependant, l'on ne peut nier un certain lien entre d'une part la résistance du gouvernement rwandais et des rebelles "banyamulenge" à une force internationale et d'autre part la "libération" d'un camp de réfugiés.

---

<sup>36</sup> S/RES/1080 (1996), 15 novembre 1996

<sup>37</sup> trois semaines après les premiers plaidoyers pour une force multinationale

<sup>38</sup> voir l'idée d'une conférence régionale

<sup>39</sup> "Les Hutu réfugiés dans les camps du Zaïre regagnent massivement le Rwanda", *Le Monde*, 18/11/1996

Les opposants locaux à la force multinationale avaient prédit, à juste titre d'ailleurs, que le consensus international autour de l'intervention humanitaire s'effondrerait rapidement, une fois le problème des réfugiés "résolu"; ou, plus précisément, lorsque quelques États-clés (en premier lieu les États-Unis) pourraient affirmer que le problème était résolu, et qu'il n'y aurait dès lors plus besoin d'une force internationale.

## **6. LE COMPTAGE POLITIQUE DES REFUGIES ET L'ENTERREMENT DE L'INTERVENTION HUMANITAIRE**

Selon plusieurs organisations humanitaires en place, un demi-million de réfugiés se trouvaient toujours dans une situation pénible. De plus, il y avait un grand nombre d'autres personnes (locales) déplacées pour lesquelles les résolutions 1078 et 1080 prévoyaient également de l'assistance. Pour ces États fort réticents à une intervention militaire depuis le début de la crise, le retour d'un demi-million de réfugiés était le prétexte rêvé pour annuler l'ensemble du projet<sup>40</sup>. Ces mêmes États, qualifiés de "globalistes", avaient défendu la thèse selon laquelle la solution à la question des réfugiés était la clé de la résolution des problèmes de la région.

Lors des concertations diplomatiques qui ont suivi, ces mêmes États tentaient de prouver (en vain) que seul un nombre négligeable de réfugiés rwandais restait au Kivu. Au plus les États et les organisations internationales étaient réticents à l'envoi d'une force multinationale, au plus faible était leur estimation du nombre de réfugiés encore au Zaïre. Selon les États-Unis<sup>41</sup> fort réticents à la force multinationale, il ne restait que 200.000 réfugiés, selon l'Allemagne 400 à 500.000, selon le HCR 600 à 700.000<sup>42</sup>, selon la France 700.000 et selon la Belgique très favorable à l'idée d'une force multinationale, 600 à 800.000 réfugiés étaient encore à l'Est du Zaïre.

Des réunions se sont succédé pendant un mois à un rythme effréné, successivement à Ostende, New York, Bruxelles, Stuttgart, Genève, Ottawa, Ouagadougou, Bruxelles et New York<sup>43</sup>, alors que certains observateurs jugeaient minimes les chances de concrétisation des

---

<sup>40</sup> "US Trims Troops Plan", *International Herald Tribune*, 20/11/1996. "The U.S. contribution will be less than 1,000 and these will be support, logistics, not combat troops" (W. Perry)

<sup>41</sup> *Le Soir*, 20/11/1996, *Le Monde*, 21/11/1996, *International Herald Tribune*, 22/11/1996, *La Libre Belgique*, 25/11/1996

<sup>42</sup> UN Reports Sighting 700.000 Hutu Refugees", *International Herald Tribune*, 22/11/1996

<sup>43</sup>- Ostende, conseil ministériel de l'UEO du 19 novembre : le communiqué mentionne trois activités que l'UEO pourrait entreprendre (transport, formation, infrastructure) ; il n'y a pas de consensus quant au rôle direct de la part de l'UEO qui s'explique plutôt par des malentendus entre Européens sur le rôle de l'UEO par rapport à l'OTAN;

- Bruxelles, conseil de l'UE du 22 novembre qui fait appel à l'exécution des résolutions du Conseil de Sécurité ; l'UEO a demandé «d'examiner de toute urgence la manière dont elle peut contribuer, pour ce qui la concerne, à l'utilisation optimale des moyens opérationnels disponibles» (Action commune du Conseil du 22 novembre 1996; Décision du Conseil du 22 novembre 1996: *J.O. L 312/1; L 312/3*);

- New York, 20 novembre, réunion (politique) qui ne mettait la force multinationale pas en question;

- Stuttgart, 22 novembre, réunion de planification (militaire) qui d'après le ministre canadien des affaires étrangères était destinée à «examiner tous les facteurs et toutes les options» de l'intervention» (*Le Monde*, 23/11/1996);

discussions. Des États et des organisations internationales se prononçaient en faveur de l'envoi de la force internationale, sachant que la volonté d'intervenir diminuait de jour en jour depuis le retour massif des réfugiés mi-novembre. Ce qui amena Emma Bonino à déclarer au Parlement Européen le 21 novembre<sup>44</sup>: «*Je suis écoeurée devant cette valse honteuse de réunions et contre-réunions alors que tout le monde sait que des innocents souffrent et meurent depuis des semaines*»<sup>45</sup>.

D'un côté, le lieutenant-général M. Baril (Canada), le commandant-en-chef de la force multinationale, répétait à Stuttgart le 22 novembre la nécessité d'envoyer la force multinationale<sup>46</sup>. De l'autre, une autre réunion politique devait avoir lieu concernant l'opérationnalité de la force multinationale à savoir, la mission, l'organisation et l'encadrement. Malgré les déclarations prometteuses, s'effondrait petit à petit le projet même de la mission de la force multinationale.

Par conséquent, le 28 novembre 1996, 20 pays ont approuvé l'idée d'une force multinationale minimale, à Ottawa. Cette force serait en premier lieu chargée de l'organisation de largage de vivres. Le quartier général serait localisé à Entebbe, en Uganda<sup>47</sup>. Il n'était pas encore question de l'envoi sur place de troupes, ni de leur effectif. Il n'était plus question de troupes de 10.000 hommes ou plus. D'après Jean Chrétien un maximum de 1.000 à 1.500 hommes aurait suffi. Elles auraient largué des denrées alimentaires «*en concertation avec les organisations humanitaires dans les régions non-accessibles mais à haute densité de population*», comme le stipulait le ministre canadien des affaires étrangères, Lloyd Axworthy<sup>48</sup>. En réalité, cette idée était morte avant d'être née : le Zaïre s'y opposait et les organisations humanitaires émettaient un grand nombre de réserves, tout comme les responsables militaires qui auraient été directement impliqués. Pour Baril, il s'agissait de le recours ultime<sup>49</sup>.

---

- Genève, 23 novembre, réunion sur la dimension humanitaire, qui fait appel à l'action urgente et qui d'après J. Chrétien, le premier ministre canadien, "avait lieu pour favoriser et coordonner la distribution de l'aide à la région et assurer un appui aux réfugiés qui rentrent dans leur pays" (*Le Monde*, 25/11/1996);

- Ottawa, 28 novembre, réunion politique de suivi discutant entre autres un plan d'intervention minimal;

- Ouagadougou, 4-6 décembre, sommet franco-africain : dans le communiqué un appel est lancé en faveur de la force multinationale "pour porter assistance à ceux qui en ont besoin" (Déclaration finale de Ouagadougou: déclaration sur la situation dans la région des Grands Lacs);

- Bruxelles, 5 décembre, Conseil de l'UE qui une nouvelle fois se déclare en faveur de la force multinationale;

- New York, 13 décembre, réunion politique de suivi enterrant formellement la force multinationale.

<sup>44</sup> *Le Monde*, 23/11/1996

<sup>45</sup> Bonino, tout comme quelques de ses collègues nationaux "d'affaires humanitaires" (Emmanuelli, Moreels, Pronk), a continué à plaider pour une force internationale, aussi après que la communauté internationale ait abandonné le projet, aussi pendant les premiers mois de 1997.

<sup>46</sup> «Vous pensez que 200.000 personnes en danger ne sont pas une raison valable pour une mission», *Le Soir*, 23/11/1996

<sup>47</sup> Peu après le début du retour de réfugiés rwandais au Rwanda, le gouvernement rwandais déclarait que son territoire ne pouvait (plus) être utilisé par la force multinationale.

<sup>48</sup> *Le Soir*, 30/11/1996

<sup>49</sup> UN DHA IRIN *Weekly Roundup of Main Events in the Great Lakes Region n°37*, 25/11-1/12/1996

L'idée de la force multinationale telle qu'elle est définie dans les résolutions 1078 et 1080 du Conseil de Sécurité de l'ONU ne jouissait presque plus de soutien international<sup>50</sup>. Les responsables politiques et militaires exprimaient de plus en plus clairement l'abandon du projet<sup>51</sup>. Ce n'est pas sans raison que Baril, s'exprimant pour la première fois sur le nombre de personnes en détresse, prétendait le 5 décembre n'avoir observé que 165.000 réfugiés et personnes déplacées dans un rayon de 150 km. Le 8 décembre, il déclare avoir constaté dans la région que «*la vie revient à la normale*», que «*les personnes reviennent chez eux*», «*que le largage de vivres serait dangereux et cher*»<sup>52</sup>.

Finalement, le 13 décembre à New York, il ne restait plus aux diplomates de 14 pays qu'à enterrer le projet de la force multinationale<sup>53</sup>.

Mais tout espoir de résoudre la crise n'était pas perdu, bien que la décision finale de ne pas envoyer une force multinationale semblait être prise.

Du côté africain, une deuxième réunion a eu lieu le 16 décembre à Nairobi<sup>54</sup>. Un changement apparaît du côté des signataires. Il ouvre de nouvelles perspectives. Après de longues hésitations, l'Afrique du Sud s'est déclarée prête à s'engager activement dans la recherche d'une solution durable pour la crise<sup>55</sup>. De plus, le sommet de Nairobi réitère les appels aux négociations, le respect des frontières et la nécessité d'un soutien financier de la part de la communauté internationale aux programmes de retour et de réintégration des réfugiés.

Du côté des États-Unis, des déclarations encourageantes ont eu lieu début 1997, le 2 janvier<sup>56</sup> et le 9 janvier<sup>57</sup>. Dans la première déclaration adressée aux rebelles zaïrois, les États-Unis affirmaient qu'ils considéraient le Zaïre comme un pays à part entière et que le principe de l'inviolabilité du territoire devait être respecté. Dans la seconde déclaration, de leur ambassadeur à Kinshasa, les États-Unis semblaient avertir les gouvernements rwandais et ougandais qu'ils reconnaissaient la participation du Rwanda et de l'Ouganda dans les attaques au Zaïre<sup>58</sup>. Les États-Unis semblaient avoir compris<sup>59</sup> le danger que représenterait un soutien

---

<sup>50</sup> Le projet de la force multinationale abandonné, le problème des réfugiés minimisé, il ne restait que l'idée de la conférence régionale, qui en effet se manifestait de plus en plus dans les propos des responsables politiques et militaires.

<sup>51</sup> A un tel point qu'un responsable politique français, le ministre de la coopération au développement, Jacques Godfrain, se déclarait opposé à la force multinationale le 5 décembre (*UN DHA IRIN Weekly Roundup of Main Events in the Great Lakes Region n°38, 2-8/12/1996*); il n'était donc plus sur la même longueur d'onde que la France "officielle".

<sup>52</sup> *Le Soir, 9/12/1996*

<sup>53</sup> *UN DHA IRIN Emergency Update n°58 on the Great Lakes, 15-16/12/1996*

<sup>54</sup> *UN DHA IRIN Emergency Update n°60 on the Great Lakes, 17/12/1996*

<sup>55</sup> Au même titre, le Kenya, le Zimbabwe et le Cameroun (en tant que président de l'OUA en exercice) ont été chargés d'une mission d'initiative pour la région des Grands Lacs. Il est depuis lors question d'une délégation spéciale africaine aux côtés des représentants spéciaux de l'ONU/OUA, de l'UE, des États-Unis, de la Belgique.

<sup>56</sup> *De Standaard, 4/1/1997*

<sup>57</sup> *La Libre Belgique, 9/1/97*

<sup>58</sup> Il est utile de noter que l'accusation du rôle du Rwanda et de l'Ouganda dans le conflit au Kivu a été faite quelques jours avant la visite de G. Moose, le chargé d'affaires américain des questions africaines, à Paris,

inconditionnel des gouvernements soi-disants stables, c.à.d le Rwanda et l'Ouganda pour la stabilité de la région.

Le but de ces communiqués semblait avoir été d'évincer tout doute relatif au soutien d'un changement des frontières africaines ou du découpage du Zaïre. Ils ont au moins eu le mérite de ne pas être inambigus en soulignant que le monde occidental n'était pas en faveur d'un changement territorial et qu'il n'encouragerait aucune initiative dans cette direction. Ce qui ne signifie pas nécessairement qu'il s'opposera à des changements d'ordre politique dans la région des Grands Lacs. Bien que l'on puisse imaginer que les États occidentaux soient en faveur de tels changements, l'on peut aussi bien imaginer qu'ils ne soient pas unanimes au sujet du contenu<sup>60</sup>.

---

pendant laquelle "Paris et Washington ont aplani leurs différends au sujet de l'Afrique et notamment du Zaïre" (*Le Monde*, 17/1/1997)

<sup>59</sup> e.a. après des démarches diplomatiques de diplomates français et belge

<sup>60</sup> "La question du Zaïre oppose toujours Paris à Washington", *Le Monde*, 2-3/2/1997; "Le conflit zaïrois, pièce d'un enjeu géostratégique. Un nouvel ordre se met en place en Afrique. Les pays occidentaux n'ont pas la même vision du dossier", *L'Echo*, 4/2/1997