

LE ROLE DE L'OUA ET DES PAYS VOISINS DANS LA GESTION DU CONFLIT BURUNDAIS

par Véronique Parqué

Abstract

The aim of this article is to analyse the reactions and the various methods which the Organisation of African Unity (OAU) as well as neighbouring states in the region have used to manage the conflict in Burundi, since the *coup d'état* in July 1996 leading up until the Arusha process, still under way in January 1998.

Firstly, the author retraces previous initiatives of the OAU and neighbouring countries in the region after the attempted coup of 1993. After touching on the subject of the setting-up of an International Mission to Burundi (MIOB), the author analyses the failures of the first regional initiatives which were backed by the OAU: the Summits of Cairo and Tunis, the Mwanza negotiations initiated by the mediator appointed by the International Community, Julius Nyerere and the first Arusha Summit.

Next, the author examines the economic sanctions imposed after the *coup d'état* on July 25, 1996 and the impact of these sanctions (lifted in January 1999) on the inter-Burundian negotiations taking place since June 1996, under the mediation of Julius Nyerere. In this respect, the author concludes that if the economic sanctions imposed on Burundi by the neighbouring countries had disastrous socio-economic and humanitarian consequences on the population, they also had positive political repercussions, namely, the re-establishment of the National Assembly and the Government's acceptance of unconditional negotiations with all parties in Burundi.

Nevertheless, one will have to await the conclusions of these negotiations in order to measure the real impact of the sanctions and the mediation effort undertaken in this same country of Central Africa.

1. INTRODUCTION

Le 25 juillet 1996, le Burundi fait l'objet d'un coup d'Etat. Pourtant, depuis le coup d'Etat avorté du 21 octobre 1993, face à l'instabilité politique, sociale, institutionnelle qui a suivi, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), et, par la suite, les pays voisins de la région ont apporté leur aide dans la gestion de la crise burundaise. L'objet de cette étude est, après avoir effectué un rappel des initiatives précédentes, d'analyser les réactions et les différentes méthodes de gestion du conflit burundais utilisées par l'Organisation de l'Unité Africaine et les pays de la région depuis le coup d'Etat de juillet 1996 jusqu'au processus d'Arusha toujours en cours au début de 1999.

2. RAPPEL DES INITIATIVES DE L'OUA ET DES PAYS DE LA REGION SUITE A LA TENTATIVE DE COUP D'ETAT DE 1993

2.1. Mise sur pied d'une Mission Internationale d'Observation au Burundi

Afin d'aider le Burundi à la restauration de la confiance de la population, la promotion d'un dialogue en vue du rétablissement de l'ordre constitutionnel et social du pays, l'Organe central du mécanisme pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits de l'OUA, réuni au niveau ministériel du 17 au 19 novembre 1993, avait décidé, à la demande du gouvernement burundais et conformément aux consultations de la délégation, de constituer la Mission Internationale de Protection et d'Observation pour le Rétablissement de la Confiance au Burundi¹. La mission, créée pour une durée de six mois, devait être composée d'un groupe militaire de protection de 180 membres et d'une équipe de 20 observateurs civils².

Cependant, cette décision ne sera jamais mise en œuvre, principalement en raison de l'opposition au déploiement de la mission de la part de l'armée et des partis de l'opposition³. Finalement, il faudra attendre le 15 mars 1994 pour que l'Organe central prenne une nouvelle décision, à la requête du gouvernement burundais et suivant les recommandations du Secrétaire général, de ne pas déployer les 180 militaires prévus mais d'envoyer seulement 47 observateurs militaires, avec un mandat réduit par rapport à la mission initialement prévue⁴.

L'actuel mandat est beaucoup plus général. Suivant l'article IV de l'accord de siège conclu entre le gouvernement burundais et l'OUA, la mission a pour mandat :

"a) de contribuer au rétablissement de la confiance au Burundi ;

¹ *Communique issued by the Central Organ of the OAU Mechanism for conflict prevention, management and resolution*, doc. Central Organ/Mec/Min/Com.1 (I), p.2 et 3.

² République du Burundi, Ministère des relations extérieures et de la coopération, *Note du gouvernement du Burundi sur la mission internationale de protection et d'observation de la confiance au Burundi*, Bujumbura, 15 novembre 1993, p.4 et 5.

³ Voyez notamment *Manifestation de l'opposition burundaise contre le déploiement de la force de l'OUA*, AFP, Bujumbura, 27 décembre 1993.

⁴ *Communiqué de l'Organe central du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits*, session extraordinaire au niveau des Ambassadeurs, 15 mars 1994.

b) d'œuvrer à la promotion du dialogue entre le Gouvernement, les composantes sociales, politiques, civiles et militaires en vue de contribuer à la restauration d'un climat de confiance et à la création de conditions de paix, de sécurité, de stabilité et d'entente dans le pays ;

c) d'une manière générale, de faciliter le processus de paix national⁵.

La durée du mandat n'a pas été modifiée (six mois)⁶. Le mandat a ensuite été prolongé en juin 1994, en décembre 1994, en mars 1995 et en juin 1995. Comme le mandat précédent, la mission est composée de deux volets: un volet militaire et un volet civil.

Le mandat prévoyait 47 personnes (46 officiers et un sous-officier) pour le volet militaire⁷. Le personnel militaire devait être fourni par certains pays de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique du Nord⁸. Les premiers éléments de la composante militaire sont arrivés au Burundi le 5 février 1994⁹. Mais il faudra attendre le 15 juin 1994 pour qu'un Protocole d'Accord sur les modalités pratiques du déploiement de la composante militaire de la MIOB soit signé à Bujumbura entre le ministre de la Défense nationale et le Représentant spécial du Secrétaire général de l'OUA et permette de mettre en mouvement le processus de déploiement¹⁰.

Les équipes d'observateurs ont reçu plusieurs tâches:

- atténuer l'atmosphère de suspicion qui régnait entre les autorités administratives et militaires en les amenant à se réunir;

⁵ *Accord de siège entre le Gouvernement de la République du Burundi et l'Organisation de l'Unité Africaine*, Bujumbura, 8 avril 1994, p.3.

⁶ Article V de l'accord de siège, *op.cit.*, p.3

⁷ Cellule information de la Composante militaire, *Mission Internationale d'observation de l'OUA au Burundi (MIOB)*, Bujumbura, 6 janvier 1995, p.4.

⁸ Ibidem. Le personnel militaire, est, par pays, ventilé comme suit:

1. Burkina Faso:	15
2. Guinée:	10
3. Mali:	10
4. Niger:	6
5. Tunisie:	5

⁹ *Rapport sur le rôle accru de la MIOB au Burundi (Période du 05 février 1994 au 31 janvier 1995)*, Bujumbura, le 01 février 1995, p.3.

¹⁰ Conseil des ministres, soixante et unième session ordinaire, *Rapport du Secrétaire général sur la situation des conflits en Afrique: C. Burundi*, 23-27 janvier 1995, Addis Abéba, Ethiopie, doc. CM/1861 (LXI), p.25.

- activer les comités de sécurité aux niveaux provincial et communal qui existaient déjà formellement mais n'avaient plus aucune activité;
- aider à la création des comités de sécurité dans les communes où ceux-ci étaient inexistantes;
- participer à toutes les sorties sur le terrain aussi bien par les autorités nationales que régionales dans le cadre de la campagne de pacification¹¹.

La composante militaire compte également 5 médecins et 4 ingénieurs. Les médecins ont pour tâche d'organiser des consultations médicales dans les zones, sur les collines, dans les camps de déplacés et de réfugiés. Malgré le manque de moyens, ces médecins ont joué un rôle appréciable dans la mesure où, avant leur déploiement, une partie de la population ne voulait pas se rendre dans les centres de santé de peur d'être tuée ou empoisonnée.

La mission comprend 8 personnes dans sa composante civile : un représentant spécial du Secrétaire général de l'OUA (L'ambassadeur Bassole a été nommé pour cette fonction et remplace donc l'ambassadeur Papa Louis Fall), deux ambassadeurs dépêchés auprès de la mission, trois conseillers et deux secrétaires. La partie civile prend part aux négociations en cours sur le partage du pouvoir (voir infra) en tant qu'observateur et s'emploie à apporter sa contribution à un aboutissement satisfaisant de ces négociations. Cet aspect de la mission sera peu visible, étant donné le rôle prépondérant qu'a joué le représentant spécial de l'ONU dans la conduite et l'aboutissement de ces négociations, qui pour rappel, ont conduit à la signature d'une Convention de gouvernement qui organise la mise en place d'institutions de consensus entre les partis burundais : Président de la République, Conseil national de sécurité, missions diplomatiques et consulaires¹².

De mars à juin 1995, la situation sécuritaire au Burundi se détériore encore. Des embuscades visent non seulement l'armée burundaise, mais également des étrangers, membres d'ONG ou encore des membres de la MIOB. Par ailleurs, l'armée continue à entreprendre des campagnes "préventives" de détections des

¹¹ Ibidem.

¹² *Accord portant Convention de gouvernement entre les forces de changement démocratique constituées du FRODEBU, RPB, PP, PL et les partis politiques de l'opposition constitués par l'UPRONA, RADDES, INKINZO, PSD, ANADDE, ABASA, PIT, PRP et PARENA*, Bujumbura, 10 janvier 1994, 14 p. ; Pour plus de détails sur les négociations qui ont précédé la Convention de gouvernement et sur la Convention elle-même, voir GAHAMA, J., *Limites et contradictions du processus de démocratisation au Burundi*, in GUICHAOUA, A. (sous la dir. de), *Les crises politiques au Burundi et au Rwanda (1993-1994)*, Université des Sciences et Technologies de Lille, Karthala, 2^{ème} édition, 1995, p. 86.

rebelles parmi la population civile, causant de nombreuses victimes ainsi que des campagnes de représailles tout aussi meurtrières. La situation dans la capitale est tout aussi inquiétante: Ernest Kabushemeye, le ministre des Mines et de l'Energie, et président d'un petit parti à prédominance hutu, le Rassemblement du Peuple Burundais (RPB), a trouvé la mort dans un attentat le 11 mars 1995. Face à cette spirale de la violence, la MIOB est, compte tenu de ses moyens, non seulement complètement impuissante, mais difficilement capable d'assurer sa propre sécurité. En juin 1995, si le Conseil des ministres de l'OUA est très préoccupé devant la situation de crise politique et constitutionnelle récurrente dans le pays, il se contente de condamner énergiquement la poursuite de la militarisation de la société burundaise qui a entraîné la prolifération des milices ainsi que l'attaque perpétrée par des milices le 14 juin 1995 contre un convoi où se trouvait le représentant du Secrétaire général de l'OUA¹³.

Alors que l'attaque s'est soldée par la mort d'un observateur de l'OUA, l'Organisation de l'Unité Africaine n'a pas osé remettre en cause un mandat qui, depuis que certains acteurs burundais ont montré leur mauvaise volonté à appliquer une solution consensuelle et pacifique et depuis que la violence s'est généralisée dans le pays, n'est plus du tout adapté aux réalités du pays. En effet, comment une force d'observation, dont les moyens sont au demeurant assez limités, même depuis la décision d'augmenter les effectifs, pourrait-elle contribuer à réduire une situation de violence qui se transforme de jour en jour en guérilla ouverte ? Une force d'observation, qui peut se révéler un outil intéressant de prévention, est complètement inadaptée à gérer une telle situation.

Malgré les nombreuses difficultés rencontrées, notamment dans son déploiement effectif sur le terrain et le manque cruel de moyens, la présence de la MIOB a certainement, dans un premier temps, outre son rôle premier de récoltes d'informations sur la situation du pays, produit un certain effet dissuasif. Effet dissuasif relativement difficile à évaluer, à partir du moment où la MIOB n'a pas empêché la création progressive d'une armée rebelle au lendemain de l'assassinat du Président Ndadaye, ni les crises constitutionnelles successives qui ont mis à rude épreuve des institutions plus que fragiles et ont montré les limites d'un processus de réconciliation nationale proposé en partie par des acteurs extérieurs, l'ONU et l'OUA en l'occurrence, face à une classe politique qui n'a pas montré une réelle volonté de négociation. Le partage du pouvoir consacré par la Convention de gouvernement n'a pas réussi à modérer les appétits démesurés et débridés de certains, développant peu à peu un radicalisme générateur de

¹³ *Ibidem*, 3ème et 4ème paragraphe du dispositif.

violences armées. Si la MIOB a donc eu un effet relativement dissuasif, c'est uniquement dans la mesure où elle a certainement contribué à ralentir ce mouvement de radicalisation et à empêcher une explosion de la violence inter-ethnique comparable à la situation rwandaise. Le Burundi n'explose pas : il s'enfoncé inexorablement dans la violence...

Face à cette mutation d'une situation de conflit semi-ouvert à une véritable situation de guérilla, la MIOB est complètement désarmée, son mandat ayant été conçu dans un contexte autre. Depuis mars 1995, la marge de manœuvre de la MIOB se rétrécit chaque jour. Après l'embuscade de juin à l'encontre du représentant du Secrétaire général et une seconde qui ont entraîné des pertes en vies humaines, la liberté de mouvement de la composante militaire de la mission diminue encore, à la fois en raison de l'insécurité généralisée et d'un manque de coopération franche et véritable à tous les niveaux. L'armée burundaise, qui lance des attaques d'envergure à l'encontre des rebelles, interdit aux observateurs de se rendre où ils le souhaitent, contrairement au protocole d'accord signé le 15 juin 1994 entre la MIOB et le gouvernement burundais. Dans une telle situation, et malgré les efforts déployés quotidiennement en vue de contribuer à la résolution de la crise burundaise, la MIOB au cours de cette période a été très peu productive. Elle a seulement permis d'informer l'Organe central du caractère extrêmement volatil de la situation au Burundi.

Une discussion sur la redéfinition du mandat aurait dû avoir lieu en concertation avec les autorités burundaises avant la prochaine réunion du Conseil ministériel de l'OUA. Cependant, aucune redéfinition du mandat n'a été proposée lors de la session de février 1996 du Conseil des ministres. Dans sa résolution 1619, le Conseil des ministres se contente de demander aux autorités burundaises de faciliter l'application du protocole signé en juin 1994 sur le déploiement de la composante militaire¹⁴. Ce nouvel appel à une meilleure coopération des autorités burundaises démontre que la liberté de mouvement de la composante militaire ne s'est toujours pas améliorée en dépit des appels précédents, laissant la MIOB de plus en plus impuissante. Le 20 mars 1996, à l'expiration du mandat précédent, l'OUA renouvelle pour seulement un mois le mandat de la mission, en raison de problèmes financiers. Dans ce contexte, une modification du mandat n'est plus du tout évoquée. Un mois plus tard, malgré les difficultés financières, l'Organe

¹⁴ Council of Ministers, *Resolutions adopted by the sixty-third ordinary session of the Council of Ministers*, Addis Ababa, 26-28 February 1996, doc. CM/ Res. 1616-1646 (LXIII), Res. 1619, par. 8.

central au niveau des Ambassadeurs décide de proroger le mandat de la MIOB jusqu'au 23 juillet¹⁵(cf. infra).

En fait, malgré le peu d'efficacité de la MIOB depuis la dégradation de la situation sécuritaire dans le pays, l'OUA ne souhaite pas mettre un terme à la mission de la MIOB tant que le processus initié par l'ancien Président Nyerere suscite encore quelques espoirs de parvenir à une solution négociée (voir infra). Dans un tel contexte, la MIOB est cantonnée dans un rôle de témoin passif des événements, de récolteur d'informations et continue à rendre des rapports réguliers relatant la dégradation quotidienne de la situation dans tout le pays¹⁶.

La mission militaire de la MIOB se terminera avec l'échec de l'initiative Nyerere et le coup d'état militaire du 25 juillet 1996 (cf. infra). Le 5 août 1996, l'Organe central de l'OUA décide de retirer la composante militaire de la mission le plus tôt possible¹⁷.

2.2. Initiatives régionales soutenues par l'OUA: Sommets du Caire et de Tunis, pourparlers de Mwanza et premier Sommet d'Arusha

On se souviendra qu'à plusieurs reprises, notamment à l'occasion de la discussion du rapport du Secrétaire général sur la mission de septembre 1995, l'Organe central réuni au niveau du Conseil des ministres avait appelé les pays voisins du Burundi à entreprendre des consultations urgentes sur les problèmes de sécurité au Burundi et avait affirmé la nécessité de supporter les initiatives régionales. Cet appel a été entendu, puisque, notamment à l'initiative de l'ancien Président des Etats-Unis, Jimmy Carter, et avec la coopération du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits, une coopération régionale a été mise sur place pour tenter d'éliminer les tensions qui persistent dans la région, et au Burundi en particulier.

Un premier Sommet des Grands Lacs s'est tenu le 28 et le 29 novembre 1995 au Caire. Les Présidents Mobutu du Zaïre, Museveni de l'Ouganda, Bizimungu du Rwanda, Ntibantunganya du Burundi et Mpaka de la Tanzanie participaient à cette réunion, qui avait pour but de faire avancer l'initiative africaine en vue de promouvoir la paix, la justice, la réconciliation, la stabilité et

¹⁵ Organization of African Unity, *Central Organ renews the mandate of MIOB*, Press release, n° 36/96, 15 April 1996.

¹⁶ Voir, par exemple, Lt-Colonel Mabrouk Boujemaa, Cdt de la composante militaire, *Point de Situation de la Semaine du 10 au 17 mai 1996*, Bujumbura, le 17 mai 1996.

¹⁷ OAU Information Division, *Communique on Burundi*, Addis Ababa, 5 August 1996.

le développement dans la région des Grands Lacs. Les anciens présidents Carter des Etats-Unis, Nyerere de la Tanzanie et Touré du Mali y participaient également en tant que facilitateurs.

Le sommet a, entre autres, proposé l'ancien Président Nyerere en tant que facilitateur du processus de paix au Burundi. Le 29 février 1996¹⁸, le Secrétaire général de l'OUA a, dans ce contexte, organisé une réunion de concertation à laquelle il a invité son représentant spécial pour le Burundi, les Représentants spéciaux du Secrétaire général des Nations Unies au Burundi et au Rwanda, le sous-secrétaire général des Nations Unies chargé des affaires politiques, l'envoyé spécial de l'Union Européenne pour la Région des Grands Lacs, ainsi que le Président Nyerere. L'objectif de la réunion était d'harmoniser les positions des différentes organisations concernées vu les nombreuses initiatives qui ont été entreprises¹⁹. A l'issue de la réunion, il a été convenu que toutes les organisations apporteraient leur soutien total aux efforts de Nyerere.

La proposition a été confirmée lors du deuxième Sommet organisé à Tunis (Tunisie), du 16 au 18 mars 1996, la délégation burundaise s'étant félicitée de ce que Julius K. Nyerere ait accepté le mandat "*confié par la communauté internationale et entériné par les chefs d'Etat de la région* » pour faciliter le processus de paix burundais²⁰.

Parallèlement à l'initiative du Président Nyerere qui tente d'organiser des pourparlers internes, les pays de la région continuent à se réunir pour discuter de la situation au Burundi. Le premier Sommet régional d'Arusha est organisé par le Président Mpaka et les autres chefs d'Etat de la Région le 25 juin 1996²¹. A l'issue du Sommet, il a, entre autres, été décidé de créer une commission technique, présidée par la Tanzanie et comprenant les ministres des affaires étrangères de la sous-région, qui serait chargée d'examiner la demande de la part du gouvernement burundais d'une assistance régionale en matière de sécurité. Bien qu'une telle demande ait été formulée aussi bien de la part du Président de la république, Sylvestre Ntibantunganya (FRODEBU) que de la part du Premier ministre issu de l'opposition, Antoine Nduwayo (UPRONA), elle a causé une division profonde au sein de l'UPRONA, dont la plupart des membres, à

¹⁸ KOTCH, N., Africa: Addis talks to seek coordinated policy on Burundi, *Reuter*, 29 février 1996.

¹⁹ Conseil des ministres, Soixante-quatrième session ordinaire, *Rapport du Secrétaire général sur le Burundi*, Yaoundé, Cameroun, doc. CM/1942 (LXIV), p.2.

²⁰ *Déclaration de Tunis sur la région des Grands Lacs*, 18 mars 1996, p.6.

²¹ UN DHA Integrated Regional Information Network, *Weekly Round Up of Main Events in the Great Lakes Region*, 15-22 June 1996, p.1.

commencer par son Président, rejettent totalement cette initiative qu'ils considèrent comme un acte de "trahison"²². Tant les pourparlers de Mwanza initiés par Nyerere que les Sommets du Caire, de Tunis et d'Arusha ont été fortement soutenus par l'OUA²³.

3. REACTION DE L'OUA ET DES PAYS VOISINS AU COUP D'ETAT DU 25 JUILLET 1996 AU BURUNDI

3.1. Introduction

Malgré le fait que les pays de la région aient accepté de fournir cette assistance en matière de sécurité, faute d'accord interne entre les parties burundaises et en raison d'une forte opposition de la part de l'UPRONA, du PARENA mais également du CNDD, l'initiative proposée par le gouvernement burundais et entérinée lors du dernier sommet d'Arusha du 25 juin 1996 restera lettre morte. Le 25 juillet 1996, face aux rumeurs persistantes qui indiquaient l'imminence d'un coup d'état et à la demande du Secrétaire général de l'OUA lui-même, l'Organe central de gestion des conflits de l'OUA organise une réunion au niveau des Ambassadeurs pour examiner la situation qui prévaut au Burundi²⁴. L'Organe central souligne dans son communiqué que l'Afrique n'acceptera aucune tentative visant à prendre le pouvoir par des moyens illégaux et que l'OUA ne manquera pas de condamner énergiquement cette tentative. Cet appel ne sera pas entendu puisque le jour même, c'est-à-dire le 25 juillet 1996, l'armée burundaise prend le pouvoir et installe l'ancien président, le major Pierre Buyoya, à la tête de l'Etat²⁵.

3.2. Deuxième Sommet d'Arusha du 31 juillet 1996

²² UN DHA Integrated Regional Information Network, *Weekly Round Up of main Events in the Great Lakes Region*, 23-30 June 1996, p.1 et 2.

²³ Council of Ministers, sixty-third Ordinary session, *Resolutions adopted by the sixty-third ordinary session of the Council of Ministers*, 26-28 février 1996, Addis Ababa, Ethiopia, doc. CM/Res. 1616-1646 (LXIII), paragraphe 6.

²⁴ *Déclaration de l'Organe central de l'OUA sur la grave situation qui prévaut au Burundi*, 25 juillet 1996.

²⁵ REYNTJENS, F., Burundi: briser le cycle de la violence, *op.cit.*, p.9 (développements récents).

3.2.1. Mise en place d'un embargo régional

Quelques jours plus tard, un sommet régional sur la situation au Burundi est organisé à Arusha le 31 juillet 1996, à l'invitation du président tanzanien. Outre le président tanzanien, le Sommet réunissait les présidents de l'Ouganda, du Rwanda ainsi que les premiers ministres d'Ethiopie et du Zaïre. Le ministre des relations extérieures du Cameroun, qui représentait le Président en exercice de l'OUA, le Secrétaire général de l'OUA et le facilitateur des pourparlers de paix, Julius Nyerere, participaient également en tant qu'observateurs. A l'instar de l'Organe central, le Sommet condamne fermement le coup d'état au Burundi et réitère l'impérieuse nécessité de mettre fin à l'illégalité et de restaurer l'ordre constitutionnel au Burundi. A cette fin, le sommet demande au régime de Bujumbura de prendre des mesures spécifiques telles que la restauration immédiate de l'Assemblée nationale, le rétablissement des partis politiques²⁶ et l'ouverture de négociations immédiates et inconditionnelles entre toutes les parties en conflit, y compris les parties ou factions à l'intérieur ou à l'extérieur du pays²⁷.

Enfin, le sommet régional souligne que la charpente de ces négociations pourrait être constituée par le travail déjà accompli par le processus de paix de Mwanza, renforcé par les initiatives d'Arusha, sous les auspices de Nyerere²⁸. Afin que ces appels soient suivis d'effets, le Sommet a décidé d'exercer le maximum de pression sur le régime de Bujumbura, y compris "l'imposition de sanctions économiques". Selon les dirigeants de la région, à défaut d'intervention militaire, les sanctions économiques sont l'option la moins douloureuse et la plus efficace pour exercer des pressions sur les dirigeants politiques du Burundi, afin de les amener à mettre fin au conflit qui déchire leur pays par la voie du dialogue. Dans ce contexte, le communiqué appelle toute la communauté internationale à supporter les efforts et les mesures prises par les pays de la région, notamment l'imposition des sanctions²⁹.

²⁶ *Joint communique of the second Arusha summit on Burundi*, 31 juillet 1996, paragraphe 7.

²⁷ *Op.cit.*, paragraphe 8.

²⁸ *Op.cit.*, paragraphe 9.

²⁹ Première session extraordinaire de l'Organe central du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des Conflits, au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement, *Rapport du Secrétaire général sur la crise dans la région des Grands Lacs, en particulier la situation dans l'est du Zaïre*, Lomé, 25-26 mars 1997, doc. Central/Organ/Mec/AHG/2 (I) Ex., p.15.

L'OUA, par l'intermédiaire de l'Organe central, approuve et soutient les décisions prises par le Sommet, y compris l'instrument des sanctions. Elle encourage également la communauté internationale à supporter pleinement la mise en pratique des décisions du sommet: pratiquement, elle lui demande donc de mettre en œuvre la décision d'embargo. En ce qui concerne l'initiative propre de l'OUA au Burundi, c'est-à-dire la Mission Internationale d'Observation au Burundi (MIOB), l'Organe central décide de mettre un terme au déploiement de la composante militaire de la mission³⁰. Cette décision semble logique, à partir du moment où l'OUA avait décidé de lier l'existence de la mission à l'issue positive des négociations initiées par Julius Nyerere (cf. supra).

3.2.2. Mesures d'exécution de l'embargo et mise en place d'un comité des sanctions

Les pays de la région ont officiellement tous pris des mesures internes pour mettre en œuvre la décision d'embargo sur le Burundi. Par exemple, le gouvernement kenyan a donné des instructions à toutes ses agences compétentes pour interdire toute communication entre le Kenya et le Burundi, y compris les mouvements de populations³¹. Autre exemple: le gouvernement rwandais, en application de la déclaration d'Arusha du 31 juillet 1996, a décidé de cesser, à partir du 9 août 1996, toutes ses liaisons routières et aériennes avec le Burundi³².

Le 16 août 1996, une réunion est organisée à Kampala par les ministres des affaires étrangères du Kenya, du Rwanda, de la Tanzanie, du Zaïre et de l'Ouganda, ainsi que des représentants des gouvernements éthiopien, zambien et camerounais (présidence OUA), afin d'examiner les mesures d'exécution des sanctions décidées le 31 juillet 1996. L'assistant du Secrétaire général de l'OUA participait également à la réunion. Les ministres ont décidé la création d'un comité régional de coordination, sous la présidence du Général Mirisho Sarakikya, haut commissaire tanzanien au Kenya. Le comité sera composé des ambassadeurs ou hauts commissaires des pays basés à Nairobi, de représentants du Kenya, du Rwanda, de la Zambie, de représentants nationaux sur des points particuliers, de la présidence et du secrétariat de l'OUA. Le comité sera basé à

³⁰ OAU Information Division, *Communique on Burundi*, Addis Ababa, 5 August 1996.

³¹ REPUBLIC OF KENYA, *Government Statement on imposition of economic sanctions against Burundi*, 5th August 1996.

³² REPUBLIC OF RWANDA, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND COOPERATION, Press Release, *Application of sanctions against Burundi*, 8th August 1996.

Nairobi et sera chargé d'harmoniser, de surveiller et de coordonner les activités des comités nationaux de sanctions. Le comité devra également informer les ministres des actions futures, y compris les rapports au sujet d'éventuelles violations de l'embargo³³. Ce comité s'est réuni à Kigali (25 septembre 1996) et à Arusha (8-9 octobre 1996). Les ministres ont également examiné la situation humanitaire du Burundi au regard des sanctions imposées. En conséquence, ils ont décidé que l'importation des médicaments et de la nourriture d'urgence pour les réfugiés rwandais au Burundi sera autorisée³⁴.

Par ailleurs, une réunion de consultation entre le Président Nyerere et les représentants de la communauté internationale impliqués dans la recherche d'une solution pacifique au conflit burundais s'est tenue le 19 août 1996 à Musoma, en Tanzanie. Lors de cette réunion de clarification, il a été précisé que les sanctions ne visaient à favoriser aucune faction et que le processus de négociation (déplacement des officiels porteurs de message aux Chefs d'Etat de la région, consultations relatives à la recherche de solutions, réunions,...) ne devrait pas être entravé par les sanctions³⁵.

Cependant, les motivations des Etats de la région vis-à-vis des sanctions semblent parfois ambiguës. En effet, si les Etats de la région ont décidé d'imposer un embargo pour restaurer la démocratie au Burundi, les régimes politiques des Etats voisins du Burundi ne sont pas un modèle de démocratie. Ce qui fait dire à certains que les motivations des pays voisins pourraient être plus influencées par des intérêts économiques individuels que par un intérêt réel pour la démocratie.

Par ailleurs, l'exécution de l'embargo, malgré la mise en place d'un comité régional et de comités nationaux de coordination, a souffert de sérieuses déficiences. Selon une source gouvernementale occidentale citée dans un rapport de l'Institute of Peace, le Burundi aurait pu exporter, en 1996-1997, l'entièreté de son stock de café et de thé, avec cependant une augmentation des coûts³⁶. La plupart des besoins en essence et diesel auraient été satisfaits par la contrebande provenant de la Tanzanie et du Rwanda, avec toutefois un triplement des prix. Quant à savoir si ces trafics ont profité uniquement à des hommes agissant dans la

³³ *Burundi: Regional Foreign Ministers Press release*, Kampala, 16th August 1996.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Conseil des Ministres, session ordinaire, *Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation au Burundi depuis le 25 juillet 1996*, 24-28 février 1997, Tripoli, doc. CM/1980 (LXV) (B).

³⁶ WEISSMAN, S., R., *Preventing Genocide in Burundi. Lessons from International Diplomacy*, United Institute of Peace, peaceworks n° 22, July 1998, p. 6 of chapter 4.

sphère privée ou à des hommes d'Etat, il s'agit de questions dont les sources sont très difficiles à vérifier. Le secteur industriel a également été affecté par les sanctions. Mais, dans ce domaine également, des fuites auraient été organisées, notamment à partir du Rwanda.

3.2.3. Réaction de la communauté internationale et du Burundi à la décision d'un embargo imposé au Burundi par les pays de la région

L'attitude du gouvernement burundais a été de considérer que ces sanctions économiques étaient illégales et contraires au droit international. Par conséquent, en vertu de l'article 35 de la Charte des Nations Unies, le gouvernement burundais a décidé de soumettre la question au Conseil de sécurité³⁷. Le sujet a été débattu par le Conseil de sécurité le 28 août 1996, à l'occasion de la réunion prévue sur le rapport du Secrétaire général sur la situation au Burundi. Le représentant permanent du Burundi appuie le point de vue du gouvernement burundais selon lequel les sanctions économiques décrétées seraient illégales sur base de l'argumentation suivante: "*Aucun Etat n'est légalement habilité à bloquer ou détourner les cargaisons et marchandises en provenance ou à destination d'états tiers. En application de cette règle du droit international, sans être obligés de commercer ou de communiquer avec lui, les états voisins du Burundi ne sont nullement autorisés à confisquer ou à intercepter ses marchandises commandées ou destinées à d'autres pays, au risque de commettre l'ingérence dans ses affaires intérieures (...)*"³⁸.

Au cours de la discussion en séance, aucun membre du Conseil de sécurité ne se prononce sur la légalité juridique de telles mesures. Cette question complexe mérite néanmoins d'être posée mais nécessiterait une analyse qu'il est impossible de développer dans ces quelques pages. Par contre, l'opportunité politique de telles mesures a été débattue par certains. Deux positions s'opposent: celles de la France et des Etats-Unis. La France, sans réellement condamner les mesures prises par les Etats voisins du Burundi et soutenue par l'ensemble de l'Afrique (aussi bien par l'OUA que par ses Etats membres) est préoccupée par les répercussions humanitaires des mesures prises par les Etats de la région, et en particulier par l'impact de ces mesures sur les groupes défavorisés. Elle ajoute que

³⁷ Conseil de sécurité, *Lettre datée du 25 août 1996, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Burundi*, 26 août 1996, doc. S/1996/690.

³⁸ Conseil de sécurité, 3692ème séance, *La situation au Burundi*, 28 août 1996, doc. S/PV.3692, p.4 bet 5.

cette question doit être examinée de manière urgente et avec la plus grande attention³⁹. Les Etats-Unis soutiennent fermement les sanctions économiques imposées au Burundi, tout en précisant qu'elles doivent permettre la poursuite de l'aide humanitaire et proposent que le Conseil de sécurité, si le dialogue au Burundi n'avance pas, prenne de nouvelles mesures telles qu'un embargo sur les armes ou des sanctions visant les dirigeants des factions⁴⁰. Le Royaume-Uni adopte la position américaine, mais insiste plus sur les préoccupations du Secrétaire général quant aux effets des sanctions sur les secours et le personnel humanitaires⁴¹. Quant à la Belgique, elle élude la question en ne se prononçant à aucun moment sur les mesures⁴².

A l'issue de la discussion, le projet de résolution sur le Burundi⁴³ est voté à l'unanimité, même si la France rappelle ses inquiétudes. Le dispositif de la résolution 1072 (1996) est divisé en deux parties (A et B). Dans la première partie, le Conseil de sécurité 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 Nyrere, en vue d'aider le Burundi à sortir pacifiquement de la crise qu'il traverse actuellement⁴⁴. Le Conseil de sécurité soutient donc les sanctions économiques, mais sans le dire explicitement : « *Le Conseil de sécurité soutient les efforts des dirigeants de la région à leur réunion du 31 juillet à Arusha* », réunion au cours de laquelle les sanctions ont été décidées. Le Conseil est néanmoins préoccupé par les répercussions humanitaires de telles mesures⁴⁵. Cette préoccupation quant aux conséquences humanitaires est présente dès le début de la mise en place de l'embargo et avant que la résolution 1072 ne soit votée. En effet, déjà à l'époque, l'ONU, par l'intermédiaire du sous-secrétaire général et du secrétaire adjoint pour les affaires politiques, a suggéré au Secrétaire général de l'OUA certaines exemptions à l'embargo pour des motifs humanitaires⁴⁶.

³⁹ Conseil de sécurité, 3692ème séance, *op.cit.*, p.21.

⁴⁰ *Op.cit.*, p.25.

⁴¹ *Op.cit.*, p.29.

⁴² *Op.cit.*, p.8.

⁴³ Conseil de sécurité, 29 août 1996, doc. S/1996/708.

⁴⁴ Conseil de sécurité, *Résolution 1072 (1996)*, doc. S/RES/1072 (1996), paragraphe 2 de la première partie du dispositif (A).

⁴⁵ *Op.cit.*, paragraphe 8 de la première partie du dispositif (A).

⁴⁶ *Summary of the Secretary general's briefing for non african ambassadors and representatives of international organizations on Burundi*, 13 August 1996, p.4.

Si le gouvernement burundais a, dans un premier temps contesté la légalité de l'embargo, il a ensuite changé de politique. En septembre 1996, cédant à la pression de l'embargo, dont les effets sur l'économie burundaise se font déjà sérieusement sentir, le nouveau régime fait savoir aux Etats de la région des Grands Lacs, au Président Nyerere ainsi qu'à l'ONU, que le gouvernement propose de réaliser un programme conforme aux exigences posées par le Sommet d'Arusha et par la résolution 1072 du Conseil de sécurité⁴⁷. Dans ce mémorandum, le gouvernement burundais décrète la levée de la suspension de l'Assemblée nationale et des partis politiques et se dit prêt à dialoguer et à débattre de toutes les questions fondamentales qui se posent au Burundi avec tous les partenaires, y compris les groupes armés, mais en ajoutant une condition: l'arrêt des massacres⁴⁸. Vis-à-vis de la communauté internationale, en particulier de la sous-région, le gouvernement souhaite que des observateurs soient envoyés pour témoigner du déroulement du processus de retour à la paix et informer le cas échéant l'opinion internationale sur les auteurs des violations des droits de l'homme⁴⁹.

3.3. Troisième sommet d'Arusha

3.3.1. Contenu des décisions du Sommet

Cependant, à l'issue de deux jours de réunion du comité régional de coordination, les délégués de Tanzanie, du Zaïre, de Zambie, du Kenya, du Rwanda, de l'Ouganda et de l'Ethiopie refusent de lever l'embargo contre le

⁴⁷ Mémorandum du gouvernement burundais annexé à *Lettre datée du 5 septembre 1996, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Burundi auprès de l'Organisation des Nations Unies*, 5 septembre 1996, doc. S/1996/719.

⁴⁸ REPUBLIQUE DU BURUNDI, MINISTERE DES RELATIONS EXTERIEURES ET DE LA COOPERATION, *Les effets pervers de l'embargo sur le Burundi*, Bujumbura, s.d., p. 8.

⁴⁹ *Mémorandum du gouvernement burundais, op.cit.*, p.3.

Burundi⁵⁰. Cependant, lors du troisième sommet d'Arusha du 12 octobre 1996, les dirigeants de la région (Tanzanie, Ouganda, Zambie, Rwanda, Ethiopie, Zaïre), en

⁵⁰ NEVILL, H., Les voisins du Burundi soucieux de maintenir l'embargo, *AFP*, Arusha (Tanzanie),

présence du représentant camerounais du président en exercice de l'OUA, du Secrétaire général de l'OUA et du facilitateur des pourparlers de paix burundais, ont reçu l'information selon laquelle une communication a été adressée par écrit au facilitateur par le major Buyoya, confirmant l'engagement de ce dernier à entrer en pourparlers avec le CNDD et toutes les autres factions armées prêtes à négocier⁵¹. Concernant cet engagement considéré comme une première réponse favorable à l'exigence centrale du Sommet d'Arusha II, le Sommet, dont les décisions ont été rendues publiques dans un communiqué conjoint des chefs d'Etat de la région, a décidé que les négociations dans le contexte du processus de paix de Mwanza pourraient commencer un mois après la parution du communiqué, c'est-à-dire le 12 novembre 1996⁵². La phase préparatoire de ces négociations pourrait commencer immédiatement.

En reconnaissance des efforts du régime Buyoya pour avoir rempli les deux premières conditions imposées par le Sommet d'Arusha II, c'est-à-dire la levée de la suspension de l'Assemblée générale et des partis politiques, le sommet régional prend note de l'exemption accordée par le comité de coordination concernant les fertilisants et les semences⁵³. Enfin, à propos de la troisième condition (c'est-à-dire la tenue de négociations avec toutes les parties), afin de suivre les développements en matière de négociation, le Sommet a décidé d'envoyer une délégation ministérielle à Bujumbura. Cette mission s'est rendue à Bujumbura le 18 octobre 1996.

Suite aux décisions prises par le troisième Sommet d'Arusha concernant l'amorce des négociations, le facilitateur avait prévu une première phase de négociations le 14 novembre 1996 à Arusha. Cependant, la phase préparatoire de consultations préliminaires n'a pas été achevée à temps et la réunion a été reportée. Le 3 décembre 1996, dans une lettre adressée aux parties, le facilitateur a indiqué qu'il avait terminé ses négociations avec toutes les parties concernées et les avait invitées à se réunir à Arusha du 12 au 14 décembre 1996. Ce rendez-vous a effectivement eu lieu, mais n'a produit aucun effet, en raison de la défection de certains partis politiques. Malgré cet échec, l'OUA a continué à soutenir la tenue de négociations sous les auspices du facilitateur Nyerere et l'imposition de sanctions au Burundi. L'Organe central, dans un communiqué

⁵¹ Conseil des ministres, soixante-cinquième session ordinaire, *Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation au Burundi depuis le 25 juillet 1996*, doc. CM/1980 (LXV) (B), p.5.

⁵² *Op.cit.*, paragraphe 8.

⁵³ *Op.cit.*, paragraphe 7.

publié le 20 janvier 1997, réaffirme son soutien aux sanctions prises par les pays de la région contre le Burundi ⁵⁴.

3.3.2. Blocages des négociations, réunion de consultation à Arusha et maintien des sanctions

Devant l'absence de progrès dans le processus de négociation, Julius Nyerere décide la convocation d'une réunion de consultations avec le Président Buyoya à Arusha le 3 février 1997. Outre le facilitateur du processus de paix au Burundi, le Secrétaire général de l'OUA, les représentants des Nations Unies, de l'Union Européenne, des Etats-Unis, de l'Afrique du Sud, de la Belgique et d'autres facilitateurs impliqués dans le processus de paix étaient présents à la réunion. Les participants ont exprimé diverses préoccupations, notamment la situation d'insécurité dans le pays caractérisée par un nombre élevé de massacres de populations civiles, le manque de progrès dans le processus de négociation dont l'ancien Président Nyerere est le facilitateur, le harcèlement dont est l'objet le président de l'Assemblée nationale et le déni de liberté au Président déposé Ntibantunganya⁵⁵.

Par ailleurs, le Président Buyoya a réaffirmé son engagement au programme communiqué préalablement à l'OUA et aux dirigeants de la région. Il propose des négociations en trois phases: négociations discrètes avec les groupes armés en vue d'un cessez-le-feu, conférence de négociation de toutes les parties et débat national en vue d'un consensus interne et mobilisation de la population en faveur du processus de paix⁵⁶.

Le Président Buyoya estime que la première phase du processus, à savoir les négociations avec le CNDD, est en cours à Rome, sous les auspices de la communauté religieuse San Egidio, qui, pour rappel avait joué un rôle important dans le processus de paix au Mozambique. En effet, des discussions préliminaires et secrètes ont eu lieu le 12 octobre 1996 ainsi que du 11 au 16 décembre 1996. Ces négociations à huis clos de Rome sont encouragées aussi bien par les Etats occidentaux que par le facilitateur lui-même qui y est d'ailleurs représenté. Le Président estime que ce pas supplémentaire vers la paix répond à la troisième

⁵⁴ *Communiqué de l'Organe Central du Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits*, Addis Abéba, 20 janvier 1997.

⁵⁵ Conseil des Ministres, Soixante-cinquième session, *Note introductive au rapport du Secrétaire général*, Tripoli, 24-28 février 1997, p.18.

⁵⁶ *Op.cit.*, p.19.

condition imposée par le deuxième sommet d'Arusha (commencer les négociations avec le CNDD) et que, les deux premières conditions ayant été remplies préalablement, son gouvernement a satisfait à toutes les conditions imposées par Arusha II. Il demande en conséquence un assouplissement, voire une levée des sanctions, soulignant le fait que l'embargo touche principalement les couches les plus défavorisées de la population. Cependant, les participants ont souligné le fait que, tant que les tueries et les violations flagrantes des droits de l'homme continuent, il serait difficile de faire valoir la position selon laquelle les sanctions devraient être allégées ou levées⁵⁷. A l'issue de la réunion, il a été décidé que, compte tenu des derniers développements concernant la volonté de Buyoya de négocier, un nouveau sommet des pays de la région devait avoir lieu et aurait principalement pour objectif une discussion approfondie sur le maintien ou non des sanctions.

Dans le même sens, sans doute encouragé par les engagements de Buyoya réitérés lors des consultations d'Arusha et par les négociations secrètes de Rome, pour la première fois, le Conseil des ministres de l'OUA, lors de sa session tenue à Tripoli du 24 au 28 février, lance un appel en faveur d'un allègement des sanctions⁵⁸.

3.4. Quatrième sommet d'Arusha

Le Sommet régional d'Arusha du 16 avril 1997 réunissait, outre les dirigeants des pays voisins, le Président Buyoya lui-même ainsi que le Secrétaire général de l'OUA et le facilitateur. La question des sanctions, qui divise de plus en plus les Etats membres de l'OUA, est l'objet principal des discussions du Sommet. Un accord sur ce point est trouvé. Le Sommet a décidé un allègement des sanctions avec effets immédiats: les importations concernant tous les aliments et les produits alimentaires, tout ce qui concerne l'éducation et le matériel de construction, aussi bien que les médicaments et les produits concernant l'agriculture, seront autorisées afin de soulager la souffrance du peuple burundais⁵⁹.

⁵⁷ *Op.cit.*, p.20.

⁵⁸ Council of Ministers, sixty-fifth ordinary session, *Decisions, conclusions, recommandation and declaration adopted by the sixty-fifth session of the Council of Ministers*, doc. CM/Dec. 297-329 (LXV), decision n° CM/Dec.306 (LXV) relating to Burundi.

⁵⁹ *Joint communique of the fourth Arusha Regional summit on the Burundi conflict*, paragraphe 8.

Afin de faciliter la rapidité et l'efficacité de l'exécution de cette décision, des points d'entrées seront désignés à la frontière de chaque pays voisin. Dans le même temps, en réponse aux protestations multiples des agences humanitaires⁶⁰, le sommet demande également une application rapide et efficace des décisions d'exemptions précédentes liées à l'assistance humanitaire⁶¹. Néanmoins, les Etats voisins continuent à appeler le continent africain et la communauté internationale à exercer des pressions politiques, économiques et diplomatiques envers toutes les parties afin de les pousser à trouver une issue négociée au conflit⁶². Ils demandent également au gouvernement burundais et à toutes les parties au conflit de créer un environnement favorable au processus de réconciliation. Dans ce contexte, le Sommet demande au gouvernement de démanteler les camps de "regroupement" des populations civiles mis en place par l'armée pour, selon cette dernière, assurer leur protection⁶³. Suite à ce Sommet qui a décidé de procéder à un assouplissement des sanctions régionales vers le Burundi, les pays voisins ont établi des listes de produits pouvant être exportés vers le Burundi. A titre d'exemple, le Ministère des affaires étrangères a décidé le 8 mai 1997 d'établir une telle liste des produits désormais autorisés, selon les catégories arrêtées à Arusha (produits alimentaires, produits agricoles, médicaments, matériels pédagogiques, matériaux de constructions)⁶⁴.

3.5. Echec des consultations organisées à Arusha sous les auspices de Nyerere et cinquième Sommet d'Arusha

Suite à l'annonce publique des pourparlers secrets de Rome⁶⁵, le Président Buyoya a annoncé au facilitateur la disposition du gouvernement burundais à entamer les négociations politiques à Arusha entre toutes les parties dans le pays, tout en réitérant son point de vue selon lequel la levée du blocus créerait une

⁶⁰ A ce sujet, voir United Nations, Department of humanitarian Affairs, Integrated Regional Information Network, *Press Statement issued by the Office of the Regional Humanitarian coordinator for the Great Lakes, Regional aid officials renews call for humanitarian exemptions to burundi sanctions*, 7 March 1997.

⁶¹ *Joint communique of the fourth Arusha Regional summit on the Burundi conflict*, paragraphe 9.

⁶² *Op.cit.*, paragraphe 5.

⁶³ *Op.cit.*, paragraphe 6.

⁶⁴ Document photocopié non signé, s.l, s.d.

⁶⁵ Sur l'origine et le contenu de ces négociations, voyez WEISSMAN, S.R., *op. cit.*

atmosphère favorable au succès des négociations⁶⁶. Pour la première fois depuis le début du processus de paix, une rencontre entre toutes les parties burundaises avait été organisée le 25 août 1997 à Arusha par le facilitateur Nyerere. Mais, en dernière minute, le Président Buyoya a annulé sa participation aux concertations d'Arusha, arguant du fait qu'il se sentait menacé par des opposants de son propre parti et par les autres partis à dominante tutsi⁶⁷. Au cours du Sommet régional sur le conflit burundais du 3 septembre 1997 à Dar-es-Salaam (qui a réuni les présidents tanzanien, zimbabwéen (en tant que Président en exercice de l'OUA⁶⁸), ougandais, rwandais, congolais (RDC), le Premier ministre éthiopien, le vice-président zambien, le ministre des Affaires étrangères kenyan, le Secrétaire général de l'OUA et le facilitateur du processus de paix au Burundi), la tentative avortée du Facilitateur Nyerere pour réunir toutes les parties au conflit a été un des principaux sujets de discussion⁶⁹. Face à ce blocage, les décisions des pays de la région sont nombreuses et fermes. Le Sommet régional décide entre autres de maintenir les sanctions. Dans ce contexte, afin d'en assurer plus correctement le suivi, il est décidé la création d'un secrétariat qui comprendrait des représentants des pays travaillant au sein du comité régional de coordination des sanctions, qui ne se réunit qu'occasionnellement⁷⁰.

A l'issue du Sommet de Dar-es-Salaam, le Président ougandais Museveni convoque le président Buyoya à sa résidence de campagne à Rwakitura (Ouganda)⁷¹, et, au cours d'un entretien de cinq heures, lui communique les décisions prises par les pays voisins, qui ont choisi d'affermir encore leur position: obliger le régime de Bujumbura à négocier, sous peine d'une intensification des sanctions. La situation ne se débloque pas pour autant. Face à ce blocage, le 21 novembre 1997, l'Organe central du Mécanisme de gestion des

⁶⁶ Conseil des Ministres, *Rapport de la 66ème session ordinaire du Conseil des Ministres*, Harare, Zimbabwe, 26 May-4 June 1997, doc. CM/Rpt. 5LXVI), p.30.

⁶⁷ UN DHA IRIN *Emergency Update n° 249 on the Great Lakes*, 16 septembre 1997; "Security Concerns Prompt Buyoya to pull out of talks", *The East African*, 25-31 août 1997.

⁶⁸ *Joint communique of the fifth Regional summit on the Burundi conflict*, Dar-es-Salaam, 4 th september 1997, paragraphe 1.

⁶⁹ *Op.cit.*, paragraphe 3.

⁷⁰ *Op.cit.*, paragraphe 6.

⁷¹ BRAECKMAN, C., Le président ougandais Museveni le somme de négocier avec l'opposition hutu, Burundi: Buyoya est au pied du mur, *Le Soir*, Bruxelles, 16 septembre 1997.

conflits de l'OUA réuni en session ministérielle lance en vain un nouvel appel pour la reprise, de toute urgence, du processus de négociation d'Arusha⁷².

3.6. Sixième Sommet régional et tentative de Nyerere de relance du processus d'Arusha

Le sixième Sommet régional s'est tenu le 21 février 1998 à Kampala⁷³. Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Ouganda, du Kenya, de la Tanzanie, de Zambie, de l'Ethiopie et également du Burundi ont participé au Sommet. Le facilitateur, le Secrétaire général de l'OUA et les représentants du Zimbabwe, du Rwanda et de la RDC étaient également présents.

Le Président du Burundi, Pierre Buyoya, a exposé devant les participants la situation du Burundi et les différents efforts que son gouvernement a fait pour rencontrer les décisions prises lors du 6ème Sommet régional tenu à Dar-es-Salaam en septembre 1997. Les leaders de la région n'ont pas jugé ces efforts suffisants. En effet, étant donné que le processus de paix est toujours dans l'impasse malgré les efforts déployés pour une solution négociée⁷⁴, ils ont décidé de continuer la politique de sanctions à l'égard du Burundi. Cependant, ils sont d'accord pour revoir cette politique lorsque le gouvernement burundais aura accepté toutes les conditions stipulées au sommet de Dar-es-Salaam et que les négociations entre tous les partis burundais, sous les auspices du facilitateur Nyerere, auront commencé⁷⁵.

Parmi ces conditions imposées au gouvernement burundais en vue de créer un climat propice aux pourparlers figuraient l'arrêt des procès en cours (liés à la tentative de coup d'état d'octobre 1993 et aux massacres qui ont suivi), le démantèlement des camps de regroupement et la liberté de mouvement des anciens Présidents Jean-Baptiste Bagaza et Sylvestre Ntibantunganya ainsi que du

⁷² 7ème session ordinaire du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, niveau ministériel, Addis Abéba, 20-21 novembre 1997, doc. Central Organ/MEC/MIN/COMM (VII), p.2, paragraphe 1.

⁷³ WANG SHANGZHI SHI GUANGZHOU, African leaders determined on lasting solution to burundi conflicts, *Xinhua*, Kampala, 21 Février 1998.

⁷⁴ *Communique of the sixth Regional summit in Burundi conflict*, Kampala, 21 février 1998, paragraphe 4.

⁷⁵ *Op.cit.*, paragraphe 6.

Président de l'Assemblée nationale, Léonce Ngendakumana, pour leur permettre de voyager librement et de participer aux pourparlers⁷⁶.

Concernant la première condition, il semble qu'aucun indice quant à l'arrêt des procès en cours liés à la tentative de coup d'état de 1993 ne semble perceptible au Burundi. Quant au démantèlement, une grande partie de ces camps ont été démantelés, même si quelques camps sont encore maintenus⁷⁷.

Par contre, dans un communiqué publié en mars 1998, dont copie a été adressée au Secrétariat général de l'OUA, le Ministère de la justice burundais a informé l'opinion publique du non-lieu rendu dans l'affaire Léonce Ngendakumana, Président de l'Assemblée nationale, accusé de génocide. Le communiqué indique qu'à l'issue de l'instruction, il s'est avéré que les témoignages étaient le fruit d'un coup monté, de sorte que le ministère public classera le dossier sans suite⁷⁸.

Ce qui fut fait quelques jours plus tard puisque le 21 mars 1998, le Président Buyoya lui-même a informé le Secrétaire général de l'OUA de la décision du parquet général de la république du Burundi de classer sans suite le dossier de Léonce Ngendakumana, de sorte que le Président de l'Assemblée nationale est libre de voyager. Le Président Buyoya a également indiqué dans sa correspondance que les deux autres personnalités qui étaient placées en résidence surveillée, à savoir les anciens Présidents Bagaza et Ntibantunganya, étaient également libres de voyager⁷⁹.

Convaincu que cette évolution positive interne était de nature à créer un environnement propice à la relance des pourparlers interburundais, le Secrétaire général de l'OUA s'est rendu à Dar-es-Salaam afin de rencontrer le facilitateur Nyerere et tenter de le convaincre de convoquer sans tarder ces pourparlers. Le Secrétaire général a également rencontré le Président Benjamin Mpaka pour appuyer sa démarche auprès du facilitateur. Le résultat de ces démarches fut positif puisque le facilitateur s'est engagé à entreprendre des consultations en vue d'examiner les voies et moyens de convoquer les pourparlers⁸⁰.

Avant d'entreprendre les consultations internes avec les différentes parties burundaises et dans le but de faciliter la convocation des pourparlers, le

⁷⁶ Soixante-huitième session ordinaire du Conseil des ministres, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Burundi*, Ouagadougou, 1-6 juin 1998, doc. CM/2062 (LXVIII)-b, paragraphe 12.

⁷⁷ *Op.cit.*, paragraphe 19 et 20.

⁷⁸ *Op.cit.*, paragraphe 14.

⁷⁹ *Op.cit.*, paragraphe 15.

⁸⁰ *Op.cit.*, paragraphe 17 et 18.

facilitateur Nyerere a entamé une tournée en avril 1998 dans six pays: Burkina Faso, Nigeria, Afrique du Sud, Etats-Unis, France et Suisse. Selon un porte-parole de la Fondation Nyerere, ces pays pourraient aider le facilitateur à relancer le processus d'Arusha⁸¹. Aux Etats-Unis, Nyerere a rencontré l'ancien Président Carter, qui, pour rappel, a été à l'origine de la première conférence des pays de la région sur le conflit burundais. L'ancien Président tanzanien Nyerere pense que l'ancien Président Carter pourrait contribuer à débloquer la situation. Nyerere a rencontré également le Président de l'OUA de l'époque, le Président Blaise Compaore, dont le pays, le Burkina Faso, entretient des relations étroites avec le Burundi. Le facilitateur s'est ensuite rendu au Nigeria, qui possède une vaste expérience dans les processus de paix au Liberia et en Sierra Leone et pourrait donc aider le Burundi dans un processus similaire. Enfin, le Mwalimu Julius Nyerere s'est rendu en France, pays qui garde une influence certaine dans l'Afrique francophone⁸².

Cette tournée a apparemment porté ses fruits, puisque, en mai 1998, le facilitateur Nyerere confirme que le processus de paix impliquant toutes les parties dans le conflit allait reprendre le 15 juin 1998⁸³.

3.7. Discussion

Il a donc fallu deux ans de pressions et de consultations avant la tenue des premières négociations entre toutes les parties burundaises. Comment expliquer la lenteur de ce processus? Plusieurs hypothèses peuvent être avancées :

1°) Le manque de coordination entre la politique des Etats de la région et de l'OUA et celles des Etats occidentaux. Les négociations de Rome de septembre 1996 à mai 1997 entre le gouvernement burundais et le CNDD, qui visait à obtenir un cessez-le-feu, ont quelque peu ralenti les initiatives du facilitateur Nyerere qui avaient pour objectif des négociations inclusives, qui devaient réunir toutes les parties burundaises. A cette époque, les négociations de Rome ont été fortement soutenues par les Etats occidentaux (France, Etats-Unis, Belgique...), qui ont plutôt délaissé la « solution » Nyerere.

⁸¹ CHINTOWA, P. Former Tanzanian leader Mwalimu Julius Nyerere begins a six-nation tour this week to solicit support for his effort to revive stalled peace talks in Burundi, *IPS*, Dar-es-Salaam, 22 April 1998.

⁸² *Ibidem*.

⁸³ IRIN-CEA, *Bulletin hebdomadaire n° 20-98 d'information sur l'Afrique Centrale et de l'Est*, 15 mai 1998, p.2.

Le manque de soutien des pays occidentaux par rapport à l'embargo a également été un facteur déterminant. Stephen Weissman suggère d'ailleurs dans son rapport que si l'exécution de l'embargo avait bénéficié d'un support financier et technique de la part des Etats occidentaux, les violations constantes de l'embargo auraient sans doute, du moins dans une certaine mesure, pu être jugulées⁸⁴. Quant au changement de politique des pays de la région à propos du maintien de l'embargo, s'il est dicté par des considérations objectives relatives à l'avancement de négociations, il est surtout dû aux fortes pressions occidentales visant à une suspension, voire une suppression des sanctions.

2°) La nationalité tanzanienne du facilitateur Nyerere. La détérioration des relations entre la Tanzanie et le Burundi, avec, en 1997, plusieurs incidents de frontières entre ces deux pays, n'a pas facilité la tâche du médiateur tanzanien. C'est d'ailleurs une de raisons qui avaient été invoquées par le gouvernement burundais pour refuser l'invitation aux négociations d'Arusha en août 1997. Le gouvernement burundais reprochait à la Tanzanie sa politique intransigeante à l'égard des sanctions et sa tolérance des bandes armées burundaises sur le territoire tanzanien⁸⁵. Cette problématique a très bien été comprise par Nyerere, puisqu'il a lui-même proposé de se retirer de la médiation en septembre 1997. Mais, au cours du cinquième Sommet d'Arusha à Dar-es-Salaam, les leaders de la région l'ont persuadé de poursuivre ses efforts.

3°) La première guerre qui a débuté dans l'ex-Zaïre ou Congo actuel est également un facteur qui explique la lenteur du processus de paix. D'une part, cette guerre a obligé les rebelles du CNDD à se replier sur la Tanzanie et a engendré les problèmes que l'on connaît. D'autre part, toute l'attention de la communauté internationale et de l'OUA en particulier a été focalisée sur ce pays. Par exemple, le volume des rapports de l'OUA sur ce conflit, par rapport à celui portant sur le conflit burundais en témoigne.

4. PROCESSUS DE NEGOCIATIONS INTERBURUNDAISES A ARUSHA

4.1. Première réunion de négociations interburundaises

⁸⁴ WEISSMAN, S.R., *Preventing Genocide in Burundi. Lessons from International Diplomacy*, United States Institute of Peace, Peaceworks n° 22, July 1998, p.6 of paragraph 4.

⁸⁵ *Statement of the Government of Burundi*, The reasons that justify a postponement, 28 August 1997.

La reprise du processus de paix d'Arusha coïncide avec la signature d'un accord de partenariat entre l'équipe de Buyoya et le Parlement burundais, qui aboutira à la constitution d'un nouveau gouvernement de consensus⁸⁶.

Les institutions, partis ou mouvements armés participant aux négociations de paix invités par Julius Nyerere sont au nombre de 17: le gouvernement burundais, l'Assemblée nationale, le Front pour la Démocratie au Burundi (FRODEBU), l'Union pour le Progrès National (UPRONA), le Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD), le Parti pour le Redressement National (PARENA), le Parti Libéral (PL), le Parti Social Démocrate, l'Alliance Burundo-Africaine pour le Salut (ABASA), l'INKINZO, l'AV-INTWARI, le Parti pour la Réconciliation du Peuple (PRP), le Parti du Peuple (PP), le Rassemblement du Peuple Burundais (RPB), le Parti pour la Libération du Peuple Hutu (PALIPEHUTU), le Front pour la Libération National (FROLINA). Des organisations de la société civile étaient également présentes en tant qu'observateurs: la chambre de commerce, l'association des femmes et l'organisation des jeunes⁸⁷.

Plusieurs engagements importants ont été pris au cours de cette première réunion de négociations: poursuite des négociations jusqu'à l'aboutissement d'une solution durable à la crise, résolution du conflit burundais par toutes les parties par des voies pacifiques, fin des violences, suspension des hostilités à compter du 20 juillet au plus tard, engagement à reprendre les pourparlers à Arusha dans un mois, soit le 20 juillet 1998⁸⁸, fixation de l'agenda des négociations globales et désignation des commissions devant prendre en charge les différents sujets de l'agenda. Ces commissions sont les suivantes:

1. la commission sur la nature du conflit burundais, les problèmes de génocide et de l'exclusion et leurs solutions.
2. la commission sur la démocratie et la bonne gouvernance.
3. la commission sur la paix et la sécurité pour tous.
4. la commission sur la reconstruction et sur le développement économique.
5. la commission sur les garanties pour la mise en œuvre de l'accord découlant des négociations de paix sur le Burundi⁸⁹.

⁸⁶ Voir dans cet annuaire, l'article de Filip Reyntjens consacré notamment à ce sujet.

⁸⁷ *Déclaration des participants aux négociations de paix sur le conflit burundais impliquant toutes les parties au conflit burundais*, Arusha, 21 jui 1998, p.1.

⁸⁸ *Op.cit.*, p.1 et 2.

⁸⁹ *Op.cit.*, p.2 et 3.

Les parties se sont également engagées à adopter, au moment opportun, un document que le facilitateur présentera, portant sur la méthodologie, le calendrier, l'organisation, les dispositions administratives et le règlement intérieur. Ce règlement traitera des questions de participation, de la conduite des délibérations, du rôle des différents protagonistes, de l'organisation du secrétariat, des langues de travail, des communications et des moyens logistiques⁹⁰.

Pourtant, la suspension des hostilités ne restera qu'un vœu pieux. D'une part, la faction rebelle CNDD-FDD, qui s'est scindée du CNDD, ne se considère pas représentée par le leader contesté du CNDD, Léonard Nyangoma, et ne s'estime donc pas liée par l'engagement pris par ce dernier quant à l'arrêt des combats. D'autre part, l'armée burundaise a également fait savoir qu'elle n'était pas liée à l'accord pris à Arusha⁹¹. Par contre, toutes les parties sont disposées à retourner le 20 juillet 1998 à Arusha pour poursuivre les négociations.

4.2. Deuxième réunion de négociations interburundaises à Arusha

La deuxième session de négociations entre toutes les parties burundaises s'est tenue du 20 au 29 juillet 1998. L'ordre du jour présenté par le Facilitateur à l'ouverture de la session comprenait l'adoption d'un règlement général pour les négociations de paix sur le Burundi, la nomination des présidents et des vice-présidents des 5 commissions techniques ainsi que la tenue d'un débat général sur la nature du conflit burundais.

Toutes les parties burundaises étaient présentes à la réunion, excepté le leader des FDD, Jean Bosco Ndayikengurukiye, qui n'a pas été convié par le Facilitateur. Ce dernier considère que seuls les leaders officiellement reconnus sont invités aux négociations, les problèmes internes du CNDD/FDD étant du ressort exclusif de ce mouvement.

L'objectif du règlement général est d'organiser le cadre de travail et les règles de négociations de paix entre toutes les parties au conflit burundais⁹². Le règlement prévoit que les négociations seront conduites de trois manières: les séances plénières, les commissions et les consultations informelles⁹³. Pour assister

⁹⁰ *Op.cit.*, p.3.

⁹¹ IRIN-CEA, *Bulletin quotidien n°450 d'information sur l'Afrique Centrale et de l'Est*, 2 juillet 1998, p.2.

⁹² *Projet de règlement général pour les négociations de paix sur le Burundi impliquant toutes les parties au conflit burundais*, version révisée, s.l, 29 juillet 1998, point 1.

⁹³ *Op.cit.*, point 4.

le facilitateur dans sa tâche, un bureau de négociations est créé. Le bureau des négociations comprend le président des négociations qui n'est autre que le facilitateur lui-même, les présidents et vice-présidents des commissions, qui seront désignés lors de la prochaine session, et les rapporteurs qui établiront les procès-verbaux des travaux des séances plénières et des commissions.

En ce qui concerne la participation aux négociations en général, il a été décidé que les négociateurs seront les parties au conflit burundais qui ont signé la déclaration du 29 juin 1998 à Arusha (cf. supra). De nouvelles parties pourraient être admises à participer aux négociations, à condition de trouver un accord en ce sens entre les parties participantes⁹⁴.

La liste des présidents et vice-présidents proposée par le facilitateur n'a pas été acceptée par les participants, en raison du manque de disponibilité de certaines personnalités ou de l'absence de consensus à propos de l'un ou l'autre nom avancé. La question fera l'objet de consultations entre les parties burundaises et l'équipe du facilitateur d'ici la prochaine session de négociations.

Quant au débat général sur la nature du conflit burundais, à ce stade de la négociation, toutes les parties se sont contentées de donner leur propre interprétation de l'histoire du Burundi et de la nature du conflit burundais sans qu'un consensus n'ait été trouvé sur ce point. Ce sera donc à la première commission chargée de traiter du thème de la nature du conflit burundais à accomplir ce travail difficile.

La question des sanctions économiques n'était pas officiellement à l'ordre du jour. Si plusieurs délégations, dont celles du gouvernement et de l'UPRONA, ont appelé en début de session à une "*amélioration de l'environnement des négociations*", ce qui veut dire à une levée rapide des sanctions et à la conclusion d'un accord de cessez-le-feu, par la suite, au cours des débats, la question n'a plus été évoquée, que ce soit par le facilitateur ou par les parties burundaises. Cette attitude peut être expliquée par le fait que, selon le facilitateur et le secrétariat de l'OUA⁹⁵, c'est grâce aux sanctions que le processus d'Arusha existe et fonctionne.

4.3. Troisième phase des négociations interburundaises

⁹⁴ *Op.cit.*, point 2.

⁹⁵ Entretiens oraux à Addis Abéba avec plusieurs membres du personnel du Secrétariat général de l'OUA en octobre 1998.

La troisième phase des négociations a commencé le 13 octobre 1998 et s'est terminée le 22 octobre⁹⁶. L'agenda des négociations comportait un débat sur le démocratie et la bonne gouvernance ainsi qu'un débat sur le thème de la sécurité pour tous les citoyens. A l'issue de l'exposé des différents partis sur le premier thème, des divergences apparaissent. Certains, comme le FRODEBU, les petits partis de la même obédience, le CNDD et le FROLINA entendent privilégier un système paritaire ("un homme, une voix"); D'autres, comme l'UPRONA, le PARENA et les autres petits partis satellites préfèrent la proportionnelle. La représentation des différentes composantes de la société burundaise au sein de toutes les institutions a également été évoquée (forces armées et de sécurité, administration, systèmes éducatifs et judiciaire)⁹⁷ Par ailleurs, trois partis (PARENA, FRODEBU, PARENA) ont exprimé la nécessité d' institutions de transition au Burundi, en attendant la tenue d'élections démocratiques et un retour à la paix⁹⁸.

Concernant le débat général sur la sécurité pour tous, il s'est principalement centré sur la mission de l'armée burundaise et sa composition ethnique⁹⁹. Les parties se sont également mises d'accord sur la composition des trois premières commissions qui se réuniront à partir de décembre à Arusha pour élaborer les propositions concernant la nature du conflit, la démocratie et la sécurité. Les trois commissions seront respectivement présidées par Armando Emilio Guebuza, président du parti FRELIMO au Mozambique; Nicholas Haysom, professeur en Afrique du Sud, représentant le juge Richard Goldstone et par le père Mateo Zupi, de la communauté de San Egidio, qui avait joué le rôle de médiateur lors des négociations de Rome entre l'UPRONA et le CNDD (supra)¹⁰⁰.

En ce qui concerne la question des sanctions, alors que la troisième phase des négociations venait de débiter, le Secrétaire général de l'ONU a personnellement écrit une lettre au médiateur Julius Nyerere lui demandant la

⁹⁶ FONDATION HIRONDELLE, *Le troisième round des négociations interburundaises reporté à Mardi*, Arusha, 12 octobre 1998.

⁹⁷ FONDATION HIRONDELLE, *Sept délégations et un groupe de femmes s'expriment à Arusha*, Arusha, 16 octobre 1998.

⁹⁸ FONDATION HIRONDELLE, *Trois chefs de délégation réclament un gouvernement de transition*, Arusha, 16 octobre 1998.

⁹⁹ FONDATION HIRONDELLE, *Les délégués ont entamé le débat sur la sécurité pour tous*, Arusha, 19 octobre 1998.

¹⁰⁰ IRIN, *Burundi: Arusha talks end, next round slated for January*, IRIN Update n° 529 Central and Eastern Africa, 22 October 1998.

levée des sanctions à la fin de cette phase des négociations¹⁰¹. La réponse du médiateur Nyerere a été claire: la levée de l'embargo ne relève pas de sa compétence, mais bien de celle des Etats de la région. Toutefois, en raison des progrès sérieux accomplis dans le processus de paix burundais, il s'engage à présenter un rapport positif sur cette question aux Etats de la région¹⁰². Dans ce sens, le 6 novembre 1998, le Conseil de sécurité a appelé les chefs d'Etat de la région à lever les sanctions ou à les suspendre¹⁰³. De même, à l'issue du Sommet de l'Organe central de l'OUA à Ouagadougou (Burkina Faso), le comité de gestion des conflits de l'OUA a affirmé que le Burundi rencontrait toutes les conditions imposées par les chefs d'Etat de la région pour mettre fin aux sanctions¹⁰⁴.

4.4. Quatrième phase des négociations interburundaises

Cette phase des pourparlers interburundais a débuté le 18 janvier 1999. Elle était centrée sur la reconstruction et le développement économique et social. Mais les pourparlers ont été clôturés quelques jours plus tard, suite à la décision du Sommet des chefs d'Etat de la sous-région réuni à Arusha de suspendre les sanctions contre le Burundi. Cette décision répond aux pressions de l'OUA, de l'ONU et d'un nombre important de pays occidentaux (cf. supra). Le changement de politique des pays de la région à propos des sanctions pourrait également s'expliquer par les dissensions entre ces Etats à propos de la guerre en RDC. Enfin, la décision a été prise après avoir entendu le rapport du médiateur, Julius Nyerere, qui, ainsi qu'il s'y était engagé, a souligné les progrès dans les négociations de paix au Burundi. Mais selon le communiqué conjoint publié à l'issue du Sommet, cette « *suspension des sanctions pourra être reconsidérée compte tenu des progrès enregistrés dans les négociations* »¹⁰⁵.

Si la suspension des sanctions a reporté le processus de paix en juin 1999, il semble que les négociations accusaient de toutes façon un certain retard. En effet, il avait été décidé préalablement, qu'au cours de la session de janvier 1999, le

¹⁰¹ Cabinet du Secrétaire général de l'ONU, *Lettre à son Excellence Mwalimu Julius Nyerere, Médiateur dans le processus de paix au Burundi à Dar-es-Salaam*, New York, 14 octobre 1998.

¹⁰² Voir notamment *IRIN Update for Central and Eastern Africa*, 3 December 1998.

¹⁰³ *IRIN, Burundi: OCHA Information Bulletin*, 2-15 November 1998.

¹⁰⁴ *IRIN Update for central and Eastern Africa*, n°571, 21 December 1998.

¹⁰⁵ Cité in FONDATION HIRONDELLE, *Les sanctions contre le Burundi ont été suspendues*, Arusha, 2 3 janvier 1999.

résultat du travail de la première commission relative à l'origine du conflit burundais serait discuté en séance plénière. Or, il semble que, même lors du redémarrage des travaux en commission en mars 1999, aucun consensus n'ait encore été trouvé sur ce point. En l'état actuel des travaux, il semble de plus en plus irréaliste que le processus de paix soit cloturé à la fin de l'année. Pourtant, les pays donateurs finançant le processus, irrités par la lenteur des négociations, avaient convenus de financer le processus seulement jusqu'à la fin de l'année 1999. Dernière épine entravant la recherche d'une paix durable au Burundi : il est vital que l'accord de paix soit lié à un cessez-le-feu entre toutes les parties. Or, pour rappel, la faction armée du CNDD, les FDD, ne sont pas réellement associés aux négociations étant donné la contestation interne du leadership de ce mouvement (cf. supra). Malgré une amélioration visible de la sécurité au Burundi, qui n'est pas seulement dû au processus de paix intérieur et au processus d'Arusha mais est également lié au conflit en RDC, des affrontements plus intenses pourraient recommencer.

5. CONCLUSIONS

L'impact des mesures prises par une organisation internationale sur la gestion d'un conflit interne est toujours difficile à évaluer, car, quelles que soient l'ampleur et l'efficacité de ces mesures, elles dépendent avant tout de la volonté des parties en conflit à trouver une solution négociée à la crise. Dans le cas de la contribution de l'OUA à la gestion de la crise au Burundi depuis octobre 1993, cette évaluation se révèle d'autant plus difficile que la contribution de l'OUA peut difficilement être comparée avec une autre expérience, puisque la crise burundaise est le premier conflit interne à bénéficier du nouvel instrument de gestion des conflits de l'OUA, le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits mis en place le 30 juin 1993¹⁰⁶. Néanmoins, un bilan de chaque mesure prise de manière individuelle sera tenté.

L'OUA, à travers sa Mission Internationale d'Observation au Burundi (MIOB), a joué un rôle modeste et d'avant-garde en matière de gestion d'un conflit africain, dans un contexte international africain. En effet, mis à part

¹⁰⁶ *Déclaration du Caire du 30 juin 1993.*

l'échec cuisant de la force de l'OUA au Tchad¹⁰⁷ et l'expérience du Groupe d'Observateurs Militaires Neutres mis en place au Rwanda de 1991 à 1993 avant la signature des accords d'Arusha, aucune force de l'OUA n'avait été mise en place avant l'expérience burundaise. Mais les résultats obtenus furent à la mesure du mandat de la mission et du manque de moyens en personnel et de moyens logistiques et financiers. Les 47 observateurs militaires déployés très tardivement (soit plus de huit mois après le début de la crise) avec un mandat d'observation ont certainement contribué, par les contacts qu'ils ont pu établir et les réunions qu'ils ont pu organiser dans les provinces burundaises entre les militaires et les responsables administratifs, (du moins dans les premiers mois), à éviter l'embrasement du pays.

Mais lorsque le conflit s'est transformé en une guerre civile entre l'armée burundaise et l'opposition armée, un groupe d'observateurs de 47 personnes ne pouvait se transformer en une force d'interposition. Pourquoi alors ne pas avoir transformé le mandat de la MIOB ? Deux raisons peuvent être invoquées. Premièrement, une force d'interposition n'aurait jamais été acceptée par l'armée burundaise (voir la réaction de l'armée burundaise à la proposition de Boutros Boutros-Ghali de mettre sur pied une force militaire en attente dans l'ex-Zaïre en cas d'explosion au Burundi). C'est d'ailleurs une proposition de ce type qui a retardé la mise en place de la MIOB et a réduit ses effectifs, en raison de la méfiance de l'armée burundaise et des partis politiques à dominance tutsi. Deuxièmement, même si une force d'interposition avait été acceptée par le gouvernement burundais, encore fallait-il qu'il y ait une volonté politique de certains pays de contribuer en personnel militaire et en moyens logistiques et financiers. Si certains pays africains étaient prêts à envoyer des troupes, vu l'insolvabilité de l'OUA et des pays membres, il aurait fallu demander un financement occidental important. Les crises tchadienne et rwandaise ont montré que les Nations Unies n'étaient pas prêtes à financer une opération de maintien de la paix sous le commandement d'une autre organisation internationale.

En ce qui concerne la première tentative de médiation dans le conflit burundais, le processus de négociation qui a abouti à la Convention de gouvernement en septembre 1994 doit certainement être considéré comme un résultat positif dans la recherche d'une solution négociée à la crise institutionnelle que traversait le Burundi. Certains diront que la Convention ne tenait pas

¹⁰⁷ DJENA WEMBOU, M.-C., *L'OUA à l'aube du XXIème siècle: bilan, diagnostique et perspectives*, Bibliothèque africaine et malgache, Tome 52, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, EJA et Michel Cyr Djena Wembou, Paris, 1995, p.296.

suffisamment compte des rapports de force militaires mais privilégiait uniquement des partis politiques sans pouvoir dans une société où l'aspect sécuritaire et militaire prenait chaque jour de l'importance. Là encore, il a manqué une véritable volonté politique d'aboutir à un accord de paix négocié, puisque certains dirigeants politiques qui ont signé la Convention de gouvernement, dans le même temps, apportaient une aide aux milices armées. Malgré cet échec, il faut souligner le rôle prépondérant qu'a joué le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU, Ahmed Ould Abdallah, dans ce processus. Quant au rôle du Représentant spécial du Secrétaire général de l'OUA, il a été relativement effacé par rapport à ce dernier.

S'agissant de la facilitation menée par l'ancien Président Nyerere, la personnalité de ce dernier a souvent été critiquée par certains pour son manque d'objectivité vis-à-vis de la crise burundaise. Notre propos ne sera pas de confirmer ou d'infirmer un jugement subjectif en soi, mais d'analyser la manière dont le « mandat » de facilitateur a été attribué par l'OUA et la communauté internationale. Après le départ du Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU, Ahmed Ould Abdallah, qui a joué un véritable rôle de médiateur, aussi bien l'Organisation de l'Unité Africaine que l'Organisation des Nations Unies ont laissé ce que nous pourrions appeler « un vide de gestion du conflit ». Face à ce vide, ils n'ont pas mandaté rapidement un nouveau médiateur. La personnalité de l'ancien président Nyerere s'est alors imposée dans les faits, par ses nombreuses initiatives entreprises dès décembre 1995 en tant qu'un des facilitateurs désignés par la Conférence du Caire, au même titre que Jimmy Carter ou Sekou Touré. Son mandat de facilitateur a ensuite été confirmé par la Conférence de Tunis et appuyé par l'OUA et par l'ONU. Mais cette facilitation restera une initiative privée, avec pour désavantage un manque de contrôle sur les décisions prises.

Après le coup d'Etat de juillet 1996, la décision des pays voisins du Burundi de prendre des sanctions à l'égard du Burundi a également été, non pas entérinée, mais fortement soutenue par l'OUA. Cette initiative de pays voisins d'un pays frappé par un coup d'Etat militaire est, à l'instar de l'expérience de la MIOB, une première du genre. Notre propos n'est pas ici de contester ou non la validité juridique d'une telle mesure mais d'en mesurer les conséquences politiques sur le processus de négociation en cours. Si les sanctions économiques imposées par les pays voisins à l'encontre du Burundi ont eu des conséquences

socio-économiques et humanitaires néfastes pour la population burundaise¹⁰⁸, elles ont eu quelques répercussions politiques positives. D'une part, elle ont poussé le gouvernement Buyoya à rétablir rapidement l'Assemblée nationale dissoute après le coup d'Etat et à réinstaller les partis politiques qui avaient également été interdits. Elles ont également poussé le gouvernement Buyoya à accepter des négociations inconditionnelles avec toutes les parties, particulièrement avec le CNDD, négociations qui n'avaient jamais commencé avant le coup d'Etat et l'imposition de sanctions par les pays voisins. Cependant, l'arme des sanctions est toujours à double tranchant. Si les pays voisins ont pu obtenir des concessions de la part du régime Buyoya, il existait un risque de déstabilisation du régime qui pouvait provoquer encore plus de violences. En effet, si le Président Buyoya s'est servi des sanctions comme d'un bouc émissaire qui serait la cause des nombreux problèmes auxquels le Burundi est confronté (sécurité, inflation, chômage, éducation, santé,...)¹⁰⁹, le fait d'avoir cédé aux pressions exercées par les pays voisins le mettent dans une position de faiblesse vis-à-vis à la fois d'éléments plus extrémistes au sein de l'armée, de son propre parti, des autres partis à dominance tutsi et de l'opposition FRODEBU et armée. L'embargo économique régional à l'encontre du Burundi est désormais suspendu. Il reste à espérer que le processus de négociation qui recommencera en juin 1999 aboutisse enfin à la paix, mais, vu la lenteur du processus, le manque total de consensus sur des questions fondamentales -telles que l'origine du conflit, la question de l'armée, la période de transition, le mode de scrutin, etc- et les problèmes internes de plusieurs partis politiques ou factions armées, le pari sera difficile.

Anvers, mars 1999

¹⁰⁸ Voir, à ce propos, HOSKINS E. et NUTT S., *The Humanitarian impacts of economic Sanctions on Burundi*, Thomas J. Watson Jr Institute for International Studies, Occasional Papers n°29, 1997.

¹⁰⁹ Voir l'article de Catherine André consacré à l'économie burundaise dans cet annuaire.