

L'UNION EUROPEENNE FACE A L'ESCALADE REGIONALE DES CONFLITS DES GRANDS LACS

par Christian R. Manahl

Abstract

The regional crisis in and around the Democratic Republic of Congo (DRC) confronts the European Union with a number of unprecedented challenges: a protracted armed conflict involving several countries of the region could result in the dismantling of the DRC as a unitary state and, in the aftermath, the redrawing - by military means - of national frontiers in the entire region; as a consequence of the populations displacement over several years, refugees and displaced persons have become both victims of conflict and, notably, have seen the emergence of a new category of "armed refugees", a major factor of further tensions; wide-spread human rights violations and the preoccupying trend in the Central Africa region to seek military solutions to political problems seriously affect the EU's co-operation relationship with the countries concerned, as this relationship is based on democratic principles and solidarity among ACP countries.

By appointing a Special Envoy and by promoting the idea of an international conference on peace and stability in the Great Lakes region, the EU has consistently adopted a regional approach to this complex crisis. The European Commission has also proposed a debate within the EU on development co-operation with countries involved in armed conflict. However, the EU can only contribute to the peaceful resolution of conflicts outside its own geographical area; the main responsibility to restore peace rests with the societies concerned and their political leaders.

1. CRISE CONGOLAISE: L'AFRIQUE CENTRALE AU CARREFOUR DE L'HISTOIRE?

L'éclatement de la guerre au Kivu, en fin 1996, et la chute du président Mobutu ont transformé brutalement l'espace géopolitique de l'Afrique centrale et orientale: les conflits de la région des grands lacs, jadis confinés au Rwanda, au Burundi et aux zones limitrophes des pays accueillant des réfugiés rwandais et burundais issus des plusieurs vagues successifs de migration, sont devenus les maillons essentiels d'une série de crises, liées les unes aux autres par une nébuleuse d'alliances militaires, politiques ou ethniques qui s'étendent du Soudan jusqu'en Afrique australe. La rupture, pendant le premier semestre de 1998, de la coalition qui avait conduit au renversement du régime mobutiste, a déclenché une guerre sans précédent dans l'histoire post-coloniale de l'Afrique, une guerre dont l'ampleur et l'impact se mesurent à la lumière des caractéristiques suivantes:

a) La première guerre régionale depuis l'indépendance: A la fin de 1998, au moins sept armées nationales¹ et plus de 20 groupes armés en République Démocratique du Congo (RDC) et dans les pays voisins² se sont engagés - des dizaines, peut-être des centaines de milliers de soldats et de combattants, de l'artillerie lourde, des chars, des avions de combat, des mines anti-personnel.

b) Des efforts diplomatiques intenses, au plus haut niveau, et sans résultat significatif: près de 20 réunions régionales et internationales³, dont 12 sommets, ont tenté en vain de négocier un cessez-le-feu. La crise des grands lacs, qui est à l'origine du conflit actuel, a déjà mobilisé plus de 15 médiateurs, et pas des moindres (Jimmy Carter, Julius Nyerere, Nelson Mandela, parmi tant d'autres). L'UE, les Etats Unis, l'ONU, l'OUA avaient tous nommé à certains moments ou de manière permanente, des envoyés spéciaux pour aider à résoudre cette crise. En dépit de tous ces efforts, les combats se sont intensifiés, le conflit s'est amplifié.

c) Des violations massives des droits de l'homme: propagande ethnique et massacres de civils de part et d'autre en RDC, amplement documentés par deux rapports des Nations Unies⁴ et condamnés à maintes reprises par le

¹ Angola, Tchad, Namibie, République Démocratique du Congo, Rwanda, Ouganda, Zimbabwe, et probablement le Burundi et le Soudan; par ailleurs, une coopération militaire entre les deux Congos, entraînant le Congo-Brazzaville dans le conflit, a été entamée lors de la visite du Président KABILA à Brazzaville le 29 décembre 1998; Bangui a accepté de servir de pont aérien pour la défense de la province de l'Equateur.

² Mis à part les deux principaux mouvements de rébellion, le *Rassemblement Congolais pour la Démocratie* et le *Mouvement pour la Libération du Congo*, la RDC abrite temporairement ou de façon permanente les *Bangilima/Mai-Mai*, la milice *Babembe* de Charles SIMBA, les rebelles burundais des deux factions du CNDD/FDD, du PALIPEHUTU et du FROLINA; les ex-FAR/*Interahamwe* et la PALIR/ALIR du Rwanda; l'ADF, le WBNF, et l'UNRF-II de l'Ouganda; parmi les groupes armés les plus importants des pays voisins, il y a l'SPLA et plusieurs autres groupes rebelles du Soudan méridional; l'UNITA et les différentes factions séparatistes de Cabinda FLEC-FAC, FLEC-Renovada et FDC en Angola; et les milices Ninja et Cocoye de l'ex-Président LISSOUBA et de son Premier Ministre KOLELAS au Congo-Brazzaville.

³ Victoria-Falls I et II, Pretoria, Durban, Ile Maurice, Libreville, New York (en marge de l'AG des Nations Unies), Nairobi, Lusaka (plusieurs), Gaborone, Paris (sommet France-Afrique), Ouagadougou, Tripoli, Windhoek, Kinshasa, Yaoundé; l'Organe central de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits a produit une liste exhaustive des réunions jusqu'à Ouagadougou, avec un résumé des débats (Addis Abéba, 4 décembre 1998, Central Organ/MEC/AHG/3-IV).

⁴ "Rapport sur la situation des droits de l'homme en RDC", Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, Genève, octobre 1998; "Final Report of the International Commission of Inquiry [of arms trade to former Rwandan Government forces]", N.Y., 18 novembre 1998 (S/1998/1096)

Conseil de Sécurité et l'UE; à cela s'ajoutent, sur un plan régional, les violences ethniques au Burundi et au Rwanda et les affrontements entre milices et forces armées avec des centaines de civils comme victimes au Congo-Brazzaville. On constate un mépris accablant du droit international concernant les conflits armés et du droit international humanitaire, dans toute la région.

d) Des millions de réfugiés et de personnes déplacées: près de 4 millions de personnes déplacées au Soudan, presque 3 millions de déplacés et de réfugiés dans la région des Grands Lacs, plus d'un million en Angola, des dizaines de milliers au Congo-Brazzaville, en Zambie, en République Centrafricaine. Au total, au moins 15 pays de l'Afrique centrale, orientale et australe accueillent des réfugiés, dont beaucoup de soldats des différentes armées déchués ou des rebelles en fuite.

e) Une destruction progressive du tissu social et des infrastructures: le cercle vicieux de la misère et de la violence a non seulement déraciné des millions des personnes, il a aussi affecté l'ensemble des activités sociales et économiques de toutes les populations dans les zones de combat: interruption de l'enseignement public, délabrement ou destruction des infrastructures, mainmise des militaires sur les ressources financières et les richesses naturelles. Au Congo et en Angola, on peut quasiment parler d'une économie de pillage qui s'est installée avec la connivence d'une partie des autorités et de certaines compagnies internationales. En termes de développement, toute la région a subi un recul considérable qui prendra des années pour être rattrapé.

On ne peut pas encore imaginer où cette escalade va s'arrêter. La persistance notoire de plusieurs foyers de crise en Afrique centrale - les conflits de l'Angola et des pays des Grands Lacs proprement dits, la guerre soudanaise et ses ramifications régionales, la situation précaire en République Centrafricaine - mais surtout le vide politique et administratif en République Démocratique du Congo, qui est devenu un sanctuaire pour différents groupes armés, sont de mauvais augure pour l'avenir de cette partie du continent.

L'architecture géopolitique de l'Afrique a été dessinée autour du Congo lors de la Conférence de Berlin⁵ en 1884/85. Ironie de l'histoire, ces frontières coloniales, que les membres de l'OUA ont avalé avec un grincement de dents à la Conférence de l'OUA au Caire⁶ en 1964, risquent d'être défaites comme "une maille coulée" à partir de la crise congolaise qui est elle-même - au

⁵ Les historiens se rappellent que cette conférence était en premier lieu une conférence sur le "Congo belge", qui suscitait les convoitises des puissances européennes. L'Acte général de la Conférence africaine de Berlin, signé le 26 février 1885, consacre cinq de ses sept chapitres à la libéralisation du commerce et de la navigation dans le bassin du Congo.

⁶ Résolution de l'OUA, AHG/Res.16, sur les "Litiges entre Etats africains au sujet des frontières", 21 juillet 1996.

moins partiellement - une extension des crises des Grands Lacs. Il n'y a peu de doute que l'avenir du Congo déterminera l'avenir d'une bonne partie de l'Afrique: soit il sera possible de conserver ou plutôt de rétablir l'intégrité territoriale et la souveraineté du Congo et ainsi de garder intact le cadre géopolitique établi depuis l'indépendance dans la région, soit celle-ci rentrera dans une phase prolongée de conflits qui finira probablement par avoir raison des Etats tel qu'ils existent actuellement entre les sources du Nil, le bassin congolais et le Zambèze.

2. LES ENJEUX STRATEGIQUES, POLITIQUES ET HUMANITAIRES POUR L'UE

Longtemps avant l'éclatement de la guerre au Congo, les signes précurseurs d'une crise profonde étaient déjà bien visibles. Un cercle vicieux alimenté par la pénurie, l'insécurité, une jeunesse sans perspectives et un commerce d'armes largement favorisé par l'effondrement des structures administratives, a ravagé les sociétés, détruit les infrastructures et généralisé la violence comme moyen politique. Depuis les conflits des années quatre-vingt et quatre-vingt dix en Ouganda, au Rwanda et au Burundi, une notion archaïque de légitimité, fondé sur la victoire par les armes, s'est juxtaposée étrangement à une technologie et une stratégie militaires modernes et "efficaces", discrètement appuyées par certains pouvoirs extérieurs, tandis que l'opinion internationale s'est souvent laissée bercer par l'illusion de négociations qui souvent ne servaient qu'à déguiser des intentions belliqueuses.

La majorité des dirigeants des pays des Grands Lacs et de l'Afrique centrale poursuivent aujourd'hui une politique qui est le corollaire de cet effondrement des structures sociales, politiques et économiques, mais qui s'accorde mal avec les principes d'assistance au développement inscrits dans la Convention de Lomé qui lie les pays ACP à l'Union Européenne. Cette stratégie politique des chefs d'Etat ou de gouvernement de la région peut se résumer dans les termes suivants: la sécurité d'abord, le développement ensuite, et plus tard, si les conditions sont propices, les droits de l'homme et la démocratie⁷.

⁷ Avec des variations nationales, cette politique a été appliquée en Ouganda, au Rwanda, au Burundi et dans les deux Congos. Si le bilan global reste généralement positif en Ouganda, les différentes tentatives au Rwanda et au Burundi de promouvoir le développement à partir d'une politique de la main forte ont cruellement fait faillite. Le Rwanda est à peine arrivé au stade d'une démocratisation au niveau local, avec des mécanismes de vote néanmoins contestables, et les deux fois que le peuple burundais a pu choisir ses dirigeants aux urnes, en

Toute une politique préconisée par l'UE⁸ et d'autres bailleurs de fonds depuis la fin de la Guerre Froide est ici remise en question. Si la pensée dominante du début des années quatre-vingt-dix reposait sur l'idée que le respect des droits de l'homme et la participation de tous au processus politique sont essentiels⁹ pour un développement harmonieux et durable, l'attitude d'un bon nombre de dirigeants africains d'aujourd'hui semble plutôt inspirée de la conviction que le maintien de l'ordre et d'un pouvoir fort doit primer sur les principes démocratiques. Bien que cette attitude soit compréhensible au vu des conflits sanglants qui secouent la région depuis une décennie, les événements des deux dernières années ont montré que la "politique de la main de fer" ne peut ramener la paix dans cette région tourmentée - bien au contraire.

Néanmoins, on a souvent parlé dans ce contexte d'une "nouvelle génération de leaders"¹⁰ qui représenteraient des partenaires forts et fiables, qui offriraient aux bailleurs de fonds certaines garanties en ce qui concerne le maintien de l'ordre et de la sécurité ainsi qu'une bonne gestion des affaires publiques, en échange d'une certaine bienveillance quant aux déficits démocratiques, dits "de transition". Or, la rupture de la coalition régionale formée en 1996 autour de Kabila, alors "porte-parole" de l'AFDL¹¹, a dévoilé que "le club de nouveaux leaders" n'était qu'une alliance circonstancielle. Le

1962 et 1993, les vainqueurs des élections ont été assassinés. Dans les deux Congos, cette politique a conduit directement au désastre.

⁸ Cette politique a d'ailleurs été acceptée par les ACP, qui ont signé le 4 novembre 1995 sur l'Ile Maurice la quatrième version révisée de la Convention de Lomé.

⁹ Les droits de l'homme, les principes démocratiques et l'État de droit sont considérés comme des éléments essentiels des relations entre l'UE et les pays ACP (Article 5 de "Lomé IV"). Leur violation peut conduire à des consultations et, le cas échéant, à une suspension de la coopération (Article 366bis).

¹⁰ Un article de Mohamed SAHNOUN, Envoyé Spécial de l'OUA et de l'ONU en 1996/97 pour la région des Grands Lacs, publié le 16 avril 1997 à "l'*International Herald Tribune*" et repris partiellement au "Jeune Afrique" du 25 juin, a largement contribué à la création du mythe des "nouveaux leaders", bien que l'auteur ait clairement lié l'expression à l'espoir de voir surgir une génération de dirigeants plus respectueux des droits de l'homme que leurs prédécesseurs ("*The final wave of African independence is at last under way, with the coming to power of a new generation of activists who demand human rights and development*").

¹¹ Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaïre, fondé en octobre 1996 au Kivu par les quatre formations politiques congolaises qui ont lancé la rébellion contre le Président MOBUTU. Dès le début, la rébellion de l'AFDL a été soutenue, sinon inspirée, par le Rwanda et l'Ouganda. L'Angola et le Zimbabwe se sont joint à la coalition plus tard.

paradigme des "new leaders" s'est avéré une base peu solide pour une nouvelle forme de partenariat entre l'UE et les pays africains.

Pourtant, l'Europe ne s'attendait pas à une démocratisation facile de l'Afrique. L'UE est consciente que la démocratie ne se construit pas du jour au lendemain sur les décombres des régimes autoritaires déchus ou dans des pays ravagés par la guerre civile. Elle a souligné son appui aux processus de démocratisation dans la position commune¹² du 25 mai 1998 sur les droits de l'homme, les principes démocratiques, l'Etat de droit et la bonne gouvernance en Afrique. Dans la même position commune, l'UE reconnaît explicitement que la démocratie peut se concrétiser dans des cadres constitutionnels et des structures administratives différentes, selon la tradition et les structures sociales de chaque pays, à condition que les principes susmentionnés soient respectés. Elle a également souligné que des efforts positifs envers la démocratisation seront pris en compte dans des décisions concernant une éventuelle augmentation de l'appui européen aux pays en développement ("*The Union ... shall consider increasing its support for African countries ... where the governments concerned are engaged in promoting positive change*").

Bien que la concrétisation de cette politique de "sélectivité positive" reste un sujet de controverses, l'idée commence à faire du chemin et finira par s'imposer, soit dans un cadre formel des relations entre l'UE et les pays ACP, soit dans des décisions au cas par cas. De toute façon, la paix est une *conditio sine qua non* du développement. Les conflits ne sont pas les seules causes de la pauvreté, mais ils sont la cause principale de la misère des dizaines de millions de personnes qui vivent dans des zones dévastées par des opérations militaires, par les pillages, par l'interruption de toute activité économique normale hormis la lutte pour la survie. Aucun développement social et économique dans le sens positif n'est possible dans de telles circonstances, ni même des activités de réhabilitation. Le retour de la paix est essentiel, si l'Afrique entière veut bénéficier des opportunités offertes dans le cadre du nouveau partenariat actuellement en négociation entre l'UE et les pays ACP ("post-Lomé"¹³). Les régions qui continueront à être le théâtre de conflits

¹² Il s'agit d'une position commune dans le sens de l'article J.2 du Traité de Maastricht, donc d'un instrument de la Politique Extérieure et de Sécurité Communes (PESC) de l'UE. Le Traité engage les Etats membres formellement à accorder leur politique extérieure avec de telles positions communes.

¹³ Une série d'accords de coopération entre la Communauté européenne et les Etats africains existe depuis la signature de la première Convention entre la CEE et 18 Etats africains en 1963 à Yaoundé. L'ouverture à l'ensemble des pays en développement de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) fut consacrée par la signature de la première Convention de

armés, et les pays qui investiront la majeure partie de leurs ressources dans des efforts militaires, finiront par s'exclure eux-mêmes des opportunités de la coopération au développement.

L'insistance européenne sur le respect des éléments essentiels de la Convention de Lomé a parfois conduit à des rapports conflictuels avec certains gouvernements bénéficiaires, et dans des rares cas à une suspension de l'aide européenne au développement¹⁴, mais cette insistance est la contrepartie inéluctable du principe de partenariat. Dans les relations internationales, il n'est pas inhabituel qu'un dialogue diplomatique ait lieu entre Etats ou groupes d'Etats qui ne partagent pas les mêmes valeurs, ou qui se trouvent en compétition pour des raisons idéologiques ou économiques, notamment pour le contrôle de ressources essentielles. Mais un dialogue n'est pas un partenariat: ce dernier exige un accord sur des objectifs que les deux côtés s'engagent à poursuivre dans un effort commun.

Sur le plan humanitaire et social, les affrontements passés et présents ont déclenché des mouvements de populations de grande envergure et produit de nouveaux défis pour la politique humanitaire de l'UE. Les réfugiés et personnes déplacées qui se comptent par centaines de milliers, voire par millions, sont à la fois les victimes des conflits armés et la cause de nouvelles crises. Contrairement à la tradition humanitaire d'antan, les réfugiés - et notamment la nouvelle catégorie des "réfugiés armés", c'est-à-dire les soldats d'anciens régimes ou les combattants de mouvements d'opposition - sont devenus un enjeu stratégique majeur. Des membres des ex-FAR, des ex-FAZ¹⁵ et de l'UNITA se battaient au Congo-Brazzaville et continuent à se battre dans différentes parties de la RDC. En République centrafricaine, les réfugiés armés originaires du Rwanda ou de la RDC risquent de déstabiliser encore un autre pays qui s'est mal remis des mutineries des années 1996 et 1997.

La situation dans les Grands Lacs et dans le bassin du Congo fait penser aux bouleversements socio-politiques de l'Afrique australe au début du

Lomé, le 28 février 1975. Le 29 juin 1998, le Conseil de l'UE a adopté un mandat proposé par la Commission européenne pour négocier un nouvel accord dont les priorités sont le renforcement de la dimension politique des relations EU-ACP, la lutte contre la pauvreté et l'appui à l'intégration des ACP dans l'économie mondiale.

¹⁴ Avant "Lomé IV", des suspensions de l'ensemble ou d'une partie de l'aide européenne ont eu lieu sur la base de décisions politiques, par exemple dans les cas du Soudan ou du Zaïre. Depuis son entrée en vigueur, la procédure inscrit dans l'Article 366bis de la Convention a été appliquée dans les cas du Togo en 1998 et du Niger en 1999.

¹⁵ Anciennes "Forces Armées Rwandaises" et "Forces Armées zaïroises" respectivement.

XIXème siècle, le “*Mfecane*”, quand les guerres *zoulou* ont déclenché d’importants mouvements de populations et façonné la géopolitique de la région méridionale du continent. Comme à cette époque lointaine, un petit groupe de guerriers résolus - les militaires tutsi de nationalité “transfrontalière”¹⁶ - exerce aujourd’hui une influence prépondérante sur l’évolution politique de la région des Grands Lacs, sinon sur l’ensemble de l’Afrique centrale. Cette référence historique n’a d’ailleurs rien de commun avec le mythe de l’empire hima que certains soupçonnent derrière les menées militaires rwando-ougandaises¹⁷. Il n’est guère nécessaire de rappeler que le *Mfecane* n’a pas conduit à la création d’un empire *zoulou*, et les conflits des clans pendant et après le règne de Tchaka ne sont pas sans ressemblance avec les affrontements entre les *Banyamulenge* du Sud-Kivu et les soldats rwandais au début de l’année 1999.

Quoi qu’il en soit, la région des Grands Lacs et l’Afrique centrale se trouvent dans une situation de militarisation croissante de la politique et des sociétés, avec des structures et des alliances volatiles et parfois difficiles à déchiffrer. Dans cette situation, les agences humanitaires ont du mal à limiter l’impact politique de leurs interventions, bien qu’elles continuent d’agir dans un esprit de neutralité. Elles sont souvent la cible d’attaques verbales, d’ordres d’expulsion, voire même d’agressions physiques. Des dizaines de membres du personnel d’organisations humanitaires ont été assassinés au cours des dernières années dans la région des Grands Lacs. En ce qui concerne les victimes directes des conflits depuis le début des années quatre-vingt-dix, il n’y a pas de statistiques exactes; on sait seulement qu’elles se comptent par dizaines, voire des centaines des milliers dans le triangle interlacustre Rwanda-Burundi-Kivu. Avec le génocide rwandais, la guerre civile burundaise, les violences inter-ethniques en RDC et le retour des “raids esclavagistes” au sud et au sud-est du Soudan et au nord de l’Ouganda, le mépris des droits de l’homme et du droit humanitaire international a atteint un niveau inconnu dans le monde depuis la chute des dictatures national-socialiste et stalinienne.

La politique des puissances occidentales a parfois été tiraillée entre la défense des valeurs, qui les unit, et certains intérêts économiques et politiques qui les divisent. Les instances politiques de l’Union européenne et la Commission européenne ont parfois eu du mal à défendre les principes

¹⁶ Le terme est utilisé dans le rapport de l’enquête des Nations Unies sur les droits de l’homme, présenté le 17 Octobre 1997 à l’Assemblée Générale (A/52/496; pp. 74-78).

¹⁷ Jean-Pierre CHRETIEN a fait une analyse succincte de ce mythe dans une note inédite du 17 août 1998.

démocratiques inscrits dans le Traité d'Amsterdam¹⁸ et dans la Convention de Lomé contre les excès de "pragmatisme" inspirés par certains lobbies économiques. Les Commissaires Pinheiro et Bonino ont souligné à maintes reprises l'importance d'une approche régionale et cohérente aux crises de la région, et ils ont fustigé l'abus de l'aide humanitaire pour masquer un vide politique.

Mais la débâcle somalienne et l'échec de la mission des Nations Unies au Rwanda en 1994 ont créé une grande réticence en Europe et aux Etats Unis à intervenir militairement dans des conflits en Afrique, une réticence qui se manifeste aussi dans une volonté réduite d'approuver et de financer des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, sur le continent africain comme ailleurs. Une des conséquences directes de cette réticence a été l'idée de promouvoir le développement des capacités africaines de maintien de la paix¹⁹, une initiative qui vise d'une certaine manière à combler le vide laissé par le retrait relatif des Nations Unies de l'Afrique²⁰.

Or, le résultat de ce qu'on a appelé "l'initiative P3" a eu un résultat ambigu: faute d'avoir établi une procédure obligatoire et transparente pour accorder un mandat pour autoriser une intervention militaire, par exemple par le Conseil de Sécurité, les armées ainsi formées avec l'aide des Occidentaux sont devenues des instruments politico-militaires de certains dirigeants qui semblent les utiliser à leur gré. Les interventions militaires du Zimbabwe et de la Namibie en RDC, décidées par les Présidents respectifs des deux pays, sont symptomatiques à cet égard. Justifiées comme interventions pour soutenir un gouvernement légitime et pour créer des conditions d'un règlement politique de la crise congolaise, ils ont non seulement échoué au moins par rapport au deuxième objectif, mais provoqué une escalade régionale dangereuse.

¹⁸ Le Traité d'Amsterdam inscrit le développement et le renforcement de la démocratie, de l'Etat de droit et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), au même titre que (1) la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'intégrité et de l'indépendance de l'Union, (2) le renforcement de sa sécurité, (3) le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, et (4) la promotion de la coopération internationale. Les cinq objectifs sont indissociables les uns des autres et forment les pierres angulaires de la politique extérieure de l'UE.

¹⁹ Il s'agit des trois initiatives parallèles et partiellement coordonnées, soutenues par la France (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix/RECAMP), du Royaume Uni (entraînement des troupes des plusieurs pays, notamment en Afrique australe), et des Etats Unis (*African Crisis Response Initiative/ACRI*).

²⁰ En ce qui concerne les Etats Unis, le "*Financial Times*" a parlé dans ce contexte d'une "*Clinton doctrine*", établie par la directive présidentielle 25 qui impose des conditions très strictes à toute approbation d'une opération de maintien de la paix des Nations Unies (article de Edward MORTIMER, 16 juillet 1997).

Le fait que le sommet de la SADC en Ile Maurice, le 13/14 septembre 1998, ait donné l'aval à cette intervention²¹, n'établit pas *ipso facto* sa conformité avec le droit international. Même avec ce soutien d'une organisation régionale, la légitimité de l'action militaire des alliés du Gouvernement de Kinshasa reste très contestable²². De la part de l'Ouganda et du Rwanda, on aurait encore plus de difficulté à trouver une justification qui s'accorde avec le droit international, et si la communauté internationale a montré une certaine compréhension²³ à l'égard de l'engagement rwando-ougandais dans les régions frontalières qui abritaient les bases arrières des ex-FAR/*Interahamwe* et de la rébellion de l'ADF, on a du mal à imaginer que le monde comprenne que Kigali et Kampala doivent défendre leurs frontières à Kisangani et au Kasai.

3. ASPECTS DE LA POLITIQUE DE L'UE DANS LE CONTEXTE REGIONAL

Face aux crises successives au Rwanda et au Burundi depuis le début des années quatre-vingt-dix, la communauté internationale a pris conscience de l'importance d'une approche et d'une stratégie régionales pour aider à

²¹ "The summit commended the Government of Angola, Namibia and Zimbabwe for timously providing troops to assist the Government and people of the DRC defeat the illegal attempt by rebels and their allies to capture the capital city, Kinshasa, ...", *Final Communiqué of the 1998 SADC summit of Heads of State or Government*, publié le 19 septembre 1998. Compte tenu des réserves initiales de l'Afrique du Sud à l'égard de l'intervention de l'Angola, du Zimbabwe et de la Namibie en RDC, les circonstances qui ont conduit à l'approbation de cette intervention restent un sujet de spéculation. Etant donné que le communiqué a été approuvé juste une semaine avant l'intervention de l'Afrique du Sud et du Botswana au Lesotho, on peut imaginer que le représentant sudafricain, Anthony MONGALO, aurait eu du mal à s'opposer à l'intervention des trois pays de la SADC en RDC.

²² Tandis que l'article 51 de la Charte des Nations Unies confirme le droit à l'autodéfense (individuelle et collective), l'article 53 exclut l'intervention militaire afin de rétablir la paix par une organisation régionale sans un mandat du Conseil de Sécurité. Cependant, depuis la crise du Kosovo et les frappes aériennes de l'OTAN contre la Yougoslavie, l'UE se trouve dans une position difficile pour contester la légitimité d'une telle intervention militaire par une organisation régionale.

²³ Compréhension, bien entendu, ne vaut pas approbation. Par ailleurs, les attaques continues de différents groupes rebelles ougandais à l'Ouest du pays désavouent la stratégie militaire qui prétend améliorer la sécurité intérieure par une action au-delà des frontières. L'assassinat de huit touristes dans le parc national de Bwindi en mars 1999 a renforcé les critiques étrangères de l'intervention militaire de l'Ouganda en RDC. Au Rwanda, il semble que la sécurité dans les provinces du nord-ouest s'est améliorée depuis le renforcement du contrôle militaire de part et d'autre de la frontière rwando-congolaise, mais sans une véritable politique de réconciliation, au Rwanda comme au Kivu, le succès de cette stratégie militaire risque d'être de courte durée.

sortir ces deux pays de l'engrenage de la pression démographique, de la violence ethnique et de l'instabilité politique. L'exode de près de trois millions de réfugiés vers les pays voisins, la militarisation de leurs camps et la montée des tensions entre le Rwanda et le Zaïre depuis 1995 ont fait surgir l'idée d'un règlement diplomatique global des crises des Grands Lacs dans le cadre d'une Conférence sur la paix, la sécurité et le développement. A cette époque, l'UE a également nommé un envoyé spécial²⁴ chargé d'assister l'Union dans l'élaboration d'une stratégie régionale et de préparer cette Conférence.

L'envoyé spécial de l'UE a agi dans une situation très complexe, non seulement à cause de la dynamique des opérations militaires dans la région concernée, mais aussi due à la prolifération des acteurs extérieurs et notamment l'intervention, parfois successive, parfois parallèle, de plus d'une quinzaine de représentants spéciaux et de médiateurs internationaux et régionaux²⁵.

Les Chefs d'Etat européens ont réitéré, lors du sommet d'Amsterdam de juin 1997, leur appel à l'organisation de cette Conférence, mais à la lumière des événements de l'année suivante, cette initiative est devenue une perspective à moyen terme. Une réunion de ce genre, qui ne devrait pas se limiter aux seuls acteurs gouvernementaux mais entamer une série d'activités de réconciliation à niveau provincial et local, ne peut ni désamorcer une crise aiguë ni produire un cessez-le-feu dans une guerre régionale. Une cessation des hostilités est plutôt une condition préalable pour la préparation d'une conférence internationale sur les Grands Lacs.

Entre temps, la marge de manœuvre et l'impact de la politique européenne restent limités. Face à des chefs militaires déterminés et à des passions ethniques profondes, l'effet des déclarations et des démarches diplomatiques apparaît souvent dérisoire. Par ailleurs, l'enjeu que représentent les richesses minières et notamment les ressources pétrolières²⁶ de la région a

²⁴ Aldo AJELLO, ancien député italien et haut fonctionnaire des Nations Unies; son mandat actuel se termine en juillet 1999.

²⁵ Ahmedou Ould ABDALLAH, Alioune Blondin BEYE, Richard BOGOSIAN, Omar BONGO, Jimmy CARTER, Berhanu DINKA, Nelson MANDELA, Daniel Arap MOI, Mwalimu Julius NYERERE, Bill RICHARDSON, Amadou T. TOURE, Desmond TUTU, Howard WOLPE, Mohamed SAHNOUN, Frédéric CHILUBA *et al.*

²⁶ Le Secrétaire d'Etat à la Coopération française, Charles JOSSELINE, a déclaré devant la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, le 3 juillet 1997, que "le résultat des recherches pétrolières laisse entrevoir que le Golfe de Guinée détient des réserves aussi importantes que le Golfe persique". On a également trouvé d'importantes réserves pétrolières et de gaz naturel dans le versant occidental de l'escarpement, notamment au Soudan méridional et dans le Kivu.

suscité une concurrence commerciale à laquelle la politique extérieure commune de l'UE n'a résisté qu'avec difficulté, d'autant plus que le "syndrome de Fachoda"²⁷ a eu tendance à ranimer d'anciennes rivalités.

Quelques tergiversations ont caractérisé la politique européenne envers la RDC pendant les premiers mois du nouveau régime, mais l'entêtement prolongé des autorités congolaises - ou plutôt de ceux qui les ont hissées au pouvoir - dans l'affaire de la mission d'enquête sur les droits de l'homme²⁸ et l'absence d'une réelle ouverture politique ont finalement rallié tous les pays membres autour d'une position ferme et cohérente, exigeant que les entraves à cette mission onusienne soient levées sans condition et que les premiers pas d'une réforme démocratique soient entamés avant de décider sur de la reprise de l'aide communautaire, une reprise qui répondra de manière graduelle aux progrès constatés²⁹.

Cette insistance sur les principes démocratiques et le respect des droits de l'homme est de plus en plus d'actualité, et elle doit s'appliquer non seulement au régime de Kinshasa, mais à tous les belligérants du conflit

²⁷ A la fin du siècle dernier, l'Afrique centrale et la Corne d'Afrique étaient le théâtre d'affrontements entre les deux principales puissances coloniales qui ont toutes les deux tenté d'établir un empire africain cohérent, l'un du Cap au Caire, l'autre du Sénégal à Djibouti. Les épisodes les plus mémorables de cette concurrence ont marqué la géopolitique africaine jusqu'à nos jours: La Conférence de Berlin, convoquée en hiver 1884/85 pour établir un régime de commerce libre au Congo belge, a fini par définir les zones d'influence dans toute l'Afrique centrale et orientale et par tracer les grandes lignes des frontières qui sont aujourd'hui le plus lourd héritage de la colonisation; les manœuvres autour de l'Abyssinie qui se sont soldées par la seule victoire décisive remportée par une armée africaine au cours de "la course pour l'Afrique", en 1894 à Adoua, ce qui a consacré l'indépendance de ce pays - le seul qui ait résisté à la colonisation à la fin du siècle dernier; enfin la crise de Fachoda, la petite localité au Soudan central, où le Capitaine MARCHAND, entouré de quelques dizaines de soldats français et de tirailleurs sénégalais, a hissé en 1898 le drapeau tricolore, avant de faire face à une armée anglo-égyptienne de plusieurs milliers d'hommes commandés par Lord KITCHENER: Rencontre symbolique où la revendication territoriale du premier arrivé, jadis considérée comme légitime, a dû se plier (sans combat) devant la supériorité des armes adverses et les manœuvres diplomatiques entre Paris et Londres.

²⁸ La mission d'enquête sur les allégations de massacres et de persécutions de réfugiés rwandais pendant la campagne militaire de l'AFDL fut originalement confiée au rapporteur désigné par la Commission des Nations Unies sur les Droits de l'Homme, Roberto GARRETON. L'AFDL lui a refusé au début mai 1997 l'autorisation d'entrer au Kivu, et l'a accusé d'être partial. Suite à des négociations prolongées, une autre équipe fut nommée par le Secrétaire Général des Nations Unies, mais elle a également rencontré des difficultés avec les nouvelles autorités congolaises, et jusqu'à présent, la mission n'a pu visiter les provinces. Roberto GARRETON a toutefois pu retourner au Congo en février 1999, sur invitation du Gouvernement de Kinshasa.

²⁹ Conclusions du Sommet d'Amsterdam, 16/17 juin 1997, et Conclusions du Conseil Affaires Générales, 15 septembre 1997 de l'UE.

congolais. Avec la déclaration du 17 juillet 1998, l'UE a franchi un pas significatif dans ce sens, en exhortant non seulement la RDC mais aussi le Rwanda "à s'engager sans équivoque à permettre qu'une enquête indépendante et approfondie soit effectuée" sur les violations des droits de l'homme en ex-Zaïre "avant, pendant et après la campagne militaire qui a conduit au renversement de l'ancien régime zaïrois"³⁰. Les violences inter-ethniques au Kivu sont devenues notoires, et il est difficile d'imaginer que la paix pourra revenir dans cette sous-région sans que la vérité soit établie sur les événements de dernières années. Une réconciliation ne pourra se faire sans pardon, mais le pardon est le privilège des victimes et il n'est possible sans la clarification des responsabilités. L'instauration par l'OUA d'un groupe d'experts indépendants et reconnus pour mener une enquête sur le génocide au Rwanda et les circonstances qui y ont conduit³¹ est une initiative intéressante à cet égard que l'UE a accueilli avec intérêt.

Cependant, l'initiative de l'OUA ainsi que les multiples efforts diplomatiques ne peuvent rester les seules réponses de la communauté internationale à une crise qui a pris la forme d'une guerre régionale. Suite aux rencontres avec plusieurs chefs d'Etats et de gouvernement de la région, l'envoyé spécial de l'UE a recommandé aux Etats membres de réfléchir sur l'opportunité d'une force de maintien de la paix, soit onusienne, soit multinationale, pour consolider un éventuel cessez-le-feu entre les belligérants. La Commission européenne, qui avait déjà suggéré à plusieurs reprises³² la mise en place d'un dispositif de sécurité afin d'endiguer la violence ethnique au Kivu, a fait des propositions concrètes dans le cadre de la Politique Extérieure et de Sécurité Communes (PESC) de l'UE. L'idée

³⁰ Déclaration de la Présidence au nom de l'UE sur le rapport établi dans le cadre de l'enquête menée par les Nations Unies sur les violations des droits de l'homme en RDC, Bruxelles, 17 juillet 1998. Par cette déclaration, l'UE s'est clairement démarquée du Conseil de Sécurité qui s'est contenté de faire appel à Kinshasa et Kigali pour continuer l'enquête dans le cadre de leurs propres juridictions (Déclaration du Président du Conseil de Sécurité, 13 juillet 1998).

³¹ *International Panel of Eminent Personalities to Investigate the 1994 Genocide in Rwanda and Surrounding Events, formally inaugurated on 25 January 1999 in Addis Ababa.* Le "panel" est composé de sept personnalités de l'Algérie, du Botswana, du Canada, de l'Inde, du Liberia, du Mali et de la Suède.

³² En juin 1996, la Commission a suggéré de donner une dimension régionale au *contingency planning* entamé par le Conseil de Sécurité pour le Burundi. A cette époque, elle a proposé de créer une zone démilitarisée à la frontière entre le Rwanda et le Burundi d'un côté, et du Zaïre de l'autre, et de désarmer les milices *Interahamwe*. En février 1998, la Commission a de nouveau attiré l'attention des Etats membres sur la situation explosive au Kivu et recommandé la mise en place d'un dispositif extérieur de sécurité (par exemple interafricain) dans cette sous-région.

continue pourtant à se heurter aux réticences mentionnées plus tôt, mais aussi au caractère extrêmement volatile et imprévisible de la situation militaire qui rend toute planification très difficile.

L'étendue de la crise est un autre facteur qui réduit les chances d'un déploiement d'une force de maintien de la paix: la région concernée par l'ensemble des conflits en cours au début de 1998, du Soudan méridional jusqu'en Angola, en passant par les deux Congos, est plus grande que l'Union européenne. A cela s'ajoutent les mésaventures des Nations Unies, qui ont subi dans cette région les plus lourdes pertes de l'histoire du "peacekeeping"³³.

Dans ces circonstances, la Commission a lancé une initiative politique pour revoir l'assistance au développement accordé aux pays impliqués dans des conflits armés en Afrique. L'idée a été lancée par le Président Santer lors de la réunion des ministres de l'UE à Salzbourg, le 5 septembre 1998 et annoncée en parallèle au Parlement européen et à l'assemblée conjointe UE-ACP par le commissaire Pinheiro. L'objectif était de déclencher un débat entre les Etats membres sur les options politiques face à des escalades de violence que la communauté internationale n'a pu ou n'a su contenir. Suite aux initiatives en matière de prévention de conflit dont la Commission a été le principal inspirateur³⁴, il fallait proposer une ébauche d'une stratégie en matière de gestion, de résolution et, le cas échéant, d'endiguement de conflits. Le débat reste ouvert, et la coïncidence avec les négociations de "post-Lomé" lui donnent une importance particulière.

Néanmoins, il est important de rester conscient que l'UE et la communauté internationale ne peuvent que contribuer à la gestion et la résolution des conflits dans les Etats tiers. La responsabilité de chercher des solutions justes et durables incombe en premier lieu aux acteurs et aux sociétés directement concernés et impliqués. En tant qu'acteur extérieur, l'UE doit faire preuve de modestie et évaluer soigneusement ses possibilités et sa volonté d'intervention dans une crise complexe et étendue, caractérisée par les passions ethniques et la détermination des militaires. L'impact de la politique

³³ L'opération de maintien de la paix au Congo (ONUC) détient le triste record d'avoir produit plus de victimes parmi les "casques bleus" que toute autre mission onusienne dans le monde: 250 membres de l'ONUC ont trouvé la mort entre 1960 et 1964. La crise congolaise a emporté aussi le Secrétaire Général Dag HAMMARSKJOLD, le seul chef des Nations Unies ayant péri en mission. L'assassinat de dix "casques bleus" belges au Rwanda et l'abattement de deux avions de l'ONU en Angola autour du Nouvel An 1999 ont été les exemples les plus récents qu'au moins une partie des acteurs militaires de la région ne souhaitent pas une présence des Nations Unies et sont prêts à les prendre pour cible.

³⁴ Une communication de la Commission au Conseil a été présentée le 6 mars 1996 à ce sujet, suivie par une deuxième en novembre 1998, portant notamment sur le rôle de la coopération dans la prévention des conflits.

européenne dépendra, dans une large mesure, de sa capacité d'identifier et de saisir les moments décisifs ("*windows of opportunity*") dans l'évolution de la situation. A moyen et à long terme, l'application ferme et cohérente de la conditionnalité de son aide pour encourager et récompenser des progrès en matière de démocratisation et des droits de l'homme est essentielle, si l'UE veut avoir une influence positive, mais il faudra également tenir compte de la contribution des Etats bénéficiaires en matière de résolution pacifique des conflits et de leur respect du droit international en cas de recours à la force militaire. Ces derniers éléments, qui ne sont pas inscrits dans l'accord de coopération entre l'UE et les ACP, font partie de la réflexion lancée par la Commission au sujet des pays impliqués dans des conflits armés.

Bruxelles, avril 1999

Cet article a été écrit par l'auteur en sa capacité personnelle et ne reflète pas nécessairement la position de la Commission européenne.