

VIOLENCE POLITIQUE ET GESTION DES CRISES: LEÇONS DE LA REGION DES GRANDS LACS ET D'AILLEURS

par Christian R. Manahl

Abstract

Throughout the last decade, Sub-Saharan Africa has been scourged by expanding armed conflicts of disconcerting degrees of variety – “conventional” civil strife, interstate wars, ethnic confrontation and massacres, cross-border invasions and interventions. The end of the Cold War has led to a dual political destabilization in Africa: internally, due to popular demands for democratization and political participation, supported by the international community but resisted by many ruling elites; and in the interstate relations, due to a gradual erosion of the principle of the inviolability of borders. Based on examples drawn from the successive crises in the Great Lakes region and with references to other regions in turmoil, the article tries to identify common features of the various conflicts in sub-Saharan Africa, notably the deliberate and calculated use of violence as an instrument of politics, the inter-linkages between local authorities and international commercial networks, and the increasing importance of ethnic or clan-based power structures. If these features are taken into account, one sees that meaningful conflict management strategies have to be based on a thorough analysis of all actors, including the sometimes hidden economic stakeholders. These strategies should aim not only to accommodate as many actors as possible in equitable compromise solutions, but also to deal resolutely with possible “peace spoilers” whose activities and interests are incompatible with a just and lasting peace. External actors who seek to contain violent conflicts and assist in their resolution also have to make use of all instruments of international relations in a coordinated, consistent and integrated manner.

1. INTRODUCTION

La Guerre Froide a donné à l’Afrique trois décennies de paix inter-étatique, en même temps qu’elle a offert à ses dirigeants une carte blanche pour la répression intérieure. Jusqu’à la fin des années quatre-vingt, les conflits transfrontaliers constituaient une exception rare sur le continent. On se souvient de l’invasion somalienne en Ethiopie en 1974 et du renversement du Président ougandais Idi Amin par l’armée tanzanienne en 1979, mais la majorité des conflits des trois premières décennies de l’indépendance étaient des conflits internes. Il serait faux de prétendre que les relations entre les jeunes Etats africains aient toujours été harmonieuses –en fait, la déstabilisation transfrontalière fut monnaie courante, notamment en Afrique australe pendant la période de l’Apartheid et de l’ancienne SADCC de “la ligne de front”; mais tous les régimes ont généralement respecté le principe de

l'inviolabilité des frontières que l'OUA a enteriné solennellement au Caire¹ en 1964. Le grand défi était la lutte pour le gouvernement de chaque pays et pour l'accès aux ressources économiques qui en dépendait. Ceux qui avaient réussi à accaparer le pouvoir, avaient de bonnes chances de le garder, grâce au soutien bienveillant et généralement tolérant de l'une ou l'autre grande puissance mondiale ou de ses alliés. Devant les impératifs de la Guerre Froide, les considérations relatives aux droits de l'homme et aux principes démocratiques n'avaient que peu de poids.

Le système politique émergent en Afrique depuis quelques années semble aller dans le sens contraire : la politique intérieure de la plupart des pays est dominée par les péripéties des transitions démocratiques, tandis que les structures géopolitiques sont ébranlées par une série de conflits ou d'interventions transfrontalières. Les multiples expériences électorales introduites depuis la fin des années quatre vingt ont mis en question la légitimité de bon nombre de dirigeants africains qui, jadis ne se souciaient guère de fonder ou de renouveler leur autorité sur le choix du peuple. Mais aujourd'hui, la communauté internationale et notamment les bailleurs de fonds ne sont plus indifférents aux violations des droits de l'homme et revendiquent une légitimation électorale –ou du moins des signes de bonne volonté dans ce sens– comme condition d'éligibilité à l'assistance extérieure². En même temps, les sociétés africaines de tous les pays revendiquent avec force une participation politique de laquelle ils ont été privés trop longtemps sous divers prétextes idéologiques. La fin de la tolérance envers des systèmes autoritaires et les revendications publiques ont provoqué des bouleversements dans la plupart des pays sub-sahariens. A cette déstabilisation interne par la démocratie, que l'on espère provisoire et aboutissant à des systèmes plus ouverts et plus stables, s'ajoute une déstabilisation régionale qui met en question l'ensemble du cadre géopolitique établi depuis les indépendances. Avec la guerre en République démocratique du Congo, celle entre l'Erythrée et l'Ethiopie, les interventions ou "assistances" extérieures, de l'ECOMOG³ au Liberia jusqu'en 1999 et en Sierra Leone avant l'arrivée des casques bleus de l'ONU, de l'Angola au Congo-Brazzaville en 1997, de la Guinée et le Sénégal en Guinée-Bissau en 1998, et pendant la même année de l'Afrique du

¹ Déclaration sur les «Litiges entre Etats africains au sujet des frontières», adoptée par l'OUA le 21 juillet 1964.

² Depuis la révision signée à l'Ile Maurice le 4 novembre 1995, la Convention de Lomé entre l'Union européenne et les pays ACP stipule que le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit sont des éléments essentiels des relations entre les deux groupes de pays; la violation de ces éléments peut conduire à une suspension de l'assistance au développement.

³ ECOWAS, *Cease-fire Monitoring Group*; l'ECOWAS (Communauté économique des pays de l'Afrique de l'Ouest/CEDEAO) a été fondé en 1975; un protocole sur l'assistance mutuelle en matière de défense fut signé en 1981.

Sud et du Botswana au Lesotho, les conflits trans-frontaliers et l'envoi des troupes dans d'autres pays de la sous-région n'ont plus rien d'exceptionnel en Afrique.

L'idée même d'une intervention de pays africains en cas de crise sur le continent reçoit l'agrément des puissances occidentales, qui soutiennent le développement, voire le "renforcement", des capacités africaines dites "de maintien de la paix". Les succès jusqu'alors provisoires, précaires ou ambigus des interventions qui ont eu lieu au cours des cinq dernières années, devraient conduire à une profonde réévaluation de la stratégie de gestion des conflits confiée aux voisins. L'incertitude quant à l'autorité qui décide du déclenchement d'une telle intervention et en définit le mandat reste pour l'instant total; parfois c'est l'ONU qui donne le mandat, comme à la MISAB en République centrafricaine⁴ en août 1997, parfois ce sont les chefs d'Etat qui décident sans consultation multilatérale, comme dans le cas de l'intervention du Zimbabwe, de la Namibie et de l'Angola en République démocratique du Congo⁵. Cette dernière intervention a d'ailleurs bien démontré les risques de l'absence d'une autorité politique multilatérale pouvant encadrer les capacités militaires à vocation régionale: loin d'avoir ramené la paix au Congo et dans la région des Grands Lacs, cette intervention a conduit à une escalade régionale du conflit, avec des effets déstabilisateurs sur l'ensemble de l'Afrique centrale et australe.

On constate un certain désarroi des instances politiques internationales face à l'embrasement de régions entières en Afrique par ces conflits violents. La fin de la "renaissance africaine" a été proclamée⁶ et l'éminent journal britannique, l'*Economist*, a classé l'Afrique comme «continent sans espoir»⁷. Plus personne ne parle de la nouvelle génération des dirigeants africains, dont les protagonistes les plus illustres –Museveni, Kagame, Meles Zenawi, Isaias Afewerki– se sont montrés particulièrement belliqueux et peu enclins à répondre aux attentes des occidentaux d'assurer à la fois la stabilité intérieure et régionale et de préparer leurs pays à la mondialisation économique.

L'Afrique semble aujourd'hui en proie à une violence généralisée et d'apparence irrationnelle, qui détruit avec une rapidité dramatique les acquis de quatre décennies de développement. L'opinion publique des pays industrialisés oscille entre l'indifférence par rapport aux guerres interminables de l'Angola ou du Sud-Soudan, et la fascination macabre devant les

⁴ Mission inter-africaine de surveillance des accords de Bangui, sanctionnée par le Conseil de Sécurité par la Résolution 1125/1997.

⁵ Ce n'est que plus tard, au sommet de l'Ile Maurice les 13 et 14 septembre 1998, que cette intervention a reçu l'aval formel de la SADC.

⁶ WOLFGANG HEINRICH, "End of the «African renaissance»? Synopsis of a discussion paper", *New Routes*, N°4, 1999.

⁷ "The hopeless continent", *Cover-story*, 13 au 19 mai 2000.

paroxysmes de violence des Grands Lacs ou en Sierra Leone. Les multiples initiatives diplomatiques et politiques, encadrées par des stratégies élaborées de prévention de conflits, se sont montrées scandaleusement inefficaces. Le foisonnement des organisations non-gouvernementales en matière de résolution de conflits a fait vivre un bon nombre de nouveaux experts, mais leur influence sur l'évolution des différentes crises africaines reste pour le moins ambiguë⁸. La logique "occidentale" de la prévention et la gestion des conflits ne semble guère applicable à l'Afrique.

Même au niveau de l'analyse, il n'est pas facile de discerner des éléments communs entre la guerre inter-étatique classique entre l'Erythrée et l'Éthiopie, les conflits fratricides en Somalie, les affrontements entre milices tribales au Congo-Brazzaville, et la violence délirante des jeunes déshérités en Sierra Leone. Certains de ces conflits sont menés par des États avec un pouvoir fortement –pour ne pas dire excessivement– centralisé; d'autres sont à la fois le symptôme et la cause d'un État en défaillance. Beaucoup d'entre eux sont alimentés par des intérêts économiques, mais la compétition acharnée et violente que ces intérêts inspirent s'applique tantôt aux ressources indispensables pour la survie des communautés locales comme les terres ou l'accès à l'eau, tantôt aux ressources dont les marchés se trouvent essentiellement "outre-mer", comme le pétrole, les diamants ou les minéraux stratégiques utilisés dans les technologies de pointe. La concentration excessive du pouvoir, la discrimination sociale ou ethnique, la corruption et attitude prédatrice des élites, les faiblesses des institutions participatives et la prédominance du pouvoir militaire hérité des luttes anti-coloniales et renforcé par la Guerre Froide sont ces facteurs maintes fois évoqués qui expliquent l'instabilité des systèmes politiques africains, mais qui ne donnent pas une réponse satisfaisante à l'extraordinaire diversité des formes de conflits qu'on trouve sur le continent. Ils n'expliquent pas non plus pourquoi des phénomènes semblables d'inégalité criante et de marginalisation sociale ou ethnique ont conduit à une véritable descente aux Enfers dans certains pays comme au Rwanda et en Sierra Leone, tandis que d'autres sociétés –comme celle du Malawi ou du Kenya– semblent subir l'injustice et la détresse avec un stoïcisme étonnant, bien que parfois interrompue par des sursauts de violence.

A travers cette diversité désarmante, il faut néanmoins tenter de trouver des causes et des structures communes afin de développer des stratégies appropriées en matière de politique extérieure et de développement, si la communauté internationale, et notamment l'Union européenne qui vient de signer un nouvel accord de partenariat avec les ACP, veut aider l'Afrique et avoir un impact significatif sur l'évolution politique du continent. Cependant,

⁸ voir HARA F., «La diplomatie parallèle ou la politique de la non-différence: le cas du Burundi», *African Affairs*.

l'analyse des phénomènes socio-politiques en pleine évolution reste inévitablement provisoire, et les éléments proposés ci-dessous ne peuvent être que des pistes de réflexion qui devront être élaborées et corrigées à la lumière des développements futurs.

2. «*TALK AND FIGHT*»: UTILISATION DELIBEREE DE LA VIOLENCE COMME INSTRUMENT POLITIQUE

Un premier élément commun à la majorité des conflits contemporains en Afrique est, pour bon nombre d'acteurs, la prédilection pour la violence comme instrument de la politique. Loin d'être un dérapage, voire un accident dans les relations sociales, ethniques ou inter-étatiques, il faut considérer la violence ou la guerre comme «*une continuation de la politique avec d'autres moyens*», conformément à la doctrine de Clausewitz⁹. Dans certains cas extrêmes, on arrive à ce que Roland Marchal a appelé l'abolition des formes civiques de lutte politique¹⁰, mais plus souvent, on constate une utilisation parallèle –et parfois propagandiste– des moyens militaires et diplomatiques. L'exemple le plus explicite de cette stratégie double est la campagne lancée par l'Ethiopie le 12 mai 2000 contre l'Erythrée, à propos de laquelle le Premier Ministre éthiopien a dit aux diplomates en poste à Addis Ababa: “*We shall negotiate while fighting. We shall fight while negotiating*”¹¹. Une telle franchise est rare, mais la plupart des conflits armés –en Afrique comme ailleurs– relèvent d'une étonnante continuité d'objectifs à travers les épisodes diplomatiques et militaires qui les caractérisent.

Un exemple illustratif à cet égard concerne la dernière guerre en République démocratique du Congo. Nul doute que la mutinerie déclenchée le 2 août 1998 à Goma et Bukavu, ainsi que la prise de la base militaire de Kitona au Bas-Congo par des militaires rwandais et ougandais, avaient pour objectif le renversement du Président Kabila. Mis en place grâce à l'appui militaire de Kigali et Kampala un an plus tôt, il était devenu gênant pour ses anciens patrons, qui le soupçonnaient de soutenir les *Interahamwe* et les rebelles de l'Alliance des forces démocratiques¹². Le coup au début du mois d'août 1998 a échoué à cause de l'intervention du Zimbabwe, de l'Angola et de la Namibie, qui craignaient qu'un changement du gouvernement de Kinshasa dicté par Kagame et Museveni ne mette en jeu leurs propres intérêts sécuritaires, politiques ou commerciaux. La suite de l'histoire est bien connue –escalade du conflit au niveau régional, péripéties des négociations d'un

⁹ VON CLAUSEWITZ, C., “Vom Kriege”, *Hinterlassenes Werk*, Berlin, 1832.

¹⁰ MARCHAL, R., «Atomisation des fins et radicalisme des moyens de quelques conflits africains», *Critique internationale*, n°6, 2000.

¹¹ Discours de Meles Zenawi devant les Ambassadeurs africains, le 22 mai 2000.

¹² *Alliance of Democratic Forces/ ADF*.

cessez-le-feu, accord de Lusaka et difficultés de le mettre en œuvre. Le texte même de l'accord et ses annexes reflètent les intérêts ou soucis qui sont à l'origine du conflit armé, dans la mesure où ils mettent l'accent sur les préoccupations des belligérants étrangers en matière de sécurité, et demandent le désarmement des groupes rebelles rwandais, ougandais et angolais qui ont trouvé refuge sur le territoire congolais. En outre, la demande peu réaliste adressée aux Nations unies de désarmer les *Interahamwe*, l'ADF et l'UNITA autorise implicitement les troupes étrangères, notamment celles classifiées par le Conseil de Sécurité de «*forces non-invitées*»¹³, de rester au Congo tant que cette tâche n'est pas accomplie. Dans un entretien bilatéral, le porte-parole de l'Armée rwandaise disait pertinemment : «*Lusaka exonerates us*».

On trouvera de nombreux exemples de cette continuité d'objectifs et pour la double stratégie du “*talks and fight*” dans les multiples initiatives de paix au Soudan, dans les négociations d'Arusha sur le Burundi, ou dans les accords successifs relatifs à la guerre civile en Angola. Cette continuité n'est pas surprenante en tant que telle, mais on peut s'étonner –ou bien s'indigner– devant l'aise avec laquelle les dirigeants concernés passent à l'option militaire quand leurs intérêts ne sont pas satisfaits par la voie diplomatique. Cependant, on aurait tort de penser que les sociétés et les dirigeants européens ont plus de retenue à l'égard de l'usage de la violence à cause des horreurs et des souffrances de la Deuxième Guerre Mondiale. Les crises successives des Balkans nous ont donné des preuves macabres que l'Europe contemporaine n'est pas à l'abri de la guerre, de la haine ethnique et des violations gravissimes des droits de l'homme. Les conflits en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo suggèrent plutôt une certaine coïncidence entre la détresse et l'acceptation de la violence, étant donné que ces deux provinces de l'ex-Yougoslavie étaient les plus démunies bien avant la guerre: ceux qui n'ont pas grand chose à perdre, sont plus prêts à se battre pour le peu qu'ils ont, ou pour ce qu'ils espèrent obtenir par la force.

Une stratégie réaliste de résolution de conflits doit prendre en compte la continuité des objectifs ainsi que la prédilection pour l'option militaire de nombreux dirigeants et sociétés, en Afrique et ailleurs. On doit se donner la peine de considérer les options diplomatiques et militaires des acteurs et s'imaginer leurs propres calculs de pertes et bénéfices liés à chacune. Des experts de l'Université de Harvard ont développé au début des années quatre-vingt une stratégie de médiation et de négociation qui s'appuie sur le calcul de ces options. L'élément essentiel de cette stratégie est l'analyse des options alternatives à un règlement pacifique d'un conflit: si un acteur (ou plusieurs) dans un conflit a une alternative plus intéressante que les bénéfices et le statut

¹³ Résolution 1234/1999 du Conseil de Sécurité.

offerts par un accord de paix, il est susceptible de revenir à l'emploi de la force militaire¹⁴. Dans le même contexte, il est presque banal de rappeler que les parties en conflit utilisent les armes comme moyen de pression pour influencer des négociations. Le conflit burundais et la guerre entre l'Erythrée et l'Ethiopie en donnent les meilleurs exemples.

Afin de proposer des solutions viables dans une négociation de paix, il faut donc avoir une idée assez précise des objectifs et des options de toutes les parties, et essayer d'accommoder leurs intérêts par un règlement pacifique. Cependant, ceci n'est pas toujours possible; certains conflits ont favorisé l'émergence d'une alliance entre seigneurs de guerre locaux et commerçants étrangers pour l'exploitation des richesses naturelles d'une région donnée. On peut voir dans ces alliances, parfois criminelles, une extension, voire une dégénérescence, de "l'Etat prédateur" décrit par Jean-François Bayart et ses collaborateurs de manière exhaustive¹⁵, et dont le Zaïre de Mobutu était l'exemple emblématique. Dans de tels cas, où des sociétés entières sont prises en otage par des individus opportunistes et violents, la marge de manœuvre est très limitée pour parvenir à un règlement pacifique favorisant un compromis équitable entre les différents groupes intéressés. Une communauté internationale digne de ce nom devra se réserver le droit d'appliquer des sanctions appropriées pour empêcher ces acteurs criminels de "gâcher la paix". La neutralité n'est pas toujours la meilleure recette pour la résolution d'un conflit –parfois il faut défendre les défavorisés, si l'on veut établir une paix durable.

3. ALLIANCES COMMERCIALES ENTRE RESEAUX INTERNATIONAUX ET STRUCTURES LOCALES DE POUVOIR

Les alliances entre seigneurs de guerre et trafiquants d'armes et de matières premières ne sont qu'une forme particulière d'un autre élément important de nombreux conflits contemporains en Afrique sub-saharienne: l'enchevêtrement des structures de pouvoir local ou régional et les réseaux internationaux de commerce. Depuis les premières années des indépendances, l'exiguïté des marchés intérieurs des nouveaux pays et certaines relations de clientèle avec les anciennes puissances coloniales ont déjà favorisé cet entrelacement. Dans certains pays, la défaillance du système administratif et parfois de l'appareil de l'Etat en tant que tel a conduit à des liens directs entre

¹⁴ C'est ce que le *Harvard Negotiation Project* a appelé le BATNA, c'est-à-dire "*Best (or Better) Alternative to a Negotiated Agreement*" (Conflict Management Inc., Cambridge, MA, 1987).

¹⁵ BAYART, J-F., ELLIS, S., HIBOU, B., *La criminalisation de l'Etat en Afrique*, Paris, CERI, 1997.

entrepreneurs ou commerçants extérieurs et chefs militaires ou politiques locaux. Le réseau d'exportation de diamants et d'importation d'armes de Savimbi, ou les accords signés entre l'AFDL¹⁶ et *American Mineral Fields* au début 1997 (et révoqués par Laurent-Désiré Kabila, une fois qu'il était devenu Président du Congo) sont des exemples notoires de ce genre d'alliances.

Il est également bien connu que la guerre en Sierra Leone a été largement alimentée par la vente des diamants. En République démocratique du Congo, les rapports de pillage des ressources naturelles du pays par les troupes étrangères sont notoires, à tel point que le Conseil de Sécurité a instruit le Secrétaire Général des Nations unies de lancer une enquête par un groupe d'experts sur l'exploitation illégale des richesses congolaises¹⁷. Au Kenya et en Ouganda, l'introduction d'armes automatiques dans les querelles ancestrales entre communautés pastorales a fait ravage et risque de porter au niveau régional des conflits qui sont restés très localisés pendant des décennies, voire des siècles.

Il ne faudra pas sous-estimer l'influence discrète des commerçants de tout genre sur les conflits en Afrique sub-saharienne. Ne pas tenir compte de leurs activités dans des initiatives de paix peut conduire à des solutions fragiles et à des cessez-le-feu de courte durée. Une stratégie de paix doit reposer sur une connaissance exhaustive de tous les acteurs impliqués, non seulement des dirigeants politiques ou militaires. Les *stakeholders* économiques ne sont pas toujours évidents, surtout quand il s'agit d'acteurs impliqués dans des opérations illégales comme le commerce de drogues, d'armes ou de violations de sanctions internationales. Ces "*stakeholders* cachés" peuvent avoir un pouvoir considérable sur les belligérants et, même s'il ne faut pas les impliquer directement dans des négociations politiques, il faut connaître leurs intérêts et savoir neutraliser leur pouvoir de nuisance.

En général, il faudra introduire dans les initiatives de paix d'une manière beaucoup plus explicite les intérêts économiques qui pèsent sur certains conflits en Afrique sub-saharienne. Ceci n'a rien d'original ou de nouveau, si l'on considère que la "course pour l'Afrique" à la fin du siècle dernier était principalement motivée par la volonté des puissances européennes de s'assurer l'accès aux richesses naturelles du continent et aux marchés potentiels des pays colonisés. Mais de nombreux processus de paix récent semblent avoir négligé cette dimension économique: l'échec de la mise en œuvre des accords de Lusaka sur l'Angola est partiellement attribuable au fait que cet accord a négligé ou sous-estimé l'avidité de Savimbi et peut-être

¹⁶ Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo, fondée en octobre 1996 au Sud Kivu avec l'objectif de combattre le régime du Président Mobutu.

¹⁷ Déclaration de la Présidence du Conseil de Sécurité du 2 juin 2000 (S/PRST/2000/20).

de certains officiers des Forces armées angolaises pour les diamants; la négociation entre le gouvernement soudanais et le Mouvement soudanais de libération du peuple¹⁸ sous les auspices de l'IGAD, recommencée depuis juillet 1999 et "suspendue" par le SPLM en mai 2000, n'a pas abordé les questions épineuses du partage des eaux du Nil blanc et des ressources pétrolières, qui sont pourtant essentielles dans ce conflit; l'initiative de l'OUA de ramener la paix entre l'Erythrée et l'Éthiopie s'est concentrée trop étroitement sur le litige frontalier, négligeant ainsi la dimension économique de cette guerre¹⁹.

4. REcul DES IDEOLOGIES "TRADITIONNELLES" ET REPLI ETHNICISTE

Un autre élément, qui mériterait d'ailleurs une analyse sociologique plus approfondie, concerne le déclin des idéologies de la Guerre Froide en Afrique sub-saharienne et la résurgence des loyautés ethniques comme base essentielle du pouvoir. Les affiliations ethniques ont toujours joué un rôle important dans la politique africaine, mais pendant les années soixante et soixante-dix, les discours des dirigeants dans nombreux pays ont été teints d'idéologies importées ou inventées localement: Tiers-mondisme, Panafricanisme de Kwame Nkrumah, Socialisme africain de Mwalimu Nyerere, Zaïrification de Mobutu Sese Seko, Marxisme-Léninisme de Samora Machel, etc. Ces idéologies ont fondé des pouvoirs étatiques ou ont été utilisées assez efficacement pour les consolider. Depuis la disparition de l'Union soviétique, ces idéologies "traditionnelles" ont perdu leur force mobilisatrice dans le monde entier. En Afrique sub-saharienne, leur recul a fait apparaître des clivages ethniques qui restaient peu visibles auparavant. En outre, le déclin des services sociaux publics dans des nombreux pays a donné aux familles, aux clans et aux groupes ethniques un rôle essentiel d'entraide et de sécurité sociale. Il n'est donc pas surprenant que l'ethnicisme –qui n'est d'ailleurs pas exclusif à l'Afrique– soit devenu un facteur politique déterminant.

Beaucoup a été écrit sur ce phénomène²⁰, mais au niveau des discours politiques des représentants occidentaux ou onusiens, on constate une certaine réticence à adopter un langage et des structures d'analyse adaptés à l'ethnicisme et au racisme. Cette réticence est justifiée, vu que ces idéologies et leurs protagonistes sont responsables des deux génocides reconnus comme

¹⁸ *Sudanese People's Liberation Movement/SPLM*.

¹⁹ Pour un résumé de cette dimension ainsi que d'autres aspects importants de ce conflit, voir STAYN D., «Chronique de la guerre érythro-éthiopienne», *Politique africaine*, n°77, mars 2000.

²⁰ voir par exemple «Au cœur de l'ethnie: ethnies, tribalisme et Etat en Afrique»,

tels par l'ONU²¹, ainsi que de tant d'autres affrontements ethniques ou claniques extrêmement dévastateurs dans de nombreux pays africains et ailleurs. Mais comment faire pour reconnaître une réalité essentielle à l'Afrique contemporaine et analyser les affiliations déterminant les structures de pouvoir, sans se laisser contaminer par cette idéologie qui conteste et anéantit l'idéal de l'égalité de tous les humains? La réponse à cette question n'est pas simple, mais il faudra probablement accepter au niveau de l'analyse l'importance et l'impact des loyautés et des alliances ethniques ou claniques, alors qu'on essaie en même temps de le combattre par une stratégie multiple – diplomatique, pédagogique, juridique, socio-économique.

Le Rwanda et le Burundi, deux pays qui ont été particulièrement dévastés par des affrontements et des massacres ethniques, sont des exemples particulièrement exemplatifs à cet égard. Au Rwanda, les gouvernements post-génocidaires ont fait des efforts considérables pour traduire en justice les responsables des massacres des Tutsi et pour surmonter le traumatisme collectif de 1994: établissement d'une coalition gouvernementale transcendant les clivages ethniques, intégration de nombreux Hutu dans la nouvelle armée, adoption d'une loi sur le génocide qui distingue clairement les planificateurs du génocide et des autres catégories de coupables, initiatives de revitaliser les mécanismes traditionnels de juridiction et d'arbitrage (*gacaca*) etc. Cependant, une analyse purement juridique ou institutionnelle du Rwanda d'aujourd'hui risquerait de négliger ce que de nombreux Rwandais et experts étrangers considèrent comme un trait essentiel et problématique du régime de Kigali: la mainmise d'un petit groupe de Tutsi de provenance ougandaise sur le pouvoir politique et économique du pays. Le mythe de «tous rwandais» cache non seulement les différences bien réelles qui continuent à exister entre les Hutu et les Tutsi, mais aussi les divergences entre différents groupes à l'intérieur de la communauté tutsi et les ressentiments de ceux qui se considèrent marginalisés par le gouvernement actuel. De manière comparable, l'on aurait tort de réduire le conflit burundais à une simple confrontation entre Hutu et Tutsi, sans tenir compte de la concentration du pouvoir dans les mains d'une ou plusieurs familles de la province de Bururi qui exploitent les angoisses génocidaires –bien réelles– de l'ensemble de la communauté tutsi, pour monopoliser le contrôle sur l'armée et sur les leviers économiques et politiques du Burundi.

Dans les pays de la région des Grands Lacs, comme dans bien d'autres régions de l'Afrique sub-saharienne, on ne peut plus faire l'économie d'une analyse approfondie des structures ethniques et claniques du pouvoir en place,

²¹ Le génocide des Juifs européens par le régime Nazi et le génocide rwandais; certains historiens considèrent les massacres d'Arméniens au début des années vingt aussi comme un génocide, mais aucune instance internationale ne les a formellement reconnus comme tel.

si l'on veut vraiment comprendre la dynamique, ou parfois la rigidité, des systèmes politiques. La pudeur exhibée devant la communauté internationale par certains dirigeants africains par rapport aux affiliations ethniques et claniques est peut-être un héritage des idéologies des années soixante et soixante-dix, quand on pensait –ou prétendait– pouvoir surmonter facilement les héritages ancestraux en matière de structures sociales et politiques; aujourd'hui, cette pudeur est un instrument utile pour masquer des réseaux informels de pouvoir politique et économique qui influencent la vie des gens à tous les niveaux.

5. IMPERATIFS DE LA GESTION DES CRISES: PRECISION DE L'ANALYSE, PERTINENCE DE LA STRATEGIE, COORDINATION DES ACTEURS EXTERIEURS, INTEGRATION DES INSTRUMENTS

Les conclusions qui découlent des éléments ci-dessus pour la gestion de crises ne sont pas particulièrement novatrices, mais il convient de rappeler quelques principes que des médiateurs pressés ont parfois tendance à oublier. Certes, la souffrance des victimes de conflits exige qu'on essaie de rétablir la paix aussi tôt que possible, mais la recherche des solutions pour des crises complexes ressemble plus à une voie de labyrinthe qu'à un itinéraire linéaire. Il faut se méfier des raccourcis trompeurs, il faut avoir la patience, notamment dans l'analyse d'un conflit, de faire de grands détours afin de se familiariser avec l'ensemble des structures du pouvoir, et comme le héros mythologique qui a vaincu le Minotaure, il ne faut pas perdre le fil qui indique le chemin déjà fait, c'est-à-dire il faut connaître l'évolution d'un conflit dès ses origines.

D'une manière plus prosaïque, toute intervention extérieure –soit une médiation avec le consentement des parties en conflit, soit la décision de faire pression sur les belligérants– doit reposer sur une analyse précise de tous les acteurs, de leurs intérêts, de leurs perceptions (notamment de l'adversaire) et de leurs options. Il faut identifier l'ensemble des facteurs et des acteurs, y inclus les acteurs économiques qui ne sont pas toujours évidents à identifier, et évaluer leur influence sur la dynamique d'un conflit donné. Surtout il faut identifier les acteurs qui sont susceptibles de s'opposer à une solution négociée proposée ou de la saboter, parce qu'elle ne tient pas compte de leurs intérêts. S'il n'est pas possible –ou pas souhaitable– d'intégrer ces intérêts dans une solution équitable, il faut identifier et appliquer les mesures requises pour neutraliser le pouvoir de nuisance de ces "gâcheurs de paix" (*peace spoilers*). La stratégie doit donc être façonnée de manière à intégrer les intérêts d'un maximum d'acteurs ou d'intéressés possibles, mais aussi adresser résolument les intérêts incompatibles avec une solution équitable. Il faut épuiser les moyens de la négociation et de la persuasion, mais il faut être

conscient que les acteurs d'un conflit évaluent une solution proposée selon les pertes ou bénéfiques qu'ils peuvent en tirer – en termes de prestige, de sécurité, de statut, ou des gains matériels. Le plus souvent, le “bien commun” est une considération tout à fait secondaire.

La coordination de tous les acteurs extérieurs –médiateurs, bailleurs de fonds, pays de la sous-région, organisations internationales et régionales– est aussi un facteur crucial dans la gestion de crises. Tout acteur d'un conflit a intérêt à trouver des alliés extérieurs, et de ce fait de provoquer une extension du conflit. Si les acteurs extérieurs veulent contenir le conflit et aider à le résoudre, il faut qu'ils résistent à cette tendance de se laisser entraîner par l'un ou l'autre des protagonistes et il faut qu'ils maintiennent une position cohérente et consistante à travers les péripéties du conflit .

Ceci n'est pas à confondre avec un souci aveugle de neutralité: bien des conflits dans lesquels il faut identifier et sanctionner l'une ou l'autre partie, déclenchent des hostilités ou sont responsables d'actes de répression ou encore, utilisent des manœuvres dilatoires afin de retarder une solution négociée. La seule réaction raisonnable à de telles tactiques est une pression bien dosée et ciblée sur celui ou ceux qui en sont responsables. L'histoire a montré que l'efficacité de telles pressions dépend directement de la solidité avec laquelle elles sont appliquées par tous les acteurs extérieurs, c'est-à-dire par la cohésion de la communauté régionale concernée ou de la communauté internationale face à une situation spécifique de crise.

En ce qui concerne la forme concrète de telles pressions, il est essentiel d'assurer que tous les aspects des relations avec les pays en conflit ou avec les acteurs soient pris en compte: relations diplomatiques et politiques, commerce, coopération au développement, assistance humanitaire. En cas de conflit violent, tous les instruments des relations internationales doivent être soumis aux impératifs de la résolution ou de l'endiguement de ce conflit et intégrés dans une stratégie développée à cet effet²².

Le Burundi est un exemple dans lequel ces principes de gestion de crise ont généralement été respectés. Depuis le coup d'Etat de juillet 1996, il existe une coordination étroite, bien que parfois controversée, entre le médiateur, les pays de la région, les envoyés spéciaux européens, américains et sud-africains et les instances régionales (OUA) et internationales (ONU). Dès le début, les dirigeants des pays voisins et les acteurs internationaux ont eu –ou ont acquis en cours de route– une très bonne connaissance du conflit burundais; les pays voisins possèdent certes leur propre agenda, mais pour des raisons diverses – réfugiés, risque de déstabilisation, perspective d'un marché régional– ils ont

Des éléments d'une stratégie intégrée de gestion de crise en utilisant les instruments de la politique extérieure et du développement ont été proposés par la Commission européenne dans sa Communication du 19 mai 1999 au Conseil et au Parlement européens , «Coopération avec les Etats ACP impliqués dans des conflits armés», COM(1999)240final.

eu un intérêt dans la résolution de la crise burundaise et ils ont œuvré dans ce sens, au moins jusqu'à l'éclatement de la coalition régionale du "groupe d'Arusha"²³. La communauté internationale n'a jamais reconnu l'embargo imposé le 31 juillet 1996 par les pays de ce groupe²⁴, mais *de facto*, cet embargo allait de pair avec une suspension quasi totale de l'aide au développement jusqu'à la reprise des négociations de paix à Arusha; il y a donc eu, malgré les dissensions publiques, une concertation pratique des instruments de pression. Depuis la reprise des négociations, la relance graduelle de l'aide internationale a été liée explicitement aux progrès dans le processus de paix, selon les décisions prises conjointement par les bailleurs de fonds, dans leurs réunions à Ottawa en 1998 et à New York au début 1999. La structure même des négociations reflète les aspects multiples du conflit – questions de sécurité, de participation, de partage des ressources publiques, de justice²⁵.

En dépit de l'attention et de l'appui impressionnants et généralement bienveillants que la communauté internationale et les pays de la région ont prêtés au processus de paix du Burundi, l'issue de ce conflit reste encore incertaine. La situation régionale est des plus défavorables pour la réconciliation et la stabilisation politique d'un petit pays enclavé et extrêmement sensible aux événements dans les pays et régions voisins, notamment au Rwanda et au Kivu, avec lesquels il partage une partie des structures et des problèmes ethniques. L'influence régionale –autant l'influence intentionnelle du "groupe d'Arusha" que l'impact "accidentel" du conflit congolais et des tensions rwando-ougandaises –montre d'ailleurs que l'expression d'"acteurs extérieurs" ou des "facteurs extérieurs" utilisée ci-dessus est tout à fait relative et d'une certaine manière trompeuse. Les pays de la région, les organisations régionales, les instances internationales et les bailleurs de fonds font partie du conflit dès qu'ils s'engagent et, parfois même, avant qu'ils ne s'engagent délibérément. L'essentiel est justement de ne pas se laisser entraîner contre son gré et manipuler par les protagonistes

²³ Ce groupe de pays voisins du Burundi et de la sous-région a été constitué sur l'initiative du défunt Mwalimu Nyerere. Le groupe a eu une "géographie variable" à cause des conflits au Congo qui ont divisé ses membres; ces divisions, récemment accentuées encore par les tensions entre le Rwanda et l'Ouganda, mettent en question la possibilité de reconstituer le groupe, au moins dans son cadre original. Entre 1996 et 1999, le groupe a tenu une dizaine de sommets à Arusha.

²⁴ Ce jour-là, le Cameroun (en tant que présidence de l'OUA), l'Ethiopie, le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie, l'Ouganda et le Zaïre ont imposé un embargo commercial total au Burundi; il a été levé le 23 janvier 1999. L'impact et l'efficacité de cet embargo restent très controversés.

²⁵ L'essentiel des négociations s'est déroulé en quatre comités (nature du conflit, génocide, exclusion; démocratie et bonne gouvernance; paix et sécurité pour tous; reconstruction et développement), chacun présidé par un facilitateur étranger. En avril 2000, un cinquième comité a été créé pour débattre des questions de "garanties internationales" d'un accord de paix.

“intérieurs”, ni de tourner le dos dans une attitude d’indifférence, mais d’adopter une attitude consciente et concernée visant à endiguer le conflit et aider à le résoudre d’une manière pacifique.

Nairobi, juin 2000

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