

CONFLIT BURUNDAIS ET THEORIE DES RELATIONS INTERNATIONALES, ETUDE DE CAS

par Véronique Parqué

Abstract

Plus que jamais, l'évolution politique du Burundi s'inscrit dans un contexte international et transnational plus large que le système politique interne du pays. Par ailleurs, la discipline des relations internationales a considérablement progressé ces dernières années et offre des concepts organisateurs permettant de comprendre et d'expliquer les nouvelles configurations d'acteurs en relations internationales. L'objectif de cet article est de se servir de quelques-uns de ces concepts de la discipline pour mieux comprendre le conflit burundais.

Dans la première partie, l'auteur analyse les modèles issus de l'Etat-nation. A travers les relations du Burundi avec les pays voisins (Tanzanie, République Démocratique du Congo, Rwanda, Ouganda), l'auteur montre comment la pensée réaliste, dominée par les rapports de force, l'intérêt national et les choix d'alliances, est au cœur des perceptions et des systèmes de représentations des acteurs politiques burundais.

Elle analyse ensuite une autre vision de la société internationale qui s'est développée parallèlement au modèle précédent, le modèle idéaliste. Ce modèle consacre la coopération collective pour la réalisation de buts communs. Cette vision est analysée au regard du processus de démocratisation du Burundi amorcé par le président Buyoya après août 1988 et du long processus de paix d'Arusha (négociations entre les partis, signature d'un accord en août 2000 et tentatives de mise en œuvre).

Le paradigme pluraliste fournit l'occasion d'étudier la crise burundaise en décrivant les configurations complexes de coalitions entre acteurs différents de l'Etat : mouvements rebelles armés, réfugiés. L'auteur procède ensuite à une analyse critique de ces différents paradigmes par rapport à la crise burundaise.

Partant de la théorie de Rosenau, l'auteur conclut en soulignant que c'est la coexistence, voire l'interpénétration du système stato-centré et du système multi-centré, faits de concurrence et de complicité, où s'enchevêtrent fragmentation et intégration, qui semble le plus proche de la réalité burundaise.

1. INTRODUCTION

Plus que jamais, l'évolution politique du Burundi s'inscrit dans un contexte international et transnational plus large que le système politique interne du pays. Par ailleurs, la discipline des relations internationales a considérablement progressé ces dernières années et offre des problématiques, des concepts organisateurs permettant de comprendre et d'expliquer les nouvelles configurations d'acteurs en relations internationales et de saisir les grandes tendances du monde. L'objectif de cet article est de se servir de quelques-uns de ces paradigmes, de ces concepts de la discipline pour mieux comprendre le conflit burundais, à travers quelques exemples tirés de l'histoire politique du pays.

1. DU MODELE DE L'ETAT-NATION...

1.1. Réalisme...

L'idée de départ de la discipline des relations internationales était celle-ci: étudier, selon la formule de Raymond Aron¹, la rivalité millénaire qui oppose entre eux les Etats-nations, du système européen s'émancipant de l'émiettement féodal jusqu'au système monde d'aujourd'hui. Le projet est simple: l'Etat webérien², revendiquant avec succès le monopole de la violence physique légitime sur un territoire donné, doit construire avec les autres Etats des relations d'un type particulier, différent des principes régissant la vie politique interne. Déjà, Hobbes conduit à distinguer entre un espace interne de sécurité et des relations internationales qui prolongent l'ancien état de nature, désormais dominé par la concurrence entre Etats³.

Dans cette ligne, l'Etat s'impose comme élément unique, à l'exclusion de tout autre acteur⁴. A partir de cette vision, Bertrand Badie a synthétisé les trois postulats précisant le comportement de l'acteur central qu'est l'Etat: la rivalité qui l'oppose à ses semblables est alimentée par l'insécurité qui domine la vie internationale. Il fera face à cette insécurité par une politique de puissance qui pourra le conduire à des choix d'alliances. Sa conduite sera en l'occurrence forgée par la satisfaction d'un intérêt national⁵, fait d'une maximisation de sa

¹ ARON, R., *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

² WEBER, M., *Economie et société*, Paris, Plon, 1971.

³ CHEVALLIER, J.-J., *Histoire de la pensée politique, Tome 1 : De L'Etat-Cité à l'Etat-Nation monarchique*, Paris, Payot, 1983, pp. 302-317.

⁴ WALTZ, K. N., *Theory of International Politics*, Reading, Addison Wesley, 1979, pp.94-95.

⁵ WALTZ, K. N., *ibidem*.

sécurité et de sa puissance⁶. C'est de ces principes que dérive la théorie réaliste des relations internationales, déjà formalisée en 1939 par Carr⁷ et systématisée par Morgenthau⁸.

Si cette thèse initiale a été quelque peu nuancée par les auteurs néo-réalistes, on retrouve dans leurs pensées cette prépondérance des rapports de force⁹. Par ailleurs, la pensée réaliste initiale est encore au cœur des perceptions et des systèmes de représentation d'une grande majorité des acteurs politiques burundais au sujet des relations de leur pays avec ses voisins. De manière générale, au cours d'entretiens¹⁰ réalisés au Burundi avec un certain nombre d'entre eux, les termes « intérêts », « sécurité », « domination », « alliance » revenaient souvent dans leurs propos.

Commençons par les relations burundo-tanzaniennes. Ces relations sont perçues en termes d'intérêts économiques et territoriaux et en termes de domination régionale par une partie de la classe politique. L'analyse des relations entre les deux pays est notamment centrée sur le contentieux territorial qui a opposé les deux pays : en vertu d'un accord territorial anglo-belge signé en 1919 au lendemain de l'occupation belge du Burundi allemand, les frontières du Burundi et du Rwanda devaient être rectifiées pour demeurer parallèles avec le tracé du chemin de fer du Caire au Cap, cette voie ferrée revêtant une importance considérable pour le Royaume-Uni. Le Burundi perdait ainsi le Bugufi, cette partie du territoire faisant frontière avec la Ruvubu et formant le district de Ngara, en Tanzanie. Toujours dans une perspective réaliste, certains acteurs politiques burundais expliquent l'intérêt de la Tanzanie pour cette région frontalière par l'existence supposée de métaux ferreux (Cobalt, Cuivre, Nickel)¹¹. Par ailleurs, l'envoi d'une force militaire proposé par la sous-région (Tanzanie-Ouganda) avant le coup d'Etat

⁶ BADIE, B., « De la souveraineté à la capacité de l'Etat », SMOUTS, M.-C., *Les nouvelles relations internationales, Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 38.

⁷ CARR, E.H., *The Twenty year's Crisis, 1919-1939*, New York, Harper-Row (1939), 1946.

⁸ MORGENTHAU, H., *Politics Among Nations: the struggle for Power and Peace*, New York, Knopf, 1948.

⁹ WALTZ, K.N., *Theory of International Politics*, New York, Addison Wesley, 1979 ; GILPIN, R., *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981 ; MEARSHEIMER, J., "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War", *International Security*, vol.15, n°1, Summer 1990, pp.5-56 ; WALLERSTEIN I., *The Politics of World Economy: the States, the Movements, and the Civilizations*, Cambridge University Press, 1988, 191 p. ; HUNTINGTON, S., "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, vol. 72, n°3, Summer 1993.

¹⁰ Entretiens réalisés par l'auteur en avril 2001.

¹¹ S.S., *Quelques aspects de l'évolution des relations politiques entre la Tanzanie et le Burundi, de plus ou moins 1900 à nos jours*, s.l., s.d., p. 3 et suivantes.

de juillet 1996 et l'embargo imposé au Burundi par les Etats voisins en 1996 suite au coup d'Etat sont perçus par ces mêmes acteurs comme une volonté de domination de la Tanzanie et de l'Ouganda sur la sous-région. Les relations entre les deux pays sont donc exclusivement analysées par une partie de la classe politique en fonction d'une rivalité de puissances, de rapports de forces, de conflits d'intérêts économiques et territoriaux et de jeux d'alliance (Tanzanie-Ouganda).

Les relations burundo-congolaises passées sont expliquées selon le même schéma par ces mêmes acteurs. Les relations entre les deux pays sous le régime du président Bagaza sont analysées en termes de conflit frontalier dans la plaine de la Ruzizi suite à la découverte de pétrole dans la région. Bien que ce pétrole se soit avéré difficilement exploitable, le conflit expliquerait selon eux l'aide du Zaïre au renversement du régime Bagaza par Buyoya en 1987¹². Plus récemment, l'implication du Burundi dans la deuxième guerre du Congo aux côtés des troupes rwandaises et ougandaises s'expliquent principalement par un intérêt sécuritaire (combats entre les troupes burundaises et les Forces pour la défense de la Démocratie (FDD) sur le sol congolais). De même, l'alliance entre Kabila et les FDD s'explique également par des raisons sécuritaires (voir *infra*).

En ce qui concerne les relations du Burundi avec le Rwanda, tous les acteurs politiques¹³, qu'ils soient membres du gouvernement, membres de l'opposition hutu ou tutsi, paraissent d'accord pour dire que la position actuelle du Rwanda par rapport au Burundi est dictée par des intérêts sécuritaires. Des consultations ont non seulement eu lieu entre les deux présidents Buyoya et Kagame mais également entre Kagame et le président du FRODEBU, Jean Minani. La perception majoritaire au Burundi est que le Rwanda a intérêt, pour des raisons de sécurité, que le Burundi reste stable. Dans ce souci de stabilité, Kagame, au cours de ces consultations avec les leaders politiques burundais, aurait souhaité que Buyoya compose avec le FRODEBU. Kagame, toujours devant un impératif de sécurité, aurait discuté avec le FRODEBU de l'exclusion des ex-FAR et des Interahamwe en cas de démobilisation des armées rebelles.

Dernier exemple : certains expliquent la volonté ougandaise d'intervenir militairement au Burundi en 1996 dans le cadre d'une force régionale par des considérations d'ordre économique¹⁴. En effet, depuis la fin de la guerre civile en Ouganda, la démobilisation des troupes est un sujet de préoccupation

¹² Entretien avec un membre du G10 (parti à dominante tutsi) et un membre de la société civile, réalisés à Bujumbura en avril 2001.

¹³ Entretiens divers, Bujumbura, avril 2001.

¹⁴ Entretiens divers, Bujumbura, avril 2001.

majeure et l'envoi de troupes dans un pays voisin est un moyen d'occuper cette pléthore de soldats.

1.2. ... et coopération inter-étatique

La vision réaliste dans laquelle tout part de l'Etat et tout revient à lui s'est également retrouvée dans le discours sur la coopération internationale, discours centré sur la puissance et le droit. Le système de droit international avait pour fonction de « *légitimer et sanctionner la souveraineté des Etats, sans empiéter sur elle* »¹⁵. Jusqu'à la première guerre mondiale, ce droit fut essentiellement un droit de coexistence. Fondé sur les deux piliers de la souveraineté et de l'égalité, les obligations des Etats se limitaient à ne pas intervenir dans les affaires intérieures, ne pas violer les traités, ne pas faire de guerre injuste, ... Dans cette logique, le besoin d'institutionnaliser, de créer des organismes permanents n'est pas ressenti, si ce n'est quelque forme d'arbitrage sur une base consensuelle.

Parallèlement au réalisme volontariste, une autre vision de la société internationale, parfois qualifiée d'idéaliste ou d'utopiste, s'est développée depuis la fin du XIXe siècle. Elle a connu une première reconnaissance politique avec la Société des Nations au lendemain de la première guerre mondiale et a été consacrée par la création de l'Organisation des Nations Unies en 1945. La finalité de ce droit de coopération n'est plus seulement de réguler des rapports horizontaux et bilatéraux mais de favoriser l'action collective pour la réalisation de buts communs. Ces buts ont varié dans l'histoire et continuent d'évoluer à l'heure actuelle. Ont ainsi été proposés comme buts collectifs : la prohibition du recours à la force, l'émancipation des peuples colonisés, la protection du patrimoine de l'humanité, la démocratie, ...

Après la chute du mur de Berlin, la défaite soviétique est perçue par les « *néo-idéalistes* » comme une victoire de l'Occident et, partant, comme une victoire de la « *paix* » sur la « *guerre* ». L'idée d'une pacification possible des conflits régionaux est en vogue. Via l'ONU, l'idée démocratique, a, selon ce courant, détruit les fondements autoritaires des régimes. Les conflits continueront certes, mais ils s'épuiseront car il n'y a plus d'autre alternative que la démocratie¹⁶. Un temps mondial de la démocratie se mettra en place et obligera tous les acteurs à se repositionner par rapport à lui¹⁷. Un courant

¹⁵ ABI-SAAB, G., *Cours général de droit international public*, Académie de droit international, Recueil des cours 1987, Amsterdam, Martinus Nijhoff, 1996.

¹⁶ HERMET, G., *Le peuple contre la démocratie*, Paris, Fayard, 1989.

¹⁷ FUKUYAMA, F., *The End of History and the Last Man*, New York, Free Press, 1992.

néo-institutionnaliste met l'accent sur les normes de plus en plus nombreuses engendrées par les organisations internationales, contraignantes pour les Etats-membres et place ses espoirs dans la coopération internationale dans le cadre des organisations multilatérales.

1.2.1. Les élections démocratiques de 1993

Dans la pratique, cette vision a partiellement marqué l'attitude de la communauté internationale vis-à-vis de la situation politique au Burundi. En premier lieu, en partie sous la pression de la communauté internationale, le processus de démocratisation amorcé par le président Buyoya après les événements d'août 1988 est souvent mis en parallèle avec les initiatives de Gorbatchev, ce qui a valu à Buyoya le surnom de « Gorbatchev de l'Afrique ». Ce processus de démocratisation a conduit en 1993 à l'organisation d'élections législatives et présidentielles en présence d'observateurs internationaux. Mais quelques mois plus tard, le nouveau régime faisait l'objet d'une tentative de coup d'Etat qui plongea le pays dans la guerre civile. Par la suite, les Etats voisins du Burundi ont imposé un embargo économique au pays après le coup d'Etat de juillet 1996 au nom de ce même principe de démocratie.

1.2.2. La signature des accords d'Arusha

De même, dès le début de la guerre civile au Burundi, l'Organisation de l'Unité africaine, les Nations unies et les pays voisins de la région ont été à l'origine ou ont soutenu différentes initiatives de paix¹⁸. Le processus de paix d'Arusha entamé entre toutes les parties burundaises depuis juin 1998, sous la facilitation de Nyerere et après sa mort, de Mandela, ont engendré un nombre impressionnant de sommets de chefs d'Etat et de sessions de négociations inter-burundaises¹⁹. Alors que les négociations avaient atteint un rythme de croisière particulièrement lent, sous la médiation de Mandela, le processus aboutit à la conclusion d'un accord de paix en août 2000.

En soi, l'Accord d'Arusha représente la consécration du droit sur la force, seul le premier étant, selon les idéalistes, apte à réaliser une paix durable dans la région. L'accord semble avoir été obtenu dans le respect des principes qui relèvent du droit international. Le texte fait de nombreuses références au droit

¹⁸ Pour plus de précisions, voir PARQUE, V., « Le rôle de l'OUA et des pays voisins dans la gestion du conflit burundais », in MARYSSE, S. et REYNTJENS, F. (dir.), *L'Afrique des Grands Lacs, Annuaire 1998-1999*, Paris, L'Harmattan, 1999, pp. 23 et suiv.

¹⁹ Pour suivre cette saga, voir article précité.

international et au système de la coopération internationale qui en font même le garant de l'accord :

- la demande de mise sur pied d'une Commission d'enquête internationale chargée de faire la lumière sur les actes de génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité qui ont été perpétrés depuis l'indépendance contre les communautés ethniques hutu et tutsi au Burundi, et qui soumettra son rapport au Conseil de Sécurité de l'ONU (Protocole I, articles 3 et 6);
- la prévention, la répression et l'éradication des actes de génocide, des crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité (Protocole I, article 6) ;
- la demande de l'établissement d'un tribunal pénal international chargé de juger et punir les coupables, au cas où le rapport établirait l'existence d'actes de génocide, de crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité (Protocole I, article 6, alinéa 11) ;
- la référence à la convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, au Protocole additionnel de 1966 relatif au statut des réfugiés et à la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. La réhabilitation des réfugiés et des sinistrés dans leurs droits et la collaboration avec le HCR (Protocole IV, Chapitre premier) ;
- Les droits et les devoirs proclamés et garantis par la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la convention sur l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant font partie intégrante de la Constitution du Burundi (Protocole II, article 3) ;
- L'organisation d'élections démocratiques (Protocole II, article 20) ;
- La demande d'une force internationale de maintien de la paix (Protocole V, article 8)²⁰.

1.2.3. Tentatives de mise en œuvre de l'accord d'Arusha

Cependant, deux ombres au tableau. D'une part, le gouvernement et les partis tutsi émettent de nombreuses réserves : problématique de l'amnistie, champ d'investigation de la commission vérité et réconciliation, tribunal pénal international, niveau de représentation des communautés ethniques à l'Assemblée et au Gouvernement, mode d'élection du président, système des

²⁰ *Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, Arusha, 28 août 2000.

partis politiques, recours à des magistrats étrangers, mécanisme de mise en place du leadership de la transition, force internationale de maintien de la paix, mise en place de la commission de suivi de l'application de l'accord²¹. D'autre part, les représentants des branches armées de la rébellion dissidentes de leur mouvement politique n'ont pas participé aux négociations et n'ont pas signé l'accord, ce qui a eu pour conséquence que la signature de l'accord, plutôt que d'être suivie d'un cessez-le-feu, a provoqué une recrudescence des combats et de la violence à l'encontre des civils.

Si les obstacles à l'exécution de l'Accord (cf. *infra*) sont légion, un seul point positif : le comité de suivi de l'accord (CSA), après plusieurs réunions stériles, au cours d'une réunion en mars 2001, a produit des avancées timides sur sept dossiers à l'ordre du jour²² : mise en place d'un conseil exécutif de la CSA composé de 13 membres²³ et adoption du règlement intérieur²⁴, campagne de sensibilisation à l'accord de paix²⁵, mise en place d'un groupe de travail sur les libertés publiques²⁶, d'une commission indépendante sur les prisonniers politiques, travaux préparatoires sur l'immunité provisoire, travaux préparatoires de la loi sur le génocide, mise en place d'une commission pour le rapatriement des populations (réfugiés et déplacés).

Malgré les nombreux blocages et l'intensification des combats au Burundi suite au déplacement de la guerre de la RDC vers le Burundi (voir *infra*), il est intéressant de constater qu'aussi bien le gouvernement que les différents partis de l'opposition se tournent vers la médiation ou vers l'ONU pour tenter de trouver une solution aux blocages internes. Au cours de ces derniers mois, la controverse entre les 19 partis signataires des accords de paix a porté sur la mise en place des institutions de transition (leadership de la transition et date de mise en place). Au sujet du leadership de la transition, à

²¹ *Ibidem*.

²² Deuxième session de la Commission de suivi de l'application de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, *Ordre du jour proposé par le comité ad hoc de la CSA*, Arusha, 19-23 mars 2001.

²³ Pour les représentants du G10 (partis à dominante tutsi) et du G7 (partis à dominante hutu), voir Groupe G10, *Décision portant désignation des membres du conseil exécutif représentant le G10*, Arusha, 24 mars 2001 et *Décision portant désignation des représentants du groupe G7 au sein du conseil exécutif de la commission de suivi de l'application de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi*, Arusha, 24 mars 2001.

²⁴ Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, *Règlement intérieur du Conseil exécutif*, Arusha, le 22 mars 2001.

²⁵ *Rapport de la commission sur la campagne de sensibilisation à l'accord*, Arusha, 24 mars 2001.

²⁶ CSA, *Termes de référence pour l'établissement d'un inventaire des dispositions de tout texte législatif empêchant la liberté politique faisant obstacle à l'application du Protocole II de l'Accord*, Arusha, 23 mars 2001.

défaut de consensus et devant l'imprécision de l'accord, le médiateur Mandela avait proposé la formule suivante : 18 mois de transition dirigée par un président tutsi suivis de 18 mois de transition dirigée par un président hutu. Mais malgré cet artifice, aucun consensus sur la désignation de ces deux futurs présidents de transition n'est ressorti de la réunion des signataires organisée en mars 2001. Si huit partis²⁷ (ABASA, ANADDE, AV-INTWARI, MSP-INKINZO, PIT, PRP, RADDES, PSD²⁸) du G10 (partis à dominante tutsi) soutiennent la candidature d'Epitace Bayaganakandi, le parti UPRONA, qui, aux élections de 1993, était le deuxième parti du pays, soutient la candidature du président Buyoya et le PARENA soutient la candidature de l'ancien président Bagaza. Du côté hutu, les partis (FRODEBU, PALIPEHUTU, FROLINA, PP, RPB, PL) du G7 (partis hutu) soutiennent Domitien Ndayizeye, à l'exception du CNDD²⁹. Au cas où aucun consensus ne se serait dégagé, Mandela avait suggéré de s'en remettre aux chefs d'Etat et de gouvernement voisins mais cette solution pose un problème de souveraineté évident. En ce qui concerne la date de la mise en œuvre de ce gouvernement de transition, le blocage est total. Le gouvernement considère qu'il est suicidaire de procéder à un changement de gouvernement alors que les combats font rage dans le pays tandis que les partis de l'opposition, aussi bien hutu que tutsi, favorables à un changement, considèrent que c'est au futur gouvernement de transition de négocier un cessez-le-feu avec les groupes armés rebelles. Le gouvernement s'en est remis au Conseil de sécurité pour trancher la question, mais celui-ci s'est contenté de confirmer la confiance du Conseil au facilitateur, le vice-président sud-africain Zuma, qui remplace en partie Mandela et de lancer un appel au cessez-le-feu en soulignant que ce dernier reste une priorité : « *The Council strongly supports the Arusha Peace Process and the efforts of the Facilitator, Deputy President Zuma and the Regional Initiative to bring about effective implementation of the Arusha*

²⁷ République du Burundi, Partis signataires de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, *Présentation de la candidature du colonel Epitace Bayaganakandi à la Présidence de la République du Burundi durant la première phase de 18 mois de la Transition*, Arusha, Tanzanie, 20 mars 2001.

²⁸ A noter que l'appui donné par le délégué de ce parti à Arusha en mars 2001 a ensuite été contesté par le Président de ce parti, qui soutiendrait Buyoya. Le Bureau exécutif du PSD a néanmoins rejeté cette contestation. Voir président du PSD, *Lettre adressé à Son Excellence Nelson Mandela médiateur du Processus de Paix au Burundi ayant pour objet le démenti d'un prétendu soutien à une candidature au poste de Président de la République de transition*, Arusha, le 20 mars 2001 et *Déclaration du bureau exécutif du parti social-démocrate PSD DUSABIKANYE relative à la question du leadership de la transition*, Bujumbura, le 22 mars 2001.

²⁹ CNDD, *Lettre adressée à Monsieur l'Ambassadeur Berhanu Dinka, Président de la CSA*, Arusha le 21 mars 2001.

Peace Agreement » et « *The Council considers that the cessation of hostilities in Burundi must be a priority* »³⁰.

Parallèlement au processus d'Arusha, dès septembre 2000, Mandela, devant le refus des rebelles des FDD et du FNL³¹ de signer l'accord, tente des négociations informelles entre ces derniers et le gouvernement et rencontre les parties en Afrique du Sud³². Les négociations avec les rebelles sont spécialement confiées à Jacob Zuma. Suite à la table ronde des bailleurs de fonds à Paris en décembre 2000 sur l'initiative de Mandela, le gouvernement français convainc Laurent-Désiré Kabila d'amener les FDD à rencontrer le gouvernement burundais le 9 janvier 2001, sous la facilitation du Président Bongo³³. Entre-temps, Laurent-désiré Kabila est assassiné et c'est son fils qui reprend le flambeau. Une deuxième rencontre est organisée à Libreville le 17 avril 2001. Les négociations sont infructueuses. Les FDD exigent souhaitent un « retour à la case départ » en ce sens que, n'ayant pas participé aux Accords d'Arusha, elles souhaitent renégocier un accord politique et militaire complet avec le gouvernement. Cette formule n'était pas souhaitée par la facilitation sud-africaine, qui entendait préserver les acquis d'Arusha et espérait toujours que les discussions se limiteraient à un accord de cessez-le-feu et que les FDD rejoindraient le processus d'Arusha. Par ailleurs, le Gabon et la RDC n'ont également pas soutenu la position des FDD. Il semble que les FDD aient alors proposé que les groupes armés, FDD et FNL, constituent un bloc et négocient avec le « bloc » d'Arusha constitué des 19 partis³⁴. Alors que les négociations d'Arusha sont elles-mêmes dans l'impasse, on voit mal comment les 19 signataires constitueraient un seul bloc de négociation vis-à-vis des groupes rebelles.

Cet exemple montre bien les limites de la capacité des organisations internationales à régler un conflit si les acteurs internes et régionaux sont en désaccord total. Ces limites apparaissent notamment dans l'ambiguïté de la déclaration du Conseil de sécurité et l'ambiguïté de l'accord de paix lui-même. Depuis 1993, le conflit burundais a suscité une activité multilatérale considérable : sommets des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, de la région, conférences des donateurs, assemblées générales, réunions du Conseil de sécurité, de l'Organe central chargé de la prévention et de la gestion des conflits de l'OUA, se succèdent et chaque réunion se conclut généralement

³⁰ Conseil de sécurité des Nations Unies, *Communiqué de presse du 2 mars 2001 sur le Burundi*.

³¹ Mouvements armés issus respectivement du CNDD et du Palipehutu.

³² Entretien avec un fonctionnaire des Nations unies, Paris, décembre 2000.

³³ « Rencontre Buyoya-FDD : le processus de paix progresse grâce à Kabila », *AFP*, 10 janvier 2001.

³⁴ Entretien avec un membre du gouvernement, Bujumbura, avril 2001 ; IRIN-CEA, *Update n° 1161 on the Great Lakes*, 20 avril 2001.

sur une déclaration finale au statut incertain. Cette « esthétique du flou »³⁵ est peu propice à la sûreté de la règle internationale. Des engagements de portée difficile à définir, plus politiques que juridiques, « permettent de moduler les obligations au gré de chacun »³⁶. Par ailleurs, on ne saurait oublier que ces institutions internationales ne sont pas des organes abstraits, qu'ils sont bien autre chose que la somme de leurs Etats membres³⁷. Cox et Jacobson se sont engagés dans une grande enquête comparative sur la façon dont étaient prises les décisions dans les organisations internationales. Ils soulignaient le rôle des groupes et des individus dans le processus de décision³⁸.

2. ... AU MODELE PLURALISTE

2.1. Introduction

Les travaux de Keohane et Nye sont les premiers à examiner de façon systématique des situations impliquant une grande variété d'acteurs, Etats et organisations internationales, fondations privées et mouvements révolutionnaires, Eglises et sociétés multinationales³⁹. Leur conclusion est la suivante : « *Le paradigme stato-centré ne fournit pas une base adéquate pour étudier la politique mondiale en transformation [...] Il ne décrit pas les configurations complexes de coalitions entre acteurs de type différent* »⁴⁰. Ces deux auteurs ont détrôné le modèle dominant de la coopération stato-centrée et placé le phénomène du transnationalisme sur l'agenda de la recherche internationale.

Les Etats sont loin d'être les seuls acteurs en conflit sur la scène internationale⁴¹. Et ceci n'est pas une conséquence de la fin de la bipolarité comme l'affirment certains auteurs contemporains. Les « guérillas » sont, dès l'époque napoléonienne, des conflits à ramifications internationales, avec des

³⁵ CHEMILLIER-GENDREAU, M., *Humanité et souveraineté*, Paris, La Découverte, 1995.

³⁶ WEIL, P., *Le droit international en quête de son identité*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1996.

³⁷ ABI-SAAB, G. (dir.), *Le concept d'organisation internationale*, Paris, Unesco, 1980.

³⁸ COX, R. W., JACOBSON, H. K., *The Anatomy of Influence: Decision-Making in International Organization*, New Haven, Yale University Press, 1973.

³⁹ KEOHANE, R. O., NYE, J. S. (ed.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1971.

⁴⁰ *Op. cit.*, p. 386.

⁴¹ CZEMPIEL, E. O., ROSENAU, J. N. (eds), *Global Changes and Theoretical Challenges, Approaches to World Politics for the 1990's*, Lexington (Mass.), Lexington Books, 1989.

réseaux de soutien dans le monde entier, des sanctuaires hors de leur territoire, des bases arrières.

2.2. Rébellions

Au Burundi, l'analyse de la rébellion hutu présente de multiples aspects internationaux. Le principal groupe rebelle armé burundais, les FDD, combat aux côtés du gouvernement congolais dans la guerre en République démocratique du Congo (RDC), même si sans l'approbation de Kinshasa, des unités FDD intégrés dans les FAC ont déserté les défenses congolaises au Katanga fin août 2000, à la veille de la signature des accords d'Arusha⁴². De par les jeux d'alliances, des combattants des FDD seraient également entraînés au Zimbabwe par les forces armées gouvernementales de ce pays⁴³. Depuis l'amorce d'exécution des accords de paix de Lusaka et le début du retrait des troupes rwandaises et ougandaises, on assiste à des mouvements importants de FDD, voire d'ex-FAR et d'ex-*interahamwe* vers le Burundi et vers la Tanzanie. Ceci explique les combats récents (avril 2001) autour de la ville de Gitega et les rumeurs de plus en plus persistantes faisant état d'une intensification des attaques rebelles dans le pays dans les semaines à venir et d'une tentative des FDD de réinvestir les positions d'avant 1996 dans le nord du pays (forêt de Kibira, Gicubi, montagnes de Bubanza et Cibitoke), dans le but d'ouvrir un « deuxième front »⁴⁴. La tension est telle que 105 Congolais établis à Rumonge (sud du Bururi), soupçonnés d'aider les rebelles (transports en pirogue depuis la RDC), ont été expulsés du Burundi⁴⁵. Ces déplacements importants de groupes rebelles trouvent vraisemblablement leurs origines dans une interprétation extensive du rôle de la Mission de l'Organisation des Nations unies pour le Congo (MONUC). Le mandat de ces derniers (3.000 hommes de troupe) se limite à protéger les observateurs de l'ONU (500 personnes) et non à désarmer les groupes armés en RDC (il semble qu'aussi bien les groupes rebelles que l'armée burundaise, voire certains politiciens burundais, sont persuadés du contraire). Cependant, si le désarmement incombe toujours aux différentes forces armées régulières présentes sur le territoire, la mention de la question du désarmement dans la résolution n° 1341 du Conseil de sécurité ainsi que l'évocation d'une éventuelle

⁴² ICG, *Burundi : sortir de l'impasse, L'urgence d'un nouveau cadre de négociations*, Rapport Afrique n° 29, Bruxelles-Nairobi, 14 mai 2001, p. 4.

⁴³ « Zimbabwe training Burundi militias » ?, *The Zimbabwe Standard*, 21 novembre 1999.

⁴⁴ Entretien avec des diplomates, fonctionnaires internationaux et un membre d'une ONG internationale, avril 2001.

⁴⁵ « 105 Congolais expulsés du Burundi soupçonnés d'aider les rebelles », *AFP*, Bujumbura, 26 mai 2001.

augmentation des effectifs de la MONUC, dont le mandat doit être renouvelé le 15 juin 2001⁴⁶, expliquent peut-être cette attitude. Lors de la rencontre de Libreville, le président Buyoya aurait demandé au président Kabila d'arrêter son soutien aux rebelles burundais. Ce dernier aurait rétorqué qu'il ne contrôlait pas le Kivu. Si cette affirmation est en partie vraie, un certain nombre d'observateurs s'accordent pour affirmer que le gouvernement congolais aurait donné aux FDD les moyens de quitter le sol congolais, aussi bien en armes qu'en munitions⁴⁷.

Les combattants du Palipehutu-FNL sont soupçonnés d'avoir été entraînés par les ex-FAR sous le régime Habyarimana et d'avoir intégré des ex-FAR dans leurs rangs⁴⁸. Certains parlent d'un groupe d'instructeurs ex-FAR formés par le GIGN français au Rwanda avant 1994 et qui aurait eu pour mission d'entraîner voire de commander des opérations dans Bujumbura rural⁴⁹. Si des combats ont eu lieu entre les partisans de l'ancien dirigeant des FNL, Kossan Kabura, et les partisans, majoritaires, de l'actuel dirigeant, Agathon Rwaswa, et qu'à cette occasion, des éléments ex-FAR qui soutenaient Kabura auraient été tués⁵⁰, il reste encore des éléments rwandais au sein du groupe rebelle. Lors de l'attaque récente du Palipehutu-FNL dans les quartiers périphériques nord de Bujumbura (Kinama) en février 2001, un certain nombre d'observateurs ont affirmé que les combattants étaient encadrés par des officiers ex-FAR⁵¹.

Si les tentatives de coordination entre les deux mouvements avaient précédemment échoué, les rencontres en Espagne fin mars et à Lubumbashi un peu plus tard inquiètent beaucoup les milieux politiques et militaires burundais. Certaines sources précisent que lors de ce congrès des FDD auquel Agathon Rwaswa a participé, les deux groupes armés auraient non seulement établi une alliance formelle mais auraient procédé à « un partage » des zones de combats⁵².

Par ailleurs, les leaders des mouvements rebelles burundais sont très fréquemment issus de la diaspora. Par exemple, Agathon Rwaswa, le nouveau

⁴⁶ BOKSENBAUM, J.-C., « Le Conseil de sécurité, acteur de terrain dans la région des Grands Lacs », *AFP*, Kampala, 26 mai 2001.

⁴⁷ Entretiens avec diplomates occidentaux et fonctionnaires internationaux, Bujumbura, avril 2001.

⁴⁸ Entretiens réalisés à Bujumbura en mars et avril 2001.

⁴⁹ ICG, *L'effet Mandela, Evaluation et perspectives du processus de paix burundais*, Rapport ICG Afrique centrale N°13, 18 avril 2000, Bujumbura-Nairobi, p. 34.

⁵⁰ Entretiens avec des membres de la société civile et des fonctionnaires internationaux présents à Bujumbura, avril 2001.

⁵¹ *Idem*.

⁵² Entretien avec un fonctionnaire international, un diplomate et un membre d'une ONG internationale, avril 2001.

chef du Palipehutu-FNL, qui semble avoir détrôné l'ancien leader Kossan Kabura depuis l'attaque des rebelles du FNL à Kinama (périphérie de Bujumbura) fin février 2001, a fui le Burundi en 1988, vraisemblablement après les événements sanglants de Ntega et Marangara. Il aurait commencé à militer au sein du Palipehutu dans les camps de réfugiés burundais en Tanzanie⁵³.

2.1.2. Réfugiés

La question des réfugiés est un élément transnational fondamental, qui est étroitement liée à la rébellion (naissance des mouvements de rébellion, viviers en ressources humaines et matérielles) et partant, à l'ensemble du processus de paix. Selon une estimation au 31 décembre 2000, les réfugiés burundais sont estimés à 377.113, dont 353.995 vivent en Tanzanie, c'est-à-dire 93,8%. A cela, il faut ajouter les 200.000 autres réfugiés qui ont fui les massacres de 1972 et qui ne reçoivent plus d'assistance du HCR.

Estimation des réfugiés burundais au 31 décembre 2000

Pays d'accueil	Région de résidence	Milieu	Sous-total	Total par pays
République démocratique du Congo	Sud-Kivu	urbain	19.000	
	Autres		710	19.710
Tanzanie	Ngara	camps	106.118	
	Kigoma	camps	247.877	353.995
Rwanda	Gikomgoro	camps	457	
	Autres	urbain	750	1207
Cameroun			270	270
Angola			150	150
Zambie		urbain	1.164	1.164
Kenya	Kakuma	camps	143	143
Malawi			200	200
Congo-Brazza.			274	274
<i>Total général</i>			377.113	377.113

Source : Enregistrement et Estimations du HCR in *OCHA Burundi Update*, February 2001.

⁵³ *Idem.*

La plupart des combattants FDD proviennent des camps de réfugiés en Tanzanie et souhaitent un jour retourner au pays. La question des rebelles dans les camps tanzaniens a suscité de multiples controverses, voire des conflits entre les deux pays et a même été discuté au sein du Conseil de sécurité il y a quelques années. Si, à plusieurs occasions, le gouvernement burundais a accusé le gouvernement tanzanien, voire le HCR, de soutenir activement l'activité des rebelles dans les camps, les relations entre les deux pays se sont par la suite légèrement assouplies, du moins formellement. Depuis août 1999, les deux ministres de la Défense se rencontrent régulièrement⁵⁴ pour discuter des problèmes de sécurité à leur frontière commune. Lors de leur quatrième rencontre en février 2001, le gouvernement burundais a réaffirmé que la Tanzanie n'a apporté aucune assistance militaire aux groupes armés. Pour sa part, la Tanzanie a accepté de renforcer le contrôle de la sécurité sur la frontière commune en vue d'appréhender toutes les personnes armées traversant cette frontière. Un cadre de coopération entre les autorités tant administratives que militaires est prévu pour résoudre les problèmes d'insécurité. Les deux ministres se sont notamment entendus sur la nécessité de faire des efforts pour juguler la prolifération des armes et des munitions le long de la frontière commune⁵⁵. Lors de sa visite dans les camps de réfugiés en Tanzanie, le Haut Commissaire aux réfugiés Ruud Lubbers a souhaité préciser que le HCR n'entretenait pas les rebelles. Par ailleurs, au moment où l'on observe des déplacements importants de troupes de la RDC vers la Tanzanie, des sources font état d'un accord possible entre le Burundi et la Tanzanie dans le but de démanteler les camps de réfugiés⁵⁶.

Néanmoins, dans les faits, la méfiance, plus ou moins grande selon les sources, est de rigueur. Lorsque la médiation du conflit burundais était encore assurée par l'ancien président tanzanien Julius Nyerere, 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 tanzanien⁵⁷. Certains ont même accusé Nyerere de soutenir directement les rebelles du CNDD⁵⁸. Cette problématique avait à l'époque été très bien comprise par Nyerere, puisqu'il avait lui-même proposé de se retirer de la

⁵⁴ Les rencontres ont eu lieu à Kigoma en Tanzanie le 11 août 1999, à Bujumbura (Burundi) le 29 janvier 2000, à Dar-es-Salaam (Tanzanie) le 5 juillet 2000 et à Bujumbura le 21 et 22 février 2001 ; *Le Renouveau du Burundi*, N° 5610, 26-27 février 2001.

⁵⁵ *Communiqué conjoint publié à l'issue de la IVème rencontre des Ministres burundais et tanzanien de la défense*, Bujumbura, 21-22 février 2001.

⁵⁶ Entretien réalisé à Bruxelles, mai 2001.

⁵⁷ "The reasons that justify a postponement", *Statement of the Government of Burundi*, 28 Août 1997.

⁵⁸ Entretiens réalisés à Bujumbura en avril 2001 avec un membre de l'opposition tutsi.

médiation en septembre 1997, ce qui avait été refusé par le cinquième Sommet des chefs d'Etat de la région à Dar-es-Salaam⁵⁹. Notamment pour des raisons historiques⁶⁰, des courants de sympathie envers les rebelles burundais et partant, hostiles à l'armée burundaise sont perçus au sein des autorités tanzaniennes, notamment au sein de l'Etat-Major. Certains font état de transit d'armes, sans toutefois avancer de preuves formelles. A l'heure actuelle, si plusieurs sources signalent des infiltrations importantes de rebelles au Burundi en provenance de la Tanzanie, certains mettent en avant le manque de moyens des autorités tanzaniennes pour surveiller une frontière aussi vaste, d'autres mettent l'accent sur la mauvaise volonté de ces dernières.

2.1.3 ...et violences à l'égard des civils

Privilégiant le chaos, le désordre, les haines ethniques ou religieuses, des auteurs pessimistes comparent l'ère actuelle à un moyen-âge particulièrement sombre. Les combats en Sierra Leone, au Liberia, au Rwanda, en RDC, au Burundi, ont-ils plus à voir avec les formes pré-modernes de conflits qu'avec les guerres entre Etats du système de l'Etat-nation ? Martin Van Creveld rappelle l'enchevêtrement des raisons politiques, économiques et religieuses dans les conflits avant le XVIIème siècle et le fait que les civils n'avaient pas de statut, qu'ils subissaient les horreurs des combats sans prendre parti, qu'ils étaient éliminables à merci et que les « bonshommes étaient difficilement reconnus comme des êtres humains »⁶¹.

Au Burundi, on constate une détérioration du statut des civils au cours de ces dernières années. Dans des rapports 1999 et 2000, la ligue burundaise des droits de l'homme Iteka rappelle que ce sont essentiellement les populations civiles qui font les frais du conflit armé et que ces violations graves des droits de la personne sont aussi bien attribués à la rébellion qu'à l'armée régulière⁶².

⁵⁹ PARQUE, V., « Le rôle de l'OUA et des pays voisins dans la gestion du conflit burundais », *op. cit.*, p. 44.

⁶⁰ Pour rappel, la région du Bugufi, territoire autrefois burundais a été rétrocédé au Tanganika par la Belgique en 1919, et est habité par des personnes originaires du Burundi ; présence de 400 000 réfugiés hutu burundais en Tanzanie après les massacres de 1972 commis par l'armée burundaise

⁶¹ VAN CREVELD M., *The Transformation of War*, New York, The Free Press, 1991 et VAN CREVELD, M., *Nuclear Proliferation and the Future of Conflict*, New York, The Free press, 1993.

⁶² ITEKA, *Aux confins de l'espoir et du désespoir, Le Burundi à la croisée des chemins, Rapport annuel sur les droits de l'homme édition 1999*, mai 2000, pp. 4 et suiv. ; ITEKA, *Vers le pire ou le meilleur? Rapport annuel sur la situation des droits*

Human Rights Watch, dans son rapport de juin 2000 centré sur la politique de regroupement de l'armée, énumère les violations commises à l'encontre des civils dans et aux alentours des camps de regroupement, aussi bien de la part de l'armée régulière en représailles aux attaques rebelles que de la part des rebelles⁶³. Fin septembre 2000, Nelson Mandela commence à changer de discours vis-à-vis des rebelles, qu'il considérait quelques mois plus tôt comme des « *combattants de la liberté* » : ils « *ne s'attaquent pas à l'armée et aux installations militaires, mais ils tuent des gens innocents, des hommes, des femmes, des personnes âgées, des handicapés(...)* »⁶⁴. Museveni, dans un discours prononcé lors d'un Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la région réuni sur la question burundaise, a également condamné la violence commise contre les civils par les deux parties : « *There is a more important question : who should be the target of armed stuggles? What kind of liberation movements target non-combatants? I also hear the argument that the Burundi army targets civilians. This is not correct* »⁶⁵.

Dès l'époque napoléonienne, les « guérillas » prélevaient économiquement sur la population de quoi s'armer. Dans son rapport de juin 2000, Human Rights Watch décrit ce prélèvement économique effectué avec ou sans violences : « *Rebels also helped themselves to food and other goods found in vacant homes after the countryside had been emptied of its usual population. Many camp residents said that when they went back to work in their fields, they often found that others -presumably the rebels- had been living in their houses and eating their crops. In addition, FNL combatants came into the camps to ask or demand money and other « contributions » from residents. Generally they did so without injuring them, but on April 23, Easter Sunday, FNL combatants arrived at Ruziba camp and asked or forced residents to hand over rice, beans, goats, chickens, and clothes, especially jeans. When a fifty-year-old man tried to stop them from taking his property and cried out to attract the attention of others, they killed him* »⁶⁶. En avril 2001, alors que des mouvements importants de troupes rebelles sont signalés au Burundi, des salariés, fonctionnaires ou employés dans des ONG internationales, reçoivent une lettre demandant une contribution financière à l'effort de guerre destiné aux rebelles⁶⁷.

de l'homme en 2000, Bujumbura, pp. 9 et suiv. Ce rapport peut être consulté sur le site de la Ligue Iteka <http://www.ligue-iteka.bi>.

⁶³ HRW, *Burundi, Emptying the Hills, Regroupment in Burundi*, June 2000, Volume 12, Number 4 (A). Disponible sur internet: <http://www.hrw.org/reports/2000/burundi2>

⁶⁴ *AFP*, 29/09/00.

⁶⁵ Opening statement of President Museveni, 8 th Great Lakes summit on Burundi, Arusha, 1 december 1999.

⁶⁶ *Op. cit.*, IX. Abuses by rebels, p. 3 of 15.

⁶⁷ Entretiens réalisés à Bujumbura et Karuzi, avril 2001.

Les combattants, quant à eux, sont de plus en plus sans uniformes et ressemblent à des civils. Au Burundi, ce phénomène est également observé : « *According to residents of a number of camps, FNL combattants circulate freely in the camp sites. Some said they saw men whom they knew to be rebels in camp during the day, dressed in civilian clothes. According to them, the rebels put on uniforms only when going to engage in combat* »⁶⁸.

Mais cela ne signifie pas plus d'irrationnel et de désordre. Les diverses guérillas (Somalie, Soudan, Afghanistan, Burundi,...) sont au contraire de plus en plus organisées⁶⁹. Au Burundi, le principal parti rebelle, le CNDD dispose depuis plusieurs années d'un porte-parole en Europe, publie régulièrement des communiqués de presse, a des contacts informels avec les différents gouvernements occidentaux.

Si la comparaison avec le moyen-âge a un sens, c'est est en ce qu'elle insiste sur la pluralité des acteurs, sur l'enchevêtrement des frontières identitaires, et sur les concurrences des allégeances possibles.

3. CRITIQUE DES PARADIGMES STATO-CENTRES ET MULTI-CENTRES

3.1. Les paradigmes stato-centrés face à la critique

Les premiers théoriciens ont pensé que l'Etat était universel. Cependant, si la décolonisation, a, dans un premier temps, marqué le triomphe du modèle étatique, les décennies qui l'ont suivie ont révélé les dysfonctionnements et les échecs de cette uniformisation illusoire⁷⁰. Cette crise de l'importation des modèles dans un certain nombre de pays d'Afrique et d'Asie affaiblit le rôle de l'Etat et valorise, à l'inverse, le rôle des acteurs individuels et des réseaux de clientèle au sein desquels ils s'insèrent. Aussi le rôle des solidarités communautaires est-il décisif.

Cette critique ne peut directement s'appliquer au Burundi dans la mesure où l'Etat-nation burundais n'est pas une construction artificielle issue de la colonisation, mais constituait une entité politique souveraine, un royaume, bien avant la colonisation allemande en 1902⁷¹. Cependant, aussi bien la

⁶⁸ HRW, *Burundi, Emptying the Hills, ..., op. cit.*

⁶⁹ JEAN F., *Populations en danger*, Paris, La Découverte, 1995.

⁷⁰ BADIE, B., *L'Etat importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.

⁷¹ Pour un aperçu de l'histoire pré-coloniale du Burundi, voyez notamment CHRETIEN, J.-P., « Signification des transformations politiques au Burundi de 1890 à 1940 », *Etudes scientifiques*, mars 1979 ; CHRETIEN, J.-P. et MWOROHA, E., « Mwezi Gisabo (1850-1908) ou le maintien d'une fragile indépendance au Burundi », *Les Africains*, Paris, 1977, t. 2, pp. 249-276 ; GORJU, J., *Face au*

colonisation que les différents régimes qui se sont succédés ont affaibli les capacités mobilisatrices de l'Etat burundais et ont fait du primordialisme une entreprise politique efficace dont l'appel semble concurrencer avec succès l'allégeance citoyenne. En général, de par ce phénomène d'affaiblissement des capacités de l'Etat, ce dernier est de plus en plus défié par les acteurs primordialistes subnationaux (clans, ethnies, minorités qui s'érigent en « peuples ») ou transnationaux (ethnie, mouvements pan-religieux ou pan-linguistiques)⁷². Au Burundi, depuis la colonisation et les effets pervers qu'elle a engendrés⁷³, l'Etat a peu à peu été défié par l'ethnisme et le régionalisme. Les tentatives de démocratisation du pays n'ont pas échappé à ce prisme : les résultats des élections législatives de 1993 reflètent la composition ethnique du pays. De même, lors des négociations de paix d'Arusha, les partis politiques se sont divisés en deux groupes ethniques : le G7, groupe des « Forces du Changement démocratique » formé par les partis à forte composante hutu et/ou exclusivement hutu (FRODEBU, CNDD, PALIPEHUTU, FROLINA, PP, RPB, PL) et le G10, qui rassemble tous les partis à dominante tutsi (UPRONA, RADDES, PARENA, PRP, AV-INTWARI, ABASA, PSD, INKINZO, ANNADE et PIT). L'analyse des insuffisances de l'Etat-nation, quelles que soient les origines (crise du modèle importé ou affaiblissement ultérieur) permettent de progresser dans la connaissance des conflits qui en dérivent, de moins en moins internationaux et de plus en plus ethnisés⁷⁴.

3.1.1. Une critique du paradigme réaliste

Le système des Etats-nations issu du Congrès de Vienne n'était pas assimilable à une alliance conclue en fonction d'un rapport de forces, mais était déjà un mode d'intégration entre Etats partageant les mêmes valeurs et les mêmes conceptions de la sécurité⁷⁵. Karl Deutsch soutient que les Etats ne sont pas ces atomes qui agissent exclusivement en fonction d'une rivalité de puissance sans fin, mais aussi des unités interdépendantes, non seulement d'un système international, mais aussi de sous-systèmes d'intégration plus ou

royaume hamite du Ruanda, le royaume frère de l'Urundi, Bruxelles, 1938 ; ROZIER R., *Le Burundi, pays de la vache et du tambour*, Paris, 1973.

⁷² BADIE, B., *De la souveraineté à la capacité de l'Etat*, *op. cit.*, p. 46.

⁷³ Voir notamment GAHAMA, J., *Le Burundi sous administration belge*, Paris, Karthala, 1983 et LEMARCHAND, R., *Rwanda and Burundi*, New York, 1970.

⁷⁴ HASSNER, P., *La violence et la paix*, Paris, Esprit, 1995 ; SPENCE, J.E., « Ethnicity and International Relations », *International Affairs*, 72 (3), juillet 1996, p. 439-443.

⁷⁵ BADIE, B., *op.cit.*, p. 42.

moins marquée, pouvant forger notamment des communautés de sécurité⁷⁶. Au cours des entretiens avec différents acteurs burundais sur les relations de leur pays avec les Etats voisins, l'évocation de partage de valeurs communes revenait de temps en temps dans la conversation. Par exemple, il a été souligné que, malgré la construction de modèles différents, le régime rwandais et burundais partagent une certaine vision commune en matière politique et militaire. Les mêmes menaces de sécurité pesant sur les deux pays pourraient les conduire à former une communauté de sécurité. Autre exemple beaucoup plus ancien : à l'indépendance, la Tanzanie, dont le régime était considéré comme nationaliste et marxiste, a soutenu financièrement le parti UPRONA, à l'époque nationaliste et à coloration marxiste. Concernant l'analyse du conflit burundais, la Tanzanie, l'Ouganda et le Rwanda, dont les régimes se réclament tous trois de mouvements de lutte armée progressiste et panafricaniste de libération, se proclamant d'une idéologie de « gauche », sont d'accord sur le fait que le pouvoir burundais, seul régime de la région issu d'une dictature militaire classique, dont le mode de raisonnement est éloigné du modèle de la guérilla, doit changer. Ces Etats sont parfois perçus comme adoptant une attitude méprisante par rapport au système burundais⁷⁷.

3.1. 2. Une critique du paradigme idéaliste

Le modèle idéaliste, mettant particulièrement l'accent ces dernières années sur la promotion de la démocratie et jouant le rôle de paradigme fondateur à la construction de la paix dans les guerres civiles, est maintenant sérieusement malmené. On reproche au paradigme de faire des élections une espèce de panacée censée remédier à toutes les situations conflictuelles, alors que la poursuite de cet objectif peut, au contraire, avoir des effets pervers, en minant la paix qu'on est censé établir, les pays divisés par des conflits civils ne disposant guère des mécanismes institutionnels, de la culture adéquate et d'autres modes de régulation de la compétition politique nécessaire dans tous processus de libéralisation politique⁷⁸. Au Burundi, l'issue d'élections démocratiques en 1993 a été un des facteurs déclencheurs de la guerre civile. Le résultat des élections a surpris autant le président Buyoya à l'origine du processus de démocratisation du pays que l'ensemble de la communauté internationale. Pourtant, le résultat de ces élections n'était que le reflet, en l'absence de mécanismes de régulations, des divisions communautaires en

⁷⁶ DEUTSCH, K., *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton University Press, 1957.

⁷⁷ Entretiens réalisés à Bujumbura en avril 2001 ; voir également ICG, *L'effet Mandela, Evaluation et perspective du processus de paix burundais*, op. cit., p. 24.

⁷⁸ PARIS, R., « Peacebuilding and the Limits of International Liberalism », *International Security*, automne 1997.

cours d'approfondissement. Durant la campagne électorale, si officiellement des sensibilisations au système démocratique ont été organisées, dans le même temps les discours officieux des partis politiques étaient résolument ethniques. Snyder et Ballantyne contestent aussi l'idée que les risques de guerre seraient amoindris par une soudaine libération du marché des idées et notamment des médias au cours des transitions démocratiques : la liberté d'expression, affirment-ils, aurait uniquement un tel effet quand ce marché est régulé par des institutions vraiment démocratiques, ce qui n'est pas le cas des fraîches démocraties où, en l'absence de ces mécanismes, la propagande à base ethnique peut s'épanouir en toute liberté et produire ainsi l'illusion d'un pluralisme d'opinion⁷⁹. Au cours du processus de démocratisation du Burundi, les premiers journaux privés n'ont pas échappé à ce phénomène et il était courant, en plus des injures adressées nommément aux uns et aux autres et des accusations mutuelles de nazisme et d'idéologie génocidaire (sans doute influencé par les médias de la haine rwandais), de voir des têtes mises à prix ou des menaces physiques explicites. En matière de circulation des idées et d'amélioration des institutions en place, il faut souligner les initiatives diverses de formation des journalistes, de création de radio privée (radio Bonesha : radio à l'origine de « Réconciliation et de développement », actuellement plus générale ; Radio Publique Africaine, vue comme une « radio de proximité ») ainsi que les nombreuses initiatives d'appui à la justice et aux droits de l'homme. Cependant, sans réformes en profondeur (justice, mécanismes de protection des minorités), ces efforts ne produisent que des résultats minimes.

Par ailleurs, Ghassan Salamé souligne que les élections, dans un contexte de régimes en cours de mutation, pour passer de la dictature à la démocratie, peuvent conduire à une guerre civile effrayante quand les résultats ont par trop inquiété une institution aussi centrale que l'armée sur son avenir⁸⁰. Cet auteur a pris comme exemple l'Algérie mais il aurait pu tout aussi bien prendre celui du Burundi. Pour rappel, ce sont notamment l'annonce sans ambages de réformes profondes dans l'armée par le président Ndadaye au cours de l'été 1993 qui explique le coup d'Etat avorté d'octobre 1993 et la guerre civile qui a suivi.

3.1.3 Une critique d'un monde sans Etat

⁷⁹ SNYDER J., BALLATINE, K., "Nationalism in the Marketplace of Ideas", *International Security*, automne 1996.

⁸⁰ SALAME, G., "Les guerres de l'après-guerre froide", SMOUTS M.-C. (dir), *Les Nouvelles Relations Internationales, Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 300.

L'essor des flux transnationaux décrits plus haut avait conduit Rosenau à considérer, dès 1980, qu'il conduirait à « *une transformation, et même à un effondrement, du système d'Etats-nations, tel qu'il en existe un depuis les quatre derniers siècles* »⁸¹. Les théoriciens de la globalisation, notamment ceux qui mettent l'accent sur les processus culturels, sont généralement enclins à sonner le glas de l'Etat-nation : que devient l'Etat-nation dès lors que les communications s'intensifient et transcendent des frontières que les médias ignorent largement ? Cependant, il ne faudrait pas enterrer trop vite l'Etat-nation au nom de la globalisation ou des phénomènes transnationaux. Nous avons vu plus haut que l'affaiblissement de l'Etat et de ses structures, notamment dans les périodes de transition démocratique, ont été à l'origine de graves déchaînements de violence avec des conséquences désastreuses pour les droits de l'homme. Tel a été le cas au Burundi. A l'heure actuelle, le manque de contrôle sur les bandes armées, notamment sur les éléments non burundais armés (ex-FAR, ex-*Interahamwe*), qui agissent pour des mobiles propres le plus souvent liés au banditisme et à leur survie physique, pourrait occasionner des débordements d'une gravité extrême. Seul un Etat avec des structures établies et pas trop affaibli pourra négocier un cessez-le-feu, commencer un processus de fusion et de démobilisation, sans oublier le règlement de la question des éléments armés non nationaux.

CONCLUSION : ENTRE ORDRE ET DESORDRE OU ENTRE INTEGRATION ET FRAGMENTATION

Nous avons évoqué les théories centrées sur le système international et fondé sur la logique stato-nationale. Plus récemment sont apparues les théories privilégiant un réseau de flux transnationaux⁸². Combinant les deux approches, James Rosenau posait de façon inédite la dialectique de l'ordre et du désordre, les « turbulences », dans la politique mondiale et montrait comment les grandes structures étaient transformées par ce qui se passait au niveau interne (érosion des structures d'autorité traditionnelles, déplacements de loyauté, fragmentation des collectivités, montée en puissance des sous-groupes au détriment des Etats) et développait la thèse d'une « bifurcation » du système international avec la « *coexistence d'un système stato-centré et d'un système multi-centré aussi puissant mais plus décentralisé* »⁸³.

⁸¹ ROSENAU, J., *The Study of Global Interdependence*, New York, Nichols, 1980.

⁸² COLONOMOS, A. (dir.), *Sociologie des réseaux transnationaux*, Paris, L'Harmattan, 1995.

⁸³ ROSENAU, J. N., *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 11.

L'objet de cette étude n'était pas, par l'analyse de la crise burundaise, de confirmer ou d'infirmer l'une ou l'autre de ces théories mais plutôt de montrer comment ces outils peuvent nous aider à mieux comprendre un conflit, en nous obligeant à ne pas privilégier l'un ou l'autre de ses aspects, comme nous le suggère notre formation, nos intérêts, nos humeurs, nos « états émotionnels », notre optimisme ou notre pessimisme, pour tenter de le voir dans sa globalité, ou à tout le moins, dans ses facettes multiples.

Notre analyse du conflit burundais ne privilégie aucun paradigme particulier. Au contraire, les notions incluses dans ces paradigmes ont toutes contribué à mieux comprendre le conflit : multiples intérêts politiques ou économiques des Etats du Burundi et des Etats voisins, parfois se chevauchant, politique de puissance, jeu d'alliances étatiques, rôle de la coopération internationale et des organisations internationales dans la tentative de mise en place d'un accord de paix, partage de valeurs entre Etats, flux des réfugiés influant sur le conflit, liés aux mouvements armés non étatiques et transnationaux, eux-mêmes liés à des conflits voisins, base-arrière, rôle des ONG, ... C'est pourquoi l'approche de James Rosenau, mettant sur le même pied aussi bien le système stato-centré que celui multi-centré nous semble le plus proche de la réalité burundaise, même si les théories simplifient toujours cette réalité.

Il reste à approfondir et systématiser l'interpénétration de ces différents facteurs, stato-centré et multi-centré, faits de concurrence et de complicité, où une certaine fragmentation en même temps qu'une certaine intégration s'enchevêtrent.

Bruxelles, mai 2001