

La diplomatie africaine face aux conflits de la région des Grands Lacs

EN Afrique, on est loin d'en avoir fini avec la fin de la guerre froide. La fin de la guerre froide a d'abord signifié la fin d'un certain nombre de conflits prétendument idéologiques et opposant des « marxistes » à des « impérialistes », l'Est à l'Ouest. La fin de la guerre froide, contemporaine du début de la démocratisation en Afrique, est aussi à rapprocher de la multiplication de conflits civils africains, dévastateurs et souvent à fortes connotations ethniques, régionales ou religieuses. Les crises de la région des Grands Lacs d'Afrique ou plus exactement leur monstruosité, amplement médiatisée, ont amené à une prise de conscience des risques mortels que pareils conflits font courir aux pays et surtout aux régimes africains. La région des Grands Lacs, en continuant de symboliser les drames africains, est devenue l'épicentre d'où partent, en cercles concentriques, des crises vers des pays naguère considérés stables.

Les conflits dans cette région n'ont pas été contenus à l'intérieur des frontières des pays concernés. Leurs voisins ont subi les effets pervers des crises avec des flots de réfugiés (Tanzanie, Ouganda) ou ont été déstabilisés (Congo/Zaïre). Mais les cas extrêmes restent le Burundi et le Rwanda. Victimes chroniques de conflits civils, ils déstabilisent leurs voisins et surtout se fragilisent mutuellement. Une crise au Rwanda envoie des dizaines de milliers de réfugiés au Burundi et réciproquement. Ainsi, depuis près de quarante ans, tels des vases communicants, le Burundi et le Rwanda se renvoient tour à tour des conflits sanglants, chaque pays explosant après un bref répit, le temps d'une crise chez le voisin.

Des horreurs télévisées du génocide rwandais de 1994 et de la misère des réfugiés et des déplacés s'est dégagée, péniblement, une volonté politique où semblent se retrouver les Africains, dirigeants et citoyens ordinaires. On peut se demander si la prééminence accordée aux tentatives de règlement des conflits et la forte implication des responsables africains (politiques et de la société civile)

dans les médiations n'est pas un aspect inattendu, bien que tout à fait heureux, de la gravité des conflits internes et des peurs ainsi engendrées. La fin de la guerre froide et une acception désormais plus humaine de la souveraineté nationale ont favorisé une circulation plus générale de l'information et facilité les interférences externes dans les crises internes. De nationales, avec des massacres à huis clos, les crises de la région des Grands Lacs sont devenues régionales par l'ampleur de leurs ondes de choc sur les États voisins (réfugiés, trafics en tous genres, destruction de l'environnement, etc.) avant de se transformer, du fait du retentissement mondial de leurs horreurs, en graves problèmes internationaux. Scandalisées, les opinions publiques africaines et mondiales ne peuvent rester indifférentes à tant de malheurs et d'atrocités sans cesse renouvelés.

Des conflits longtemps occultés

Une fois encore, il faut revenir à la guerre froide pour expliquer le mutisme qui a enveloppé les drames ayant endeuillé la région des Grands Lacs quarante ans durant. Des massacres rwandais de 1959 à la crise congolaise de 1960 et à l'assassinat du prince Rwagasore du Burundi en 1961, jusqu'à la chute du mur de Berlin en 1989, la région des Grands Lacs n'a pas connu de répit. Guerre froide oblige, la guerre civile, endémique au Congo-Zaïre, est tue et, au Burundi-Rwanda, les massacres cycliques, au point d'être considérés comme rituels, sont connus tard et peu médiatisés.

Par ailleurs, la rivalité Est-Ouest primait tout mais également tolérait tout et seuls les spécialistes et les victimes savaient l'existence des massacres. De plus, la philosophie politique de l'époque accordait une importance aussi excessive que restrictive à la notion de souveraineté nationale. L'ONU (art. 2 § 7 de sa charte) et l'OUA s'interdisaient les ingérences dans les affaires intérieures des États, et les violences internes relevaient du domaine de la souveraineté nationale.

Pourtant, dès sa création, l'OUA a accordé une place essentielle au règlement pacifique des conflits considéré comme la raison d'être de l'organisation. Une Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage est établie à cet effet en 1963. Toutefois et en dépit des meilleures intentions des pères fondateurs, la Commission ne verra jamais le jour. Préoccupés par les priorités accordées à l'intégration et à l'unité nationales, les gouvernements africains protégeaient trop jalousement leur souveraineté pour accepter des regards ou des ingérences externes. La Commission fut *de facto* remplacée par différents comités *ad hoc*. Précisément certains de

ces comités ont eu à s'occuper des crises de la région des Grands Lacs mais uniquement dans leurs dimensions externes (réfugiés, mercenaires, etc.).

Depuis la chute du mur de Berlin, on assiste à un véritable bouleversement diplomatique en Afrique. Les conflits internes s'étant multipliés et aggravés et l'évocation d'alibis extérieurs – « marxistes, impérialistes » – n'étant plus crédible, il fallait une nouvelle approche africaine du règlement des guerres civiles. Celle-ci est devenue d'autant plus nécessaire que la communauté internationale a des préoccupations plus urgentes que l'intervention directe en Afrique comme durant les années 1960 et 1970 au Congo/Zaire. Lassés, avec peu d'intérêts nationaux en jeu, et des moyens financiers plus réduits ou affectés à d'autres priorités surtout nationales, les gouvernements occidentaux procèdent à un *aggiornamento*. L'Afrique, l'OUA, les organisations sous régionales et les chefs d'État les plus actifs sont invités à se pencher davantage sur les crises de leur continent. Des moyens divers – diplomatiques, financiers et logistiques – leur sont promis en appui à ces efforts. De guerres occultes, il y a encore si peu, les crises ont, grâce aux médias électroniques, débordé les frontières, interpellant l'Afrique et le reste du monde et invitant les ingérences externes. Celles-ci ne sont pas sans conséquences à l'intérieur du continent et sur ses rapports avec le reste de la communauté internationale.

Les limites de l'ingérence africaine

Les mécanismes de gestion des conflits de l'OUA ont été créés pour connaître des seuls conflits entre États. Toutefois, la plupart des conflits qui ont éclaté dernièrement en Afrique sont internes, intra-étatiques, même s'il y a toujours, venant des voisins, un appui externe à tel ou tel belligérant. Jusqu'à la création du mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits au Sommet du Caire en 1993, l'OUA n'avait aucun moyen d'intervenir dans ce type de conflits. L'établissement du mécanisme a été précédé, en 1990, par une décision des chefs d'État de l'OUA concernant le règlement pacifique et rapide de tous les conflits et pas seulement des conflits classiques inter-étatiques. Par là même les chefs d'État reconnaissent que : a) les conflits sont devenus un sérieux problème en Afrique, b) dans leur majorité, ces conflits sont internes et c) la non-ingérence ne peut plus être défendue au vu des effets dévastateurs des violences, d) enfin, la création du mécanisme signifie aussi la volonté de leaders africains de résoudre les problèmes du continent par leurs propres moyens. Ce processus est suivi avec intérêt à l'intérieur et à l'extérieur du continent.

En octobre 1990, les fils et petits-fils des réfugiés rwandais franchissent, les armes à la main, la frontière de l'Ouganda et du Rwanda. Faut-il y voir une nouvelle guerre de frontières, la main du régime ougandais de Museveni, ou plutôt une interférence annonçant d'autres intrusions musclées comme celle qui acheva le régime de Mobutu ? Ou s'agit-il de la poursuite, plus organisée, d'un processus de reconquête du pouvoir qui n'a jamais cessé depuis 1959 ? Après bien des péripéties dont une intervention de troupes françaises au secours de Kigali, l'OLIA et l'ONIL conço-

mission de paix et bénéficie d'un espace politique et diplomatique sans précédent qui doit rendre sa tâche facile mais la paix se fait attendre et la réconciliation tarde aussi à venir. Le prestige du président Nyerere rend particulièrement difficile une flexibilité dans la gestion de la crise burundaise : les États voisins le respectent suffisamment et ont peu d'intérêts en jeu au Burundi. Mais Nyerere n'est pas le seul médiateur de la région comme la crise du Congo/Zaïre vient de le prouver.

On sait ce pays en guerre civile larvée depuis son indépendance et on sait aussi que le régime ne tient que grâce au pacifisme des nationaux – meurtris par les violences des années 1960 – et aux interventions d'armées étrangères amies en cas de rébellion. La gestion du conflit congolais, en 1996-1997, a été particulièrement édifiante. Les chefs d'État de la région n'ont pu régler pacifiquement les crises à l'origine du conflit (réfugiés burundais et rwandais au Kivu, sort des minorités tutsi du Masisi et du Sud-Kivu) ni, une fois la rébellion déclenchée, la guerre civile qui dura sept mois. On peut aussi penser qu'ils n'ont pas voulu d'un règlement politique classique. Leur intervention politique a abouti à une véritable opération militaire qui a mis fin, par la violence, au régime de Mobutu considéré par ses voisins comme un président d'un autre âge et surtout un déstabilisateur de la région. Pouvaient-ils agir autrement, c'est-à-dire par la négociation, pour aboutir soit à un partage du pouvoir, soit à une nouvelle transition plus crédible que celle de 1991 ? Faut-il imputer l'échec d'un règlement pacifique de la crise aux vieilles pratiques politiques du Congo/Zaïre et à la méfiance très forte entre ses protagonistes ? Faut-il situer la responsabilité au niveau des leaders de la région plutôt partisans de méthodes expéditives – quels que soient les coûts humains – que d'un long et hasardeux processus de négociations ?

Au Congo voisin, le président Omar Bongo, soutenu par l'ONU et l'OUA, s'investit depuis cinq mois dans une médiation entre l'ancien président Sassou Nguesso et son successeur Pascal Lissouba. Très proche des deux hommes, il n'arrive pas encore à les convaincre de choisir la voie d'un règlement pacifique. A qui attribuer les difficultés et la poursuite des violences ? A la contagion des troubles du Congo-Kinshasa ? Aux parties qui veulent en découdre jusqu'au dernier de leurs partisans, aux influences d'autres leaders régionaux qui visent à imposer leurs hommes ou, enfin, à la présence d'ex-militaires zaïrois et rwandais qui vendent leurs services et, cela, sans parler de l'attrait pour tous de la gestion égoïste du pétrole national ?

La situation au Congo-Brazzaville et celle qui prévaut en Centrafrique démontrent d'autres aspects des médiations africaines : la personnification de la tâche du médiateur, qui n'est pas sans rappeler celle des pouvoirs politiques, le manque de tolérance dans

un domaine où elle doit être de rigueur de même que la patience, et, surtout, le risque de conflits d'intérêts, réels ou supposés des médiateurs. Un médiateur ne peut augmenter et valoriser ses chances de réussite que si sa neutralité est au-dessus de tout soupçon ou si ses moyens de coercition sur les parties sont imparables. Du fait des traditions ethniques, historiques et régionales, encore très ancrées dans les mentalités, particulièrement en Afrique centrale, les interventions des leaders africains sont encore perçues comme partisans. Elles ne peuvent que trébucher sur ces écueils surtout quand le médiateur prend pour affront personnel, ou inimitié grave, le refus d'une partie au conflit de le suivre momentanément. Hélas, les comportements irrationnels sont ceux qui, précisément, caractérisent le plus les belligérants des guerres civiles prêts à croire qu'une situation, un mot, un comportement, etc., met en jeu leur propre survie et celle des leurs.

En définitive, dans les conflits de la région, c'est la violence, le fusil, qui a prévalu : Ouganda (1985), Rwanda (1994), Burundi (1996), Congo-Kinshasa (1997) et Congo-Brazzaville (1997). Malgré son prestige et ses efforts, Nelson Mandela n'a pas été

une logistique provenant des pays occidentaux. De son côté la France avait déjà lancé cette idée en 1993 la limitant prioritairement à l'Afrique francophone. Les désastres des troupes des Nations unies en Somalie et au Rwanda et les coûts financiers exorbitants des opérations onusiennes, essentiellement supportées par les seuls pays occidentaux, donnent du poids à la création d'une force africaine d'intervention rapide.

L'idée fait son chemin depuis l'accord en mai dernier des Américains, des Anglais et des Français sur une proposition commune soumise à l'OUA et à un certain nombre de pays africains. Le mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits de l'OUA étudie cette proposition qu'il considère aussi comme une occasion pour se rendre lui-même plus opérationnel. Les partisans de cette force y voient la chance pour l'Afrique d'acquérir une capacité d'intervention en cas de troubles graves sur le continent mais aussi de jouer un rôle international dans le maintien de la paix sous l'égide des Nations unies. Parmi les premières difficultés qui vont se poser, il faut noter la future composition de cette force. Sera-t-elle ouverte à tous les pays africains y compris, par exemple, le Nigeria et le Soudan pour le moment peu appréciés en Occident et de quelque régimes africains ? La Libye sous un régime de sanctions des Nations unies sera-t-elle acceptée ? Afin de faire face à ce genre de problèmes un certain nombre de leaders politiques semblent privilégier une approche régionale pour l'établissement de cette force. Outre son pragmatisme, cette attitude permet aussi d'éviter la promiscuité de troupes nationales ayant une éducation politique et un professionnalisme très divergents. Un autre problème se pose aussi : quelle sera, dans le soutien logistique, la place des autres pays occidentaux y compris les pays scandinaves, Norvège et Suède en particulier, qui ont une grande expérience de maintien de la paix au titre du chapitre six de la charte des Nations unies ? Qui formera les troupes africaines, sur quels équipements et pour quelle doctrine de maintien de la paix et d'assistance humanitaire ? Dans quelle école de guerre européenne, américaine ou d'Afrique auront lieu les exercices théoriques et pratiques ? Il est permis de penser qu'entre états-majors du Nord, ces questions sont loin d'être réglées, même si, d'ores et déjà, on apprécie ces nouvelles missions militaires au moment où les effectifs des armées et leurs tâches se réduisent en Amérique et en Europe. Côté africain, les problèmes sont bien plus pratiques et portent sur la logistique : qui aura quoi et de la part de qui ? Quels pays abriteront la ou les futures écoles de guerre pour les enseignements et les exercices ? Que pensera l'opinion publique des États africains concernés, désormais libérée et mieux informée, de l'envoi de ses soldats dans des régions où il n'y a ni responsabilité historique ni rôle global pour leur pays mais bien au contraire

des risques de pertes de vies humaines ? Les pronunciamientos n'étant plus de mode, on peut penser que certaines armées africaines, dont les missions historiques étaient de sauver le pays par des coups d'État, sont aujourd'hui désireuses de mieux se former, et donc favorables à l'établissement d'une force africaine d'intervention rapide. Cette nouvelle vocation ne peut que consolider le moral des états-majors africains. Pour des raisons évidentes – stabilité politique – les pouvoirs politiques civils soutiennent eux aussi cette force inter-africaine. Cependant, pour le moment, les responsables de la région des Grands Lacs n'ont pas encore pris de position officielle commune relative à la force africaine d'intervention rapide. Cette attitude est très caractéristique de leur approche diplomatique marquée par la prudence, le calme, voire le secret. Leurs troupes, l'artillerie en particulier, sont parmi les plus opérationnelles du continent et les dons militaires en équipements et matériels divers ne manquent pas. De plus, pourquoi soutenir publiquement ce qui se pratique déjà sur le terrain.

★

★ ★

Dans les années 1960, les leaders politiques s'imposaient par les discours forts voire militants et qui font rêver. Aujourd'hui, la région des Grands Lacs, comme le reste de l'Afrique, est pragmatique et même désabusée. Les présidents africains qui réussissent le mieux sont ceux qui favorisent l'efficacité au détriment du verbe et de la parade. En Afrique centrale, ils cherchent à promouvoir une approche politique qui n'est pas sans poser des dilemmes à leurs peuples et aussi à la communauté internationale. Non sans raison, ils veulent une pause dans le jeu politique pour renforcer la stabilité et la sécurité. De fait, et au vu du passé sanglant de la région, faut-il privilégier la sécurité et la stabilité ou continuer à promouvoir, à pas forcés, la démocratisation comme fondement d'une stabilité et d'une sécurité durables ? Mais quelle démocratie : avec plusieurs, un ou pas de parti politique du tout ? Par ailleurs, la démocratie, sans une transition préparatoire, ne risque-t-elle pas d'engendrer de nouvelles violences ? Enfin, comment soutenir à la fois la démocratisation et la sécurité comme éléments d'une même politique ? Ne faudrait-il pas négocier des conditionalités réciproques entre pays africains et communauté internationale pour éviter les erreurs des années 1960 quand les dirigeants ont trop exploité la spécificité africaine pour rejeter la démocratie et imposer des régimes de clientèles et de dictatures ? La communauté internationale avait alors suivi ce cheminement dont on connaît à présent les conséquences économiques, sociales et politiques désastreuses. Aujourd'hui, à la veille de l'an 2000, la guerre froide est finie et

les peuples, en Afrique comme ailleurs, veulent être plus associés, dans la sécurité et la stabilité, à la gestion de leurs affaires. C'est une donnée difficile à contourner et l'Afrique n'a pas encore domestiqué toutes les conséquences de la guerre froide.

août 1997

Ahmedou Ould-Abdallah
Coalition mondiale pour l'Afrique