

La diplomatie parallèle ou la politique de la non-indifférence : le cas du Burundi

EN mai 1997, l'annonce de la signature d'un accord de cessez-le-feu entre le gouvernement de Pierre Buyoya et Léonard Nyangoma, chef des rebelles hutu du Burundi, a mis la diplomatie parallèle sous les feux de la rampe. Le scoop ne portait pas seulement sur la signature de l'accord lui-même, mais aussi sur le rôle joué par un acteur privé dans les négociations secrètes, la communauté de Sant'Egidio, un groupe catholique basé à Rome, déjà impliquée par le passé dans le processus de paix au Mozambique (1).

La diplomatie est-elle entrée dans un nouvel âge ? Nulle part plus que dans les Grands Lacs, on n'a vu pareils variété et volume d'activités orientées vers la gestion et la résolution des différents conflits, ni une plus grande diversité d'acteurs officiels et privés de la diplomatie. Indiquant une volonté d'explorer de nouvelles voies de régulation des conflits internes, le développement de ces activités innovatrices suggère l'incapacité de la diplomatie traditionnelle à y mettre fin seule. L'élargissement du champ diplomatique à des acteurs privés et partant, sa décentralisation, traduit aussi l'émergence d'une diplomatie « parallèle », citoyenne, signe que le système international d'aujourd'hui est bien plus qu'un système d'États.

En termes de droit international, la crise régionale des Grands Lacs est en effet un « monstre juridique » qui apparaît singulièrement rebelle à toute codification dans le système westphalien. Les projets des différents acteurs s'imbriquent les uns dans les autres comme un jeu de dominos, créant des coalitions hétéroclites. D'un côté, le gouvernement rwandais a fait alliance avec des membres de la diaspora tutsi rwandophone « dénationalisés » par le Zaïre,

(1) Voir A. Riccardi, *Sant'Egidio, Rome et le monde*, Paris, Beauchesne, 1996.

financée par des compagnies minières américaines, canadiennes et sud-africaines, et appuyée militairement par des troupes angolaises, érythréennes et ougandaises. Face à eux, une coalition formée des ex-FAR et *Interahamwe*, déguisés en réfugiés, nourris et logés par une communauté humanitaire internationale compatissante et armés par des compagnies privées britanniques et sud-africaines, et de l'armée zaïroise, aidée par des mercenaires serbes, croates, français et belges. A l'issue des combats, la guérilla hutu burundaise, hébergée un temps par le Zaïre de Mobutu, s'est vue obligée de déménager ses bases du Zaïre vers la Tanzanie. Cette courte description suffit à montrer que les acteurs régionaux font peu de cas des frontières et du principe de non-ingérence dans les affaires internes des États.

Orphelines du système de police et de références manichéen de la guerre froide, les grandes puissances ont du mal à percevoir le lien entre ces conflits et leur intérêt national et à identifier leur responsabilité d'intervention. Dans le même temps, la réapparition de la mort, de la souffrance, du génocide sur les écrans de télévision rendent leur passivité impossible à justifier devant leurs opinions publiques. Faute d'engagement de leur part, la responsabilité de la réponse internationale à ces crises a d'abord été assumée *de facto* par les organisations humanitaires privées. Or, très vite, le coût des opérations et la dénonciation de l'instrumentalisation de l'aide humanitaire par les parties en conflit ont amené les élites politiques internationales et les bailleurs de fonds à chercher, par une intervention politique précoce, à prévenir l'escalade de la violence. Dès 1992, dans *l'Agenda pour la paix*, Boutros Boutros-Ghali avait défini la prévention comme nouvel axe de la politique internationale, tout en soulignant dans un addendum que les Nations unies n'avaient ni le mandat ni les capacités d'intervenir dans des situations de guerre civile.

Depuis, le champ de la prévention et de la résolution des conflits est devenu sujet d'étude et d'expérimentation. A l'origine, les techniques de médiation et résolution des conflits ont été développées aux États-Unis dans les années 1980, d'abord dans le domaine des conflits sociaux, puis dans les domaines juridiques (2) et de l'environnement. Ensuite, les universités se sont intéressées à ces nouveaux concepts (3) et des consultants sont partis vendre leur expertise dans le monde et particulièrement en Afrique du Sud. S'appropriant et réinventant la technique, les Sud-Africains ont été les meilleurs agents de publicité de ce nouveau champ d'action. Grâce à l'intérêt de certains États, notamment des États-

(2) Cette technique, dans le domaine juridique, s'appelle « Alternative Dispute Resolution ».

(3) Financé par la Hewlett Foundation, le Harvard Negotiation Program a été le pionnier de ce type de programme.

Unis et des pays scandinaves, et de plusieurs grandes fondations américaines, les champs de la prévention et de la résolution des conflits ont fusionné. Des ONG sont nées, proposant de nouvelles compétences et des projets créatifs, et d'autres ONG – humanitaires, de défense des droits de l'homme, d'assistance à la démocratisation, ou des groupes religieux – ont reformulé en partie leur mandat pour mieux intégrer les dynamiques des conflits à leur approche.

Cette pratique multipolaire et privée de la diplomatie a sans aucun doute eu ses heures de gloire au Burundi. En termes comparatifs, ce petit pays a attiré depuis 1994 un volume d'activités et d'acteurs internationaux spécifiquement orientés vers la résolution du conflit, disproportionné par rapport à son intérêt stratégique relatif. Dans un mélange de culpabilité vis-à-vis du génocide rwandais, de réelle indignation face à l'ampleur et à la cruauté des massacres et de simplification de l'histoire, la communauté internationale a en effet été prise de l'obsession qu'un projet de génocide était sur le point d'aboutir au Burundi. Il est probable qu'au-delà du besoin de prouver que le discours du « plus jamais ça » était toujours valide, l'irréductibilité de la crise burundaise à des concepts confortables et connus a également poussé différents acteurs à en faire un laboratoire d'expériences pour ces nouvelles approches. La volonté affichée des Burundais de continuer à faire semblant de parler de paix avec la communauté internationale a pu donner l'illusion qu'une conciliation était possible. Par opposition, l'étanchéité des gouvernements du Rwanda et du Congo-Zaïre à toute pression internationale a limité les initiatives de diplomatie parallèle dans ces deux pays.

De fait, les ONG se sont retrouvées parfois dans des rôles quasi gouvernementaux. Elles s'assoient comme partenaires à la table de négociation, facilitent le dialogue, ont accès à des ressources importantes et aux médias internationaux. Dans l'ensemble, il est certain que leurs avantages comparatifs ont diversifié et enrichi la capacité du système international à gérer les conflits des Grands Lacs. Mais jouer au diplomate quand on est un acteur non étatique pose aussi de nombreux dilemmes. L'efficacité de la diplomatie parallèle doit-elle être mesurée aux standards de la diplomatie officielle ? Le dédoublement des niveaux de la diplomatie ne suppose pas le caractère monolithique, homogène de chaque bloc, ni l'exclusion de l'un par l'autre. Au contraire, une bonne douzaine d'envoyés spéciaux officiels et de médiateurs privés coexistent dans les Grands Lacs. Leurs initiatives sont-elles complémentaires de la diplomatie officielle ou contradictoires ? Le rôle quasi étatique de ces acteurs privés signifie-t-il que la responsabilité internationale de protection des populations victimes peut être privatisée ?

Les crises des Grands Lacs ont donné lieu à toutes sortes de

médiations officielles, provenant entre autres des Nations unies, de l'OUA, de l'Union européenne, du groupe d'Arusha (4) et des États-Unis. Bien que la volonté de coordination fasse officiellement partie du discours des envoyés spéciaux, leur seul nombre reflète la diversité de leurs agendas et motivations et tend à remettre en question le postulat officiel selon lequel la communauté internationale veut la paix ou tout du moins la même paix pour la région. Pour les organisations privées et les églises, lancer leurs propres initiatives de réconciliation et dialogue est une manière de compenser l'égoïsme des États et de rendre priorité aux intérêts des populations. Par définition, le mandat des envoyés spéciaux est en effet de représenter les intérêts des institutions qui leur délèguent des pouvoirs. Considérant les différentes relations de clientélisme entre les pays de la région et les grandes puissances, la guerre d'influence entre la France et les États-Unis et les intérêts géopolitiques et économiques des pays de la région, les médiateurs officiels ont tous tour à tour été suspectés de partialité. Se limitant à de courtes visites aux élites politiques dans chaque pays, leur travail n'a pas été secondé par des médiateurs sur le terrain travaillant patiemment à construire une confiance mutuelle entre les groupes antagonistes. Différentes tentatives d'imposer des solutions externes, de les précipiter sans considération des logiques politiques et de montrer une efficacité basée sur des résultats symboliques et non sur un réel processus ont abouti à des échecs, détruisant petit à petit la foi des populations locales en la communauté internationale.

En étendant le champ de la diplomatie parallèle à une grande variété d'activités explicitement dirigées vers la résolution des conflits, les organisations privées ont voulu réintroduire la dimension temps et la dimension psychologique dans les processus de médiation. Elles ont mis en place des projets de médiation et de dialogue sur le terrain visant toutes les catégories de la population, dans les villes et dans les zones rurales. Après le drame du Rwanda, leur intervention a aussi correspondu au désir de surveiller l'évolution des projets de génocide dans la région et particulièrement au Burundi, et grâce à leurs contacts avec la population locale, d'être les yeux et les oreilles de la communauté internationale. Parmi les différents programmes, on peut citer les campagnes sur la « culture de la paix », le rôle du parlement, le soutien aux ONG locales et aux groupes de dialogue de jeunes Hutu et Tutsi, ou encore les ateliers de réconciliation sur les collines. Un volet remarquable de la contribution des ONG est d'exposer les hommes politiques à l'expérience de résolution du conflit en Afrique du Sud

(4) Groupe des États de la région des Grands Lacs.

par l'intermédiaire de voyages ou de séminaires de formation. S'inspirant des mêmes techniques, d'autres projets tentent de transformer des attitudes antagonistes en attitudes coopératives en faisant travailler des Hutu et des Tutsi sur des projets communs et en construisant des « terrains d'entente ». En 1995, Search for Common Ground, une ONG américaine, a monté un studio radio à Bujumbura, dans le double objectif de fournir à la population une information indépendante de la radiotélévision nationale et de former ensemble une équipe de journalistes hutu et tutsi. En même temps, Search for Common Ground a soutenu le processus de médiation lent et méthodique d'un parlementaire sud-africain et a ouvert un centre de soutien aux initiatives des femmes burundaises pour la paix. Par leur concentration sur la société civile et leur proximité avec la population locale, les ONG apportent une plus-value unique à la réponse internationale, qui n'est pas un substitut à la fonction diplomatique des États.

Certains acteurs privés ont parfois réussi à amorcer des processus politiques de négociation parallèle au niveau même des chefs d'État. En effet, la décentralisation et le dédoublement des niveaux de négociation « dépolitisent » les intervenants externes et leur donnent un avantage comparatif en termes d'accès aux parties en conflit. Sur la base de ses bons offices, le président Jimmy Carter, avec l'aide du président Amadou Toumani Touré, a réussi une première en réunissant les chefs d'État des pays en conflit avec ceux des pays avoisinants. Coprésidés avec Julius K. Nyerere, les sommets du Caire et de Tunis (5) ont inauguré une dynamique politique régionale, donnant naissance au groupe d'Arusha, mais ont également poussé la communauté internationale à reconnaître le caractère régional du conflit. Pourtant, le renversement du gouvernement de coalition par le coup d'État du major Buyoya au Burundi en juillet 1996 a conduit le processus de médiation mené par Nyerere à une impasse. Choisisant d'engager des contacts avec d'une part un nouveau régime, affecté par les sanctions décidées par le groupe d'Arusha et d'autre part avec Léonard Nyangoma, chef des forces de la rébellion hutu, jusque-là exclu de la médiation de Nyerere, la communauté de Sant'Egidio a sauvé le processus de paix en fournissant une réelle alternative aux parties en guerre et à la communauté internationale impuissante. C'est ce même processus qui a conduit à la signature d'un accord, rendu public en mai 1997, incluant entre autres la suspension des hostilités, la restauration de l'ordre constitutionnel et l'engagement de négociations multipartites.

A la différence d'anciens présidents, qui agissent selon la logi-

(5) Sommet du Caire (novembre 1995) et sommet de Tunis (mars 1996).

que du monde politique, les acteurs privés ont des visions du monde et des motivations variées. La communauté de Sant'Egidio par exemple fonde son engagement international sur une recherche religieuse de ce qui unit les hommes. Sa philosophie de la paix est d'aider à la transposition d'un conflit armé en un conflit politique et à la renaissance du guerrier en homme politique par la création d'une relation de confiance. Pour Synergies Africa, une ONG africaine basée à Genève, l'objectif est encore différent : son action vise à renforcer les capacités africaines en matière de prévention et de résolution des conflits sur le continent.

Sur le terrain ou dans les capitales, les acteurs de la diplomatie parallèle ont eu une grande autonomie et une influence directe ou indirecte sur la gestion des différents conflits des Grands Lacs. Dans l'ensemble, leur nombre, leur engagement et leur compétence leur ont donné une fonction « cognitive » dans la structuration des projets gouvernementaux. A Washington, par exemple, l'échange d'information et d'analyses entre le Département d'État et les ONG a été institutionnalisé dans le cadre d'un forum politique. Alarmés par les violations massives de droits de l'homme et la dégradation générale de la sécurité dans la région, certains membres du forum ont sans relâche poussé les États-Unis à jouer un rôle plus actif dans cette région, en proposant par exemple la nomination d'un envoyé spécial pour la région.

Dans plusieurs cas, la diplomatie parallèle dans les Grands Lacs a accompagné des médiations officielles et prouvé qu'elle pouvait être complémentaire de la diplomatie des États. Certains représentants d'organisations interétatiques, et particulièrement des Nations unies, ont compris qu'ils pouvaient tirer profit de la créativité, de la flexibilité et des compétences des ONG et ont encouragé la création de partenariats et synergies de forces inédits entre le public et le privé. Pour éviter les lourdeurs bureaucratiques des Nations unies, l'envoyé spécial du secrétaire général au Burundi, Ahmedou Ould-Abdallah, a canalisé une bonne partie de l'activité de médiation des ONG et distribué le travail diplomatique en fonction de sa propre stratégie. Lors de la négociation de la convention de gouvernement, l'intervention d'une partie extérieure a pu donner une certaine visibilité à des individus ou à des groupes politiques et, partant, participer à un système de sanction ou récompense des uns et des autres. L'intervention d'une délégation internationale de parlementaires a par exemple aidé à résoudre la crise autour de la nomination du président de l'Assemblée nationale burundaise. Pendant les deux années de son mandat, de 1993 à 1995, Ahmedou Ould-Abdallah a véritablement mis en pratique une méthode empirique de coopération et de sous-traitance entre public et privé. Mohamed Sahnoun, l'envoyé spécial de l'OUA et des Nations unies pour la région, y a aussi eu recours en deman-

dant à plusieurs reprises à Synergies Africa et à d'autres ONG d'organiser des consultations de stratégies avec tous les médiateurs et envoyés spéciaux dans la région et des plateformes de dialogue politique avec des leaders de la société civile congolaise avant et après l'arrivée au pouvoir de Kabila.

L'idée que la diplomatie parallèle et les techniques de résolution des conflits peuvent aider à prévenir efficacement, discrètement et économiquement l'escalade des conflits et les tragédies humanitaires a aussi séduit les bailleurs de fonds. A l'avant-garde de cette nouvelle pratique, certaines grandes fondations américaines (6) ont orienté leurs recherches sur la paix vers ce nouveau domaine. Bien que le budget alloué à ces initiatives reste beaucoup moins important que celui donné aux organisations humanitaires, l'USAID (U.S. Agency for International Development) et l'Union européenne financent nombre de projets de médiation et de résolution de conflit dans les Grands Lacs. Les gouvernements scandinaves, hollandais, japonais et allemands sont aussi parmi les gros contributeurs de ces programmes. A cet égard, il est intéressant de noter que les ONG ne sont pas systématiquement financées par leurs gouvernements nationaux, ce qui donne l'occasion à certains États d'émerger comme nouveaux acteurs non traditionnels dans la diplomatie internationale. Le processus de médiation de Sant'Egidio a été financé par exemple en partie par une fondation américaine et, comme dans le cas du processus d'Oslo de négociations israélo-palestiniennes, par le gouvernement norvégien.

Toutefois, cet engouement à la fois de la société civile transnationale et des acteurs officiels de la diplomatie pour ces approches novatrices tend à masquer les contradictions et les hésitations de la réponse internationale à la crise des Grands Lacs. Malgré le souci des acteurs privés de compenser les erreurs de la diplomatie officielle, la prolifération de leurs initiatives n'a de fait pas réglé le problème de la cacophonie des messages et de la divergence des stratégies. Si l'on prend le cas du Burundi, au moins jusqu'au coup d'État, la multitude des définitions du problème et des diagnostics a contribué à la fragmentation et au manque de cohérence de la réponse internationale. Cherchant à faire prévaloir l'analyse qui fera autorité, les acteurs privés ont été de tous les débats, insistant tour à tour sur des causes différentes, le problème du développement économique, l'absence d'un système démocratique, les violations de droits de l'homme ou le problème des réfugiés, identifiant plusieurs aspects de la réalité, sans jamais parvenir à la saisir dans toutes ses dimensions. Sautant sur chaque nouvelle idée qui

(6) Carnegie Corporation, Council on Foreign Relations, US Institute of Peace, Winston Foundation entre autres.

semblait convaincante, les bailleurs de fonds ont eu tendance à donner des ressources pour des projets visant chacun un angle différent du problème. Dominant le débat, les problèmes humanitaires et de droits de l'homme ont conduit la communauté internationale à se concentrer sur le court terme. Dans ce cadre, soutenir les initiatives de médiation et les projets de résolution des conflits traduisait un manque de vision des solutions, reflétant plutôt le désir confus de faire quelque chose, et la croyance que tous les efforts mis bout à bout arriveraient bien, globalement, à faire baisser le niveau de violence.

Après l'assassinat de Melchior Ndadaye en octobre 1993 et l'échec du processus électoral au Burundi, les acteurs internationaux ont été pris de court et, par conservatisme, ont diagnostiqué la situation comme étant un problème de partage de pouvoir et ont tenté de sauver les restes de démocratie et de l'État en soutenant les modérés par opposition aux « extrémistes », « assaillants » hutu d'un côté et milices armées tutsi de l'autre. Du début de l'année 1996 jusqu'au coup d'État, cette position a été renforcée par les courtes visites officielles de représentants des États-Unis, de l'Union européenne et des Nations unies. Mais dans le courant de l'année 1995, comme les assaillants gagnaient en poids militaire, un diagnostic concurrent a circulé parmi les médiateurs. De plus en plus, il apparaissait à certains que la marginalisation des « terroristes » était insensée et qu'il devenait urgent de les inclure dans des négociations multipartites. Alors que l'effort officiel se battait pour sauver le gouvernement dont les éléments se radicalisant les uns après les autres le vidaient substantiellement de son pouvoir, certaines médiations parallèles prônaient l'inclusion de Nyangoma, basé au Zaïre, dans les négociations. Depuis 1993, la diplomatie a été « pyromane » (7) ; son dédoublement a contribué à la légitimation de certains interlocuteurs au détriment d'autres, en allant souvent à contresens des efforts officiels. Ce n'est qu'après le coup d'État que, constatant alors l'échec de leur tactique de démocratisation, la majorité des acteurs officiels s'est ralliée discrètement au processus de négociation secrète entre Nyangoma et le nouveau gouvernement de Buyoya amorcé par Sant'Egidio.

Il est aisé de comprendre que les Burundais ont pu tirer profit de cette confusion et que chaque acteur a joué avec les différents interlocuteurs pour en tirer un maximum de légitimité. Exclu de la médiation Nyerere, Nyangoma a pu construire une image d'interlocuteur crédible et incontournable en se servant du processus de Rome. Clamant son profond attachement à la démocratie,

(7) Voir A. Ould-Abdallah, *La diplomatie pyromane*, Paris, Calmann-Lévy, 1996.

le Frodebu (Front pour la démocratie au Burundi) s'est attiré l'oreille et les grâces de certaines organisations internationales de parlementaires et de ceux qui cherchaient à sauver les restes du processus électoral. Dans l'autre camp, jouant sur la culpabilité occidentale vis-à-vis du génocide rwandais, l'Uprona (Union, Progrès, Nation) et certains militaires cherchaient à s'attirer des sympathies, en dénonçant la thèse d'un complot des Hutu visant à exterminer tous les Tutsi. Au final, il semble que toutes les tendances politiques burundaises aient trouvé un allié temporaire dans les intervenants extérieurs, qui sont de fait devenus partie du problème. La découverte de l'accès aux médias et à l'opinion publique internationale, par l'intermédiaire de leurs interlocuteurs internationaux variés, a contribué à obséder les Burundais de leur propre influence et à tenter systématiquement de gagner ces mêmes interlocuteurs à leurs idéologies en exploitant leur image de victime. Inversement les Burundais, instrumentalisant les différences de projets entre les divers acteurs internationaux, ont réussi à accentuer les divisions entre ceux-ci. La discussion autour de la proposition du Secrétaire général d'envoi d'une force multinationale a jeté une lumière sans indulgence sur les différents intérêts et positions internationales et mis le secrétaire général lui-même, qui a fait du Burundi un test pour son leadership, dans une position difficile au Conseil de sécurité.

La multiplicité des analyses et des stratégies au Burundi a eu pour effet dans une certaine mesure de brouiller les rôles entre acteurs privés et acteurs étatiques de la diplomatie. Pour arrêter l'escalade du conflit, il faut agir sur les causes profondes du recours à la violence par les deux camps. Impressionnés par l'exemple de réconciliation en Afrique du Sud, les hommes politiques burundais se sont certes rapprochés pendant leur voyage, mais une fois rentrés chez eux, ils se sont retrouvés seuls, sans soutien, face à un environnement où la paranoïa aiguë des deux communautés ne leur laissait comme alternative que l'élimination de leur adversaire. Or briser le cercle vicieux de la peur nécessite la création d'une police, d'un système judiciaire effectif, d'un tribunal international, et la réforme de l'armée, et représente un engagement long et coûteux qui dépasse la capacité des acteurs privés. En l'absence d'institutions et d'autorités crédibles, les hommes politiques peuvent continuer en toute impunité leur double activité de représentants officiels et de meurtriers. La punition ou l'interdiction de la violence n'est possible que lorsque les parties se sentent potentiellement menacées par une puissance coercitive. A ce titre, la diplomatie parallèle ne peut guère être un substitut des États quand il s'agit d'obtenir des concessions des parties en conflit. Elle ne peut qu'aider à l'amorce d'une négociation ou faciliter un processus politique. Le président Carter a usé de ses bons offices pour réunir

les présidents au Caire et à Tunis mais aucun des engagements n'a été respecté par les parties signataires des déclarations. Quel moyen a-t-il de les faire respecter seul ? L'accord facilité par la communauté de Sant'Egidio sera-t-il pris au sérieux par les parties au conflit s'il n'y a pas un sérieux engagement de la part des puissances internationales de faire respecter un cessez-le-feu ? L'indépendance politique des acteurs de la diplomatie parallèle est à la fois leur force et leur talon d'Achille.

Dans ce contexte, faire des acteurs privés les agents *de facto* de la réponse internationale présente un grand danger de dilution de la responsabilité d'intervention des États. A l'opposé des organisations interétatiques, la source de légitimité des acteurs privés n'est ni le droit international, ni un mandat officiel donné par les gouvernements et les peuples. En théorie, ils opèrent dans un flou juridique total et ne répondent qu'à leurs bailleurs de fonds. Par conséquent, on peut faire l'hypothèse que l'explosion de ces activités de prévention et de résolution des conflits n'est pas seulement la manifestation d'une diplomatie citoyenne mais sert aussi l'intérêt des États, qui trouvent moins coûteux de privatiser leurs responsabilités d'intervention. La complexité des enjeux les a conduits à brader ou à sous-traiter la fonction diplomatique sans pour autant prendre de risques visibles devant leurs opinions publiques, en envoyant par exemple une force de maintien de la paix.

La crise des Grands Lacs a mis en évidence le glissement du « marché » humanitaire vers un « marché » de la médiation, résolution et prévention des conflits. Par souci de survie institutionnelle, un bon nombre d'organisations veulent à tout prix être à l'avant-garde des nouvelles techniques dans les Grands Lacs et recevoir ainsi l'attention des bailleurs de fonds. Pourtant, il semble que le passage des acteurs privés d'un mode d'action à un autre ne changent pas fondamentalement les modalités et les effets de la réponse internationale. On passe simplement d'un cautère sur une jambe de bois à un autre, de l'activisme humanitaire à un autre, plus politique. Héritiers de l'humanitaire « sans frontériste », les agents de la diplomatie parallèle sont en effet, en grande partie, les inventeurs et les acteurs d'une nouvelle définition de l'ingérence des pays du Nord dans les pays du Sud. Il s'agit toujours d'acteurs de la société civile occidentale traversant les frontières, non plus pour porter secours aux hommes mais cette fois pour leur apprendre à faire la paix et atteindre des consensus à l'occidentale. Si, comme l'explique Ghassan Salamé dans *Appels d'Empire* (8), les « *French doctors* » ont été les porte-flambeau involontaires d'un nationalisme célébrant la grandeur de la générosité française vis-à-vis du Sud,

(8) Ghassan Salamé, *Appels d'Empire*, Paris, Fayard, 1996, ch. 4.

le champ de la résolution des conflits a été jusqu'ici dominé par l'influence anglo-saxonne et marquée par la rationalité des systèmes démocratiques. Ses concepts opératoires, son lexique s'inspirent essentiellement de théories développées par les Américains. Toutes ces méthodes visant à résoudre les conflits par le dialogue et la médiation partent du postulat qu'il est légitime de faire entrer les acteurs d'une violence perçue comme obscène et primaire dans un processus aboutissant à un consensus. En réalité, le maintien du processus de médiation fait seulement figure de sécurité pour l'ordre international. Il entretient l'image de l'illusion d'une relation et d'une gestion idéales des conflits. Aucun des protagonistes au Burundi ne semble vouloir mettre fin à la recherche d'un accord ; c'est confortable car cela ne fâche personne mais n'aboutit pas non plus nécessairement à de réels compromis sur les intérêts fondamentaux des parties. Ce culte du consensus, cet activisme forcené évitent de regarder en face la violence des contradictions d'intérêts qui s'expriment dans les conflits des Grands Lacs.

Il évite aussi de voir qu'une multitude de projets désordonnés ne peut faire office de politique, ni remplacer des objectifs cohérents et de long terme. Il n'est en aucun cas une réponse au problème de la guerre, ni ne nous dispense de réfléchir à un code de responsabilité et de conduite international. Une des leçons des Grands Lacs est qu'en face de la volonté forte des acteurs à poursuivre leurs stratégies de guerre, comme c'est le cas des Burundais, Rwandais et Congolais, une communauté internationale divisée, cherchant des antidotes rapides à la violence, ne peut apporter de réponse, même si elle est relativement mobilisée. Certes, tous les projets diversifient et enrichissent les relations avec les populations victimes des conflits, créant le sentiment qu'il existe un intérêt à leur égard, mais ils leur donnent aussi de faux espoirs et leur cache que leur souffrance est en compétition avec d'autres plus importantes et mesurée à l'aune de projets étrangers.

Fabienne Hara

Center for preventive action, Council on foreign relations, New York

BIBLIOGRAPHIE

- Autrement*, « Tout négociateur », Collections Mutations, n° 163, Paris, avril 1996.
- BERCOVITCH (J.), LANGLEY (J.), « The Nature of Dispute and the Effectiveness of International Mediation », *Journal of Conflict Resolution*, n° 37, 1993, pp. 670-691.
- CARMENT (D.), « The Ethnic Dimension in World Politics : Theory, Policy and Early Warning », *Third World Quarterly*, vol. 15, n° 4, 1994, pp. 551-582.
- CHAYES (A.), HANDLER CHAYES (A.), « Preventing Conflicts in the Post-Communist World », *Brookings Occasional Papers*, Washington DC, 1996.
- LUND (M.), RUBIN BARNETT (R.), HARA (F.), « Learning from Burundi Failed Democratic Transition, 1993-1996 : Did International Initiatives Match the Problem ? », in RUBIN BARNETT (R.), ed, *Cases and Strategies for Preventive Action*, New York, Twentieth Century Fund, à paraître en 1998.
- LUND (M. S.), *Preventing Violent Conflicts : A Strategy for Preventive Diplomacy*, USIP, Washington DC, 1996.
- MIALL (H.), *The Peacemakers : Peaceful Settlement of Disputes since 1945*, New York, St Martin's Press, 1992.
- OULD ABDALLAH (A.), *La diplomatie pyromane, Entretiens avec Stephen Smith*, Paris, Calmann-Lévy, 1996.
- PECK (C.), « An integrative Model for Understanding and Managing Conflict », *Interdisciplinary Peace Research*, vol. 1, n° 1, mai 1989, pp. 7-36.
- RUPENSIGHE (K.) et KURODA (M.), eds, *Early Warning and Conflict Resolution*, MacMillan Press, Londres, 1992.
- SALAME (J. Ghassan), *Appels d'Empire*, Paris, Fayard, 1996.
- STEDMAN (S.), « Alchemy for a New World Order : Overselling Preventive Diplomacy », *Foreign Affairs*, vol. 73, n° 3, mai-juin 1995, pp. 14-20.

PROJETS ORIENTÉS VERS LA GESTION DU CONFLIT AU BURUNDI

Organisation	Type d'organisation	Projet
Accord	ONG sud-africaine	Séminaire pour Burundais en Afrique du Sud
African Development Foundation	Agence gouvernementale américaine	Assistance aux ONG
African Dialogue Center for Prevention, Management and Resolution of Conflicts	ONG basée à Arusha, Tanzanie	Soutien à la médiation de Julius Nyerere
African-American Institute	ONG basée à New York	Conférence sur le rôle de l'armée à Bujumbura ; coorganisateur du Burundi Policy Forum
Africare	ONG basée à Washington	Séminaire de formation des ONG locales
Amnesty International	ONG internationale basée à Londres	Enquête sur les violations de droits de l'homme et les flux d'armes dans la région
Carter Center	ONG basée à Atlanta, États-Unis	Organisation de sommets des chefs d'État de la région au Caire et à Tunis
Catholic Relief Services	Agence humanitaire de l'US Catholic Bishops Conference, États-Unis	Aide humanitaire ; projet de réconciliation avec des évêques burundais
Center for Preventive Action, Council on Foreign Relations	ONG basée à New York	Coorganisateur du Burundi Policy Forum
Centre canadien d'études et de coopération internationale	ONG basée à Montréal, Canada	Assistance à la démocratisation
Communauté de Sant' Egidio	Communauté catholique basée à Rome	Médiation
Human Rights Watch	ONG basée à New York	Enquête sur les violations de droits de l'homme et les flux d'armes dans la région
International Alert	ONG basée à Londres	Formation aux techniques de la résolution des conflits ; médiation ; échanges avec des vétérans du processus de paix sud-africain ; groupe de soutien au représentant spécial du SG ; soutien au Comité des apôtre de la paix (CAP)
International Center for conflict Resolution	ONG basée au Cap, Afrique du Sud	Médiation

International Commission of Inquiry	Commission nommée par les Nations unies	Enquête sur l'assassinat du président Ndaye et les massacres qui ont suivi
Comité international de la Croix-Rouge	ONG basée à Genève	Aide humanitaire ; campagnes d'information sur le droit international humanitaire
International Crisis Group	ONG basée à Londres (maintenant Bruxelles)	Lobbying en faveur d'une intervention militaire
Mennonite Central Committee	Groupe protestant basé en Pennsylvanie, États-Unis	Projet de réconciliation dans les campagnes
National Democratic Institute for International Affairs	Institut basé à Washington, financé par le Parti démocrate américain	Assistance au processus électoral et au débat national, observation d'élection ; campagnes d'information sur la démocratie
Commission internationale d'enquête sur les violations de droits de l'homme au Burundi depuis le 21 octobre 1993	Coalition : Human Rights Watch, FIDH, NCOS, LDGL, CNCD, OMCT	Enquête sur l'assassinat du président et les massacres qui ont suivi
Bureau du représentant spécial du secrétaire général des Nations unies	Organisation internationale	Diplomatie préventive, coordination générale des efforts
Organisation de l'unité africaine	Organisation régionale basée à Addis Abeba, Éthiopie	Mission d'observation militaire
Parliamentarians for Global Action	ONG internationale basée à New York	Collaboration avec des parlementaires burundais ; soutien au Parlement et au processus démocratique
Radio Agatashya/ Fondation Hirondelle	ONG basée à Lausanne, Suisse	Émissions radio sur la réconciliation
Radio Umwizero	Union européenne, organisation régionale basée à Bruxelles	Émissions radio sur la réconciliation, à partir de l'est du Zaïre
Refugees International	ONG basée à Washington	Projet de réconciliation sur les collines et de réintégration des personnes déplacées avec l'aide des Abashingantaye ; lobbying pour une intervention militaire dans la région
Reporters sans frontières	ONG basée à Paris, France	Soutien à la liberté de la presse

Search for Common Ground	ONG basée à Washington	Coorganisateur du Burundi Policy Forum ; ouverture de Studio Ijambo, proposant une information objective et la formation de journalistes ; création d'un centre pour les femmes ; soutien à la médiation d'un parlementaire sud-africain
Swedish Agency for International Development Cooperation	Agence gouvernementale, Stockholm, Suède	Formation ; soutien au parlement ; médiation
Synergies Africa	ONG basée à Genève	Consultations régionales avec ONG et chefs d'État ; soutien aux médiations officielles ; initiatives de dialogue
United Methodist Church	Groupe religieux basé à Nairobi, Kenya	Initiatives de dialogue
UNESCO	Agence des Nations unies basée à Paris	Campagne sur la « culture de la paix » ; initiatives de dialogues multipartites
HCNUR	Agence des Nations unies basée à Genève	Campagnes sur les droits de l'homme et des réfugiés ; observation des droits de l'homme ; négociation du rapatriement
Uppsala Institute	Institut basé à Uppsala, Suède	Initiative de dialogue en 1994
US Catholic Conference	Association des évêques américains basée à Washington	Soutien à la Conférence épiscopale du Burundi
World Vision	ONG protestante basée à Washington	Aide humanitaire ; projets de réconciliation avec la Conférence épiscopale du Burundi

Source : Rubin Barnett R., ed, *Cases and Strategies for Preventive Action*, New York, Twentieth Century Fund, à paraître en 1998.

NOTE : La liste ci-dessus est en partie basée sur les présentations des organisations au Burundi Policy Forum à Washington (maintenant le Great Lakes Policy Forum). Elle ne comprend pas les organisations d'aide humanitaire dont les programmes n'incluent pas une dimension explicite de gestion du conflit, le HCR, le UNHCR, le PAM, International Rescue Committee, CARE, Médecins sans frontières, Médecins du monde, Action contre la faim, OXFAM, Christian Aid, Concern, Action Aid, Initiative humanitaire africaine, Danchurchaid, Terres des hommes, FOCSIV, Aide et action, Handicap International, Pharmaciens sans frontières, GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), Équilibre, Croix-Rouge belge, International Medical Corps et l'UNICEF. La liste ne comprend pas les bailleurs de fonds, USAID et ECHO, qui ont financé bon nombre des activités mentionnées ci-dessus. Les organisations de développement, comme le PNUD, la DG VIII de la Commission européenne et la Banque mondiale n'y figurent pas non plus. Cette liste n'inclut pas les organisations de témoignage et de lobbying qui ont organisé des conférences sur le Burundi, publié des bulletins réguliers ou des rapport et recommandations, comme Eurostep (Bruxelles), Concertation chrétienne pour l'Afrique centrale (Bruxelles), etc. Enfin, elle omet aussi la diplomatie gouvernementale, comme la nomination d'envoyés spéciaux et les missions de haut niveau, de même que de délégations du Conseil de sécurité et du secrétaire général des Nations unies. En janvier 1995, le représentant spécial du secrétaire général estimait à 70 le nombre de délégations envoyées au Burundi depuis sa nomination en novembre 1993.