



ALEX DE WAAL

UNE PERSPECTIVE DE PAIX POUR LE SOUDAN EN 2002 ?

LA SITUATION INTERNATIONALE AU LENDEMAIN DU 11 SEPTEMBRE PEUT-ELLE CRÉER DE NOUVELLES BASES POUR UN RÈGLEMENT DU CONFLIT SOUDANAIS, QUI DURE DEPUIS 1983 ? L'INITIATIVE AMÉRICAINE, ANALYSÉE ICI, POURRAIT LE LAISSER ESPÉRER. MAIS ELLE POSSÈDE AUSSI SES POINTS AVEUGLES : LES DIVISIONS INTERNES DE LA CLASSE POLITIQUE AMÉRICAINE, LA FAIBLE DÉTERMINATION DES ACTEURS RÉGIONAUX À S'ENGAGER DANS UNE VÉRITABLE MÉDIATION, LE DOUTE DES BELLIGÉRANTS À CHOISIR LA VOIE D'UNE SOLUTION POLITIQUE. POUR ABOUTIR À UN RÈGLEMENT DURABLE, IL FAUDRA ÉGALEMENT TENIR COMPTE DE L'ENSEMBLE DU CHAMP POLITIQUE SOUDANAIS ET DES ÉVOLUTIONS DES REVENDICATIONS DE TOUS LES ACTEURS, ET INTÉGRER LES ACQUIS, FRAGILES MAIS RÉELS, DES MULTIPLES TENTATIVES DE RÈGLEMENT DU PASSÉ.

En mai 2002, la guerre civile soudanaise entrera dans sa vingtième année. Si les précédents anniversaires avaient été, dans leur grande majorité, empreints de pessimisme tant ce conflit semblait sans fin, une implication active peu habituelle des États-Unis permet cette année un optimisme prudent. Le sénateur Jack Danforth, représentant spécial du président Bush, a obtenu un cessez-le-feu dans la région des monts Nouba, ce qui peut représenter une étape majeure pour la mise en place des conditions d'un accord de paix global. Cet acquis augure-t-il un avenir plus positif, ou représente-t-il simplement une avancée supplémentaire qui s'effritera d'ici peu ?

Un aspect original du conflit soudanais est que les belligérants ont rarement cessé de discuter les uns avec les autres. La liste de toutes les tentatives de médiation est impressionnante, des premiers contacts entre le SPLM¹ et les

1. SPLM est l'acronyme pour Mouvement populaire de libération du Soudan. Sa branche armée est le SPLA, Armée populaire de libération du Soudan. Les acronymes anglais seront conservés dans le texte.



partis nordistes en 1984-1985 aux récentes réunions de l'IGAD² ou à l'initiative conjointe égypto-libyenne et à l'implication nigériane. Pour l'essentiel, ces initiatives de paix n'ont produit au mieux que des percées mineures, suscitant un espoir sans lendemain. Il y a déjà eu dans le passé des cessez-le-feu, et des zones de sécurité ont été définies (même si l'actuel cessez-le-feu dans les monts Nouba prévoit pour la première fois une supervision internationale à un tel niveau). Par deux fois, la paix sembla même toute proche. Ainsi, le Premier ministre Sadeq el-Mahdi devait s'entretenir avec le dirigeant du SPLM, John Garang, le 4 juillet 1989 afin de préparer une conférence constitutionnelle – ce qui était la condition essentielle d'un accord –, mais il fut renversé par le coup d'État du 30 juin 1989. Dans un contexte passablement différent, des délégations du gouvernement soudanais et du SPLM se rencontrèrent à Abuja en juin 1992 et s'accordèrent sur une solution basée sur un partage du pouvoir, mais cet accord ne put être finalisé, car les Nigériens conclurent la réunion trop rapidement et les deux belligérants se replièrent sur leurs récriminations habituelles.

Cet article analyse les tentatives actuelles de paix au Soudan en se concentrant sur l'engagement américain, dans un contexte marqué par des problèmes qui ont rendu ce conflit si extraordinairement insoluble. On l'a vu, la guerre civile soudanaise n'a pas été négligée par les médiateurs. Mais leurs efforts n'ont pas abouti. Le simple fait que ce conflit dure depuis si longtemps le rend plus compliqué et difficile à résoudre. Les revendications se sont multipliées, tandis que les positions des belligérants ont évolué et sont devenues plus complexes, notamment parce que les parties elles-mêmes se sont fragmentées. Cette situation, combinée avec la multiplication des initiatives de paix, dont certaines mal conçues ou mal engagées, a créé l'une des guerres les plus délicates à comprendre et les plus exigeantes en termes de médiation.

L'INITIATIVE AMÉRICAINE

Le sénateur Danforth, qui avait accepté non sans hésitation le poste de représentant spécial du président pour le Soudan, prit ses fonctions le 6 septembre 2001. Sa nomination reflétait un examen approfondi de la politique de Washington à l'égard du Soudan, mais aussi une lutte à couteaux tirés entre différents groupes de pression. Un lobby puissant, doté d'un soutien bipartisan au Congrès, était pour une ligne plus dure contre le gouvernement soudanais. Il représentait une coalition jamais vue jusqu'alors de la droite religieuse (qui considère la guerre au Soudan comme une croisade chrétienne contre l'esclavagisme musulman), du *Black Caucus* du Congrès (très sensible à la question de l'esclavage) et des avocats libéraux des droits de l'homme (extrêmement

inquiets de la répression et des atrocités commises par le pouvoir à Khartoum). Le lobby pro-israélien, sans intervenir publiquement dans le débat, était lui aussi satisfait de ce large front contre un régime qui entretenait des liens avec l'islamisme militant. L'équipe en charge de l'Afrique dans la seconde administration Clinton avait encouragé une telle coalition, adoptant (au moins au niveau rhétorique) des positions qui favorisaient le SPLM et étaient hostiles à Khartoum.

D'un autre côté, l'approche des Républicains, plus traditionnelle et réaliste en matière de politique étrangère, voyait dans la guerre soudanaise un facteur de déstabilisation dans la région et ne se souciait pas de savoir qui avait la morale de son côté. Selon leur analyse, le soutien au SPLA prolongerait la guerre et, à cause d'elle, la souffrance des Soudanais et l'instabilité régionale. De plus, cet appui risquait d'entraîner les États-Unis dans un engagement international malvenu. Plusieurs membres du Département d'État, à la tête desquels Colin Powell, étaient très proches de cette vision du problème. Malgré de nombreuses spéculations en faveur de la thèse contraire, rien ne prouvait que l'exploitation du pétrole soudanais ait été un facteur particulièrement déterminant, dans un sens ou dans l'autre, dans l'attitude vis-à-vis de Khartoum et du SPLA.

La nomination de Danforth représentait la victoire conditionnelle des vues du Département d'État. Celui-ci accepta un mandat de six mois, afin d'évaluer le sérieux des belligérants dans leur volonté de paix, et d'en rendre compte au président. Il avait accepté ce poste sans avoir aucune expérience antérieure de l'Afrique, et fit venir pour diriger son équipe Robert Oakley, un diplomate expérimenté qui avait débuté sa carrière à Khartoum dans les années 1950 et servi depuis au Pakistan, au Liban et en Somalie. Danforth est un ancien sénateur républicain et un clerc anglican. Sa nomination apparaissait comme un moyen de contrôler la droite religieuse – de loin le lobby le plus puissant dans la coalition contre Khartoum. Mais celle-ci était encore déterminée à obtenir davantage. Le texte de loi sur la paix au Soudan (*Sudan Peace Act*), qui proposait d'octroyer une aide sous forme d'équipements non létaux au SPLA et définissait des dispositifs sanctionnant, sur les marchés boursiers, les compagnies pétrolières opérant au Soudan, avait été adoptée à la Chambre des représentants avec une très large majorité bipartisane. Ce projet de loi devait être discuté au Sénat le 11 septembre.

2. IGAD est l'acronyme de l'Autorité intergouvernementale pour le développement, l'organisation régionale de la Corne de l'Afrique.



Mais cela ne se passa pas ainsi. Ce jour-là, l'action d'Al-Qaida changea la donne et, paradoxalement, contribua à sauver les relations entre les États-Unis et le Soudan. Les adversaires de Khartoum à Washington rappelèrent très vite qu'Oussama Ben Laden avait longtemps profité, de 1991 à 1996, de l'hospitalité soudanaise, et que l'on n'avait aucune preuve que ses investissements se fussent taris ni que les cellules de son organisation fussent démantelées. Trois ans auparavant, le Conseil national de sécurité de Clinton avait estimé que les preuves de la complicité soudanaise dans les attentats perpétrés contre les ambassades américaines à Nairobi et à Dar es Salaam étaient suffisamment établies pour lancer des missiles Cruise sur l'usine al-Shifa à Khartoum. Le gouvernement soudanais ne manquait pas non plus d'arguments. Son ambassadeur aux Nations unies, el-Fatih Erwa, avait rencontré en mars 1996 de hauts responsables du Département d'État et offert de livrer Oussama Ben Laden aux États-Unis. Son offre n'avait pas été acceptée. Plus tard, le même et certains de ses collègues avaient proposé de donner des informations sur Al-Qaida à la CIA. La réponse avait également été négative.

C'est seulement en 2000 que les États-Unis envoyèrent une mission à Khartoum pour engager un dialogue sur le contre-terrorisme. Celui-ci avançait lentement. En août 2001, les experts américains en contre-terrorisme soumièrent leurs conclusions. Khartoum n'était peut-être pas exempt de toute critique, mais la situation était telle que les États-Unis estimaient pouvoir s'abstenir lors du vote de la levée des sanctions onusiennes contre Khartoum au Conseil de sécurité des Nations unies, le 28 septembre 2001. Ces sanctions avaient été imposées en 1996, après que les traces de ceux qui avaient tenté d'assassiner le président Hosni Moubarak à Addis-Abeba en juin 1995 furent retrouvées au Soudan. Les responsables du contre-terrorisme du Département d'État hésitèrent à formuler intégralement leurs recommandations tant ils craignaient les critiques virulentes de la droite religieuse de Washington.

Entre août 1998 et septembre 2001, un changement important se fit dans l'équilibre interne du pouvoir à Khartoum. Avant 1998, le régime avait mobilisé à la fois une approche traditionnelle de la sécurité nationale, centrée sur l'État (illustrée par le rôle d'un expert comme el-Fatih Erwa et appuyée par le président Omar al-Beshir), et une approche panislamiste plus radicale (promue par la Conférence populaire arabe et islamique d'Hassan al-Tourabi). Deux approches qui, suivant les périodes, étaient soit rivales soit associées. En décembre 1999, le président Beshir suspendit l'Assemblée nationale, démit Hassan al-Tourabi et purgea le parti unique (le Congrès national) des plus importants partisans de ce dernier. Bien que des militants influents soient demeurés dans le gouvernement et les services de sécurité, c'était une approche plus pragmatique de la sécurité nationale qui prévalait. Le camp de Beshir fut

Politique africaine**97** *Une perspective de paix pour le Soudan en 2002 ?*

encore renforcé en avril 2001, à la suite d'un accident d'avion dans lequel périrent des cadres islamistes extrémistes importants au sein de l'armée. Alors qu'en 1998 le Conseil national de sécurité américain aurait été, à juste titre, très sceptique quant à la possibilité des pragmatiques à Khartoum de tenir leurs promesses dans une coopération sur le contre-terrorisme, la situation avait changé. La crainte de Khartoum d'être à nouveau la cible de missiles américains aiguësait encore ce pragmatisme.

Aussi, immédiatement après le 11 septembre, la sécurité soudanaise proposa d'ouvrir ses livres au FBI et à la CIA, et son offre fut acceptée. Le président Bush demanda le gel de la loi sur la paix au Soudan et le Congrès obtempéra. Le Département d'État fit état d'une excellente coopération avec le Soudan. Donc, quand le sénateur Danforth se rendit au Soudan pour la première fois, en novembre, la situation était différente de celle qu'il avait imaginée lors de sa nomination. Plus important encore, les États-Unis étaient disposés à utiliser tous les moyens en leur possession, rapidement, sans hésitation ni condition. Il n'y avait pas de temps à perdre en menus détails. La doctrine de Bush – « vous êtes soit avec nous, soit avec les terroristes » – inquiétait fortement tous ceux qui avaient eu l'habitude dans le passé de jouer sur les ambiguïtés de la politique américaine. Danforth était clair : il allait établir une série de tests pour évaluer le sérieux du désir de paix des belligérants et, si ces tests s'avéraient négatifs, les États-Unis se détourneraient du Soudan ; aux belligérants alors de faire face aux conséquences d'un tel retrait, quelles qu'elles fussent.

Mais, au Soudan, les deux protagonistes restaient prisonniers de leurs calculs tactiques. Le gouvernement soudanais souhaitait tirer profit de ce rapprochement récent avec les États-Unis, et voyait dans l'initiative de Danforth un moyen de neutraliser le soutien américain au SPLA sans modifier les conditions de sa guerre. Le SPLA, d'abord dupé et inquiet des implications de ce nouvel alignement, commença à apprécier la capacité de résistance de ses amis à Washington, espérant que Khartoum allait bientôt commettre une erreur qui pousserait les États-Unis à l'appuyer d'une manière plus énergique. Ces calculs tactiques furent le principal obstacle qui empêcha de saisir l'opportunité qu'offrait l'initiative de Danforth. Aucun des belligérants n'avait encore pris conscience de la possibilité stratégique d'un accord de paix qui lui serait favorable.

Le sénateur Danforth établit quatre « tests » : la cessation des bombardements d'artillerie et des raids aériens ; un cessez-le-feu dans les monts Nouba ; une commission d'enquête sur l'esclavage ; des zones de sécurité pour les vaccinations. Au début du mois de février 2002, le SPLM s'était conformé aux quatre requêtes, le gouvernement soudanais à trois, puisque les raids aériens se poursuivent.



Ces conditionnalités sont favorables au SPLA et exigent plus de concessions de la part du gouvernement. Cette situation est le fait des pressions exercées par les lobbies à Washington : les tests ont été définis autant pour eux que pour les parties soudanaises. Ces conditionnalités ont peu de rapport avec la nature de la paix et s'attachent plus aux conditions de la guerre. Il aurait été possible à Danforth de juger les belligérants sur des questions plus importantes : par exemple, il aurait pu demander que soit discuté un accord sur la séparation de la religion et de l'État, ou que soit définie la nature des accords intérimaires. S'il ne l'a pas fait, peut-être est-ce pour garder toutes les options ouvertes sur ce qu'il entend proposer comme recommandations de fond, tout en laissant les belligérants incertains quant au type d'accord global qu'il pourrait suggérer.

Cette stratégie a cependant été affaiblie par les remarques de Danforth, par exemple celles où il affirme que la séparation n'est pas une option réaliste pour le Sud-Soudan et où il s'oppose à l'autodétermination, tout en soulignant qu'il est important que les musulmans nordistes puissent vivre dans un État qui respecte leur foi. Une telle position reflète deux préoccupations : d'une part, l'Égypte doit être satisfaite par un accord de paix, et Le Caire se montre inflexible sur la préservation de l'unité du Soudan, ce qui va de pair avec une antipathie américaine très prononcée pour la partition ; d'autre part, un accord basé sur un futur référendum d'autodétermination au Sud-Soudan ne ferait que prolonger le conflit jusqu'à la date de cette consultation. L'argument, ici, est qu'il sera extrêmement difficile de garantir une consultation dans de bonnes conditions, sans violence ni intimidation, et qu'un résultat en faveur de l'indépendance conduirait inévitablement à une nouvelle offensive militaire de Khartoum pour conserver le contrôle du Sud, notamment de son pétrole. Les sudistes, pour qui la question de l'autodétermination est perçue de plus en plus comme la condition la plus sûre d'un accord de paix, sont profondément blessés par les remarques de Danforth et leurs motivations.

Cependant, l'accent mis par Danforth sur les monts Nouba a surpris tout le monde, surtout Khartoum, prenant à revers le discours Nord-Sud du gouvernement soudanais et neutralisant ses déclarations selon lesquelles Washington appuierait secrètement une sécession du Sud. Le cessez-le-feu a donc été salué avec jubilation dans les monts Nouba. Pour la première fois depuis que la guerre a éclaté dans cette région en 1985, la souffrance de sa population faisait enfin l'objet de l'attention internationale. Le cessez-le-feu est placé sous la surveillance d'un groupe d'observateurs militaires internationaux bien équipés ; il devrait durer jusqu'en juillet et peut être prolongé. Il constitue un défi pour les dirigeants noubas eux-mêmes, divisés entre le SPLM et le gouvernement soudanais et une série de partis non armés. Sauront-ils utiliser cette chance pour établir un consensus sur l'avenir politique de leur région ?

Politique africaine**99** *Une perspective de paix pour le Soudan en 2002 ?*

Le refus du gouvernement soudanais de cesser les raids aériens illustre les faiblesses de cette approche et révèle que les divisions au sein du régime ne sont pas encore résolues. Il y a deux arguments contre un arrêt des bombardements. Le premier est qu'il donne un avantage militaire aux forces du SPLA, qui peut continuer à attaquer les champs pétroliers. Le second est qu'un cessez-le-feu est la composante ultime d'un règlement global, qui ne prend effet que quand tous les autres problèmes ont été réglés. Même si ces deux points ne sont pas dénués de sens, ils sous-estiment la très grande émotion que suscitent ces bombardements aériens auprès des lobbies de Washington, qui comptent notamment parmi leurs membres Franklin Graham – le fils de l'évangéliste Billy Graham qui est un confident du président Bush –, dont l'hôpital au Sud-Soudan a été bombardé par les forces aériennes soudanaises. Si le processus de paix n'aboutit pas, l'échec de l'arrêt des raids aériens pourra signifier que Khartoum est un obstacle à la paix, et conforter les pressions exercées sur les États-Unis pour qu'ils adoptent une politique plus musclée à l'encontre de Khartoum. Étant donné que la substance du règlement proposé par Danforth – un Soudan unifié qui reconnaît l'islam politique – est très favorable au gouvernement, il est possible que Khartoum commette une sérieuse gaffe stratégique.

La position du gouvernement peut également traduire l'incapacité à définir une position commune. Alors que l'accord du cessez-le-feu dans les monts Nouba a été négocié à Bürgenstock, en Suisse, par le Dr Mutrif Siddig, mandaté personnellement par le président Beshir, les discussions sur les raids aériens ont impliqué un ensemble de hauts responsables gouvernementaux, dont certains sont connus pour être hostiles à toute concession. Pendant ce temps, la direction du SPLA s'est efforcée de clarifier et de consolider ses positions. Les premiers mois de l'initiative Danforth ont coïncidé avec la tentative du président nigérian Olusegun Obasanjo d'organiser une conférence pour un accord politique au Sud. Son but était de rassembler toutes les factions sudistes, armées ou non armées, et notamment le SPLA, d'autres forces antigouvernementales comme le Front démocratique du peuple soudanais (SPDF) dirigé par le Dr Rieck Machar, les mouvements sudistes qui participent au gouvernement de Khartoum, des partis civils indépendants et différentes personnalités. John Garang émit tout d'abord des doutes sur cette initiative et essaya de la bloquer, craignant qu'elle n'imposât un programme politique au SPLA. Puis, mesurant la force de la pression populaire au Sud-Soudan, y compris parmi ses propres cadres, il accepta d'y participer. Malheureusement, le 8 novembre 2001, trois jours seulement avant que la conférence ne s'ouvre à Abuja, une erreur de procédure due aux Nigériens provoqua son renvoi *sine die* et, de fait, son annulation. Le président Obasanjo avait imaginé que ce processus



«Sud-Sud» serait suivi par une conférence de réconciliation nationale. Moins d'une semaine avant la tenue de la première réunion planifiée, il décida de la transformer directement à son terme en une conférence pansoudanaise, sans même une journée d'arrêt. Khartoum vit là une opportunité à saisir, et le conseiller de la présidence, Ghazi Salah el-Din, se rendit à Abuja pour demander un renvoi, arguant que le gouvernement soudanais avait besoin de plus de temps pour se préparer.

John Garang fut d'abord satisfait. Mais le travail préparatoire à cette réunion avait donné lieu à d'intenses consultations, directement ou par téléphone, auprès d'un large spectre de dirigeants sudistes. Toutes avaient convergé vers l'élaboration d'un programme commun, incluant une proposition d'autodétermination et l'établissement d'un Forum démocratique sud-soudanais. Or, les pressions en faveur de ces objectifs ne cessèrent pas avec l'annulation de la réunion d'Abuja. En janvier 2002, John Garang et Rieck Machar réunifièrent leurs forces sous la bannière de l'autodétermination, tandis que le SPLA modifiait la structure de son commandement pour accorder une plus grande autonomie à ses responsables régionaux. L'« accord de Nairobi » entre le SPLA et le SPDF ouvre aussi la possibilité pour d'autres organisations de rejoindre le SPLA dans des conditions relativement favorables. Le mécontentement croissant des groupes sudistes à Khartoum – lié au fait que le gouvernement n'a pas respecté son engagement de 1998 d'organiser un référendum sur l'autodétermination en mars 2002 – a également multiplié les risques que certains d'entre eux choisissent cette option.

On constate donc que, durant la période d'engagement du sénateur Danforth, la situation politique s'est transformée. Et il ne fait aucun doute que les États-Unis sont mieux placés que jamais pour régler cette guerre. Reste à savoir si cela est possible.

POURQUOI LE CONFLIT-IL EST SI DIFFICILE À RÉSOUDRE ?

La difficulté à régler le conflit soudanais est liée à des facteurs internes et externes, mais aussi à la nature même des tentatives de médiation, qui ont souvent plus contribué à accentuer les problèmes qu'à les résoudre. Les raisons de la guerre réfèrent au pouvoir, aux ressources, aux idéologies et aux identités. Elles sont également liées aujourd'hui au cours du conflit même : pour beaucoup de ceux qui y sont impliqués, la guerre est devenue un mode de vie, et les revendications nées de la manière dont la guerre est menée de nouvelles raisons de combattre. À un niveau interne, on peut identifier deux positions opposées, l'une tendant vers la polarisation, l'autre vers un accord.

Politique africaine**101** *Une perspective de paix pour le Soudan en 2002 ?*

Comme le conflit s'est poursuivi dans le temps, les positions des belligérants se sont polarisées. La guerre a favorisé le développement d'un islam militant au Nord-Soudan, alors que, dans le Sud, elle a nourri à la fois la revendication d'une autodétermination et l'apparition d'un programme fondamentaliste chrétien. Ces phénomènes ont été aiguisés par près de deux décennies de guerre. Alors que la radicalisation islamiste a récemment pris fin au Nord, le discours sur la *djihad* est si enraciné qu'il semble difficile de revenir en arrière. Les deux parties ont utilisé l'idéologie et l'identité pour mobiliser leurs populations dans la poursuite de la guerre. Les pertes subies des deux côtés ont durci les positions idéologiques. Chaque atrocité a encore aggravé cette polarisation. Des problèmes qui n'existaient pas au début de la guerre, comme l'esclavage, sont aujourd'hui devenus des points essentiels de désaccord. Le fait que des fractions importantes des populations au Nord et au Sud aient été isolées les unes des autres et, dans une certaine mesure, dispersées dans les pays voisins, a également renforcé cette situation. En outre, les donateurs internationaux, de leurs bureaux de Khartoum et de Nairobi, ont souvent conforté involontairement cette tendance à la division. Les ambassades et les bureaux de la coopération au développement à Nairobi, qui sont responsables pour le « secteur sudiste » des opérations d'aide, cherchent à promouvoir des initiatives de la société civile pour rassembler les Sud-Soudanais, mais n'offrent pas la possibilité à ces derniers d'engager un dialogue avec leurs compatriotes du Nord. Leurs contreparties à Khartoum font de même, mais les partisans de l'opposition, parce qu'ils se trouvent à l'intérieur du pays, ne peuvent y prendre part.

Parallèlement, on a assisté à l'émergence d'une culture d'accommodation, ou d'une « littérature sur l'accord ». Le débat ouvert depuis le début du conflit, souvent répétitif, a conduit à un consensus sur une série de points essentiels qui pourrait constituer la base d'un règlement. La première étape de cette « littérature sur l'accord » a été franchie durant la période 1985-1989, dans le contexte de la lutte pour la démocratie à Khartoum, puis dans celui d'un gouvernement élu. Le thème central, alors, était la demande d'une conférence constitutionnelle et d'un Soudan unifié, laïc et démocratique. Puis, dans les années 1990, d'autres thèmes sont apparus. La seconde étape de cette « littérature de l'accord » débuta lors des réunions d'Abuja en 1992 et 1993, lorsque les factions du SPLA se mirent d'accord sur une plate-forme commune pour l'autodétermination. En 1994, celle-ci fut intégrée comme l'un des points centraux de la Déclaration de principe de l'IGAD puis, un peu plus tard, en 1995, par les organisations membres de l'AND lors d'une conférence à Asmara qui permit de relancer cette coalition. Les principes de la séparation de la religion et de l'État, d'un système de gouvernement démocratique et décentralisé,



avec un partage équitable des richesses, furent également acceptés. En 1997, le gouvernement soudanais entérina tardivement, et non sans hésitation, la Déclaration de principe de l'IGAD mais seulement, précisa-t-il, comme base de discussion. Cependant, la même année, il signa les accords de Khartoum et de Fashoda avec des factions dissidentes du SPLA, qui contenaient une clause sur l'autodétermination et des arrangements intérimaires qui étaient grossièrement compatibles avec ceux sur lesquels l'AND s'était mise d'accord à Asmara. Ces engagements prirent valeur de loi avec le 14^e décret constitutionnel, en mars 1998, demandant notamment au gouvernement soudanais d'organiser un référendum d'autodétermination pour le Sud quatre ans plus tard, une promesse repoussée à deux ans par une réunion du Conseil de coordination du Sud-Soudan en janvier 2002.

Le consensus émergent parmi tous les belligérants sur d'importantes questions de principe a cependant été compliqué par plusieurs éléments. En premier lieu, le gouvernement égyptien s'est montré extrêmement inquiet de l'idée d'une autodétermination au Sud-Soudan, et a cherché à bloquer le projet. Jusqu'en 1998, avec un gouvernement hostile à Khartoum et l'axe Érythrée-Éthiopie appuyant l'AND, il ne jouissait d'aucune influence sur les belligérants. Plusieurs facteurs changèrent la donne, notamment la guerre entre l'Érythrée et l'Éthiopie, la division croissante entre Beshir et Tourabi à Khartoum et le refus persistant, et à courte vue, de l'IGAD de convier l'AND aux négociations qu'elle parrainait. Exclu de l'IGAD, Sadeq el-Mahdi, chef du parti Oumma et alors encore membre de l'AND, lança sa propre initiative de dialogue avec Khartoum en 1999. Ses premiers interlocuteurs furent les Libyens, ce qui aboutit à une initiative conjointe égypto-libyenne en juillet : le premier texte politiquement significatif fut l'« Appel à la nation » signé à Djibouti en novembre de la même année. Alors que Sadeq el-Mahdi est personnellement acquis à l'idée que tout règlement doit être basé sur ce que les Soudanais ont eux-mêmes accepté, les Libyens et les Égyptiens ont cherché à éliminer toute référence à ce principe. Bien que l'initiative conjointe eût pris forme à Tripoli, les Égyptiens s'en saisirent peu à peu, et le mémorandum en neuf points pour la réconciliation qu'ils proposèrent en août 2001 omet délibérément toute référence à l'autodétermination, tout en cherchant un compromis sur la séparation de la religion et de l'État.

En second lieu, le SPLA a considéré ses négociations avec l'AND et l'accord d'Asmara seulement comme l'un des trois cheminements possibles vers la paix. Le deuxième est l'initiative de l'IGAD, duquel il a exclu l'AND. À l'IGAD, les délégations du SPLA ont présenté différentes propositions basées sur un système confédéral et sur la division du Soudan en deux entités, l'entité sudiste, comprenant non seulement le Sud mais également les monts Nouba, et la

Politique africaine**103** *Une perspective de paix pour le Soudan en 2002 ?*

partie sud de la région du Nil bleu. L'autodétermination prend ainsi une nouvelle signification : elle devient un arrangement indéfini fondé sur le principe de « un pays, deux systèmes ». Les principes de cette proposition furent ensuite utilisés dans un rapport du Center for Strategic and International Studies de Washington, dont l'un des auteurs, Francis Deng, un proche de John Garang, est également influent dans différents cercles politiques américains. Cependant, lors de réunions subséquentes avec l'IGAD en 2000 et 2001, cette proposition s'est davantage rapprochée de l'essentiel des thèses de la « littérature sur l'accord » en définissant le Sud suivant les frontières établies lors de l'indépendance (avec quelques changements marginaux) et en se concentrant plus sur les arrangements intérimaires dans le contexte de la tenue d'un référendum.

Enfin, la « littérature sur l'accord » est restée très silencieuse sur les arrangements touchant à la sécurité et à la nature de la nouvelle armée nationale. Un vide qui est en train d'être comblé par les négociations sur le cessez-le-feu dans les monts Nouba et sur ses protocoles détaillés, ainsi que par d'autres réunions. Bien que cette « littérature sur l'accord » puisse permettre de régler des points de principe, elle ne traite pas de la question fondamentale du pouvoir : qui contrôle quoi ? C'est pourtant une question incontournable. Il y a trop de prétendants pour trop peu de positions de pouvoir. Cependant, certains de ces points semblent être en voie de résolution. Comme on l'a vu plus haut, le pouvoir, dans le Sud, paraît aller à John Garang, sur la base de quelques clarifications et de compromis récemment acceptés. À Khartoum, le gouvernement reste divisé, mais moins qu'il y a quelques années. L'AND est plus faible qu'avant, marginalisée par sa propre incapacité et par la manière dont elle a été laissée hors de l'initiative américaine. Le parti Oumma de Sadeq el-Mahdi est quant à lui relativement uni et compte sur sa puissance électorale.

Dans une certaine mesure, la « littérature sur l'accord » est aussi un fauxsemblant, un exercice de relations publiques pour les belligérants, alors que ceux-ci tentent d'obtenir sur le terrain une victoire militaire complète. Les deux directions ont pensé à différents moments qu'une telle victoire était possible, et toutes deux croient savoir quand et comment elles ont manqué l'occasion de l'atteindre. Ainsi, le gouvernement soudanais croit avoir été proche d'une victoire totale en 1992-1993, lorsque le SPLA était divisé et ne bénéficiait que d'un maigre appui régional, et il est persuadé que seule la conjoncture l'a empêché de connaître son triomphe. Khartoum pense par ailleurs qu'il peut s'entendre avec tous les pays impliqués dans le conflit, y compris avec les États-Unis, et arriver ainsi à priver le SPLA de tout soutien. Le gouvernement est donc convaincu que, s'il tient lors des offensives du SPLA, le moment viendra où il pourra lancer sa propre offensive et l'emporter. La



capacité du gouvernement à contrôler l'essentiel des champs pétrolifères et à garantir des revenus substantiels grâce à son exportation expliquent pourquoi Khartoum se montre confiant sur sa capacité à long terme d'imposer sa prééminence militaire.

La troisième option du SPLA est la lutte armée, et la victoire a semblé proche à plusieurs occasions. En décembre 1989, grâce à une aide militaire éthiopienne, il a été près de renverser le gouvernement de Khartoum, qui fut obligé de demander au Front populaire de libération de l'Érythrée de l'aider à mener la contre-offensive. En 1992, le SPLA contrôla Juba, puis se retira lorsque sa direction décida que le moment n'était pas opportun. En janvier 1997, avec l'appui de l'Ouganda, de l'Éthiopie et de l'Érythrée, il fut une nouvelle fois à deux doigts de la victoire. Ses dirigeants sont donc en droit d'estimer que, s'ils arrivent à tenir, ils pourront gagner lorsque le contexte international sera à nouveau en leur faveur.

Pour les deux parties, continuer la guerre indéfiniment semble donc une option réaliste. Aucune n'est réellement affectée politiquement ni financièrement par le conflit, ce dernier offrant même de nouvelles possibilités commerciales. Pour ces deux directions militarisées, la paix signifierait en revanche un réel pari. En cas d'élections libres, il est probable qu'aucune des deux n'obtiendrait un score élevé, alors que les partis civils auraient la majorité tant au Nord qu'au Sud. En revanche, l'AND ne croit plus en la possibilité d'un soulèvement populaire pour renverser le gouvernement, comme cela s'était produit en 1985 lors de la chute du gouvernement Nimeyri. De plus, les partis de l'AND sont marginalisés par la guerre et connaissent une perte de leur influence. Cela est également vrai du parti Oumma de Sadeq el-Mahdi, qui est rentré à Khartoum, où il conduit l'opposition civile interne. Ironiquement, mais sans surprise, les forces les plus favorables à un règlement pacifique ont été marginalisées dans le processus de paix en partie parce qu'elles ont abandonné la violence.

Pour l'heure, la guerre soudanaise est dans une impasse, mais qui n'affaiblira pas nécessairement les belligérants, ce qui est souvent requis pour engager une médiation efficace afin de terminer une guerre. Si les parties en conflit s'affaiblissent, cela n'est pas dû à la guerre elle-même, mais aux sanctions et aux pressions exercées au niveau international. Ainsi, l'initiative américaine, du simple fait qu'elle peut menacer les belligérants ou imposer des pressions significatives, peut permettre au processus de paix d'aller de l'avant.

Dans ces circonstances, il est tentant de considérer la longue liste des accords passés comme un détail sans importance. Or, ces accords ont généré leur propre dynamique. Et, quelles qu'aient été les raisons de leur acceptation initiale, ils sont devenus partie prenante de la scène politique soudanaise.

LA NATURE DES EFFORTS DE MÉDIATION

Les initiatives de règlement du conflit soudanais n'ont pas manqué. La paix au Soudan n'a en effet jamais été négligée. Et réunir les belligérants n'a jamais été une fin en soi, dans la mesure où ceux-ci se sont réunis régulièrement. Au contraire, les tentatives actuelles de médiation, spécialement celle de l'IGAD conduite par le Kenya, et l'initiative conjointe égypto-libyenne, sont plutôt apparues comme des éléments de blocage dans le processus de paix. Les médiateurs sont aujourd'hui épuisés. Près de deux décades de tentatives de règlement ont donné aux parties en conflit une réelle expertise pour manœuvrer, alors que les médiateurs, qui changent continuellement, demeurent, en comparaison, des novices.

L'un des inconvénients de la plupart des tentatives de médiation est que leur objectif principal n'est pas la paix. Ainsi, l'initiative de l'IGAD aura été, dans la durée, conduite par quatre pays, dont trois qui ont été en guerre avec le Soudan. Au milieu des années 1990, l'Ouganda, l'Éthiopie et l'Érythrée ont tous fourni un important appui militaire au SPLA et à l'AND, et leurs propres troupes ont été stationnées à certains moments au Soudan. De même, l'initiative égypto-libyenne a, de manière patente, pour principal objectif de garantir l'unité du Soudan et, sans que cela soit dit aussi clairement, de consolider la position du président Beshir face aux islamistes militants et au SPLA. D'une façon légèrement différente, les efforts américains des années 1990 pour obtenir des cessez-le-feu avaient avant tout pour but de faciliter l'accès des populations à l'aide humanitaire.

Cette accumulation d'initiatives et d'accords exige des médiateurs soit une connaissance encyclopédique, soit une approche radicale et sans considération pour ce qui a été fait dans le passé. À ce jour, les connaissances nécessaires ont manqué à tous les médiateurs, et aucun n'a eu l'influence ni l'assurance suffisantes pour repartir de zéro. Aujourd'hui, on ignore encore quelle sera l'approche préconisée par le sénateur Danforth.

Il y a un consensus parmi les Soudanais : le règlement devrait être global et lier la paix à la démocratisation. Aucune des médiations tentées jusqu'à ce jour n'a réussi à réaliser ces objectifs. La Déclaration de principe de l'IGAD traite de la démocratie et d'autres composantes d'une paix globale mais, en pratique, cette initiative s'appuie sur une vision Nord-Sud et ne concerne que le gouvernement et le SPLM. Tant le gouvernement que le SPLM ont voulu que l'AND ne soit pas incluse dans l'accord, affaiblissant d'autant la possibilité d'une paix globale. Le SPLM justifie cette exclusion par la vision de Garang des trois options possibles, la médiation de l'IGAD n'étant qu'une option parmi d'autres. L'initiative égypto-libyenne intègre toutes les parties mais accorde un



rôle particulier aux quatre « grands », Beshir, Garang, Sadeq el-Mahdi et le président de l'AND, Moulana Mohamed Osman al-Mirghani. De plus, elle n'est pas perçue par les sudistes comme un projet global du fait de l'exclusion *a priori* du droit à l'autodétermination. Elle se limite donc pour eux à une réconciliation Nord-Sud. Ceux qui ont le plus grand intérêt à la paix sont les petits partis au sein de l'AND, ou les groupes dissidents du SPLA. Mais les partis les plus importants et les médiateurs ont préféré les marginaliser et les exclure du processus de médiation, arguant parfois du fait que cela le simplifie. Cette mise à l'écart peut en effet simplifier le travail des médiateurs, mais également créer des problèmes pour l'avenir, car tout règlement obtenu de cette manière aura du mal à se faire accepter par l'ensemble de la population et des partis soudanais.

Toutes ces difficultés sont révélatrices de la médiocre pratique de négociation des médiateurs. En 1997-1998, lorsque le processus de l'IGAD fut relancé, il dépendait de sessions plénières auxquelles participaient tous les ministres des Affaires étrangères. Il s'agissait d'un dispositif très lourd. Il n'y avait aucun travail préparatoire, les réunions s'ouvraient par de grandes déclarations et dégénéraient en récriminations mutuelles. En 1999, les « partenaires » de l'IGAD, un groupe constitué par des États occidentaux, apportèrent des fonds et une nouvelle impulsion pour « revivifier » l'initiative en établissant un secrétariat à Nairobi. Celui-ci était dirigé par un diplomate kenyan de rang intermédiaire et un personnel sans grande qualification. En comparaison, l'initiative de paix au Burundi, un pays affecté par une crise humanitaire très sérieuse mais n'ayant pas la même importance stratégique, avait été dirigée par deux des hommes d'État les plus remarquables du continent (Julius Nyerere et Nelson Mandela), et appuyée par un large spectre de donateurs et d'ONG.

L'initiative égypto-libyenne de 1999 a disposé de capacités d'influence importantes, notamment sur la direction de l'AND, et a bénéficié d'un appui à Khartoum. Mais elle est clairement partielle, et considérée comme telle par les sudistes. Le SPLM s'y est joint uniquement pour surveiller le comportement de l'AND vis-à-vis des Égyptiens et pour minimiser les risques d'un accord obtenu sans sa consultation.

Les autres initiatives ont dû faire face à des problèmes similaires. Celle engagée en 2000 par le gouvernement érythréen pour obtenir un règlement entre l'AND et le gouvernement soudanais était relativement impartiale. Mais le peu d'influence de l'Érythrée et son insistance à entreprendre le travail diplomatique seule, sans impliquer les autres États de la région, l'ont condamnée. La facilitation nigériane pour organiser la Conférence des forces politiques sudistes, tout aussi impartiale, pouvait mobiliser des moyens de pression autour de la stature du président Obasanjo et du poids financier du Nigeria, mais sa mauvaise organisation l'empêcha d'aboutir.

Politique africaine**107** *Une perspective de paix pour le Soudan en 2002 ?*

Le sénateur Danforth a d'abord été enthousiaste quant à l'implication du président Obasanjo, mais il a abandonné cette option dès lors que la réunion d'Abuja ne put se tenir et qu'Obasanjo dut se concentrer sur les seuls problèmes intérieurs. Les États-Unis continuent de soutenir les présidents Moi et Moubarak et s'efforcent de les faire travailler ensemble, mais rares sont ceux qui attendent des résultats concrets. La paix au Soudan n'est pas une priorité suffisamment importante pour le Kenya et l'Égypte, et la coopération entre ces deux États reste très hésitante. Si le processus de paix au Soudan dépend d'eux, on peut penser qu'au mieux il se poursuivra très lentement.

Trop souvent, le processus de paix au Soudan a ressemblé à un jeu de l'oie sans damier. Les initiatives ont échoué à cause d'un problème parmi tant d'autres. De plus, il fait peu de doutes que les belligérants et les principaux médiateurs régionaux envisagent la poursuite de la guerre sans grand problème. Le gouvernement, le SPLA, les pouvoirs régionaux et certains lobbies internationaux peuvent tous réaliser leurs principaux objectifs alors que la guerre continue. Les États-Unis auront besoin de plus que leur domination et leur force globales pour assurer le succès de la paix au Soudan. Les facteurs internes et externes ont besoin d'être reconfigurés. Cela peut être obtenu en utilisant le capital politique accumulé par la « littérature sur l'accord », avec des pressions, lorsqu'elles sont nécessaires, et une mobilisation prudente mais déterminée des autres partenaires internationaux ■

Alex de Waal

Co-directeur de Justice Afrika

Traduction de Roland Marchal