

L'AFRIQUE DU SUD ET LA SÉCURITÉ SOUS-RÉGIONALE DES GRANDS LACS

par

Sesanga Hipungu Dja Kaseng*

Docteur en Sécurité internationale et défense

Chercheur au Centre d'Etudes de Sécurité Internationale et de Coopération Européenne

Résumé : La sous-région des Grands Lacs est soumise à une forte insécurité : le génocide rwandais en 1994, les guerres civiles du Burundi en 1993 et de la République démocratique du Congo (RDC) en 1996 et 1998, ainsi que les tensions entre le Rwanda et l'Ouganda, en font une zone particulièrement instable. Depuis que la communauté internationale a déserté la sous-région en 1994, l'Afrique du Sud y joue un rôle politique et diplomatique important. A la faveur du récent déploiement des éléments de la South African National Defence Force (SANDF) dans le cadre de la présence multinationale intérimaire au Burundi, une fenêtre s'ouvre peut-être sur une prise en charge militaire des problèmes de la région.

L'avènement en 1994 d'une Afrique du sud multiraciale et démocratique a fait de la République sud-africaine (RSA) un acteur politique majeur en matière de sécurité au sud du Sahara. Les raisons historiques et les impératifs géographiques désignaient l'Afrique australe comme la zone naturelle de son action et la South African Development Community (SADC) comme le vecteur de sa politique africaine. Malgré l'extension de la SADC jusqu'aux confins de l'Afrique centrale avec l'adhésion de la République démocratique du Congo (RDC), les querelles de leadership en son sein l'ont privée d'une cohésion interne suffisante pour en faire un outil d'action efficace dans les conflits de la RDC et de l'Angola. C'est dans les Grands Lacs africains¹ que la RSA s'est découverte un champ d'action jadis dominé, mais déserté depuis, par la Belgique et par la France. L'engagement de la RSA dans cette région a débuté en 1994 avec la réprobation de la tragédie rwandaise et a culminé en 1997 avec sa médiation dans le conflit de l'ex-Zaïre. En dépit des divergences de vue avec les gouvernements de l'Angola, de la Namibie, de la RDC, et du Zimbabwe, sur les conflits de la région, la RSA a su conserver une présence discrète et efficace dans la résolution des conflits de la RDC² et, à travers la médiation de Nelson Mandela, au Burundi. Jusqu'à présent, son action dans les Grands Lacs a oscillé entre une diplomatie morale et une offre de médiation pour accompagner une solution politique aux différents conflits. Mais le déploiement de la South African National Defence Force (SANDF)³ au Burundi le 31 octobre 2001 amorce une inflexion nouvelle de l'action de la RSA dans la région, en signant ainsi sa première implication active et directe dans le règlement d'un conflit ouvert africain. La portée de cette inflexion mérite d'être correctement évaluée.

* L'auteur a soutenu sa thèse de doctorat le 26 novembre 2001 sur "L'Espace socio-politique et sécurité de l'Etat en Afrique subsaharienne". Il est ancien consultant international pour les questions de sécurité, paix et développement auprès de l'UNESCO (Unité des Pays les Moins Avancés et Division de la Paix) et membre du Comité d'experts et de la Commission Politique pour les négociations des Accords de Lusaka du 10 juillet 1999 sur la paix en République démocratique du Congo.

¹ Dans cet article, les Grands Lacs comprennent la RDC, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi et la Tanzanie.

² Le projet d'Accord de Lusaka signé le 10 juillet 2000 entre les parties au conflit congolais fut élaboré et proposé par la RSA.

³ Déploiement effectué dans le cadre de l'Accord de paix d'Arusha d'août 2000 et des résolutions du Sommet de l'initiative régionale de Pretoria du 11 octobre 2001.

I. - LA POLITIQUE DE LA RSA EN MATIÈRE DE PAIX ET DE SÉCURITÉ DANS LES GRANDS LACS

Depuis qu'elle a dénoncé l'abandon du peuple rwandais par la communauté internationale, la RSA demeure engagée sur les questions de paix et de sécurité dans la sous-région des Grands Lacs. Cet engagement a été profondément marqué par l'affirmation des valeurs morales tirées de sa propre expérience de réconciliation nationale. Ce fut le temps de la diplomatie morale, incarnée par la personnalité de Nelson Mandela sous son mandat à la tête de la RSA (A). A côté de cette diplomatie morale, la RSA a offert et exercé sa médiation dans le conflit de l'ex-Zaïre et Nelson Mandela a repris la médiation au Burundi après le décès de Julius Nyerere (B).

A. - Le temps de la diplomatie morale sous la présidence de Nelson MANDELA

L'histoire de la lutte de l'African National Congress (ANC) contre l'exclusion par le régime d'apartheid ainsi que la politique de réconciliation nationale ont déterminé la doctrine de règlement des conflits de la RSA. La RSA revendique au nom de son expérience singulière, celle d'un "pays ayant émergé des fortes divisions du passé et qui a pu négocier une transition pacifique basée sur ses propres techniques de résolution des conflits", une forme d'expertise "pouvant aider les autres peuples confrontés aux mêmes types de problèmes"⁴. La configuration ethnique et politique des Grands Lacs offre justement un espace d'intérêt pour cette doctrine à cause des problèmes de coexistence pacifique entre Tutsis et Hutus qui ont dégénéré en un génocide au Rwanda entre 1990 et 1994, en une guerre civile au Burundi en 1993 et en RDC depuis 1996. C'est dans ce contexte que la diplomatie de la RSA - au nom de valeurs morales - agit dans la sous-région des Grands Lacs, que ce soit par la réprobation du génocide rwandais de 1994, la condamnation de la politique d'exclusion au Burundi depuis 1993, ou bien encore la condamnation du régime autocratique de Mobutu au Zaïre. Elle promeut la politique dite de la "*Renaissance africaine*", à travers des réseaux de soutien dont bénéficiait l'ANC du temps de l'apartheid. A côté de ces principes moraux affirmés par la RSA dans la région, la recherche de la transparence dans l'exportation des armes et le contrôle sur les activités des compagnies de mercenaires⁵ complètent la panoplie de cette diplomatie morale sud-africaine.

Dans l'affaire du Rwanda, la RSA a contribué - avec les Etats-Unis - à l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1011 (1995)⁶ portant suspension de l'embargo sur l'exportation des armes au Rwanda, institué par la résolution 918 (1994) du 17 mai 1994⁷. Avant cette mesure de levée, la RSA fournissait des armes au Gouvernement du Front Patriotique Rwandais (FPR). Cet engagement indéfectible aux côtés de Kigali a créé des liens étroits entre la RSA et le régime FPR. A l'origine de cette position se trouvait la compassion qu'elle éprouvait à l'égard du Rwanda, livré à son propre sort par la communauté internationale au lendemain de l'assassinat du président Habyarimana, le 6 avril 1994. Dans le but d'appuyer sa position, la diplomatie de la RSA s'est engagée dans la région aux côtés des régimes de l'Ouganda et de la Tanzanie, alliés historiques de l'ANC, pour réfléchir sur les causes profondes de la tragédie rwandaise et empêcher sa reproduction⁸. Ce travail de réflexion a créé, au sein de la région, une vision commune sur les causes et les effets de la tragédie rwandaise et sur la nécessité de prévenir la réédition d'une telle tragédie. La crédibilité diplomatique de la RSA a servi de toile de fond à la consolidation de cette communauté de vue à travers un réseau d'alliance au sein de la SADC, avec l'Ouganda et la Tanzanie, et avec le soutien des Etats-Unis. De ce réseau, le Rwanda a tiré une importante force diplomatique. La dérive du conflit congolais, ainsi que la dégradation généralisée de la sécurité dans la région, ont entraîné des retournements d'alliances, mettant en retrait la diplomatie morale de l'Afrique du Sud. L'offre de médiation de la RSA dans le conflit de la RDC fut repoussée par le régime de Kabila désormais allié à la Namibie, au Zimbabwe et

⁴ *White paper on South African participation in international peace missions*, point 4.2 : "Peace Missions and National Interest". <http://www.gov.za/whitepaper/1998/peace_missions.htm>. Traduit par l'auteur.

⁵ La "Foreign Military assistance Bill" du 30 avril 1997 restreint drastiquement les activités des sociétés de mercenaires.

⁶ S/RES/1011 (1995) du 16 août 1995. Texte disponible sur le site Internet des Nations Unies, à l'adresse : <<http://www.un.org/french/docs/sc/1995/95s1011.htm>>

⁷ S/RES/918 (1994) du 17 mai 1994. Texte disponible en anglais sur le site Internet des Nations Unies, à l'adresse : <<http://www.un.org/Docs/scres/1994/9421836e.htm>>

⁸ Un comité composé des personnalités de la sous-région fut créé à cet effet. Sa présidence fut confiée à l'ancien président Ketumile Masire, devenu depuis "Facilitateur" du Dialogue inter-congolais.

à l'Angola, brisant ainsi l'unité de la SADC. C'est suite à la pression de Nelson Mandela que Paul Kagame, alors Vice-président du Rwanda, admit au cours d'une visite en RSA la présence de troupes rwandaises sur le sol congolais aux côtés des rebelles, ouvrant ainsi le chemin des négociations futures dans lesquelles la RSA joue et jouera encore un rôle important⁹.

B. - De la diplomatie morale au règlement pacifique des différends par la médiation et la facilitation

Dès la fin de l'apartheid, le nouveau pouvoir de la RSA s'est méfié du régime de l'ex-Zaïre dont les méthodes de gestion politique ne rencontraient guère l'assentiment du président Mandela. Et ce, malgré les tentatives de rapprochement entreprises par le régime zaïrois à la libération de Nelson Mandela. Le soutien que les forces armées zaïroises (FAZ) accordèrent aux ex-forces armées rwandaises (FAR) dans les camps de réfugiés n'aida pas davantage à rapprocher les deux pays. Au contraire, la RSA approfondit sa politique dans la région sur la base de la vision du FPR, elle-même structurée autour du génocide de 1994. Aussi lorsque la guerre fut déclenchée en 1996 à l'Est de la RDC, le président Mandela fut le premier chef d'État à recevoir officiellement le rebelle congolais Laurent Désiré Kabila, relayant publiquement l'action militaire des alliés rwandais et ougandais. L'implication de l'Afrique du Sud donna, sur le plan diplomatique, une crédibilité à l'opération et contribua à élargir le cercle de l'alliance et des soutiens au Zimbabwe, à la Zambie, à l'Éthiopie, à l'Erythrée, à l'Angola... Dès lors, si Mobutu refusa, dans un premier temps, la médiation offerte par la RSA, la torpeur de l'isolement international dans lequel il s'enfonçait l'obligea - par réalisme - à s'y résoudre à partir de 1997. L'objectif affiché par la médiation sud-africaine, soutenue par les États-Unis, est d'assurer une transition en douceur en faveur de Kabila, en évitant un bain de sang dans la capitale et en ouvrant la gestion de la transition aux forces politiques non armées. Malgré l'engagement personnel de Mandela et de son gouvernement, la médiation échoua. En effet, Laurent Désiré Kabila, confiant en une victoire militaire et bénéficiant d'un crédit auprès de différentes personnalités dont Nelson Mandela, refusera de négocier. Les rounds de négociation organisés par la médiation sud-africaine, sur le navire "Outeniqua" de la Marine sud-africaine accosté au large des côtes congolaises, avaient fait long feu, et, avec eux, le contrôle sur l'évolution de la RDC échappa à la RSA. L'adhésion de la RDC à la SADC n'y changea rien. Car les enjeux pour la RSA dans le conflit de la RDC ne furent pas uniquement politiques. Les intérêts des compagnies minières sud-africaines décidées à prendre pied dans ce pays, réputé riche en minerais, n'étaient pas absents de la volonté de la RSA de maîtriser, par cette médiation, le règlement de la crise afin d'élargir ses alliances, d'influencer la politique dans la région et de prendre une part active à la reconstruction économique de la RDC. Mais la médiation échoua, et le nouveau pouvoir de Laurent Désiré Kabila ne tarda pas à dénoncer la partialité de la RSA dans le conflit qui l'opposait au Rwanda et à l'Ouganda depuis 1998. C'est ainsi que la coalition, que l'Afrique du Sud avait aidé à former en 1996 autour du nouveau pouvoir, se lézarda progressivement jusqu'à éclater dans ce conflit, où la RSA ne put jouer le même rôle public que dans le conflit de 1997. Dès ce moment, la RSA a déployé une diplomatie secrète auprès de ses partenaires en utilisant les réseaux historiques de l'ANC. En dépit des divisions au sein de la SADC, la RSA est parvenue de manière informelle à promouvoir un cadre de discussion impliquant la SADC, l'OUA et l'ONU à travers les négociations d'un accord global de règlement du conflit congolais. Le résultat fut la signature des Accords de Lusaka du 11 juillet 1999.

Après la mise en place du processus de paix en RDC, la RSA va s'impliquer dans le processus de paix du Burundi, engagé depuis 1998, mais qui tardait à se concrétiser. La médiation dans le conflit du Burundi a été confiée à Nelson Mandela "*intuitu personae*" pour remplacer l'ancien président tanzanien Julius Nyerere décédé en 1999. Il est intéressant de voir que Nelson Mandela avait décliné, à la même période, l'offre de médiation qui lui avait été faite lors du choix du médiateur dans le conflit de la RDC. Il estimait ne pas devoir remplir une telle mission en raison des accusations de partialité en faveur du Rwanda proférées par le régime de Laurent Désiré Kabila, qui menaçait de le récuser si sa candidature était proposée. En acceptant la mission pour le Burundi, le président Mandela a relancé l'Accord d'Arusha d'août 1998 et a obtenu le 11 octobre 2001 à Pretoria l'accord des parties sur les modalités juridiques de la transition. Le Conseil de sécurité a affirmé dans sa résolution 1375 (2001) son appui "résolu à la médiation de l'ancien président Mandela" et "énergique à la mise en place d'un

⁹ Le Dialogue inter-congolais, prévu dans le cadre de la mise en œuvre du volet politique de l'Accord de Lusaka, doit se tenir en RSA dans la ville de Sun City à partir du 25 février 2002, et ce pendant 45 jours.

gouvernement de transition au 1^{er} novembre 2001" (§ 1), ainsi "qu'à la mise en place d'une présence multinationale intérimaire de sécurité au Burundi" (§ 4)¹⁰. Le mandat de cette présence multinationale est de "protéger les dirigeants politiques qui rentrent au pays et de former une force de protection panburundaise" (*ibid.*, § 4), c'est-à-dire une force armée représentative des deux principales communautés du pays : Hutus et Tutsis. En effet, cette question constituait l'une des principales revendications des partis Hutus qui reprochaient à l'armée, dominée par la minorité Tutsi, d'avoir confisqué le processus démocratique en organisant l'assassinat de Melchior Ndadaye, le premier Hutu élu président en 1993. C'est dans ce cadre que les militaires sud-africains se sont déployés au Burundi le 31 octobre 2001, afin de participer à cette présence multinationale intérimaire dont les effectifs atteindront 700 hommes avec les soldats venus du Sénégal, du Ghana et du Nigeria. En raison de la médiation de Nelson Mandela dans le conflit, le dispositif sud-africain est appelé à devenir le centre de cette présence intérimaire dont le terme du mandat n'est pas précisé et dont l'évolution des missions exigera flexibilité et adaptabilité à la contingence de l'environnement. Qu'advient-il, par exemple, si les résistances dans les deux camps menacent la sécurité physique des personnalités revenues de l'exil sur la foi de la protection offerte par les éléments sud africains ? Ainsi, Colette Braeckman écrit dans le journal *Le Soir* que Diomède Rutamucero, dirigeant Tutsi de l'association PA-Puissance d'Autodéfense-Amasekanya, craignait que "l'affaiblissement de l'armée par la présence de troupes étrangères, le retour de personnalités ayant directement appelé aux massacres de 1993 et l'accord d'Arusha (qualifié de *leurre, de provocation, voire de déclaration de guerre*) ouvre la voie à de nouveaux massacres de Tutsis, qui pourraient même se propager jusqu'au Rwanda voisin". Selon la journaliste, "[s]a conclusion est claire : *Qu'on le sache : nous ne nous laisserons pas faire...*"¹¹. Les ramifications régionales du conflit burundais, ses interconnexions avec les scènes insurrectionnelles de la RDC et du Rwanda, ainsi que la radicalisation des extrémistes des deux camps, pourraient conduire *volens non lens* la RSA à adapter le mandat de sa mission aux contraintes du terrain. Dans cette hypothèse, l'action de la RSA ne pourrait être que le premier pas vers une opération plus large. L'honneur et la crédibilité de Nelson Mandela ainsi que de son pays sont en jeu dans cette opération qui tranche avec les précédents engagements diplomatiques de la RSA dans la région. L'Afrique du Sud saura-t-elle tirer profit, en cas de besoin, des leçons de l'expérience nigérienne au sein de l'ECOMOG au Liberia et en Sierra Leone ?

II. – LE DÉPLOIEMENT DES SANDF AU BURUNDI : PORTÉE ET INCIDENCES SUR LA POLITIQUE DE LA RSA DANS LES GRANDS LACS

Le déploiement de la SANDF au Burundi est un précédent dont la portée et les incidences vont au-delà du conflit burundais et pourraient influencer sur la sécurité globale de la sous-région des Grands Lacs. Ce déploiement révèle d'abord une capacité d'action de la RSA, affranchie des luttes internes de la SADC (A). Il constitue ensuite un test pour la SANDF dans ce type des conflits (B). Enfin, cette arrivée pourrait être un prélude à un règlement de la situation globale de la région dans la mesure où les ramifications du conflit burundais s'enracinent dans les conflits des pays voisins : RDC et Rwanda où la RSA peut jouer un rôle politique, diplomatique, voire militaire, important (C).

A. - L'expression d'une capacité d'action affranchie des luttes internes de la SADC

La RSA est partie au Traité de la SADC, dont l'article 21 pose entre autres le principe de la coopération des États membres dans les domaines de la paix et de la sécurité. Sur cette base, les chefs d'État et des gouvernements membres avaient décidé en mai 1996 de créer un organe de la SADC chargé des questions de défense et de sécurité. Cet organe a été créé sous forme d'un Comité en charge des questions de défense et de sécurité. Le 28 juin 1996, le sommet des chefs d'État et de gouvernement avait précisé que ce Comité exercerait sa mission par la prévention, la gestion et la résolution des conflits, la promotion du maintien de la paix dans le but d'établir une paix et une sécurité durables, la coordination de la participation des États membres aux opérations de maintien de la paix

¹⁰S/RES/1375 (2001) du 29 octobre 2001. Texte disponible sur le site Internet des Nations Unies, à l'adresse : <<http://www.un.org/french/docs/sc/2001/res1375f.pdf>>.

¹¹ Braeckman Colette, "Les Sud-Africains arrivent", *Le Soir* (Belgique), 31 octobre 2001.

aussi bien au niveau régional qu'international ainsi que la recherche de solutions à des conflits qui ont un impact sur la paix et la sécurité en Afrique australe.

Concernant l'action de la SADC dans ce domaine, le gouvernement sud-africain note que si des progrès ont été réalisés dans le domaine de la coopération en matière d'opérations de maintien de la paix¹², les modalités de règlement des conflits et de création des missions de la paix sous les auspices de la SADC restent peu claires¹³.

Deux conflits divisent en effet la SADC : l'Angola et la RDC.

Les autorités de Luanda auraient sans doute souhaité recevoir un appui de la RSA, fondé sur une sorte de devoir historique, en souvenir du soutien qu'ils apportèrent à la lutte de l'ANC contre le régime d'apartheid. Or, en raison justement de sa propre expérience intérieure, la RSA a invariablement été pour une réconciliation interne en Angola. Cette position de la RSA diverge d'avec la politique de Luanda qui a poussé à l'isolement international de l'UNITA, considéré depuis la résolution 864 (1993) du Conseil de sécurité en date du 15 septembre 1993 comme le responsable de la reprise de la guerre en Angola après les Accords de paix de Bicesse du 1^{er} mai 1991 et de Lusaka du 20 novembre 1994. Du fait de cette méfiance entre les deux pays, la gestion du conflit angolais échappe à la SADC. Pour bien marquer ses distances, l'Angola a adhéré à la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) depuis février 1999. Le recentrage diplomatique et militaire de l'Angola en Afrique centrale vise à renforcer sa position de leadership militaire dans le Golfe de Guinée après ses interventions au Congo-Brazzaville et en RDC. Ce faisant, l'Angola espérait couper définitivement les bases arrières de l'UNITA à partir du Nord du pays et, sans doute aussi, renforcer la sécurité de l'enclave du Cabinda, désormais coupée des bases arrières des deux Congo. Le décès du leader de l'UNITA, Jonas Savimbi, modifiera peut-être le conflit interne angolais, mais il est probable que la stratégie diplomatique et militaire de l'Angola dans la sous-région demeure.

Dans le conflit de la RDC, le Zimbabwe de Robert Mugabe aurait souhaité entraîner la SADC aux côtés du régime de Laurent Désiré Kabila pour repousser les troupes rwandaises et ougandaises. Plus prudente, la RSA avait suggéré des négociations politiques, se réservant de soutenir un régime qui avait déjà montré ses limites en termes de gestion politique du pays et qui n'avait pas de constance en termes de rapports diplomatiques. A partir de ce moment, le Zimbabwe décida unilatéralement de porter secours au régime de Laurent Désiré Kabila, entraînant un seul autre membre de la région : la Namibie. Divisée, la SADC est devenue spectateur de ces conflits majeurs dont l'épicentre se trouve désormais dans les Grands Lacs. En se déployant dans une opération militaire intérimaire au Burundi, la RSA marque manifestement une volonté et une capacité de s'émanciper des limites et des contraintes existant au sein de la SADC. Mais quelle est l'étendue de sa capacité opérationnelle ?

B. - Les SANDF au Burundi : test des capacités opérationnelles dans un environnement conflictuel

Le *Livre Blanc sur la participation sud-africaine aux missions internationales de paix* conditionnait l'apport des troupes aux opérations multinationales au résultat des réformes en cours visant à transformer l'agglomération des anciennes forces gouvernementales et non gouvernementales de la SANDF en une et seule armée, structurée et orientée pour servir un État démocratique sud-africain. Doit-on alors interpréter le déploiement de la SANDF au Burundi comme le signe de l'aboutissement de cette réforme ? On sait notamment qu'en novembre 1999, à la suite de nombreux actes d'indiscipline et d'incidents racistes au sein de l'armée, le ministre de la défense, Mosioua Lekota, avait nommé une équipe d'enquête chargée d'évaluer le niveau des tensions raciales et d'autres facteurs affectant la cohésion de la SANDF¹⁴. En déployant ses forces au Burundi, la RSA prend le pari d'accomplir sa mission dans un environnement qui change et où il ne peut être exclu de rencontrer l'hostilité des groupes armés qui se refusent encore à rejoindre le processus en cours, comme les

¹² Il s'agit des exercices organisés en avril 1999 à l'école militaire de Lohatla au Nord de la région du Cap.

¹³ Cf. *White paper on South African participation in international peace missions*, point 3.2 : "Regional and Sub-Regional Mandates". <http://www.gov.za/whitepaper/1998/peace_missions.htm>.

¹⁴ *South African Yearbook 2000-2001 : Safety, Security and Defence*. Texte disponible sur le site "South Africa Government Online", à l'adresse : <<http://www.gov.za/yearbook/2001/safety.html>>

Forces de Défense de la Démocratie (FDD) et les Forces Nationales de Libération (FNL), et autres nombreuses milices et associations d'autodéfense. Le caractère multiracial des forces déployées et la présence de femmes parmi elles est un exemple d'union donnée par la RSA aux burundais et à la région toute entière. Mais cette force devra aussi démontrer, en cas de besoin, qu'elle dispose d'un commandement homogène et qu'elle est capable de s'intégrer en dehors du contexte de l'Afrique australe, avec d'autres forces, pour remplir une mission de paix. Parmi les nations qui seront présentes au Burundi, le Nigeria présente la singularité d'être un des États subsahariens, disposant des moyens nécessaires et qui a déjà expérimenté, notamment au Liberia et en Sierra Leone, la conduite d'opérations régionales dans un environnement hostile. Cette association avec les SANDF pourrait générer une forte synergie, à même d'affronter les défis globaux de sécurité de la sous-région. Cette évolution mériterait d'être suivie de près. Elle pourrait faire émerger de nouvelles pistes pour la reconstruction de la paix dans les Grands Lacs, où la viabilité des processus engagés dans un seul pays est ruinée par l'absence d'une vision globale et programmée des problèmes de la sous-région.

C. - Au-delà du Burundi : un plan global de règlement des conflits des Grands-Lacs ?

La RSA pose sept principes à sa participation à une mission internationale de paix¹⁵. Sur ces sept principes, deux concernent la clarté du mandat ainsi que les critères d'entrée et de sortie de la mission. La RSA requiert d'abord un mandat clair, réaliste et transposable en un plan opérationnel détaillé. La RSA inscrit son action dans le cadre des règles et principes du système de sécurité collective des Nations Unies, en exigeant que la mission soit autorisée par l'ONU, par les organismes régionaux (le cas échéant), par le pays hôte et les parties en conflit, et par les contributeurs. La RSA conditionne ensuite son engagement à la clarté des critères d'entrée et de sortie, ce qui signifie que, dès le début des opérations, les objectifs politiques de la mission doivent être définis. La RSA n'envisage pas son déploiement comme une solution, mais plutôt comme un moyen. Elle entre dans le conflit pour contribuer à son règlement et elle en sort lorsque ce dernier est réglé.

Au regard de ces principes, qu'en est-il de la présence multinationale intérimaire au Burundi ? Le mot "présence multinationale" renvoie, à première vue, à une mission d'observation, mais son mandat est moins tranché, car certaines de ses dispositions vont au-delà de la simple observation. Ainsi, la mission intègre la réforme de l'armée et l'exécution des missions de police intérieure, en se substituant aux forces armées pour ce qui concerne la protection des opposants rentrés au pays. Dès lors, les termes du mandat sont imprécis sur certaines questions importantes liées à la transposition de la mission sur le plan opérationnel. Quelle sera la réaction de la présence multinationale, si le conflit resurgit à Bujumbura ou dans ses environs immédiats, sachant que dans son engrenage il pourrait mettre en cause la sécurité des dirigeants à protéger ? Comment reforme-t-on une armée en période de guerre, en évitant constamment avec efficacité la confrontation, recherchée dans les deux camps ? C'est sans doute pour ces raisons que l'appui du Conseil de sécurité est empreint de prudence. Dans sa résolution 1375 (2001), le Conseil de sécurité a été clair en ce sens puisqu'il se déclare à nouveau disposé "à envisager, à la lumière des progrès qui auront été accomplis dans le processus de paix, de nouvelles contributions au processus de paix et à l'application de l'Accord d'Arusha" (§ 6)¹⁶. La position du Conseil de sécurité place la RSA en première ligne. Et sur elle pèse la responsabilité de faire accomplir des progrès significatifs au processus afin d'obtenir à nouvel engagement de l'ONU. Ce qui l'engage à une obligation de résultat : obtenir une solution politique. Mais la solution à la crise du Burundi dépend autant de sa situation intérieure que de l'équilibre général de la sous-région des Grands Lacs. La paix n'est ni possible ni "consolidable" au Burundi, sans considérer la situation du Rwanda et de la RDC. Le conflit du Rwanda a depuis le début agi négativement sur la situation politique du Burundi, qui était pourtant lancé sur la voie d'un processus démocratique ayant donné lieu à des élections pluralistes et à une alternance au pouvoir. Ce processus a été interrompu par les extrémistes des deux camps, qui ont exploité les peurs et le désastre de la situation au Rwanda. Les propos de Diomède Rutamucero rapportés plus haut traduisent cette réalité. Le conflit congolais, résultat de l'implosion de l'appareil d'État et de la régionalisation de la crise rwandaise, offre sur son immense territoire une base arrière aux groupes armés qui combattent au Burundi. Lors de la négociation des Accords de paix de Lusaka en 1999 sur la RDC, la délégation burundaise avait émis

¹⁵ Cf. *White paper on South African participation in international peace missions*, point 6 : "Principles for Participation". <http://www.gov.za/whitepaper/1998/peace_missions.htm>.

¹⁶ Souligné par nous.

le souhait d'en être partie, dans le but de faire de cet instrument le cadre d'un règlement global de la crise des Grands Lacs. Mais le gouvernement de la RDC s'y était opposé, exigeant que le Burundi soit reconnu comme belligérant et reconnaisse sa présence militaire au Congo. Ce qui ne fut pas le cas.

En définitive, la solution à la crise du Burundi, comme celles du Rwanda, de la RDC et de l'Ouganda, passe par une solution globale. L'intervention de la RSA dans cette région représente une opportunité à la condition d'être comprise et appuyée par la communauté internationale, ainsi que par les acteurs politiques de la région. Le fait que la RSA accueille, après les travaux du sommet de l'Initiative régionale sur le Burundi, ceux du dialogue inter-congolais, indique la capacité matérielle et diplomatique de la RSA à contribuer avec d'autres, à la résolution des problèmes dans la région. Les difficultés ne manqueront pas dans cette mission. Non seulement, l'implication de la Tanzanie est nécessaire, mais aussi une meilleure coordination avec le Nigeria¹⁷ - avec l'appui d'autres pays et des bailleurs de fonds de la région - donnerait lieu à une nouvelle dynamique. La RSA doit elle-même revisiter sa lecture de la sous-région. Car l'avancée du processus en cours au Burundi a été rendue possible par la hauteur de vue du médiateur qui a imposé une lecture débarrassée des peurs entretenues et recommandé le respect des droits des minorités. Paradoxalement, au Rwanda, la RSA n'impose pas encore une telle lecture. Il est peut-être temps pour la RSA de s'affranchir d'une certaine vision de la sous-région, structurée autour du génocide de 1994.

* * *

© 2002 Sesanga Hipungu Dja Kaseng. Tous droits réservés.

SESANGA HIPUNGU. - "L'Afrique du Sud et la sécurité sous-régionale des Grands Lacs". - *Actualité et Droit International*, mars 2002. [<http://www.ridi.org/adi>].

¹⁷ La relance actuelle du dialogue inter-congolais doit beaucoup à cette coordination informelle entre les deux pays, sous les auspices des Nations Unies.