

**L'ENVIRONNEMENT POLITIQUE POUR LA PREVENTION ET LA
RESOLUTION DES CONFLITS AVEC REFERENCE A LA REGION DES PAYS
DES GRANDS LACS**

Dismas NSENGIYAREMYE

Ancien Premier Ministre du Rwanda (1992-93)

Albert-Enéas GAKUSI

Ancien Professeur à l'Université Nationale du Rwanda (1987-89)

Conférence organisée par le Centre de Développement de l'OCDE conjointement avec le
Comité d'Aide au Développement sur: les politiques de prévention des conflits et le rôle de la
communauté internationale

Paris, 3-4 avril 1997

INTRODUCTION

Ce sujet sera abordé sous ses trois dimensions, à savoir la dimension de la politique intérieure, la dimension régionale et la dimension internationale. Il importe de souligner cependant que cette distinction répond principalement aux besoins de l'exposé, les trois dimensions étant dans les faits inter-reliées. Nous entendons par là que la plupart des conflits actuels répondent à la nouvelle donne de la restructuration politique et économique du monde qui se répercute à tous ces niveaux. Nous illustrerons nos analyses à partir de la situation des pays de la région des grands lacs qui connaissent des conflits d'une grande ampleur et d'une extrême violence.

LA DIMENSION DE POLITIQUE INTERIEURE DES CONFLITS

Contrairement aux conflits qui opposaient habituellement différents Etats, une des caractéristiques des conflits actuels est qu'ils se passent à l'intérieur des pays dans lesquels les acteurs se disputent l'espace du pouvoir. Ils revêtent de ce fait une dimension de politique intérieure. Il faut rappeler ici que ces conflits proviennent la plupart du temps des systèmes politiques à parti unique, la plupart du temps dirigés par des militaires qui se sont emparés du pouvoir par les armes avec l'aide de l'une ou de l'autre puissance extérieure.

Le système politique à parti unique a été fondé sur des bases politiques menant à des blocages institutionnels et à l'exclusion politique et économique de la plupart de la population. Ce système a fait de l'administration un outil de propagande et de contrôle social, et de l'armée un instrument de répression contre la population et plus particulièrement contre les opposants politiques potentiels.

Ce système de parti unique a par définition étouffé toute expression de libertés fondamentales et l'exercice des droits civiques et politiques. En bloquant toute possibilité d'alternance et d'accès pacifique à l'exercice du pouvoir, il a favorisé l'émergence d'organisations politico-militaires qui cherchent elles aussi à accéder au pouvoir par les armes, ce qui correspond à une autre voie extrême. Les conflits auxquels on assiste découlent

d'une telle situation où ces organisations politico-militaires se battent pour remplacer le régime en place et non pas nécessairement pour en changer la nature.

Les organisations démocratiques, celles qui respectent et défendent l'égalité devant la loi, la justice sociale et le droit de la population à s'exprimer sur la direction politique et la gestion économique, sont combattues par les deux forces extrêmes; elles sont de ce fait exclues de la compétition politique. Dans ces conditions, la prévention des conflits devrait être fondée sur la promotion des organisations démocratiques et la neutralisation des tenants des solutions extrêmes, ce qui est loin d'être le cas actuellement.

Sur le plan économique, le système politique à parti unique a développé une gestion prédatrice des richesses au profit des dirigeants politiques et des sociétés multinationales, au détriment de la population. La grande pauvreté qui caractérise les pays africains provient principalement de cet état de choses, en dépit de l'abondance de ressources naturelles et d'une population industrielle, qui ne demande qu'à être soignée et éduquée pour être plus productive. C'est dans ces conditions que la population, notamment la jeunesse désœuvrée se trouve facilement disponible et mobilisable pour des conflits dont elle ignore la logique et la portée. Pour une meilleure prévention des conflits, il importe donc de promouvoir un développement économique soutenu et une répartition équitable du produit national.

Le tableau qui vient d'être tracé correspond notamment à la situation qui prévaut dans les pays de la région des grands lacs. Au Rwanda, l'ancien régime était parvenu à construire un système politique organisé de façon à exercer un contrôle social qui évitait tout débat contradictoire. Dès lors, il s'était interdit tout mécanisme d'adaptation et avait fini par développer un extrémisme dont on sait les lourdes conséquences sur la société rwandaise: un génocide et des massacres de populations civiles dont beaucoup de membres de l'opposition démocratique.

Le nouveau pouvoir a repris les méthodes et les pratiques de terreur, d'oppression et d'exclusion du régime qu'il a remplacé. Les massacres, les assassinats et les emprisonnements se soldent par plusieurs dizaines de morts par jour. De plus, on note l'omniprésence de militaires sur les collines où ils s'adonnent aux pillages et aux exactions de toutes sortes. En réalité, on assiste non pas à un changement de régime, mais au remplacement d'un pouvoir violent par un autre tout aussi violent, les mêmes causes produisant les mêmes effets.

Au Burundi, alors que l'ancien régime avait accepté de mettre en oeuvre le processus démocratique, l'ancien parti unique et l'armée ont par la suite refusé le verdict des urnes. Porté à la tête du pays par les élections libres et démocratiques du premier Juin 1993, le Président Melchior Ndadaye était assassiné par l'armée le 21 Octobre 1993, trois mois après son accession au pouvoir. Ceux qui ont accompli ce forfait ont, dès lors, entrepris des manoeuvres visant à paralyser l'action gouvernementale et les institutions démocratiques, ce qui devait aboutir au coup d'Etat du 25 Juillet 1996. Ce coup d'Etat a remis au pouvoir l'ancien président, pourtant largement désavoué par la population lors des élections.

Cette situation a produit la formation d'un groupe politico-militaire d'opposition et le pays est entré dans une logique de guerre, dans laquelle la population se trouve prise en tenaille entre ce groupe et l'armée. Pour s'assurer du contrôle de la population, le pouvoir actuel procède à des déplacements forcés et à des regroupements de populations. Quant à l'armée, elle va jusqu'à massacrer les populations civiles, y compris les personnes qui rentrent des camps de réfugiés du Zaïre et de Tanzanie.

Comme pour le Rwanda et le Burundi, la situation actuelle du Zaïre résulte du blocage institutionnel inhérent au parti unique qui dure depuis une trentaine d'années. Ce système a paralysé le fonctionnement normal des institutions et de l'économie en érigeant la corruption en système de gouvernement. En entravant la mise en application des résolutions de la Conférence nationale de 1991-92 et en refusant le partage du pouvoir avec les partis d'opposition, le régime a favorisé l'émergence d'un groupe politico-militaire déterminé à prendre le pouvoir par la force. La facilité avec laquelle ce groupe progresse s'explique par le manque de motivation de l'armée à se battre; elle s'explique aussi par le souhait de la population zaïroise de se défaire d'un tel régime.

LA DIMENSION REGIONALE DES CONFLITS

On ne peut pas expliquer la situation prévalant dans l'un de ces trois pays sans faire référence à celle qui prévaut dans les autres, étant donné l'existence d'un certain nombre de caractéristiques communes. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre l'interrelation entre la dimension nationale et la dimension régionale des conflits.

Sur le plan sociologique, on peut souligner le fait que la population du Rwanda et celle du Burundi ont la même composition ethnique. De plus, une partie de la population de

l'Est du Zaïre, celle du Sud de l'Ouganda et celle de l'Ouest de la Tanzanie, partage les mêmes pratiques culturelles et parlent des langues apparentées à celles du Rwanda et du Burundi. Ces éléments culturels et ethniques constituent l'un des facteurs qui expliquent l'intensité des relations sociales et des liens de solidarité communautaire, ainsi que l'importance du mouvement migratoire dans cette région. Du fait de l'existence de violences récurrentes, cette région connaît d'importants flux de réfugiés dont le plus important est celui des réfugiés rwandais de 1994.

Sur le plan économique, la région se caractérise par une densité et un taux de croissance de la population qui figurent parmi les plus élevés du monde. La grande majorité de la population est rurale et vit principalement de la production agricole. La région est géographiquement enclavée et son revenu par habitant est l'un des plus faibles du monde.

La région connaît d'importants échanges commerciaux formels, et surtout informels. Ces échanges pourraient être davantage profitables à la population, si les contraintes politiques et administratives étaient levées. C'est dans ce sens que les organisations économiques régionales, à savoir la Communauté Economique des Pays des grands Lacs (CEPGL) et l'Office pour le Développement du Bassin de la Kagera (OBK) avaient été mises en place et devaient favoriser l'intégration régionale.

Sur le plan politique, le Rwanda, le Burundi et le Zaïre partagent la même histoire coloniale. Le Rwanda et le Burundi se trouvent d'abord sous la colonisation allemande jusqu'en 1918, date à laquelle ils sont placés sous tutelle belge. Les trois pays deviennent indépendants au début des années 60 (le Zaïre en 1960, le Rwanda et le Burundi en 1962). Après quelques années de tentatives d'instauration de régimes démocratiques, ces pays connaissent des coups d'Etat militaires qui imposent un système politique à parti unique, qui a abouti à une impasse politique.

Celle-ci a favorisé la formation de groupes politico-militaires qui sont entrés en collision avec le pouvoir en place. Pour des raisons de solidarité communautaire et/ou idéologique, ces groupes bénéficient du soutien des pays de la région. C'est ainsi que l'Ouganda a soutenu le Front Patriotique Rwandais pour la prise du pouvoir à Kigali. De la même manière, le Rwanda, l'Ouganda et le Burundi constituent le support de la rébellion zaïroise.

Au niveau régional, il existe donc plusieurs facteurs favorables à la prévention et à la résolution des conflits. Il s'agit des affinités culturelles, des facilités linguistiques, des solidarités communautaires, des échanges commerciaux et du mouvement migratoire. Néanmoins, du fait de mauvais régimes politiques, ces atouts ont été instrumentalisés à des fins de lutte pour le pouvoir. Pour mettre en valeur ces atouts, il faudra procéder à une véritable intégration régionale devant permettre une libre circulation des biens et des personnes.

Cette intégration devrait conduire à une meilleure efficacité économique, à l'amélioration des conditions de vie des populations et à leur participation au développement de la région. Dans ces conditions, il est permis d'espérer la promotion d'une culture de la paix entre les différentes composantes des populations. Toutefois, pour que cette intégration porte ses fruits, il faut qu'il existe des pouvoirs soucieux des intérêts et du bien être des populations. Autant dire que l'on est encore loin du compte.

LA DIMENSION INTERNATIONALE DES CONFLITS

Les conflits dont il est question comportent une dimension internationale de taille, compte tenu de l'implication des puissances extérieures et des organisations internationales qui interviennent dans leur développement, leur gestion et leur résolution.

Il a été dit plus haut que ces conflits s'inscrivent dans le cadre du système politique à parti unique, le plus souvent issu de coups d'Etat militaires. Or, ces coups d'Etat ont été réalisés sous l'instigation et avec le concours de puissances extérieures. De fait, ces conflits se font avec des armes modernes qu'elles ont fournies ou financées. Elles interviennent en effet, soit pour soutenir les régimes en place, soit pour appuyer les organisations politico-militaires engagées dans la lutte pour le pouvoir.

Les puissances extérieures comme les organisations internationales interviennent aussi dans les négociations et la mise en oeuvre des accords de paix, notamment au niveau du financement des opérations de maintien de la paix. Cela montre donc le rôle prépondérant des puissances extérieures et des organisations internationales dans la résolution ou dans l'aggravation des conflits. Force est alors de constater que la détérioration de la situation des

pays de la région des grands lacs trouve largement son explication au niveau de sa dimension internationale.

Au Rwanda, le cas le plus flagrant concerne le retrait de la Mission des Nations Unies d'Assistance au Rwanda (MINUAR). Alors que des signes évidents de génocide et de massacres de populations civiles étaient connus de la communauté internationale, le Conseil de sécurité des Nations Unies décidait de retirer la MINUAR du Rwanda. Cette décision a été aussitôt interprétée par les extrémistes comme une autorisation à accomplir les pires exactions. Or, paradoxalement, la mission de la MINUAR était celle de "garantir la sécurité générale du pays et de contribuer à assurer la sécurité de la population" (Accord de paix d'Arusha: protocole sur l'intégration des forces armées, article 54, B).

On notera aussi qu'au moment où le nouveau pouvoir, à Kigali, avait déjà accompli des violations graves des droits de l'homme, notamment à l'occasion des massacres de Kibeho, le 22 avril 1995, où des milliers de personnes avaient été massacrées par l'armée, le Conseil de Sécurité décidait, contre toute attente, de lever l'embargo sur les armes à destination du Rwanda. Ce sont notamment ces mêmes armes qui sont utilisées actuellement dans la guerre à l'Est du Zaïre, dans laquelle l'armée du Front Patriotique Rwandais joue un rôle majeur.

Au Burundi, le conflit actuel a été aggravé par l'indifférence de la communauté internationale, lors de l'assassinat du président démocratiquement élu. Cela a encouragé les tenants de l'ancien parti unique dans la recherche de reprise du pouvoir par les armes; d'où le coup d'Etat militaire du 25 Juillet 1996. Alors que la communauté internationale invite à la démocratisation des institutions, elle semble, en même temps, s'accommoder du retour des putschistes au pouvoir.

Dans le cas du Zaïre, depuis le déclenchement du conflit à l'Est du pays, en Octobre 1996, la communauté internationale n'a entrepris aucune initiative concluante visant à l'arrêter ou à le résoudre de façon pacifique. Ce faisant, la communauté internationale a laissé prévaloir la solution militaire. Ainsi le Conseil de Sécurité, a-t-il fini par refuser l'intervention, fût-elle humanitaire, en faveur des réfugiés rwandais et de la population zaïroise de l'Est du Zaïre. C'est ainsi que la résolution du 16 Novembre 1996 autorisant le déploiement d'une force internationale de sécurité a été rendue caduque le 23 décembre 1996, sous le faux prétexte qu'il n'y avait plus de réfugiés rwandais au Zaïre.

En bref, en se retirant du Rwanda en Avril 1994, en s'accommodant du retour des putschistes au Burundi, en refusant d'assurer une assistance humanitaire au Zaïre, les Nations Unies ont favorisé l'aggravation et l'extension des conflits dans la région. Ces exemples montrent comment cette organisation, du fait des conflits d'intérêt et de la lutte d'influence entre ses membres, s'est vue engagée dans des actions manifestement contraires à la raison pour laquelle elle a été créée, à savoir notamment la défense des droits fondamentaux: le droit à la vie, la liberté, la justice, la paix.

CONCLUSION

En définitive, étant donné l'imbrication des trois dimensions: nationale, régionale et internationale des conflits actuels dont nous venons de traiter, leur prévention et leur résolution doivent également se trouver au niveau de ces trois dimensions. Cela n'est possible que s'il existe une réelle volonté politique qui, à chaque niveau, assume ses responsabilités, ce qui est loin d'être le cas.

Nous voudrions, enfin, insister sur deux points avant de terminer cette communication. Il s'agit de la place réservée à la population dans ces conflits. Il s'agit également des questions de développement. Ce sont en effet les populations civiles sans défense qui payent le plus lourd tribut: elles sont massacrées ou contraintes à l'exil. Celles qui survivent sont obligées de vivre sous un régime de terreur.

Il convient de rappeler qu'aucun développement n'est envisageable, dans un contexte où la population est confrontée à un environnement de grande insécurité. Dans un tel contexte, la population se désengage de toute participation socio-politique, et développe des mécanismes de résistance passive, en se retranchant dans une économie de survie. De la sorte, elle perpétue sa pauvreté et celle de l'Etat.

Aussi longtemps que les populations seront contraintes de supporter des pouvoirs qui les prendront en otage, aussi longtemps qu'elles seront massacrées impunément ou soumises à des lois iniques, et tant qu'il ne sera pas donné à ces populations un cadre propice à la libre entreprise, le développement restera un vain mot.

En marge de ce qui précède, il évident que pour toute action de développement, chercher à en comprendre les conditions institutionnelles, devrait constituer une priorité. C'est, à n'en point douter, de ce côté que doit se placer la lutte contre la pauvreté. C'est également de là que doit partir la prévention des conflits ou leur résolution. En d'autres termes, vouloir prévenir ou résoudre les conflits exige que l'on se fonde sur les aspirations et les intérêts des populations. Mais cette condition en appelle une autre, celle de disposer de gouvernements responsables. Nous sommes encore loin du compte. Conclusion décevante, sans doute, mais pour améliorer le monde, il vaut mieux d'abord le comprendre tel qu'il est.

Reste à savoir quel peut être le point de départ pour que les populations de la région des grands lacs retrouvent des conditions de vie normale. Depuis 1994, nous avons formulé des propositions dans nos diverses publications. Nous recommandions d'organiser une conférence internationale sur le conflit rwandais, afin de chercher des solutions et d'éviter son extension à d'autres pays de la région. Notre proposition n'a pas été suivie d'actions concrètes. Toutefois, le Conseil de Sécurité des Nations unies, dans sa résolution du 16 novembre 1996 sur le conflit du Zaïre, a recommandé la tenue de cette conférence.

La conférence internationale devrait définir un nouveau cadre institutionnel garantissant aux populations de la région la paix et la sécurité. Elle devrait aussi définir un accord régional de prévention et de règlement des conflits. En particulier, cette conférence devrait prendre des résolutions et des engagements sur les points suivants:

- La mise en place d'institutions transitoires devant mener à l'instauration d'un régime démocratique;
- La démobilisation et la réintégration des forces combattantes;
- Le rétablissement de la justice et le jugement des responsables des actes génocides, des crimes de guerre et des autres crimes contre l'humanité;
- Le retour et la réinstallation des réfugiés;
- La création d'un cadre d'intégration régionale.

En outre, la conférence internationale sur les pays des grands lacs devrait également décider des mécanismes de suivi et de contrôle des résolutions qu'elle aura prises.