

Les Nations unies et la région des Grands Lacs

PENDANT longtemps, l'Afrique est restée un continent oublié pour les Nations unies. En dehors de la lutte pour la décolonisation et du combat contre l'apartheid, les clivages de la guerre froide mais aussi une forte solidarité régionale – pouvant se référer à la primauté d'une « solution africaine » au sein de l'OUA – ont favorisé un certain désengagement, sinon un désintérêt, de l'ONU (1). En 1992, l'élection comme secrétaire général de Boutros Boutros-Ghali, auquel a succédé depuis le début de l'année 1997 un autre Africain, Koffi Annan, a marqué sans doute un tournant symbolique, près de cinquante ans après la création de l'Organisation des Nations unies.

Fort du mandat initial qui lui avait été confié par le sommet du Conseil de sécurité du 31 janvier 1992, M. Boutros-Ghali a lui-même tenté de théoriser cette nouvelle donne de l'activité des Nations unies, à travers son « Agenda sur la paix », suivi d'un « Agenda pour le développement » et d'un « Agenda pour la démocratisation ». Sur le terrain, les engagements de l'ONU en Afrique se sont multipliés, non sans ambiguïtés et déconvenues depuis la fin des années 1980, avec la création par le Conseil de sécurité d'opérations de maintien de la paix ou de missions d'observation en Angola et au Mozambique, au Sahara occidental et au Liberia, en Somalie et au Rwanda... mais aussi avec des efforts de diplomatie préventive ou de « gestion des crises » à travers les bons offices du secrétaire général et des « représentants spéciaux ».

C'est par rapport à ce nouveau contexte qu'il faut resituer l'action – ou plutôt l'inaction – des Nations unies dans l'enchaînement des crises qu'a connues la région des Grands Lacs. Avec le recul, on peut constater que les « clignotants » ont bien fonc-

(1) Cf. M. Virally, *L'organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972. Et le recueil systématique des résolutions du Conseil de sécurité, de K. Wellens, *Résolutions et déclarations du Conseil de sécurité (1946-1992)*, Bruxelles, Bruylant, 1993.

tionné, mais que les réactions de la « machinerie onusienne » n'ont pas été à la hauteur des enjeux humains et politiques.

Les limites de l'action préventive

Le système d'alerte, créé par les divers organes des Nations unies et relayé par la vigilance des ONG actives dans le domaine des droits de l'homme, a informé « en temps utile » les principaux responsables internationaux.

Ainsi, au Burundi, après l'assassinat du président Melchior Ndadaye, le 21 octobre 1993, une « commission internationale » a été chargée d'enquêter sur cet assassinat et les massacres qui ont suivi. Ce rapport, dont la publication n'a été autorisée par le Conseil de sécurité que très tardivement (2), évoque un attentat « planifié » au sein de l'état-major de l'armée, tandis que le massacre de dizaines de milliers de Tutsi était fortement encadré par les responsables du Frodebu (Front pour la démocratie au Burundi), avant des repréailles de l'armée sur la population hutu. Comme le souligne Marc Bossuyt, l'expert belge au sein de la sous-commission des droits de l'homme des Nations unies, en évoquant ce rapport : « *Il devient donc de plus en plus clair que les actes de génocide sur la minorité tutsi au Burundi en octobre 1993 constituaient une sorte de répétition générale du génocide qui aura lieu au Rwanda à partir du 6 avril 1994* » (3).

Dès le début de la crise, le secrétaire général des Nations unies a réagi, en concertation avec l'OUA, désignant en novembre 1993 un « représentant spécial pour le Burundi » en la personne de Ahmedou Ould-Abdallah qui a lui-même laissé un témoignage remarquable de son action pendant deux ans sur le terrain : « *Dans tout processus de médiation, la cohérence, la persistance et la constance sont des ingrédients indispensables à la crédibilité du médiateur et donc à sa réussite (...) jusqu'à mon départ la position de l'ONU confirmée par le secrétaire général lors de son passage en juillet 1995 à Bujumbura se résumait à ceci : dominer la peur, préparer et organiser le débat national, véritable cadre de négociations intercommunautaires afin de fixer les bases d'une cohabitation pacifique entre Burundais* » (4). Ces efforts patients, qui ont permis de surmonter les répercussions au Burundi de la crise d'avril 1994, ont été remis en cause depuis le départ de M. Ould-Abdallah, en octobre 1995. A partir de cette date, des « signaux contradictoires » ont été émis par les différents intervenants extérieurs, l'ONU perdant vite le contrôle de la situation.

(2) S/1996/682.

(3) Intervention du 8 août 1997 (dact.).

(4) *La diplomatie pyromane*, entretiens avec Stephen Smith, Paris, Calmann-Lévy, 1996, p. 82.

Non sans amertume à l'égard des responsables onusiens, l'ancien représentant spécial conclut : « *Quand on vient dans un pays pour y faire la paix et la réconciliation, pour assurer le respect d'un minimum de principes démocratiques et que l'opération se termine par la montée des extrêmes, l'éclatement des institutions, un coup d'État et l'évacuation des étrangers, cela fait très mal* » (5).

A la suite du coup d'État du major Pierre Buyoya, le 25 juillet 1996, l'heure est revenue à la diplomatie régionale avec les sanctions économiques imposées par les pays voisins. Les Nations unies sont redevenues un spectateur qui semble se borner à commenter les événements, à travers des déclarations du Conseil de sécurité, faute d'avoir prise sur le cours des choses. L'action la plus visible des Nations unies reste la vigilance du rapporteur de la Commission des droits de l'homme, le professeur Sergio Pinheiro qui n'a pas hésité à remettre en cause la prolongation de la politique des sanctions dans laquelle il voit un obstacle à un règlement politique de la crise (6).

S'agissant du Rwanda, le dispositif d'alerte avait lui aussi lancé tous les avertissements nécessaires, d'autant plus que la présence d'une force de maintien de la paix sur place, la MINUAR (Mission des Nations unies d'assistance au Rwanda), en vertu de la résolution 872 d'octobre 1993 aurait pu faciliter l'action préventive des Nations unies (7). Ainsi, le rapporteur spécial sur les exécutions arbitraires et sommaires, M. Bacré Ndiaye, estimait dans un rapport daté d'août 1993, à la suite d'une mission au Rwanda, que la « convention sur le génocide est susceptible d'application » (8). En mars 1994, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale avait lui aussi pris nettement position en demandant des enquêtes sur les crimes commis au Rwanda...

Après le génocide, une session extraordinaire de la Commission des droits de l'homme a été convoquée – fait exceptionnel, en dehors d'une récente session sur la crise yougoslave – et a abouti à la désignation d'un rapporteur spécial, en la personne du doyen René Degni-Segui. Ses rapports courageux ont contribué à court terme à la création d'un tribunal pénal *ad hoc* (cf. *infra*), tout en continuant à analyser les causes profondes et les conséquences des violences et des violations des droits de l'homme au Rwanda (9).

(5) *Id.*, p. 83.

(6) Cf. les rapports successifs de M. Pinheiro : E/CN.4/1996/16 (14 novembre 1995), E/CN.4/1996/16/Add.1 (27 février 1996), A/51/459 (7 octobre 1996) et E/CN.4/1997/12 (10 février 1997).

(7) *Les Nations Unies et le Rwanda (1993-1996)*, série des « livres bleus », New York, Nations unies, Genève, 1997.

(8) Sur *Les procédures thématiques spé-*

ciales de la Commission des droits de l'homme, cf. Olivier de Frouville, Paris, Pedone, 1997.

(9) Cf. la série des rapports : E/CN.4/1995/7 (28 juin 1994), E/CN.4/1995/12 (12 août 1994) et E/CN.4/1995/70 (11 novembre 1994), E/CN.4/1995/71 (17 janvier 1995), E/CN.4/1996/7 (28 juin 1995), E/CN.4/1996/68 (29 janvier 1996), A/51/657 (6 novembre 1996).

Cette attitude critique n'a pas manqué de susciter des réactions de la part des autorités rwandaises qui ont tout fait pour remettre en cause l'action du rapporteur spécial dont par ailleurs le travail sur place était entravé par la bureaucratie onusienne.

Ainsi, lors de la dernière session de la Commission des droits de l'homme, le mandat du rapporteur spécial a été supprimé, au nom d'une prétendue « normalisation » de la situation, tandis que l'accent était mis sur la coopération des services consultatifs, avec la désignation d'un « *représentant spécial* » et non plus d'un rapporteur. En jouant ainsi sur les mots, cette résolution 1997/66 adoptée au consensus cache mal le recul des Nations unies devant l'État en cause, alors même que la Commission s'inquiète « *devant la détérioration de la situation des droits de l'homme au Rwanda, depuis le commencement de janvier 1997, en particulier devant la multiplication des meurtres et des attaques perpétrés contre les survivants et les témoins du génocide par les membres des anciennes Forces armées rwandaises et des milices interahamwe ou autres insurgés, et le meurtre de civils non armés par certains éléments des forces de sécurité* ».

Le précédent est d'autant plus inquiétant que la crise zaïroise a elle aussi ouvert une brèche importante dans l'autorité politique des organes des Nations unies. Là aussi l'attention de la Commission des droits de l'homme s'était tardivement portée sur la situation du Zaïre, avec la désignation en juin 1994 d'un rapporteur spécial, tout à fait remarquable, Roberto Garreton. Jusque-là seule la procédure confidentielle 1503 avait été mise en œuvre sur la base des communications transmises par la sous-commission depuis 1985 (10), tandis que le groupe de travail sur les disparitions forcées, le rapporteur spécial sur les exécutions sommaires et le rapporteur spécial sur la torture avaient signalé la gravité des violations des droits de l'homme sous le régime du maréchal Mobutu. Le rapporteur spécial pourra quant à lui faire un tableau systématique de ces violations (11).

A la demande du Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations unies, Roberto Garreton a été en outre chargé en mars 1997 d'une enquête sur les massacres de réfugiés hutu dans la région du Kivu, lors de la progression des forces de l'AFDL. Par

(10) M. Bossuyt, *op. cit.*, mentionne un examen à ce titre par la Commission des droits de l'homme chaque année de 1985 à 1993, sauf en 1990. Instaurée en 1970 par la résolution 1503 du Conseil économique et social, la procédure dite « confidentielle » permet l'examen à huis clos par la Commission des droits de l'homme, de communications visant des « violations massives et systématiques des droits de l'homme » dans un pays donné, en dehors de toute acceptation préalable

de sa part. Si elle estime suffisamment fondée ces allégations, la Commission des droits de l'homme peut décider de désigner un rapporteur spécial chargé d'examiner publiquement la situation dans ce pays.

(11) Cf. la série de ses rapports : E/CN.4/1995/67 (23 décembre 1994), E/CN.4/1996/66 (29 janvier 1996), E/CN.4/1997/6/Add.1 (16 septembre 1996) et E/CN.4/1997/6/Add.2 (2 avril 1997).

une résolution 1997/58 adoptée au consensus le 15 avril 1997, la Commission des droits de l'homme a confirmé cette mission spécifique en demandant au rapporteur spécial, R. Garreton, d'enquêter sur les allégations de massacres dans l'est du Zaïre depuis septembre 1996 – cette enquête devait être menée conjointement avec le rapporteur spécial sur les exécutions sommaires et un membre du groupe de travail sur les disparitions forcées. Cette maladresse de la Commission qui désignait ainsi, par le lieu et la date, une seule cible à l'enquête servit de prétexte à M. Kabila, le nouveau maître du pays, pour récuser M. Garreton. Au-delà d'une question de personne, profondément injuste – mais qui est un hommage à l'intégrité morale du rapporteur – il s'agit d'une nouvelle démission de l'ONU.

On peut déplorer que le secrétaire général se soit incliné aussi facilement alors même que la mission était le fruit d'une décision unanime de la Commission des droits de l'homme, en tentant de composer avec les autorités congolaises. Pour la première fois de manière aussi flagrante, l'ONU accepte ainsi de « négocier » la mise en œuvre de ses décisions. Si l'élargissement dans le temps du mandat peut sembler naturel, tout compromis sur la désignation des membres de la commission d'enquête ne peut entraîner que de nouvelles prétentions, comme la suite l'a montré. La nouvelle mission reste paralysée par les manœuvres d'obstruction des autorités de Kinshasa, malgré l'intervention du Conseil de sécurité pour appuyer la fermeté tardive du secrétaire général.

Comment ne pas remarquer l'élimination progressive de toutes les autorités morales qui pouvaient donner l'alerte sur la détérioration de la situation et mener des enquêtes indépendantes. Tout se passe comme si, non content d'ignorer les signaux d'alarme des trois rapporteurs qui avaient eux-mêmes préconisé une approche globale de la situation (12), le système tendait à récuser les « *porteurs de mauvaises nouvelles* ». Faute de stratégie d'ensemble axée sur les droits de l'homme, les Nations unies en sont réduites à une série de gesticulations politiques, soulignant leur impuissance face à des crises de plus en plus graves.

L'absence de prise sur les événements

A défaut de pouvoir prévenir les catastrophes annoncées, les Nations unies ont eu du moins pour rôle premier de tenter d'éviter l'enchaînement des crises. En l'absence de volonté politique pour intervenir sur le terrain, l'action humanitaire n'a été qu'un palliatif

(12) Réunion de coordination sur la région des Grands Lacs, E/CN.4/1996/69 situation des droits de l'homme dans la (15 février 1996).

qui a vite trouvé ses limites matérielles, avant d'être piégé politiquement par un véritable « retour de flamme » de la crise.

L'impuissance onusienne avait été flagrante au Rwanda, avec l'évacuation de la MINUAR, à la suite du massacre de casques bleus belges au cours des premières violences d'avril 1994. Dans son rapport annuel de 1994, le secrétaire général souligne avoir proposé au Conseil de sécurité trois options dont le renforcement immédiat et massif de la MINUAR « investie de pouvoirs de coercition au titre du chapitre VII de la charte des Nations unies » afin « de contraindre au cessez-le-feu les forces en présence » et de mettre fin aux massacres (13). Comme le dit M. Boutros-Ghali, « dans la mesure où il n'avait pas autorisé la MINUAR à utiliser la force pour rétablir l'ordre public, et où les principaux pays fournissant des contingents avaient décidé de rapatrier ces derniers, le Conseil de sécurité n'a eu d'autre choix que de réduire à un minimum l'effectif de la MINUAR, ce dont il a décidé dans sa résolution 912 (1994) du 21 avril 1994 » (14).

Face à cet échec, l'opération Turquoise lancée par la France dans des conditions difficiles ne pouvait que contribuer à fausser la situation politique, en faisant du maréchal Mobutu un acteur indispensable de la crise, et surtout, loin de remédier durablement à la crise humanitaire, elle a également contribué à créer au sein du Zaïre un « abcès de fixation » laissant pourrir la situation des réfugiés voués à devenir les otages des forces militaires en présence. Les tragiques événements du premier semestre 1997 ont montré les conséquences à moyen terme de cette intervention humanitaire trop limitée pour être efficace. S'il est encore trop tôt pour juger l'autre séquelle de la crise rwandaise que constitue la création du TPIR (Tribunal pénal international pour le Rwanda) (15), il faut reconnaître que la mise en place du Tribunal a surtout souligné les difficultés de fonctionnement que rencontre la justice africaine, tant sur le plan local qu'au niveau international.

A la suite d'un rapport interne très critique, le nouveau secrétaire général a eu le mérite, dès son arrivée, d'écarter le procureur général adjoint et le greffier de la Cour, pour remettre les choses en ordre. On peut espérer aussi que l'arrivée à La Haye, d'un nouveau procureur général, avec madame Arbour, marquera une véritable priorité pour le TPIR, qui avait été trop négligé par son prédécesseur le juge Goldstone. De manière symbolique, l'ensemble des juges de la Chambre d'appel du Tribunal pénal international de La Haye s'est rendu sur place, au printemps 1997, pour mar-

(13) Cf. colloque de la SFDI, *Le chapitre VII de la charte des Nations unies et les nouveaux enjeux de la sécurité collective*, Paris, Pedone, 1995.

(14) *Pour la paix et le développement*,

rapport annuel sur l'activité de l'Organisation, New York, 1994, pp. 244-245.

(15) Cf. notre communication dans R. Verdier et al., *Rwanda, un génocide du XX^e siècle*, Paris, L'Harmattan, 1995.

quer son attention au bon fonctionnement du TPIR présidé par le juge Leity Kama. Reste à voir les premières décisions du Tribunal qui – contrairement à la situation actuelle du Tribunal pénal pour la Yougoslavie – doit prochainement juger des responsables importants du génocide, à la suite de leur extradition par plusieurs pays africains.

Les précédents de la MINUAR et de l'opération Turquoise ont très certainement été dans les esprits, lorsque les Nations unies ont eu à réagir à chaud à de nouvelles crises. Les tentatives françaises pour obtenir du Conseil de sécurité la création d'une force d'intervention humanitaire ont tourné court. Alors même que le Conseil avait adopté le 15 novembre 1996 la résolution 1080, « *considérant que la situation actuelle dans l'est du Zaïre appelle une intervention urgente de la communauté internationale* » et prévoyant la mise sur pied d'une « *force multinationale temporaire afin de faciliter le retour immédiat des organisations à vocation humanitaire et la fourniture effective, par des organisations de secours civiles, d'une assistance humanitaire visant à soulager dans l'immédiat les souffrances des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger dans l'est du Zaïre (...)* » (16), rien ne sera fait. Le déploiement de la force multinationale sera abandonné à la suite d'une campagne systématique de désinformation sur les réfugiés. La crise s'évaporerait dans l'optimisme de commande, tandis que des milliers de réfugiés seront abandonnés à leur sort. L'ONU qui, hier, n'a pu les sauver, ne peut pas même enquêter sur leur sort, aujourd'hui.

Dès le début de l'année 1997 – une fois rejetée l'hypothèse, et pour certains, l'hypothèque de la force multinationale qui à leurs yeux aurait été une opération Turquoise II – le cadre diplomatique de l'action des Nations unies dans la région avait pourtant été très rapidement fixé par Kofi Annan, le nouveau secrétaire général, dans une lettre au Conseil de sécurité, à la suite des propositions du « représentant spécial conjoint de l'ONU et de l'OUA pour la région des Grands Lacs » qui venait d'être désigné, M. Mohamed Sahnoun (17). La résolution 1097 adoptée à l'unanimité le 18 février 1997 cautionne notamment les « cinq points » du plan de paix lancé par M. Sahnoun :

- « – *cessation des hostilités ;*
- *retrait de toutes les forces extérieures, mercenaires compris ;*
- *réaffirmation du respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale du Zaïre et des autres États de la région des Grands Lacs ;*
- *protection et sécurité de tous les réfugiés et personnes déplacées et facilités d'accès à l'action humanitaire ;*

(16) Documents d'actualité internationale, n° 24, 15 décembre 1996, p. 965.

(17) S/1997/136.

– *solution rapide et pacifique de la crise par le dialogue, le processus électoral et la convocation d'une conférence internationale sur la paix, la sécurité et le développement dans la région des Grands Lacs* » (18).

Devant les coups de boutoir de l'AFDL de M. Kabila, et malgré les tentatives de médiation entre les parties en conflit, ces beaux principes sont restés lettre morte. Alors que le gouvernement zaïrois les avait acceptés le 5 mars – ce dont le président du Conseil de sécurité avait pris acte dans une déclaration du 7 mars en demandant à l'AFDL de faire de même – l'évolution rapide sur le terrain a vite balayé tous les efforts de médiation de M. Sahnoun ou du président Mandela. Les Nations unies ont été rapidement mises hors circuit par la victoire militaire des forces de l'Alliance et l'effondrement complet du régime du maréchal Mobutu.

Les principes restent cependant la seule voie possible pour construire durablement l'avenir, à commencer par la référence au processus électoral face à un pouvoir autoproclamé. Il ne restait plus au président du Conseil de sécurité qu'à faire, le 29 mai 1997, une nouvelle déclaration, en se référant aux « aspirations nationales légitimes du peuple de la République démocratique du Congo » et en rappelant les principes énoncés par sa résolution 1097, dans la perspective d'une conférence internationale (19).

Malheureusement, on constate que l'évolution en cours, loin d'aller vers cet objectif de stabilité régionale, marque une sorte de déstabilisation en chaîne des pays voisins, à commencer par le Congo-Brazzaville, dans une nouvelle « théorie des dominos ». L'ONU et l'OUA ont beau se renvoyer la balle, ce sont les nouvelles puissances régionales qui mènent le jeu, fortes de leurs appuis extérieurs. On peut dès lors s'interroger sur l'impuissance des Nations unies en Afrique, impuissance qui n'est que le reflet d'une paralysie générale imposée par les États-Unis.

Emmanuel Decaux
Université de Paris X-Nanterre

(18) *Documents d'actualité internationale*, n° 7, 1^{er} avril 1997, p. 262.

(19) *Idem*, n° 13, 1^{er} juillet 1997, p. 433.