

# LA POLITIQUE BELGE EN AFRIQUE\*

Rik Coolsaet

## **1. Transition 1989-1991**

### ***1.1. Caractéristiques de la politique africaine de la Belgique à la fin des années 80***

L'horizon africain de la Belgique s'est limité traditionnellement aux pays de l'Afrique centrale: le Zaïre, le Rwanda et le Burundi. La politique envers le reste du continent africain peut être qualifiée de conformisme général.

A la fin des années 80, l'attitude de la communauté internationale envers l'Afrique est dominée par le sentiment général que l'on traverse une période de transition: d'une part en raison de la fin de la guerre froide, qui a entraîné la diminution de l'intérêt stratégique de l'Afrique, et d'autre part la marginalisation croissante de l'Afrique dans l'économie mondiale (faisant suite à la «décennie perdue» que furent les années 80).

#### *Impasse et crise profonde dans les relations belgo-zaïroises*

Entre janvier 1989 (rupture par le Zaïre de tous les accords de coopération avec la Belgique) et mai 1990 (répression à Lubumbashi), le creux de la vague est atteint dans les relations bilatérales. Les relations commerciales belgo-zaïroises connaissent une décroissance rapide (tant sur le plan de l'exportation que de l'importation)<sup>1</sup>.

#### *Redécouverte du Rwanda*

La politique belge vis-à-vis du Rwanda a traditionnellement fait preuve d'une négligence certaine, considérant ce pays comme un modèle de développement sans faille. L'invasion du FPR en octobre 1990 créa des divergences profondes et une crise au sein de la classe politique belge. Origine de cette crise: négligé politiquement depuis 1959, le Rwanda fut considéré comme «chasse gardée» d'une minorité à l'intérieur du monde de développement chrétien (avec l'IDC comme levier politique). S'ensuivit une réaction de rejet de la part d'une minorité au sein du monde laïque (comme l'indique l'intervention inhabituelle de Jean Gol lors des débats parlementaires du 11 octobre 1990).

Après un soutien initial au gouvernement rwandais (par crainte du rétablissement d'un gouvernement minoritaire tutsi), la Belgique favorisa le dialogue entre Kigali et le FPR dès le 13 octobre 1990 (avec la guerre civile angolaise comme exemple à éviter), impliquant une reconnaissance *de facto* de ce dernier.

#### *Relative indifférence à l'égard du Burundi*

Les relations bilatérales furent extrêmement tendues pendant la période Bagaza (1976-1987), en raison du facteur ethnique (régime minoritaire) et de l'attitude du gouvernement Bagaza vis-à-vis de l'Eglise.

Après la prise de pouvoir de Pierre Buyoya en septembre 1987, l'attitude d'indifférence a d'abord persisté, renforcée d'ailleurs par les conflits ethniques de 1988. Ensuite cependant, l'effort de réconciliation nationale a été soutenu, malgré de nouvelles tensions ethniques qui s'étaient manifestées en novembre 1991.

### ***1.2. Elaboration prudente de deux nouvelles orientations politiques entre 1989 et 1991***

Le respect des droits de l'homme et le soutien à la démocratisation sont devenus partie intégrante de la politique africaine de la Belgique. Ceci s'est confirmé publiquement à l'occasion des événements de Lubumbashi<sup>2</sup>.

On a vu ensuite apparaître un regain d'intérêt pour une approche régionale des problèmes africains, en particulier pour le problème des réfugiés en Afrique centrale. Les deux missions gouvernementales belges d'octobre 1990 en Afrique centrale ont contribué à révéler cet intérêt, qui fut cependant plus lent à s'articuler concrètement.

## **2. Politique africaine belge entre 1991 et 1994**

### **2.1. *Appréciation générale de la période 1991-1994***

La politique 1991-1994 s'inspira principalement des deux options issues de la phase de transition 89-91.

Lors de la constitution du gouvernement Dehaene en mars 1992, la priorité du ministre des Affaires étrangères W. Claes fut la restauration de l'image de marque de la diplomatie belge<sup>3</sup>, qui avait perdu de sa crédibilité sous son prédécesseur M. Eyskens, selon l'avis de plusieurs analystes et responsables politiques<sup>4</sup>. Dans cette optique, l'engagement personnel vis-à-vis de l'Afrique était moins prononcé - vu la diminution de l'importance internationale de l'Afrique<sup>5</sup>.

Au début de cette période, la politique africaine se limita principalement à l'application de l'orientation «droits de l'homme et démocratisation» dans les relations avec les pays d'Afrique. Cette orientation se manifesta en particulier dans les rapports bilatéraux avec le Zaïre, mais également dans la création d'un Fonds de Démocratisation (d'une valeur de 50 millions FB en 1993, qui fut doublée ensuite).

L'orientation «approche régionale» se manifesta plus tard dans cette période, quand l'indifférence relative envers le Rwanda et le Burundi fit place, suite aux événements dans les deux pays, à un engagement plus «politique» et quand furent entrepris, dans le courant de 1994, au sein du Ministère des Affaires étrangères les premiers travaux sur le «Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits», adopté par l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) lors de son Sommet au Caire en juin 1993.

### **2.2. Zaïre**

Suite aux pillages de septembre 1991, la présence belge subit une diminution accélérée. Avec, en toile de fond, la décrépitude croissante de l'Etat zaïrois, la période 91-94 au Zaïre est caractérisée par les tentatives de mise en route d'un processus de transition démocratique. Cette transition fut soutenue politiquement et financièrement par la Belgique:

- soutien concret à la CNS et au HCR;
- soutien politique au gouvernement Tshisekedi, contre la volonté manifeste du président zaïrois de s'inscrire dans le processus démocratique;
- politique sélective de sanctions envers les adversaires de la démocratisation (mouvance présidentielle, forces armées, etc.).

Le gouvernement belge mena également envers le gouvernement Tshisekedi une politique selon laquelle les actes seraient jugés, et non les intentions. En outre, il jugeait, vu l'ampleur de la crise zaïroise, que la Belgique ne saurait supporter seule le poids d'une reconstruction du Zaïre; la politique belge envers le Zaïre fut donc resituée dans un cadre multilatéral (institutions de Bretton Woods, ONU et Union européenne). La Belgique était disposée à jouer à cette période un rôle stimulant, mais non de leader. L'aide humanitaire (et l'aide aux organisations zaïroises des droits de l'homme) fut reconduite en avril 1992 (1 milliard FB pour la période 1992-1994).

Le gouvernement Tshisekedi n'est cependant jamais parvenu à contrôler les structures étatiques (et donc économiques et financières); il n'a jamais abouti à l'élaboration d'un programme de redressement économique, qui aurait pu devenir la base d'un programme de

soutien international et sur lequel Bruxelles, Paris et Washington s'étaient mis d'accord en janvier 1993 sous certaines conditions (mise en ordre des affaires financières, compétence du gouvernement Tshisekedi sur l'ensemble des secteurs clés de l'Etat zaïrois).

En juin 1994, après une série de luttes internes, un nouveau gouvernement dirigé par Kengo wa Dondo fut désigné par le Haut Conseil de la République - Parlement de Transition (HCR-PT). La Belgique (et l'ensemble de la communauté internationale) adoptaient vis-à-vis de ce gouvernement une position d'attente critique, sur base des mêmes critères que ceux employés pour évaluer le gouvernement Tshisekedi 6.

### **2.3. Rwanda**

Sur fond de conflit armé persistant et de crise économique, le gouvernement belge a lourdement insisté, depuis les Accords de Mwanza (octobre 1990) jusqu'aux Accords d'Arusha (août 1993), auprès du gouvernement rwandais sur le respect des droits de l'homme; la Belgique fournissait également un soutien politique, financier et logistique aux initiatives régionales et internationales en vue d'un cessez-le-feu, d'un dialogue gouvernement - FPR et d'une solution au problème des réfugiés. Un soutien financier fut accordé au Groupe d'observateurs militaires neutres (GOMN), à la frontière ougando-rwandaise.

Des contacts furent établis avec le FPR dès que celui-ci accepta de s'inscrire dans une logique de dialogue et dans un processus de négociations. Certains pays et observateurs estiment cependant qu'après Mwanza, la Belgique (contrairement à la France) a joué un rôle trop peu important dans la réalisation de ces objectifs, se limitant trop au seul cadre de la coopération politique européenne.

Sur les instances des Nations unies et à la demande de tous les partis rwandais concernés, la participation belge à la force de l'ONU au Rwanda (Minuar) fut ensuite décidée, celle-ci étant considérée comme la clé de voûte des accords d'Arusha et dès lors l'aboutissement de la politique belge envers le Rwanda.

L'attentat contre le président Habyarimana (avril 1994), suivi du génocide contre les Batutsi et du massacre des Bahutu modérés, signale la fin du processus pacifique de transition instauré depuis Mwanza. Malgré de fortes appréhensions internes, le retrait des troupes belges de la Minuar fut décidé après l'assassinat de dix Casques bleus belges par l'armée rwandaise. Une double raison fut invoquée: d'une part, la Belgique estimait que la base du mandat de la Minuar (contrôle de l'application des accords d'Arusha) n'existait plus; d'autre part, les Belges et les troupes de la Minuar dans leur ensemble (dans la mesure où celles-ci seraient assimilées au contingent belge) n'étaient plus considérés comme impartiaux et couraient ainsi des risques physiques certains. En outre, selon la conviction des responsables politiques belges, l'opinion publique n'aurait pas accepté de laisser en place le contingent belge dans ce pays africain après le meurtre des dix Casques bleus belges.

### **2.4. Burundi**

Entre 1988 et octobre 1993, les gouvernements de Sibomana et de Kinigi ont été soutenus, étant donné qu'ils poursuivaient une politique de réconciliation nationale. Un soutien financier substantiel fut accordé pour les élections de juin 1993, qui pour la première fois portèrent au pouvoir un président hutu, Melchior Ndadaye.

Lors de la tentative de coup d'Etat d'octobre 1993 dans laquelle le président Ndadaye fut assassiné, la Belgique a immédiatement souligné le rôle actif que devrait jouer l'OUA, conformément au Mécanisme de prévention et de gestion des conflits créé par cette Organisation moins de quatre mois plus tôt. L'OUA a d'abord envisagé la création d'une force armée (Miprobu), qui serait mise à la disposition des institutions et des dirigeants politiques

burundais. Mais suite à une opposition interne au Burundi, en particulier de la part de l'armée, ce projet original s'est finalement limité à la création d'une mission d'observation (MIOB), forte de 47 officiers. La Miob reçut le soutien logistique et surtout financier de la Belgique.

### **3. La politique africaine actuelle à partir de 1994**

La politique actuelle envers l'Afrique a été fortement influencée par les événements de 1993 et 1994: tentative de coup d'Etat au Burundi, suivie de massacres; accords d'Arusha (août 1993), assassinat de Habyarimana (avril 1994), suivi du génocide et de l'arrivée au pouvoir du FPR; impasse politique au Zaïre en dépit de la signature du Protocole d'accord (octobre 1993) et de l'Acte de Transition (avril 1994).

Une balise importante fut la publication en février 1995 d'un nouveau document gouvernemental sur la politique à l'égard de l'Afrique, le premier depuis février 1983 7. Ce document part de la double constatation que la situation en Afrique est dramatique, mais qu'en même temps s'ébauchent les signes d'un renouveau africain. «Cette inspiration s'exprime dans trois processus différents, mais reliés entre eux, qui ne bénéficient que sporadiquement et partiellement de l'attention de la communauté internationale: *la démocratisation, l'intérêt renouvelé pour la coopération et l'intégration régionales* et pour des mécanismes proprement africains de *prévention des conflits et de gestion de crise*. Trente ans après la décolonisation, la responsabilité propre (et surtout celle des élites) figure au centre de cette évolution. On n'hésite plus à critiquer ses propres échecs et ceux des dirigeants politiques. Le redressement de la situation africaine doit venir des Africains eux-mêmes en premier lieu»8.

Dans le document, la notion de «responsabilité partagée» ou «réciproque» est soulignée à plusieurs reprises: «Mon credo en ce qui concerne l'Afrique est simple: je suis convaincu que le temps est venu d'ouvrir un nouveau chapitre dans les relations entre l'Afrique et notre continent. Mais il s'agira d'un chapitre écrit ensemble, d'un engagement contractuel, en quelque sorte, entre partenaires qui assumeront chacun leur part de responsabilité de son exécution»9. Dans le document gouvernemental, l'Afrique centrale continue d'occuper une place privilégiée («responsabilité morale particulière») basée sur la conviction que dans cette région, la Belgique dispose d'un avantage comparatif et que son rôle peut y être plus déterminant que dans d'autres régions d'Afrique dans la recherche de solutions. Ceci met également une responsabilité particulière aux mains de la Belgique10. Le document confirmait formellement les deux options politiques issues de la phase de transition («démocratisation» et «approche régionale») et en ajoutait une troisième, celle de «responsabilité réciproque». C'était d'ailleurs pour la première fois qu'un document gouvernemental belge explicitait plus en détail le contenu des notions de «démocratisation en Afrique» et «intégration et coopération régionales».

#### **3.1. Rwanda**

La Belgique fut l'un des premiers Etats à normaliser les relations diplomatiques avec le nouveau gouvernement à Kigali (missions spéciales des ambassadeurs Douxchamps-Segesser et Duque; échange des ambassadeurs en octobre 94). Sur requête rwandaise, également en octobre 1994, les arriérés rwandais auprès de la Banque mondiale furent remboursés, en collaboration avec quelques autres pays donateurs; un soutien financier important (1,2 milliards FB entre avril et octobre 1994) fut accordé aux Nations unies (y compris pour parrainage d'une compagnie du Malawi pour la Minuar 2), aux pays voisins du Rwanda et à l'aide humanitaire.

Il subsista cependant un sentiment réciproque d'impasse et de réserve entre Kigali et Bruxelles, et entre Kigali et la communauté internationale, entretenant une situation apparemment sans issue en Afrique centrale et un cercle vicieux:

- déstabilisation régionale due au grand nombre de réfugiés dispersés, formant des poches

de frustrations dangereuses, pendant que la communauté internationale, les agences et les ONG limitaient leurs activités aux seuls aspects de sécurité et d'approvisionnement des camps;

- attitude internationale réservée envers Kigali;
- tant que se prolongerait cette situation, le sentiment d'isolement - et donc le risque d'une attitude plus répressive et fermée - de Kigali persisterait, ce qui rendrait plus difficile le retour des réfugiés.

A la mi-octobre, suite à la désignation de Frank Vandenbroucke comme nouveau Ministre des Affaires étrangères, celui-ci décida de tenter de résoudre ce paradoxe par une politique d'«engagement constructif, mais conditionnel». Cet engagement avait pour but de mettre fin à l'isolement international du Rwanda en donnant au gouvernement rwandais les moyens indispensables à la reconstruction de l'Etat, dont l'absence empêchait de mener à bien une réconciliation nationale. Dans cette optique, le soutien financier et institutionnel était donc «conditionnel»: sa mise en oeuvre était liée à la manière dont le gouvernement rwandais poursuivrait ses propres objectifs en matière de reconstruction nationale, retour des réfugiés et réconciliation nationale<sup>11</sup>. Cette décision mena à l'initiative diplomatique du 18 novembre 1994 (voir 3.2).

Ainsi, depuis fin 1994, la Belgique est redevenue l'un des principaux donateurs du Rwanda (1 milliard de FB sur base annuelle). Le soutien institutionnel y prend une place importante, en particulier la réhabilitation de l'appareil judiciaire, ce qui constitue une innovation en matière de coopération au développement.

### **3.2. Initiative belge en matière de réfugiés en Afrique centrale**

L'initiative gouvernementale la plus importante concernant l'Afrique, fut la démarche internationale décidée par le Gouvernement belge, le 18 novembre 1994. Fortement influencée par les contacts étroits avec les autorités burundaises, cette démarche avait pour objectif de contribuer à dissiper l'instabilité en Afrique centrale, provoquée par les événements dramatiques au Rwanda et au Burundi, qui avaient entraîné d'importantes concentrations de réfugiés aux frontières de ces deux pays.

Cette instabilité, qui pourrait être à l'origine d'une nouvelle explosion de violence dans la région, ne disparaîtrait qu'à condition que les réfugiés retournent vers leur pays d'origine. Dans cette optique, l'initiative gouvernementale belge entendait poursuivre deux objectifs distincts: mettre fin à l'impasse entre les nouvelles autorités rwandaises et la communauté internationale, et attirer l'attention de la communauté internationale sur la précarité de la situation au Burundi.

L'initiative gouvernementale prit la forme d'un lobbying bilatéral et multilatéral intensif. Elle débouchait sur le Programme d'action de la Conférence régionale sur les réfugiés de Bujumbura (15-17 février 1995). Celle-ci consacrait en grande mesure l'analyse belge de la problématique de l'Afrique centrale, mettant en exergue la priorité à donner à l'élaboration et l'exécution d'une stratégie de retour des réfugiés. Pour la seule Belgique, les engagements financiers de cette initiative furent évalués à 410 millions de FB pour l'année 1994.

Les résultats de la Conférence étaient considérés comme un succès pour la diplomatie belge, et ce pour deux raisons.

Le simple fait que la Conférence ait lieu consacrait la défaite des extrémistes burundais, qui avaient tout mis en oeuvre pour empêcher son déroulement. En outre, elle garantissait une présence au Rwanda, qui n'était pas assurée jusque-là.

D'autre part, la position belge se voyait confirmée:

- volonté de dépasser la situation d'impasse entre le Rwanda et la communauté internationale;

- stratégie du retour comme objectif central (art. 8);
- reconnaissance par les autorités rwandaises de la nécessité de mener une politique de réconciliation nationale pour rétablir la confiance (art. 23f);
- projets concrets de retour, avec des droits et devoirs pour les pays d'origine (Rwanda et Burundi), les pays d'accueil (pays riverains) et la communauté internationale;
- place privilégiée réservée à la réhabilitation de l'Etat de droit pour mettre fin à l'impunité (au Rwanda, art. 22b, et au Burundi, art. 18c).

Une déclaration sur le Burundi (sous forme d'une lettre ouverte adressée au président burundais) fut également signée sur proposition belge, offrant ainsi pour la première fois une stratégie d'ensemble vis-à-vis du Burundi (stratégie qui serait ensuite souscrite par l'ensemble de la communauté internationale). Elle consistait à renforcer les modérés, et isoler les extrémistes, restaurant ainsi la confiance dans la population.

Le lobbying diplomatique belge reposait sur un engagement bilatéral pour la mobilisation de la communauté internationale, sur base de l'agenda proposé par la Belgique<sup>12</sup>. Enfin, l'initiative réussissait à marginaliser en Belgique les groupes minoritaires qui, en octobre 1990, avaient provoqué une crise dans la classe politique belge concernant le Rwanda (Voir 1.1.).

Le gouvernement belge considérait cette initiative comme exemplaire de la nouvelle politique africaine qu'elle entendait mener sur base de la Note gouvernementale sur la politique africaine.

### **3.3. Zaïre**

La position du gouvernement belge à partir de 1994 est basée sur les deux documents que la classe politique zaïroise avait contresignés pour permettre la transition vers la Troisième République. Le processus de transition est cependant bloqué par deux éléments:

- l'opposition persistante du président Mobutu et de son entourage;
- le refus de l'opposition radicale dirigée par M. Tshisekedi de coopérer avec le gouvernement de Kengo wa Dondo, qu'elle considère comme illégitime.

Le 10 février 1995 fut établi un premier bilan du gouvernement Kengo, dans le cadre de la Note gouvernementale sur la politique africaine. Il concluait, malgré les progrès constatés dans plusieurs domaines, qu'«à ce stade, les développements sur le terrain ne suffisent pas pour autoriser la Belgique à constater que les conditions sont réunies pour reprendre la coopération officielle et structurelle et l'aide au développement de gouvernement à gouvernement»<sup>13</sup>. Il fut aussi confirmé que l'aide humanitaire à la population, via l'aide indirecte, serait poursuivie et même renforcée (confirmation de décisions du Conseil des Ministres du 7 octobre 1994). D'après ce bilan, de telles actions indirectes contribueraient au rétablissement de la société zaïroise par le biais de la «société civile» dans toutes ses composantes et au soutien au processus de démocratisation, malgré l'impasse politique subsistant à Kinshasa.

La dernière des nouvelles options de la Belgique dans sa politique africaine, celle d'une responsabilité partagée, fut ainsi d'une importance majeure dans la définition de l'attitude belge vis-à-vis du Zaïre.

### **3.4. Burundi**

La victoire électorale de Ndadaye en juin 1993, suivie de son assassinat (et de celui de son successeur), ont amené un climat de tensions ethniques généralisées, exploité par des groupes extrémistes des deux communautés ethniques: ils poursuivent chacun leurs objectifs inconciliables et exploitent les frustrations de leur communauté ethnique respective.

La diplomatie belge au Burundi n'est plus orientée vers la défense classique des intérêts

belges, mais est engagée dans la gestion quotidienne de la crise politique, en collaboration étroite avec le Représentant Spécial du Secrétaire général des Nations unies, M. Ould Abdallah.

Partant de la stratégie définie lors de la Conférence sur les réfugiés à Bujumbura, la Belgique tend à renforcer la position des modérés, autant du Frodébu que de l'Uprona et de l'armée. Avec l'organisation de la Commission mixte en septembre 1994, la Belgique avait déjà voulu affirmer tant au Burundi même qu'au sein de la communauté internationale, son soutien au gouvernement burundais et en particulier l'importance du renforcement institutionnel de l'Etat burundais, notamment via la réhabilitation de l'appareil judiciaire. La Belgique a ensuite accordé un soutien dans d'autres domaines (Débat national, Commission internationale d'enquête sur l'assassinat du président Ndadaye, extension de la MIOB, moniteurs droits de l'homme, soutien parlementaire, matériel de détection). Tout comme au Zaïre, la Belgique a déclaré à plusieurs reprises qu'il importait que la classe politique burundaise applique le document «consensuel» que les différentes composantes politiques au Burundi ont souscrit (la «Convention de gouvernement», signée le 10 septembre 1994).

#### **4. Perspectives**

##### **4.1. Perspective générale**

Dans la deuxième moitié de 1994, a été opérée une réorientation de la politique africaine de la Belgique: intérêt moindre pour le Zaïre (dû à l'impasse politique persistante), intérêt accru pour le Rwanda et le Burundi. Ce phénomène est probablement conjoncturel et dépendant de la situation dans les pays concernés. Ensuite, la tendance à situer la politique africaine belge dans un cadre multilatéral a été renforcée. Cette option est probablement permanente et structurelle. Elle est non seulement inspirée par la prise de conscience que les problèmes africains dépassent de loin les possibilités matérielles de la Belgique, mais également par la volonté de réduire au maximum l'approche nationaliste dans la politique africaine d'autres pays européens<sup>14</sup>. Cette «multilatéralisation» peut cependant être conçue comme une politique passive ou une politique dynamique. Cette dernière option a été celle retenue dans la note gouvernementale de février 1995.

Une autre donnée structurelle qui avait déjà été observée antérieurement pour l'ensemble de la politique étrangère belge<sup>15</sup>, c'est-à-dire la liberté de mouvement relativement importante du Ministre des Affaires étrangères dans certains domaines, a été confirmée en 1994 en matière de politique africaine, comme le démontre l'élaboration et la publication de la Note gouvernementale sur la politique africaine et la décision d'octobre-novembre 1994 de lancer une importante initiative internationale en matière de réfugiés en Afrique centrale. Un observateur a, à juste titre, posé la question de savoir si ces orientations survivraient à la formation du nouveau gouvernement<sup>16</sup>.

Une dernière donnée structurelle: l'Afrique, et au premier plan l'Afrique centrale, reste un domaine diplomatique où les positions belges ont, au sein de la communauté internationale, une influence qui dépasse le poids réel de la Belgique. La démarche d'octobre-novembre 1994 l'a bien souligné, et cela apparaît également pour le Burundi et le Zaïre. Cette influence offre des possibilités pour l'action internationale belge, mais confère en même temps à la Belgique une responsabilité particulière: le choix entre volontarisme et suivisme a plus de conséquences à court et à long terme que dans beaucoup d'autres domaines diplomatiques.

##### **4.2. Rwanda**

Lors de la Conférence de Bujumbura sur les réfugiés, un mouvement de retour des réfugiés vers le Rwanda a eu lieu. Cependant, à partir de février 1995 également, une nouvelle impasse a été observée au Rwanda, comparable à celle d'octobre-novembre 1994, entraînant progressivement la fin du retour des réfugiés.

L'action de l'armée rwandaise dès le 18 avril 1995 contre les camps de déplacés, en particulier celui de Kibeho (où se trouvait un noyau dur d'Interhamwe), a provoqué la mort de milliers de Hutus et a constitué le signal le plus alarmant d'un retour possible à une «ethnisation» du climat politique à Kigali. Pour cette raison, la Commission européenne et différents pays, dont la Belgique, ont insisté auprès de Kigali pour qu'une enquête crédible et rapide soit entreprise, et ont suspendu une partie de leur coopération, visant ainsi à renforcer l'aile modérée contre toute déviation ethnisante.

Cette impasse à la fois d'ordre interne (vague croissante d'arrestations arbitraires, impunité, prisons, intimidations et méfaits de certains membres de l'armée) et externe (réarmement des camps de réfugiés, incursions accrues, agressivité verbale envers la communauté internationale, blocage de l'aide alimentaire) avait plusieurs causes: frustrations rwandaises dues aux lenteurs de l'aide internationale, lutte de pouvoir (y compris clanique) au sein de la communauté tutsi et revanchisme de certaines organisations tutsi radicales (issues principalement des anciens réfugiés rwandais au Burundi), manque d'expérience de la gestion gouvernementale de la part du FPR.

Cette double impasse a joué le jeu des extrémistes à Kigali. Le durcissement perceptible du climat politique au Rwanda peut renforcer la tendance vers l'ethnisation du débat politique au Rwanda, malgré l'inspiration originelle de non-ethnisme et de panafricanisme du FPR. Si, à terme, la réconciliation nationale échoue et que de nombreux réfugiés restent dans les pays voisins du Rwanda, on ne pourra éviter une évolution politique plus répressive et, à échéance, de nouveaux drames à grande échelle.

Mais le Rwanda a également connu des développements positifs: rétablissement de l'ordre, début d'intégration de l'ex-FAR dans l'armée, gouvernement stable basé sur le partage formel de pouvoir, premiers éléments de base pour la relance de l'économie. A partir de la mi-juin 1995 et probablement à cause de l'ampleur de la réaction internationale au drame de Kibeho, une politique d'ouverture a semblé prendre le pas sur la déviation ethnisante: ralentissement des arrestations et démarrage des comités de triage (qui doivent permettre d'alléger le surpeuplement des prisons), initiatives rwandaises accrues pour promouvoir un retour des réfugiés rwandais du Burundi, décision de principe (19 juin 1995) d'autoriser des contacts avec des représentants des réfugiés, arrêt des attaques verbales contre la Minuar et la communauté internationale. Ainsi, depuis juin 1995, un équilibre précaire continue à exister au Rwanda.

#### **4.3. Zaïre**

La transition au Zaïre a aujourd'hui cinq ans. Le pays se trouve dans une impasse politique et le débat politique y est fortement personnalisé. Cette situation a amené un désintérêt évident de la population zaïroise pour les événements politiques à Kinshasa, et pour la classe politique elle-même, qui semble se mouvoir dans un microcosme artificiel, loin des préoccupations quotidiennes de la population. Le pays continue à s'effiloche et la société zaïroise à se désintégrer. Un rapprochement temporaire entre l'opposition radicale de Tshisekedi et la mouvance présidentielle visant à mettre fin à l'expérience Kengo a renforcé cet état de fait. Le gouvernement de Kengo avait cependant commencé à engranger quelques succès, tant au niveau financier (maîtrise de l'inflation, discipline budgétaire, contrôle de l'émission monétaire) que politique (situation des réfugiés rwandais au Kivu, dialogue avec les organisations des droits de l'homme, loi sur la création de la Commission nationale des élections).

Le gouvernement belge ainsi que la communauté internationale, réclamant de la classe politique zaïroise une issue à l'impasse politique (issue sans laquelle tout programme de redressement économique serait voué à l'échec), ont entraîné des frustrations chez les différents acteurs zaïrois.

Il n'est pas aisé de prédire comment pourra se produire un retour au caractère consensuel



de l'Acte de Transition. L'éviction de Monseigneur Monsengwo de la présidence du HCR-PT par l'alliance Mouvance-Opposition radicale, le 1er juillet 1995, et le remaniement du gouvernement Kengo, rappellent les pires moments de la Deuxième République, où l'arbitraire était la règle. Le déroulement de ces événements pourrait hypothéquer lourdement l'avenir du processus de transition.

Certaines propositions innovatrices ont pourtant été lancées. Ainsi, le deuxième vice-président du HCR-PT Christophe Lutundula Apala Pen Apala évoqua à ce propos dans une lettre ouverte du 24 avril 1995 l'absence d'une «grande ambition nationale proposée par l'opposition» dans des termes presque identiques à ceux de la Note gouvernementale belge sur la politique africaine. Il fit par la même occasion la double proposition d'organiser des Etats généraux de l'opposition et d'accepter la décision éventuelle de la Haute Cour de Justice sur la légitimité du gouvernement Kengo, qui restait possible. La veille, Etienne Tshisekedi s'était exprimé dans les mêmes termes lors d'une conférence de presse. Depuis lors cependant, cette piste d'une «revigoration» de l'opposition semble être abandonnée au profit d'une alliance entre le président Mobutu et le leader de l'opposition Tshisekedi.

Les élections parlementaires et présidentielles, initialement prévues pour juillet 1995, auraient pu apporter un espoir de mettre fin à l'impasse. La décision du HCR-PT de début juillet 1995 de prolonger la période de transition de deux ans, rend également cette piste impraticable à court terme.

#### **4.4. Burundi**

A une période de tension extrême qui a mené à la démission du Premier ministre Kanyenkiko en février 1995, a succédé une phase de stabilisation au cours de laquelle le Président et le Premier ministre ont décidé conjointement de lancer une campagne de pacification. Depuis lors, cependant, la polarisation ethnique s'est accentuée, et la sécurité à Bujumbura et aux environs s'est dégradée, à cause du renforcement des forces extrémistes et de l'absence de consensus au sein de la classe politique et de l'armée pour s'y opposer.

Le Burundi se trouve à un carrefour: ou bien la stabilité précaire actuelle peut être renforcée, favorisant l'émergence d'un lent processus de restauration de la confiance interne dans l'ensemble de la population. Dans ce cas, la politique actuelle de la communauté internationale peut être poursuivie: gestion de crise et réhabilitation institutionnelle. Ou bien les peurs réciproques des deux communautés ethniques évoluent vers une guérilla permanente et un coup d'Etat rampant qui déstabilisera la situation pour longtemps. L'intérêt de la communauté internationale pour le Burundi risque de pâtir d'une telle situation, et ce pays pourrait emboîter le pas à d'autres pays africains implosés, tels que le Liberia, la Somalie ou le Sierra Leone.

*(texte clôturé au 26 juillet 1995)*

#### Notes

- \* Intervention de R. Coolsaet lors du premier séminaire interuniversitaire sur la politique extérieure de la Belgique à Namur, 27 avril 1995.
- 1. Aperçus économiques annuels de la Direction générale des Relations économiques extérieures, Ministère des Affaires étrangères, Bruxelles; S. Marysse, "L'évolution récente des relations économiques belgo-zaïroises", in Belgique-Zaïre, Actes des rencontres de Bruxelles, *Cahiers africains*, n°9-10-11, 1994.
- 2. R. Coolsaet, *Chronique d'une politique étrangère. Les relations extérieures de la Belgique (1988-1992)*, Bruxelles, 1992 p. 60; Cl. Roosens, *Aux tournants de l'histoire. La politique extérieure de la Belgique au début de la décennie 90*, Bruxelles, 1993, p.84; D. De Winter, "Zaïre.

- Naar een eigen vorm van democratie", in *Studia Diplomatica*, Vol. XLVI, 1993, n°2, pp. 32-35. L'importance croissante qu'occupent les droits de l'homme dans la conduite des relations internationales n'est pas un phénomène belge et se retrouve dans la politique de tous les pays occidentaux. Cette évolution fut déjà prédite par certains chercheurs dès 1975. Voir à ce sujet: A. Roberts, "Humanitarian war: military intervention and human rights", in *International Affairs*, 69, 3 (1993).
3. Conférence de presse de W. Claes, 21 janvier 1993.
  4. *De Standaard*, 23-24 mai 1992.
  5. Ceci ressort d'une version de travail en préparation d'une nouvelle note gouvernementale belge sur la politique africaine, soumise le 1 juillet au Conseil des Ministres, sans y être discuté cependant. Elle parut ensuite dans la presse. C'est d'ailleurs cette version qui, lors de la présentation de la version définitive de la Note politique sur l'Afrique en février 1995, avait donné lieu à des interprétations divergentes: le gouvernement belge tournerait le dos à l'Afrique, ou aurait l'intention de déplacer son attention de l'Afrique centrale vers l'Afrique du Sud, ou encore renoncerait entièrement à son action bilatérale au profit d'une approche purement multilatérale.
  6. Déclaration du Conseil des ministres belge du 12 juillet 1994; également Déclaration de l'UE du 27 juillet 1994.
  7. *La Belgique et l'Afrique subsaharienne: Agenda pour un nouveau dialogue et une nouvelle coopération*, Note politique de F. Vandebroucke, ministre des Affaires étrangères et E. Derycke, secrétaire d'Etat pour la Coopération au Développement, Bruxelles, Textes et Documents, février 1995.
  8. *Ibid.*, p. 8.
  9. Introduction de F. Vandebroucke lors de la présentation au Sénat de la note gouvernementale politique sur la politique africaine, in *Annales parlementaires* (Sénat), 10 février 1995, p. 1174.
  10. La notion de 'responsabilité' est un élément important dans la démarche politique de F. Vandebroucke. Voir à ce sujet F. Vandebroucke, *Over dromen en mensen*, Leuven, 1990, pp. 48-56.
  11. Discours de E. Derycke à la Table Ronde de la PNUD à Genève, 18 janvier 1995.
  12. Cette stratégie de 'volontarisme' dans les relations internationales fut également suivie par le Gouvernement belge dans les relations Est-Ouest (en particulier en matière de modernisation nucléaire) pendant la période de transition après la guerre froide et signifiait à l'époque une rupture avec le conformisme et le suivisme de la politique étrangère post-harmelienne. V. à ce sujet, ma *Chronique d'une politique étrangère*, o.c., p. 62
  13. *La Belgique et l'Afrique subsaharienne: Agenda pour un nouveau dialogue et une nouvelle coopération*, p. 24.
  14. *Lignes de force de la politique étrangère belge*, Discours de W. Claes à l'IRRI, Bruxelles, 28 septembre 1992.
  15. Voir à ce sujet mon *Affaires étrangères*, Bruxelles, 1988, p. 253-4.
  16. Manu Ruys dans *De Standaard*, 14 avril 1995. La déclaration gouvernementale belge de juin 1995 a confirmé les options de la Note politique de février 1995. Ceci laisse présager ainsi la poursuite des nouvelles orientations belges, développées depuis la période de transition de 1989-1991.
-