

Salvator Toyi

Conditions pour la construction et le maintien d'une paix durable au Burundi

Introduction

C'est pour moi un grand honneur de pouvoir prendre part ici à Vienne au débat sur mon pays le Burundi. Je remercie ceux qui m'ont invité. Je vous remercie tous pour l'intérêt que vous manifestez envers mon pays en participant à ce débat. Je saisis aussi cette occasion pour remercier votre pays l'Autriche pour l'aide qu'il apporte et qu'il a toujours apporté à mon pays, ce pays lointain de l'Afrique des Grands Lacs que d'aucuns disent qu'il faut une loupe pour l'apercevoir sur la carte du monde.

La population de mon pays souffre depuis 40 ans au cours desquels plus d'un demi million de personnes ont été tués, des centaines de milliers d'autres vivent en exil depuis près de 30 ans, des centaines de milliers d'autres encore ont quitté leurs domiciles pour vivre regroupés dans des camps de déplacés ou de regroupement où ils vivent dans des conditions de vie inacceptables. Presque toutes les familles du Burundi ont perdu un être cher, un mari, une épouse, un papa, une maman, un frère, un enfant, un ami ou un voisin.

Afin de rompre avec ce cycle de violences, 19 parties concernées par le conflit se sont retrouvées à Arusha en Tanzanie pour négocier la paix, et le 28 Août 2000, ils ont signé, à l'arrachée, un accord pour la paix et la réconciliation dont la mise en oeuvre s'avère difficile. Mais nous n'avons pas encore la paix au Burundi.

Il m'a été demandé de parler des conditions pour construire et conserver une paix durable au Burundi. Mais quel doit être le sens d'une paix durable au Burundi ?

D'après trois chercheurs du Centre d'Etudes Stratégiques et de Recherche sur la Paix de l'Université Catholique de Leuven en Belgique „la paix durable au Burundi consiste en une situation où les membres des différentes composantes de la population se sentent tous en sécurité et où personne n'est l'objet d'une quelconque discrimination ou exclusion dans chacun des secteurs de la vie du pays“¹.

Cette situation doit s'appliquer à toute la population car on ne peut pas dire qu'il y a la paix dans un pays lorsque c'est seulement une partie de la population qui se sent en sécurité. Dans ce cas, ce ne serait qu'une paix relative et provisoire et non une paix durable. Ce serait comme si l'on était assis sur un volcan qui dort mais qui peut se réveiller un jour.

J'ai relevé neuf conditions que j'estime indispensables pour bâtir une paix durable au Burundi.

- L'arrêt de la guerre ou le cessez-le-feu
- La sécurité pour tous

¹ Luc Reyhler, Tathien Musabyimana et Stefaan Calmeyn, Le Défi de la Paix au Burundi, théorie et pratique, l'Harmattan 1999, p 54.

- Le partage réel du pouvoir politique, militaire et économique
- La réhabilitation et la réinsertion des réfugiés et des sinistrés
- La reconstruction matérielle et politique
- L'équité dans le partage des richesses du pays
- Les garanties pour la mise en application de l'accord d'Arusha
- Réussir la transition
- L'appui de la communauté internationale.

Conditions pour la construction et le maintien d'une paix durable au Burundi

Le cessez-le-feu

Le pays est en guerre civile et la première condition pour construire la paix au Burundi c'est de réussir un cessez-le-feu permanent. Le médiateur Nelson Mandela, aidé par le vice président de l'Afrique du Sud Jacob Zuma, ont pris à leur charge la responsabilité de mener les négociations en vue d'un cessez-le-feu et ils disent qu'elles sont sur la bonne voie. Pour cela, ils devront résoudre un certain nombre de problèmes :

Obtenir un accord sans réserves de la part du G10, majoritairement Tutsi et de l'armée elle même, qu'ils acceptent la constitution d'une nouvelle armée ethniquement équilibrée à tous les niveaux et qui intégrera les combattants des mouvements armés.

Obtenir un accord sur les modalités pratiques de la mise en place de nouveaux corps de défense et de sécurité, dont l'armée.

L'envoi au Burundi d'une force internationale de maintien de la paix dont l'une des missions est de garantir la bonne exécution de la réforme des forces de défense et de sécurité.

Concilier à la fois les intérêts des chefs et des combattants des mouvements armés et ceux de leurs sponsors et rassurer les pays voisins surtout en ce qui concerne la sécurité de leur territoire.

Emmener les mouvements armés à rejoindre le processus d'Arusha, à adhérer aux résultats déjà obtenus et à négocier avec les autres parties la levée des réserves.

- Résoudre les préalables des mouvements armés comme le problème des prisonniers politiques, que la famille du G7 reconnaisse qu'ils existent etc.
- Commencer à mettre en application l'accord de paix, tout au moins ce qui peut l'être sans cessez-le-feu car la non application de l'accord est un obstacle majeur qui empêche les mouvements armés de rejoindre le processus de paix. Ils disent en effet que les négociateurs d'Arusha ne se sont entendus sur rien dès lors que l'accord est assorti des réserves du G10 qui le rendent caduc et en cela les difficultés que les 19 signataires de l'accord d'Arusha éprouvent pour le mettre en application les confortent dans leur jugement.

Si tous ces problèmes sont résolus et que l'on obtient le cessez-le-feu, on aura fait un grand pas vers la paix au Burundi car tout le monde reconnaît que les questions relatives à la sécurité sont les plus fondamentales.

2.2. La sécurité pour tous

Pour la famille politique G10, composée majoritairement de Tutsi, tout comme la famille politique G7 composée majoritairement de Hutu, l'élément sécurité est primordial dans la construction d'une paix durable. La sécurité recherchée sera „objective“ lorsqu'il n'y aura plus de violences mais aussi „subjective“ lorsque les personnes chargées d'assurer cette sécurité rassureront les uns et les autres. Mais comme chaque groupe est préoccupé par la sécurité objective et subjective de ses membres il faut trouver un juste milieu, car la paix au Burundi se construira avec les forces du centre et non des extrêmes.

Les Tutsis pensent depuis le début des années 60 qu'il pèse le danger d'un massacre collectif sur leur communauté. Une situation de paix durable serait celle où ce danger d'extermination serait conjuré à jamais. La stratégie qu'ils ont adoptée pour se prémunir contre ce danger a été de contrôler le pouvoir à 100% le pouvoir politique, militaire et économique, la justice, l'administration, les médias, le parti unique et de criminaliser les instruments du pouvoir. Selon Aldo Ajello, Représentant spécial de l'Union Européenne pour la région des Grands Lacs, le pouvoir est devenu une assurance vie et pour le garder ou le conquérir, tous les moyens sont utilisés „surtout la peur du génocide“.²

Cette stratégie n'est pas bonne car la protection d'une minorité et même d'une majorité est mieux assurée par un état de droit doté d'une constitution qui offre des garanties institutionnelles crédibles pour tout le monde.

Pour le G7, majoritairement Hutu, la sécurité de leurs membres est aussi cruciale pour la construction d'une paix durable au Burundi. En effet, ils disent quel sur ce groupe pèse le danger d'extermination de leurs leaders, de leurs cadres, des membres instruits, de l'asservissement et de l'exil pour les autres.

Pour les membres du G7, les forces de défense et de sécurité actuelles ne les rassurent pas. Ils se sentiront en paix lorsqu'ils seront protégés par les forces de défense et de sécurité dans lesquelles ils se reconnaissent et que personne de ce groupe ne sera plus tué impunément, torturé et détenu abusivement.

Le problème à résoudre est donc celui de former une armée, une gendarmerie, une police qui rassurent aussi bien les Tutsis que les Hutus. Le médiateur Nelson Mandela a trouvé la solution médiane. Il a proposé qu'il y aie une réforme de ces corps de façon que, au niveau de leur composition, ils ne comptent pas plus de 50% de membres appartenant à un groupe ethnique particulier (Accord d'Arusha, article 14, point 1, g, et point 2 e, du protocole III). La nouvelle force de défense nationale et la nouvelle police nationale seront constituées par les membres actuels de ces corps et les combattants des parties et mouvements politiques en place et d'autres citoyens désireux d'y participer. Les postes de commandement doivent être attribués sur la base de la compétence, tout en veillant à assurer l'équilibre ethnique nécessaire.

Les Hutus ont accepté la proposition du médiateur mais les Tutsis ont émis des réserves. Ils n'acceptent en effet pas l'intégration dans l'armée des combattants des mouvements armés et souhaitent que le principe de l'équilibre ethnique (50%-50%) soit perpétuel.

² Aldo Ajello, Quelle politique européenne commune pour l'Afrique, Editions GRIP, 2000, p 64

Dès que cette réforme sera acceptée par tous, il faudra s'entendre sur les mesures concrètes pour la réaliser. Il faudra aussi réussir les programmes de démobilisation et désarmement des populations civiles.

Le partage réel du pouvoir

Grâce aux négociations d'Arusha, le monde entier connaît aujourd'hui la cause fondamentale du problème burundais. Monsieur Nelson Mandela, médiateur dans le conflit burundais, l'a identifiée comme étant un problème de pouvoir. Il s'est exprimé en ces termes le 21 février 2000 à Arusha: „Le Burundi compte environ six millions d'habitants, dont 84 % de Hutu, 15 % de Tutsi et 1 % de Twa. Les Tutsis dominent les institutions politiques, l'armée et l'économie. On a cherché à dissimuler cette situation en introduisant quelques Hutus dans certaines structures. Mais nul ne saurait nier que les institutions publiques et l'économie du pays sont monopolisées par une minorité de 14 %.“ Aussi longtemps que perdurera cette situation, il ne pourra y avoir de paix durable.

Pour sa part, Aldo Ajello pense que le problème burundais est celui „d'un groupe ethnique minoritaire qui s'empare du pouvoir et qui considère le contrôle de ce pouvoir comme sa seule garantie de survie. Pour rester au pouvoir, ce groupe crée et codifie une véritable philosophie de la séparation, de l'exclusion et, le cas échéant, de l'élimination de l'autre“.³

Le problème à résoudre est de réussir réellement le partage du pouvoir afin qu'aucune partie ne joue le rôle de figurant. En effet, la présence au sommet de l'Etat de deux personnalités appartenant à des groupes ethniques et politiques différents n'est pas la garantie d'un partage réel du pouvoir comme nous l'avons observé depuis 1993. De même, le pouvoir n'est pas partagé parce qu'il y a tel pourcentage de Hutu ou de Tutsi au sein du gouvernement car le pouvoir se trouve ailleurs. Aldo Ajello l'a bien perçu. Il dit que „il y a au Burundi un groupe très restreint qui contrôle tous les centres du pouvoir qui comptent“. Il l'a appelé „kitchen cabinet“ un gouvernement parallèle „qui est derrière le gouvernement officiel et dont le noyau dur est formé de 50 ou 60 familles. Ce sont elles qui détiennent le véritable pouvoir de décision“⁴. „Ce groupe a pu se maintenir au pouvoir grâce à la peur du génocide et à l'appui de l'armée“⁵.

Ce qui rend le partage réel du pouvoir difficile ce sont les instruments du pouvoir qui sont actuellement très déséquilibrés ethniquement et qui obéissent plus au „kitchen cabinet“ qu'au gouvernement officiel. C'est pourquoi, pour arriver à un partage réel du pouvoir il est impératif de réussir la réforme relative à la correction des déséquilibres ethniques dans toutes les structures de l'Etat. Il faut encore s'entendre sur les mécanismes permettant de corriger ces déséquilibres.

2.3.1. Le pouvoir législatif

L'existence d'un parlement élu est un facteur qui consolide la paix s'il remplit correctement ses missions de légiférer et de surveiller l'action du gouvernement. De plus, la désignation des dirigeants par le mécanisme des élections va rendre le pouvoir au peuple qui en est le véritable détenteur et va pousser les élus à être plus attentifs à la population car ils sauront que celle-ci pourra les sanctionner aux prochaines élections. Les élections sont donc un facteur

³ Aldo Ajello, op cité, page 82.

⁴ Aldo Ajello, op cité, page 78.

⁵ Aldo Ajello, op cité, page 85.

important pour la consolidation de la paix. Il est le seul moyen de neutraliser le „kitchen cabinet“ et c’est pourquoi le système électoral est l’objet de grandes controverses et a fait l’objet des réserves du G10 composé majoritairement de Tutsis. Ce groupe exige qu’il y ait un mécanisme qui leur assure, d’office, 40 % des suffrages à l’Assemblée Nationale et au Gouvernement, aussi bien dans la période de transition qu’après celle-ci et une majorité qualifiée très élevée (3/4) pour voter les lois.

Dans l’histoire du Burundi, le parlement burundais a été confronté à beaucoup de problèmes en tant qu’institution parce que c’était un centre de décision que le „kitchen cabinet“ ne contrôlait pas. C’est pourquoi, à tous les coups d’Etat, il était dissout et que beaucoup de ses membres ont été assassinés sans poursuites judiciaires.

2.3.2. Réforme judiciaire et administrative

Le système judiciaire du Burundi n’a pas été un facteur de paix : Des innocents ont été condamnés à mort et exécutés dans des procès expéditifs ou condamnés à de très lourdes peines; des crimes de sang ont été commis et sont restés impunis en raison de l’appartenance ethnique des victimes. Pour construire une paix durable, il faut réformer le système judiciaire afin de le rendre indépendant, impartial et représentatif de toutes les composantes de la population.

L’accord d’Arusha prévoit des dispositions qui vont dans le sens de la construction de la paix. Ainsi des mesures seront prises pour redresser les déséquilibres ethniques et parvenir à un équilibre et toute affaire constituant une parodie de justice sera réglée ou rouverte.⁶

De même l’administration n’a pas toujours été un facteur de paix. Des villes mortes ont été organisées pour refuser ou exiger la destitution d’un dirigeant pour son appartenance ethnique etc. L’accord prévoit de corriger cela. Ainsi les nominations dans l’administration publique seront effectués de manière à corriger les déséquilibres constatés dans ces secteurs.⁷ Mais il n’y a pas encore de consensus sur les mécanismes pratiques pour mettre en application cette réforme.

La réhabilitation et la réinsertion des réfugiés et des sinistrés

On ne peut pas avoir une paix durable au Burundi aussi longtemps qu’il y a des réfugiés et des personnes qui vivent en dehors de leurs domiciles dans des camps de déplacés ou de regroupement à l’intérieur du pays. Plus d’un million des personnes sont concernées. Il faut donc réhabiliter et réinsérer toutes ces personnes dans la vie courante.

En ce qui concerne les réfugiés, il faudra résoudre la question explosive de leurs terres surtout pour les réfugiés partis en 1972, car leurs terres ont été occupées par d’autres mais ceux-ci refusent de les restituer. Afin de résoudre définitivement cette question il faudrait que les terres des réfugiés leur soient rendues, mais là où cela ne sera pas possible, il faudrait proposer aux deux personnes en conflit une indemnisation

⁶ Article 17 point 3a, b, g.

⁷ Article 17 point 11.

financière suffisamment attrayante pour que le choix ne se porte plus uniquement sur la terre.

La reconstruction matérielle

La guerre civile que vit le Burundi a détruit beaucoup d'infrastructures publiques et des biens privés, dont des maisons d'habitation. La reconstruction de ces biens détruits est une mesure qui consolide la paix. Dans ce programme, le principe d'équité doit être respecté, sinon le fossé social s'agrandirait davantage.

La reconstruction politique

La reconstruction politique concerne deux volets indispensables pour la stabilisation de la société et la réconciliation nationale. Il s'agit, premièrement, de la constitution de contre-pouvoirs solides car ils manquent cruellement au Burundi. Il s'agit, ensuite, de la gestion du passé ou du problème d'amnistie.

Le médiateur, Nelson Mandela, a proposé aux Burundais d'adopter la formule utilisée au Mozambique, où, pour construire la paix après 16 ans de guerre civile, ils ont choisi de prendre un nouveau départ en amnistiant tout le monde. Les Burundais ont refusé cette formule mais elle est présente dans tous les esprits.

Selon l'International Crises Group, ICG, dans leur rapport: Burundi: Ni guerre ni paix du 1^{er} décembre 2000, pp 18-19, le Président Buyoya pose trois conditions pour son retrait volontaire dont l'amnistie pour ses collaborateurs.

Les Burundais exigent pour amnistier quelqu'un de savoir d'abord ce qu'il a fait et qu'il demande pardon. Je dois reconnaître que cet exercice de confession publique est difficile pour les Burundais.

L'équité dans le partage des richesses du pays

Le Burundi est un pays très pauvre: En 1999, 58 % de la population rurale et 66 % de la population urbaine vivaient en dessous du seuil de pauvreté. Le PIB réel par habitant était de 122,4 \$US. Dans un contexte de pauvreté comme celui là, il faut de l'équité dans la répartition des maigres ressources sinon les tensions deviendraient très vives. Il faut particulièrement éviter une concentration de richesses entre les mains d'un petit groupe. Malheureusement, c'est ce qui s'observe au Burundi et le médiateur Nelson Mandela a reconnu que ce phénomène n'est pas un facteur d'une paix durable et qu'il faut donc l'éradiquer en prenant des mesures pour permettre un accès équitable au crédit, aux marchés publics, à l'emploi dans le secteur moderne de l'économie, aux bourses d'études, etc.

Les garanties

La mise en application de toutes ces réformes n'est pas facile car elle se heurte à des résistances des gens qui défendent leurs intérêts individuels, de groupes ou de corps. C'est

pourquoi il faut des garanties solides pour réussir la paix durable au Burundi. L'expérience du passé a montré que l'on a eu de bons accords mais qu'ils n'ont pas pu être réalisés faute de garanties. Les garanties recherchés devraient être:

- La poursuite du travail du médiateur qui est „un garant moral, autorité de recours et agent de conciliation“.⁸
- Une force internationale de maintien de la paix qui aidera, entre autres, à mettre sur pied, dans un délai très court, une unité spéciale de protection des institutions ethniquement équilibrée.
- Les garanties financières, car le Burundi n'a pas les moyens de financer toutes les réformes préconisées dans l'accord.

Réussir la transition

Parmi les conditions indispensables et préalables pour bâtir une paix durable au Burundi il faut réussir la transition car celle-ci va jeter les bases d'une stabilisation de la société. Mais le démarrage est déjà difficile puisque huit mois après la signature de l'accord d'Arusha, les institutions de transition ne sont pas encore mises en place. Les difficultés rencontrées sont le cessez-le-feu et le leadership de la transition. Aujourd'hui, la classe politique burundaise est divisée. Il y en a qui disent que l'on ne peut pas mettre en place les institutions et le leadership de la transition s'il n'y a pas de cessez-le-feu, d'autres soutiennent la même thèse mais conditionne la mise en place des institutions à la solution du problème de sécurité, d'autres enfin pensent que l'on peut commencer, par des petits pas, à mettre l'accord en application et faire ce qu'on peut bien faire sans cessez-le-feu.

Comme nous l'avons observé au cours de ce processus de paix, lorsqu'il y a des blocages, ce sont les chefs d'Etat de la région avec le médiateur qui forcent la décision au cours d'un sommet sur le Burundi. Ainsi, les chefs d'Etat de la région ont, dans leur XIV^e sommet sur le Burundi, décidé que la période de transition sera divisée en deux périodes de 18 mois chacune, la première partie devra être dirigée par une personne du G10 et la deuxième par une personne du G7 et ont demandé aux Burundais de leur présenter les deux personnalités; malheureusement, ils n'ont pas pu s'entendre.

L'appui de la communauté internationale

L'accord de paix auquel nous sommes arrivés, et qui constitue une bonne base pour construire une paix durable au Burundi, l'a été grâce à la communauté internationale. Il faudrait que celle ci ne se fatigue pas et continue à accompagner le Burundi dans sa recherche de la paix, car le problème du Burundi est comme une épine qui se trouve dans le pied de l'humanité et dont le monde entier souffre.

⁸ Protocole V, Article 4.