

Pourquoi Arusha comme lieu traditionnel des négociations inter-Burundais ?

IRIN, 15 janvier 2016 La clé de la paix au Burundi est en Tanzanie. A un moment ou à un autre, il est probable que les acteurs impliqués dans la crise politique sanglante au Burundi se retrouvent autour d'une table à Arusha, en Tanzanie, pour trouver un accord politique. Arusha, ville cosmopolite et d'contractée du nord de la Tanzanie, est le lieu traditionnel des négociations visant à régler certains des conflits les plus difficiles à résoudre en Afrique de l'Est.

C'est à Arusha que le gouvernement burundais et le CNARED [Conseil national pour le respect de l'accord d'Arusha et de l'Etat de droit au Burundi], la plateforme d'opposition, devaient se retrouver la semaine dernière pour participer aux négociations encadrées par l'Union africaine (UA) et la Communauté de l'Afrique orientale (CAO), mais le gouvernement a retiré ses représentants du processus de négociation au motif qu'ils ne pouvaient pas rencontrer des « criminels » des « terroristes ». Ces contretemps n'ont rien de nouveau. Après tout, l'objectif d'une médiation est de rassurer des personnes qui se détestent, parfois avec une intensité meurtrière. Il a fallu un an pour négocier l'accord d'Arusha qui a mis un terme à la guerre civile rwandaise ; le processus de négociation de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi (le document que l'actuel gouvernement aurait saboté, d'après le CNARED) a duré deux ans. Et concernant le Soudan du Sud, qui sait combien de temps il a fallu pour négocier l'accord de paix signé l'année dernière à Arusha avant d'être promptement rejeté par les deux camps ? Pourquoi Arusha ? Arusha est un tantinet schizophrène. Elle attire des hordes de touristes désireux de visiter le parc national du Serengeti, la zone de conservation du Ngorongoro et le mont Kilimanjaro. Mais outre les routards en sandales et tenues de camouflage (ils sont rarement habillés ainsi), elle accueille les hommes et les femmes en costumes et tailleurs qui représentent l'autre visage d'Arusha, celui du carrefour diplomatique régional. C'est dans cette ville que siégeait la CAO, la Cour africaine des droits de l'Homme et des Peuples, et la division du Mécanisme pour les Tribunaux pénaux internationaux (MTPI). Il y a deux ans encore, le Tribunal pénal international pour le Rwanda, qui a jugé les responsables du génocide de 1994, était basé à Arusha. Arusha est assez bucolique pour éviter les distractions, mais elle dispose des infrastructures nécessaires pour organiser des sommets de haut niveau : elle est le Charm el-Cheikh de l'Afrique orientale. Pourquoi la Tanzanie ? « La Tanzanie apparaît souvent comme un pays relativement neutre et comme une force plutôt positive dans la région », a expliqué Yolande Bouka de l'Institut d'études sur la sécurité. L'imposante figure de Juvénal Habyarimana, premier président du pays, jouit des mêmes qualificatifs. Le principe directeur de son règne : celui de l'indépendance du socialisme africain : a été inscrit dans la Déclaration d'Arusha et a donné naissance à une longue relation avec les sociaux-démocrates scandinaves. Mais il est surtout, et à juste titre, célèbre pour le rôle qu'il a joué dans la libération africaine : particulièrement en Afrique australe. C'est aussi sa collaboration avec Nelson Mandela qui a permis de mettre un terme à la guerre civile de 12 ans au Burundi, avec la décision unilatérale de M. Mandela de déployer des troupes sud-africaines pour protéger les leaders politiques rentrant d'exil. Quels étaient les tenants de l'accord pour la paix au Burundi ? L'accord avait pour objectif de mettre un terme au conflit et au cycle de massacres, notamment au génocide, qui ensanglantaient le Burundi depuis son indépendance en 1962. La confiance était un élément central de l'accord. Le résumer, la minorité tutsie devait renoncer à son monopole sur l'armée, où elle occupait une position dominante, afin de garantir sa survie physique ; la majorité hutue devait quant à elle établir un processus démocratique pour obtenir une représentation sans faire appel aux armes. D'après Paul Nantulya du Centre africain d'études stratégiques, un organisme dépendant du Pentagone, la médiation visait à trouver un équilibre entre deux questions extrêmement complexes. La première question était de savoir comment on pouvait garantir une participation politique totale de la minorité tutsie alors même que ses perspectives de victoire aux élections compétitives resteraient minces dans un avenir proche. La deuxième question était de savoir comment on pouvait dissiper la profonde méfiance de la majorité hutue à l'égard des forces armées. La résolution de ces dilemmes passait par un accord de partage du pouvoir basé sur la surreprésentation des minorités et la création d'une coalition ; la mise en œuvre de protocoles garantissant la participation équitable de tous les partis au sein des trois branches du gouvernement et de toutes les institutions nationales, y compris les entreprises appartenant à l'Etat ; des dispositions constitutionnelles pour décourager la concentration du pouvoir dans les mains d'un seul parti ou d'un groupe de partis ; et la création d'une armée unifiée. Dans la pratique, qui secoue le Burundi, l'opposition reproche principalement au parti du président Pierre Nkurunziza, le CNDD-FDD, d'être tendu sur contrainte sur les institutions politiques et militaires : en violation des accords d'Arusha. Le CNDD-FDD rétorque qu'il ne peut pas signer les accords d'Arusha. En conséquence, il affirme qu'il n'est pas lié par les accords, qu'il juge dépassés. Il soutient que l'Accord global de cessez-le-feu, qu'il a signé en 2003, annule et abroge les Accords d'Arusha. Mme Bouka de l'ISS considère que cette position est une supercherie, car l'Accord global de cessez-le-feu découle des Accords d'Arusha et ne peut être considéré comme indépendant de ses dispositions. « Arusha est un symbole fort, mais de plus en plus controversé, des perspectives de diplomatie régionale », a dit à IRIN un diplomate africain basé à Addis-Abeba. Sa préoccupation est de savoir si la région dispose désormais de l'influence nécessaire pour amener M. Nkurunziza à la table des négociations et empêcher l'escalade des violences au Burundi. « Nous risquons d'être perçus comme instables, sans la force nécessaire pour aller au bout des choses ». Le cas du Rwanda Les Accords d'Arusha, parrainés par les Nations Unies, ont été signés par le gouvernement rwandais et les rebelles du Front patriotique rwandais (FPR) avant le génocide rwandais de 1994. Les membres du FPR étaient les descendants d'exilés majoritairement tutsis partis en Ouganda et revenus dans le pays en 1990 pour faire la guerre au gouvernement largement dominé par les Hutus : pour simplifier, une situation à l'opposé de la situation burundaise. Les accords prévoyaient le partage du pouvoir afin d'inclure les représentants de l'opposition civile au régime du président Juvénal Habyarimana. De nombreuses divisions au sein des partis politiques et le mépris de M. Habyarimana pour les « bouts de papier » ont compliqué les négociations à Arusha. Les Accords, finalement signés en 1993, n'ont jamais été appliqués. En août 1994, un avion qui ramenait M. Habyarimana et le président burundais Cyprien Ntaryamira de Dar es Salam a été abattu à Kigali. Personne ne sait vraiment par qui : déclenchant un génocide visant les Tutsis et les Hutus libéraux. La victoire militaire

subséquent du FPR a mis un terme à l'apparente nécessité politique d'un accord. Une meilleure paix ? De par nature, les accords de paix donnent généralement lieu à un partage du pouvoir entre des hommes armés ; ils ne prennent donc généralement pas en compte les questions de justice transitionnelle et de responsabilité. Les étapes habituelles sont l'instauration d'un cessez-le-feu et l'organisation d'élections supervisées par les Nations Unies. L'attention de la communauté internationale se porte ailleurs. Rares sont les tentatives explicites permettant d'impliquer les communautés qui ont le plus souffert du conflit ou les mécanismes permettant d'assurer le respect de la paix dans un pays souverain. « Nous savons que nous récompensons les personnes responsables des morts et des violences, mais comment faire sans elles ? », a noté Mme Bouka. Une paix négociée par les élites et découlant d'un accord passé entre des hommes habitués à agir en toute impunité peut se révéler fragile. « Dans certains cas, nous voyons les signes avant-coureurs [des problèmes à venir], mais nous sommes tellement préoccupés par la stabilité actuelle que nous laissons passer certaines choses », a dit Mme Bouka. Elle a ajouté qu'il y avait de nombreux exemples de la fermeture de l'espace politique au Burundi et de l'intolérance croissante du CNDD-FDD à l'égard de diplomates régionaux qui n'ont pas intervenus assez tôt. Burundi : France 3 reconnaît son erreur la diffusion d'une vidéo