

Trans
continentales

Transcontinentales

Sociétés, idéologies, système mondial

2 | 2006

Afrique plurielle

L'action diplomatique sud-africaine pour la paix en Afrique

South Africa's Peace Diplomacy in Africa

Garth le Pere



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/transcontinentales/395>

ISBN : 978-2-8218-1408-0

ISSN : 1775-397X

Éditeur

Editions de la maison des sciences de l'homme

Édition imprimée

Date de publication : 30 juin 2006

Pagination : 21-41

ISBN : 2200-92169-1

ISSN : 1950-1684

Référence électronique

Garth le Pere, « L'action diplomatique sud-africaine pour la paix en Afrique », *Transcontinentales* [En ligne], 2 | 2006, document 3, mis en ligne le 30 septembre 2012, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/transcontinentales/395>

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

L'action diplomatique sud-africaine pour la paix en Afrique

South Africa's Peace Diplomacy in Africa

Garth le Pere

Introduction

- 1 Au début de son mandat présidentiel en 1994, l'ancien président Nelson Mandela a déclaré : « Si nous [les Sud-Africains] ne concentrons pas nos efforts sur ce continent, nous pourrions bien nous aussi devenir les victimes des forces qui l'ont détruit de part en part. » La nouvelle politique étrangère sud-africaine renferme une dimension panafricaine distincte qui relie inextricablement le destin du pays à l'avenir du continent africain. En conséquence, la résolution des conflits endémiques à l'Afrique est dans l'intérêt de Pretoria ¹. Mais l'action diplomatique pour la paix a aussi aiguisé les ambitions de pouvoir sud-africaines au nord du Limpopo. Plus important encore, elle est parvenue à présenter sous un meilleur jour les intérêts économiques et commerciaux sud-africains en pleine croissance sur le continent africain. Après 1994, la position de l'Afrique comme nouvelle frontière des investissements et des échanges sud-africains s'est affirmée : l'augmentation des intérêts commerciaux sud-africains y a été spectaculaire. À titre d'exemple, ses exportations vers le reste de l'Afrique sont passées de 8,6 milliards de rands sud-africains (soit 114 millions -d'euros) en 1994 à 38,8 milliards de rands sud-africains (soit 5,17 milliards d'euros) en 2003, dépassant les exportations européennes sur des marchés clés tels que le Kenya, le Mozambique et la Tanzanie, et continuent à gagner le reste du continent.
- 2 En consolidant ce gain, un objectif clé de la politique étrangère des administrations Mandela et Mbeki a été de promouvoir la démocratie en Afrique, de contribuer à la stabilisation du continent et, plus particulièrement, de ses conflits les plus -insolubles. Au-delà des avantages politiques évidents, l'amélioration de la gestion des crises est un élément important de réhabilitation de l'image de l'Afrique en général comme destination d'investissements directs étrangers. En tant que moteur de l'émancipation du pays, de

son extirpation du régime inique d'apartheid et de sa transition vers la démocratie, l'objectif de l'*African National Congress* (ANC) de redéfinir une image de l'Afrique reflète les évolutions idéologiques du parti aujourd'hui au pouvoir, qui sont encore l'objet de contestation en interne. Pour les décisionnaires de l'ANC, il était clair que les impératifs de l'orthodoxie néo-libérale – marqueur fondamental de l'ère de l'après guerre froide – avaient en effet rendu les dispositions idéologiques populistes et socialistes traditionnelles du parti peu attrayantes et mal équipées pour faire face aux défis de la mondialisation économique. En un peu plus d'une décennie, les administrations Mandela et Mbeki ont remodelé le parti sur la base de politiques économiques favorables au marché, de notions libérales démocratiques et de la défense des droits de l'homme. La politique cadre néo-libérale « Croissance, Emploi et Redistribution » (*Growth, Employment And Redistribution*) adoptée en 1996, est emblématique du virage opéré par l'ANC en faveur du néo-libéralisme et esquisse sa future politique macro-économique². Mais la lenteur du renversement de l'héritage socio-économique de l'apartheid et la médiocrité des réalisations produisent de plus en plus de frustrations sur le plan national ; il en résulte de nouvelles divisions, et une érosion du consensus en faveur de l'investissement de l'Afrique du Sud dans les efforts de paix en Afrique.

- 3 En 1999, à la fin de la présidence de Mandela, il était devenu clair que les ambitions de l'Afrique du Sud championne des droits de l'homme et de la démocratie en Afrique étaient au point mort, alors même que les régimes non démocratiques enfreignant et bafouant les droits de l'homme en toute impunité ne manquaient pas. Dès le début, la « présidence morale » de Mandela avait fait des droits de l'homme une pierre angulaire de sa politique étrangère. Dans un article très lu de *Foreign Affairs* (1993), Mandela avait déclaré que la politique étrangère de l'Afrique du Sud serait fondée sur la conviction de son parti que les droits de l'homme devaient être la première préoccupation de la politique étrangère sud-africaine. Le militantisme de l'Afrique du Sud pour les droits de l'homme, sa promotion vigoureuse de la démocratie et sa condamnation ouverte des régimes africains non démocratiques n'ont jamais été bien perçus auprès de certains dirigeants africains qui ont riposté en qualifiant l'Afrique du Sud de « petit valet de l'Occident à la pointe sud de l'Afrique³ ».
- 4 Toutefois, depuis cinq ans, l'Afrique du Sud entretient soigneusement une image de négociateur et de force de maintien de la paix, ce qu'indique son omniprésence lors des signatures d'accords de paix et dans les initiatives diplomatiques et économiques sur le continent. Il est aujourd'hui admis que l'administration Mbeki a relégué les droits de l'homme et la démocratie à la périphérie des préoccupations sud-africaines de politique étrangère⁴. Bien que le militantisme en faveur des droits de l'homme ait clairement fait place à la paix comme argument majeur de politique étrangère, la promotion de ces valeurs reste un objectif important. L'Afrique du Sud est, cependant, de plus en plus dépendante des institutions multilatérales africaines pour promouvoir ces valeurs libérales, avec un succès mitigé. Elle s'est, par conséquent, investie dans le renforcement des organisations multilatérales africaines telles que la Communauté de développement de l'Afrique australe (*Southern African Development Community* : SADC), l'Union africaine (UA) et son programme d'action socio-économique le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), selon le principe et la vision de Mbeki sur la « Renaissance africaine ». Mais la sortie de l'Afrique du Sud sur le terrain difficile de la diplomatie africaine durant les années 1990, son implication dans la crise politique nigériane en 1995 et son invasion du

Lesotho en 1998 en particulier, ont grandement influencé la montée en puissance de la paix comme élément de politique le plus frappant de ses relations continentales.

Moments critiques : interventions au Nigeria et au Lesotho

- 5 Le premier engagement de l'Afrique du Sud au Nigeria a été un tournant dans son action diplomatique préventive. Lorsque le général Ibrahim Babangida annula les résultats des élections de 1993 (que le candidat de l'opposition, Moshood Abiola, aurait gagnées) et que son successeur, le général despote Sani Abacha, emprisonna Abiola pour trahison en juin 1994, le Nigeria était au bord du gouffre. Mandela réclama publiquement des sanctions économiques et l'isolement diplomatique, incluant l'expulsion du Nigeria du Commonwealth, après qu'Abacha eut ignoré ses ouvertures diplomatiques et exécuté Ken Saro-Wiwa et huit autres militants de la cause Ogoni, en novembre 1995. Les dirigeants de la *Southern African Development Community* boudèrent cependant sa réunion sur le Nigeria ; l'Organisation de l'unité africaine (OUA) déclara que sa campagne n'était pas « la manière africaine de gérer un problème africain » et, de retour en Afrique du Sud, ses compatriotes de l'ANC lui rappelèrent que le Nigeria avait contribué à la lutte pour la libération de leur pays. Ce fut l'occasion de tirer des leçons amères sur la solidarité africaine : « les États africains ne se retournent pas les uns contre les autres dans des forums internationaux ⁵ ». Il était devenu nécessaire pour les diplomates et les stratèges de Pretoria de réexaminer les idéaux et les objectifs de l'ANC en vue d'établir une voie plus « réaliste » de résolution des conflits en Afrique.
- 6 Un autre tournant dans l'action diplomatique sud-africaine pour la paix a été l'invasion du Lesotho par 600 soldats sud-africains le 22 septembre 1998. Cette intervention militaire était censée empêcher la montée des émeutes et de la violence dans la capitale du Lesotho, Maseru, et devait devancer une mutinerie de l'armée du Lesotho à la suite des élections contestées de mai 1998. Bien que l'intervention ait en effet permis de rétablir l'ordre public, l'Afrique du Sud fut accusée d'avoir omis d'informer officiellement l'Organisation de l'unité africaine et l'ONU avant d'entreprendre cette action radicale. De façon plus critique, cette intervention fit ressurgir les souvenirs douloureux de l'aventurisme militaire et de l'impérialisme économique du temps de l'apartheid, alimentant les spéculations sur les véritables motivations de Pretoria : la protection de ses intérêts économiques – et en particulier le projet du Barrage de Katse s'élevant à 3,8 milliards d'euros, qui alimente le centre industriel du Gauteng. L'intervention au Lesotho a permis de révéler les limites de l'option militaire en ce qui concerne le rétablissement de la paix en dehors du cadre des mandats de l'OUA et de l'ONU ⁶. Elle a aussi influencé la mise en place d'un cadre de référence pour guider la participation des Forces de défense nationales sud-africaines (SANDF) dans les missions de maintien de la paix. Ces points de repères sont exposés dans deux documents politiques essentiels publiés peu après l'incident au Lesotho : le *Livre blanc sur la participation sud-africaine dans les missions de maintien de la paix* de 1998 et le document *Défense en démocratie : Livre blanc sur la défense nationale pour la République d'Afrique du Sud* dans sa version de 1998. En résumé, ces documents fondent la participation de l'armée dans des missions de maintien de la paix sur trois principes essentiels :

- 7 – *suprématie et contrôle civils des forces armées en mission de maintien de la paix* – la politique de l'Afrique du Sud sur sa participation à des opérations de paix sera pilotée par le ministère des Affaires étrangères et non par le ministère de la Défense (sauf pour les questions techniques) ;
- 8 – *la force militaire n'est pas un instrument acceptable pour l'exécution d'une politique étrangère ni pour le règlement de conflits* – bien qu'elle soit un moyen de défense légitime contre les agressions extérieures ;
- 9 – *les opérations de maintien de la paix sont coûteuses, se soldent souvent par des échecs ou sont irréalisables* ;
- 10 – l'Afrique du Sud et les initiatives et mécanismes africains devraient continuer à insister davantage sur des mesures de prévention de conflits qui soient durables que sur le maintien de la paix.
- 11 Ces fondements constituent un élément important de la politique de Mbeki de promotion de la paix et font partie intégrante de son idée d'une Renaissance africaine.

La Renaissance africaine de Thabo Mbeki

- 12 L'un des éléments de l'action diplomatique sud-africaine pour la paix est de renforcer les objectifs de la Renaissance africaine que le président Mbeki a popularisée à la fin des années 1990. D'un côté, ce concept reflète le discours néo-libéral de l'Afrique du Sud, ce qui apparaît clairement dans la définition officielle : « une vision d'ensemble [...] visant à promouvoir la paix, la prospérité, la démocratie, le développement durable, le leadership progressiste et la bonne gouvernance⁷ ». La Renaissance africaine promeut une vision de la reprise économique de l'Afrique, adaptée à la réinvention de l'État africain comme acteur efficace sur la scène nationale aussi bien qu'internationale. Mettre fin au cycle des conflits mortifères de l'Afrique fait partie intégrante de ce processus⁸.
- 13 En un sens, ce concept se veut aussi une expression de paix durable qui rallie les Africains autour des notions de respect de soi, de dignité et de fierté sur la base de réussites antérieures. Il est porteur d'accents radicaux et de la marque romantique évidente des idées philosophiques plus anciennes du panafricanisme, de la négritude et de la conscience noire. Son romantisme est important en ce qu'il s'oppose à l'« afropessimisme » qui continue de contraindre et de forger l'image de l'Afrique. Ce concept a aussi permis d'inspirer de nombreuses institutions qui soutiennent les initiatives sud-africaines pour la paix et veulent renforcer la capacité de l'Afrique du Sud à soutenir les efforts de paix dans les zones de conflit. Le Centre pour les études sur la Renaissance de l'Université d'Afrique du Sud (UNISA), qui a coordonné la formation de hauts fonctionnaires du gouvernement du Soudan du Sud, après la signature de l'accord de paix global du Soudan en 2005, en est un parfait exemple. Plus important encore, l'idée de la Renaissance africaine a permis de définir les partenariats de l'Afrique du Sud avec d'autres nations africaines, ce qui a conduit au renforcement de la capacité d'institutions continentales et à l'émergence d'un programme africain pour la paix et la sécurité, ainsi qu'à une architecture institutionnelle.

Le tournant multilatéral : *Southern African Development Community*, Union africaine et NEPAD

- 14 Le plan stratégique 2005-2008 du ministère des Affaires étrangères sud-africain met en avant la résolution des conflits et la création d'un climat propice au développement socio-économique comme objectifs principaux de sa politique africaine. La stratégie de mise en œuvre de ces objectifs est un mélange de bilatéralisme et de multilatéralisme qui repose sur trois piliers. Elle comprend un renforcement des institutions régionales (*Southern African Development Community*) et continentales (Union africaine), l'apport de soutien au NEPAD comme projet de reprise socio-économique de l'Union africaine, et l'encouragement des relations bilatérales avec d'autres États africains.
- 15 Depuis qu'elle est devenue membre de la *Southern African Development Community* (SADC) en 1996, l'Afrique du Sud a considéré cette organisation comme le véhicule de ses objectifs en Afrique australe. La SADC a été redéfinie comme une unité élémentaire de l'Union africaine et un agent de mise en œuvre du NEPAD en Afrique australe. En sa qualité de pays présidant l'Organe de la SADC pour la coopération politique, de défense et de sécurité (OPDSC) entre 2004 et 2005, l'Afrique du Sud a œuvré pour rendre opérationnel le Programme indicatif régional de développement stratégique (RISDP) sur quinze ans, adopté en 2003, afin de faire avancer les priorités du développement régional. Elle a aussi œuvré pour renforcer la prévention des conflits et la capacité de résolution de la SADC à travers le Programme indicatif stratégique de l'Organe (SIPO) en vue de résoudre les questions de paix, de sécurité et de politique. Lors du sommet des chefs d'États de la SADC en 2003, il a été décidé de ratifier le Pacte de défense mutuelle, ce qui a été perçu comme un grand pas vers la réalisation d'une « communauté sécuritaire »⁹. Le Pacte est généralement perçu comme un pas crucial vers l'établissement d'un corps régional de réserve faisant partie des forces de réserve de l'Union africaine. L'objectif de juin 2005 pour la mise en place du corps régional d'intervention rapide n'a pas été atteint, bien que le ministre sud-africain de la Défense, Mosiuoa Lekota, ait déclaré que les pays membres se sont engagés à fournir plus de 6 000 soldats au corps.

Fig. 1



Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)

- 16 Lorsque l'Union africaine a été inaugurée lors du sommet des chefs d'États à Durban (Afrique du Sud) le 9 juillet 2002, avec Thabo Mbeki comme premier président, ce fut l'occasion de mettre en place un programme et une structure pour la paix et la sécurité en vue de mettre fin aux conflits aggravés de l'Afrique. Le Sommet a aussi ratifié le *Protocole relatif à l'établissement d'un Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*. Ce protocole a permis de prévoir un système d'alarme continental rapide relié aux organisations régionales ; un comité d'experts en provenance des cinq régions de l'Afrique ; une Force de réserve africaine (FRA) consistant en cinq corps régionaux ; un Comité de personnel militaire au quartier général de l'Union à Addis Abeba ; et un Fonds spécial pour la paix.
- 17 L'action diplomatique sud-africaine pour la paix et les ambitions de leadership continental de l'Afrique du Sud sont devenues évidentes en 2004. La ministre des Affaires étrangères, Nkosazana Dlamini-Zuma, a été élue à la présidence du Conseil de paix et de sécurité (CPS), composé de quinze membres et inauguré le 25 mai 2004¹⁰. Enfin, l'Afrique du Sud a été choisie pour héberger le Parlement pan-africain. Cependant, l'Union africaine reste extrêmement fragile : elle bénéficie de peu de ressources et ses membres sont partagés sur les questions de pouvoirs et d'idéologies. Les organes du Conseil qui s'occupent de la prévention et de la résolution non militaires de conflits, tels que le système d'alerte rapide, sont faibles, et les autres organes comme le Comité d'experts restent encore à établir.
- 18 La mise en œuvre de la Force de réserve africaine progresse cependant. Une fois complète en 2010, elle devrait rassembler de 15 000 à 20 000 soldats (avec 300 à 500 observateurs militaires prêts à se déployer moyennant un préavis de 14 jours, et une capacité de

réserve de police d'au moins 240 officiers et de deux unités de police d'une force équivalente à deux compagnies). C'est en accord avec la politique sud-africaine du déploiement de forces dans un contexte multilatéral, mais cela va à l'encontre de l'opinion selon laquelle le maintien de la paix est une affaire coûteuse aux effets incertains. Cependant, le Conseil de paix et de sécurité semble promouvoir les idéaux de la démocratie, des droits de l'homme et du respect de la vie humaine. Il permet à l'Union africaine d'intervenir dans les pays membres où ces valeurs sont fortement menacées par les génocides, les prises de pouvoir anticonstitutionnelles et les crimes contre l'humanité. Depuis mai 2004, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine a envoyé des soldats de la paix, estimés à plus de 7 000, dans la région du Darfour au Soudan, où des milices financées par le gouvernement ont tué plus de 120 000 Soudanais et en ont déplacé 1,2 million. Conjointement avec la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CÉDEAO), l'Union africaine a condamné la prise de pouvoir anticonstitutionnelle au Togo à la suite de la mort de Gnassingbé Eyadéma le 5 février 2005, lorsque l'armée a modifié de force la Constitution et installé au pouvoir Faure, le fils d'Eyadéma.

- 19 L'Afrique du Sud a joué un rôle clé au sein du NEPAD, inauguré en juillet 2002 comme un projet de développement socio-économique de l'Union africaine. Durant la période 2002-2004, le NEPAD, dont le secrétariat se trouve à Midrand en Afrique du Sud, a travaillé avec l'Union africaine afin de développer un programme de paix et de sécurité pour l'Afrique. Ce programme inclut : des mécanismes et des institutions ; l'amélioration de la capacité du système d'alarme et de l'intervention rapide pour la gestion et la résolution de conflits ; la lutte contre le terrorisme ; le désarmement, la démobilisation, la réhabilitation et la reconstruction ; la gestion des ressources afin d'empêcher la montée des conflits ; la mobilisation de ressources pour le Fonds pour la paix de l'Union africaine ; les initiatives régionales. L'Afrique du Sud a parrainé le NEPAD qu'elle perçoit comme l'outil le plus approprié pour mener à bien ses objectifs de promotion de la démocratie et des droits de l'homme, objectifs poursuivis à travers le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) du NEPAD auquel les États membres de l'Union africaine souscrivent volontairement. Jusqu'à présent, 27 États se sont inscrits pour subir l'évaluation MAEP, et quatre pays – le Ghana, le Kenya, l'Île Maurice et le Rwanda – ont déjà été évalués¹¹. Pour Thabo Mbeki, l'évaluation de l'Afrique du Sud, débutée en octobre 2005, est un processus exemplaire pour le reste de l'Afrique. Le NEPAD a cependant ses propres détracteurs qui ne voient en lui qu'une couverture politique servant les ambitions commerciales de l'Afrique du Sud et sa pénétration continue des marchés africains.

Évaluation de l'action diplomatique pour la paix : les initiatives de médiation de l'Afrique du Sud

- 20 Depuis septembre 2005, le président Mbeki a pris part aux négociations de paix pour les conflits burundais, comorien, congolais, ivoirien, rwandais et soudanais, en plus de sa médiation au Swaziland et au Zimbabwe. Une évaluation des aspects les plus saillants des efforts de médiation de Pretoria dévoile un bilan en demi-teintes de la diplomatie sud-africaine pour la paix.
- 21 Bien que tous ces conflits diffèrent dans leur nature, leurs dynamiques et leur complexité, empêchant une logique de médiation simplifiée, ils sont la preuve de la

détermination sud-africaine à mettre dans la balance tout son poids moral, à consacrer des ressources considérables et à engager son capital diplomatique pour permettre soit une paix négociée, soit la mise en place de dispositifs menant à une transition. Il faut également noter que les interventions de médiation de l'Afrique du Sud ne sont pas unilatérales mais prennent place en fonction d'initiatives pour la paix et de contextes régionaux, continentaux et internationaux, dont certains reflètent des rigidités spécifiques (comme c'est le cas au Soudan et en Côte d'Ivoire), tandis que d'autres sont beaucoup plus flexibles, laissant la place aux démarches diplomatiques et accordant à l'Afrique du Sud une latitude importante pour donner forme à la sortie de crise (comme au Burundi ou au Congo). Au Burundi, au Congo et au Soudan, l'Afrique du Sud a, en gage de son implication, mis à disposition des troupes pour les missions de maintien de la paix. Le Zimbabwe constitue en quelque sorte une anomalie puisqu'il n'y a pas de mandat explicite de médiation. Cependant, selon les termes de référence de l'Organe pour la coopération politique, de défense et de sécurité de la *Southern African Development Community*, il est impératif d'offrir une assistance pour la gestion et la résolution des conflits régionaux. C'est le mécanisme qu'a utilisé le président Mbeki pour légitimer sa politique de « diplomatie silencieuse ». Il faut toutefois immédiatement ajouter que les motivations de l'Afrique du Sud n'ont rien d'altruistes. Une large dose de réalpolitik et d'intérêts nationaux motivent le penchant de l'Afrique du Sud pour la médiation. Il n'est donc pas surprenant que Pretoria ait activement encouragé les relations d'affaires ou cherché à développer des entrées pour la pénétration commerciale sud-africaine dans les pays où elle a joué un rôle de médiateur.

Fig. 2



Interventions sud-africaines pour la paix en Afrique

Burundi : un succès ?

- 22 Le rôle d'artisan de la paix de l'Afrique du Sud au Burundi, qui a débuté avec la nomination en décembre 1999 de Nelson Mandela pour succéder comme médiateur à feu le président tanzanien, Julius Nyerere, s'avère être un succès. Depuis que Mandela a transmis la médiation à l'ancien vice-président sud-africain Jacob Zuma, après la signature historique de l'accord d'Arusha le 28 août 2000, le Burundi est devenu un cas exemplaire de l'action diplomatique sud-africaine pour la paix¹². Ce processus de paix, qui a été fragile mais mené avec grand soin, a abouti à la signature de l'accord global de partage du pouvoir qui a préparé le terrain pour la transition, le référendum du 28 février 2005 sur la nouvelle Constitution, ainsi que les premières élections démocratiques du pays depuis 1993. Alors même que le nouveau gouvernement est fermement et légitimement au pouvoir, l'Afrique du Sud, en tant que nation de tête de la médiation, devra faire face au défi du soutien aux efforts de consolidation de la paix, de reconstruction et d'enracinement de la démocratie dans un état encore fragile.

Côte d'Ivoire : un terrain difficile

- 23 La médiation de l'Afrique du Sud en Côte d'Ivoire, sur la requête spécifique de l'Union africaine, s'est avérée beaucoup plus difficile et a grevé jusqu'à leurs limites les ressources diplomatiques et les engagements de Pretoria. Le mandat de médiation du président Mbeki, qui a débuté en novembre 2004, succédait à une année d'impasse et à une série d'accords de paix qui n'avaient pas encore été mis en œuvre : l'accord de Linas-Marcoussis négocié par la France en 2003, l'accord d'Accra négocié par le président ghanéen, John Kufor, et les efforts infructueux de l'ancien président togolais, Gnassingbé Eyadéma. Le conflit a atteint son paroxysme en octobre 2004 lorsque les milices et les forces du gouvernement du président Laurent Gbagbo ont lancé une attaque sur les zones occupées par les rebelles ainsi que sur une base française. Les représailles sous forme d'intervention aérienne de la part de la France ont détruit l'ensemble de l'Armée de l'air ivoirienne et ont donné naissance à des sentiments anti-français, des émeutes et des attaques sur les entreprises et les résidents français à Abidjan¹³.
- 24 L'Afrique du Sud n'est pas une nouvelle venue dans le processus de paix ivoirien, puisqu'elle a joué un rôle en coulisse pour les accords de Linas-Marcoussis et d'Accra. Le président Mbeki et la ministre des Affaires étrangères Nkosazana Dlamini-Zuma ont aussi assisté aux cérémonies de signature des deux accords, à Paris et à Accra respectivement. Le résultat le plus tangible de la médiation de Mbeki a été l'accord de Pretoria d'avril 2005 entre le gouvernement de Gbagbo et ses rivaux, notamment en ce qui concerne les rebelles du Nord – les Forces nouvelles. En dépit de cela, l'échec des parties en guerre à mettre en œuvre les termes de l'accord de Pretoria en a fait un autre accord vain ; la médiation de l'Afrique du Sud en Côte d'Ivoire a fait l'objet de critiques internes, et n'a pu échapper aux rivalités régionales et aux jeux de pouvoir géopolitiques de l'Afrique postcoloniale.
- 25 Bien que certains analystes voient la participation directe de Pretoria en Côte d'Ivoire comme un « trait déterminant des mesures prises pour une plus grande unité et une meilleure coopération politiques sur le continent », elle a eu des effets diviseurs¹⁴. La médiation de Thabo Mbeki a apparemment enfreint la division des tâches, implicite, entre

les deux forces motrices de l'Afrique : le Nigeria et l'Afrique du Sud. Avant l'arrivée de Mbeki sur la scène continentale, l'Afrique de l'Ouest était traditionnellement considérée comme le domaine d'Abuja alors que l'Afrique australe restait dans la « sphère d'influence » de Pretoria – ces deux pouvoirs jouant apparemment un rôle dans les coulisses de la « sphère » de l'autre, les autres sous-régions d'Afrique étant laissées à qui voulaient s'en occuper. Les relations ont pris un nouveau tournant lorsque le journal français *Le Monde* a révélé que lors d'une réunion de haut niveau tenue en marge du sommet des Nations unies à New York, en présence d'Olusegun Obasanjo, de Thabo Mbeki et du secrétaire général des Nations unies Kofi Annan, la décision avait été prise de libérer Mbeki de son mandat de médiateur (*Business Day*, 20 septembre 2005 citant *Le Monde*).

- 26 La France, l'ancien pouvoir colonial de la Côte d'Ivoire, semble moins qu'heureuse de la participation directe de Thabo Mbeki. En février 2005, le président Jacques Chirac a publiquement critiqué les efforts de Mbeki comme « n'ayant eu que peu d'impact » faute de comprendre la « psychologie et l'âme » de l'Afrique de l'Ouest. Même si la France a ensuite fait volte-face et déclaré son soutien au président sud-africain, le mal était fait. Laurent Gbagbo a depuis rejeté la proposition d'Obasanjo qu'un sommet de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest soit convoqué pour discuter de la situation ivoirienne, alors que l'Union africaine réfléchissait sur la meilleure manière d'empêcher le conflit ivoirien de s'aggraver, compte tenu notamment des récentes manifestations contre l'intervention de l'ONU. L'envoyé spécial des Nations unies chargé d'organiser les élections présidentielles qui permettraient de sceller la paix avait admis que le vote ne se déroulerait pas comme prévu le 30 octobre 2005 ; mais l'Afrique du Sud a réitéré son soutien aux élections, qu'elle considère comme la seule manière de sortir de la crise. D'après le ministre de la Défense, Mosioua Lekota, c'est à l'Union africaine que revient la décision finale quant à la fin du rôle de l'Afrique du Sud dans le processus de paix ivoirien, et rien n'indique que l'Union ait adressé une lettre à Mbeki à ce sujet. L'avenir des efforts sud-africains pour la paix en Côte d'Ivoire reste cependant incertain, surtout depuis que des pressions internes croissantes se font sentir pour que le gouvernement de Thabo Mbeki se tourne davantage vers d'autres domaines jugés prioritaires dont le Soudan et le Congo.

Congo : exportation du modèle de transition sud-africain

- 27 C'est en République démocratique du Congo (RDC) – où la guerre civile, depuis 1998, a tué plus de 3 millions d'habitants – que l'Afrique du Sud a, sans complexe, exporté les leçons qu'elle a tirées de sa propre transition. Mais ses efforts continus pour le maintien de la paix ont mené à des résultats mitigés. Lorsque la RDC (anciennement Zaïre) a implosé en avril-mai 1997, les négociateurs de Pretoria ont principalement eu recours aux enseignements dégagés du modèle de résolution de conflit utilisé lors de la période de transition de l'Afrique du Sud, pour essayer de négocier un traité de paix entre le président Mobutu et le chef des rebelles, Laurent Kabila. Mais Pretoria s'est enfoncée en faisant publiquement pression pour qu'une autorité de transition soit dirigée par d'autres forces que celles de Laurent Kabila et de ses alliés, et en tentant même de convaincre le chef des rebelles d'accepter un tel arrangement. Ce que les diplomates sud-africains demandaient quelque peu naïvement à Kabila, c'était d'abandonner la victoire qui était à portée de main, de la laisser à Mobutu et de signer un compromis¹⁵. L'exportation du modèle pour le maintien de la paix sans prendre en compte les nuances et les complexités politiques spécifiques de ce conflit s'est avérée catastrophique. Soutenu solidement par

l'Angola et ses alliés d'Afrique de l'Est (le Rwanda, l'Ouganda et la Tanzanie), Laurent Kabila a rejeté le traité de paix de l'Afrique du Sud et a envahi Kinshasa en mai 1997.

- 28 L'Afrique du Sud a plaidé pour des négociations de paix. Encore une fois, au début du mois d'août 1998, Kabila a réclamé à grands cris l'aide de la *Southern African Development Community* (SADC) lorsque les rebelles appartenant au Rassemblement congolais pour la démocratie (RCD) ont attaqué l'Est du Congo avec le soutien du Rwanda et de l'Ouganda pour chasser son gouvernement du pouvoir¹⁶. L'Afrique du Sud a insisté sur un traité de paix négocié entre les belligérants pendant que des puissances clés de la SADC (dont l'Angola, la Namibie et le Zimbabwe) déployaient des milliers de soldats en République démocratique du Congo et intensifiaient leur soutien diplomatique à Kabila, précipitant ainsi la prétendue « guerre mondiale » de l'Afrique¹⁷.
- 29 Le bloc de la *Southern African Development Community* se trouva ainsi très divisé et l'Afrique du Sud apparut de plus en plus isolée, ayant perdu son avantage diplomatique. Le 2 septembre 1998, Nelson Mandela fit volte-face et annonça que la SADC soutenait unanimement l'intervention militaire de ses États membre en République démocratique du Congo : « Il est tout à fait raisonnable, lorsqu'un chef d'État légitime dit qu'il a été envahi, qu'il demande de l'aide, et il est tout à fait raisonnable de la part des autres pays de répondre à une telle demande », déclara-t-il (*Pan-African News Agency*, 3 septembre 1998). Tout en s'en tenant à sa formule transitoire d'accord de cessez-le-feu, suivi de négociations et d'élections constitutionnelles, l'Afrique du Sud soutint astucieusement les pourparlers de paix de Lusaka présidés par le président zambien, Frederick Chiluba, qui aboutirent à la signature de l'accord de cessez-le-feu de Lusaka en 1999¹⁸. Après presque huit ans d'expérience en médiation des conflits africains, l'action diplomatique pour le maintien de la paix de Pretoria a commencé à porter ses fruits. Les diplomates sud-africains ont négocié l'« accord global et inclusif », signé à Pretoria en 2002, qui a permis de prévoir une Constitution de transition et un gouvernement fondé sur le partage du pouvoir, incorporant toutes les parties en guerre chargées d'organiser les élections démocratiques.
- 30 L'Afrique du Sud continue à servir de garant principal du processus de paix manifestement fragile en République démocratique du Congo. En mai 2005, l'Assemblée nationale congolaise a adopté à l'unanimité une nouvelle Constitution qui prévoit un mandat présidentiel quinquennal renouvelable une fois, qui permet un certain degré de fédéralisme et qui reconnaît la citoyenneté de milliers de Tutsis – un motif essentiel de discordance dans l'Est du Congo. Les élections présidentielles et parlementaires qui avaient été fixées au 30 juin 2005 ne se sont pas tenues, mais le gouvernement transitoire basé sur le partage du pouvoir a disposé d'une année supplémentaire pour les organiser. Dans ce contexte, la Commission électorale indépendante de l'Afrique du Sud a continué d'apporter son soutien à la formation et à la mise en place d'un système électoral viable au Congo, en préparation des élections présidentielles et parlementaires du 30 juillet 2006.
- 31 Certains considèrent l'objectif de politique étrangère sud-africaine au Congo comme une couverture cachant des intérêts économiques et commerciaux suscités par les richesses de ce pays. Les compagnies sud-africaines ont été accusées de tirer injustement avantage de l'influence qui découle du rôle de leur gouvernement dans le processus de paix, pour s'assurer contrats et marchés. Le groupe para-étatique Eskom, géant de l'industrie énergétique sud-africaine, a obtenu les droits d'exploitation du barrage hydroélectrique d'Inga à l'embouchure du Congo, projet de 50 milliards de dollars américains qui, une fois

achevé, pourra générer une puissance de 40 000 MW, deux fois la puissance du barrage chinois des Trois Gorges. Mais la participation de l'Afrique du Sud va au-delà d'intérêts et d'échanges commerciaux. En effet, elle inclut aussi la formation d'une force militaire et policière congolaise en vue de protéger l'État congolais après les élections. Cependant, en raison de sa nature complexe, le succès du processus de paix congolais, un processus fragile et délicat, dépendra en grande partie des engagements plus consensuels qui devront être pris par la communauté internationale.

Zimbabwe : les limites de la diplomatie silencieuse

- 32 En tant que voisin le plus influent du Zimbabwe, l'Afrique du Sud, s'est investie pour sortir le Zimbabwe de l'impasse politique déclenchée par la réforme foncière « accélérée » et par la saisie gouvernementale des fermes commerciales blanches depuis l'an 2000. La crise a été accentuée par des élections multipartites contestées, par les violations des droits de l'homme et par la désintégration économique¹⁹. Dans sa quête d'une solution pacifique aux tensions du Zimbabwe, Thabo Mbeki s'est laissé guidé par sa politique de « diplomatie silencieuse » qui a suscité plus de passions et de controverses que toute autre politique sud-africaine vis-à-vis d'un autre pays africain. Sur la diplomatie silencieuse, l'opinion s'est divisée en deux groupes : ceux qui sont sceptiques et critiques à son égard et ceux qui la soutiennent avec ferveur ; très peu adoptent une position neutre à son sujet.
- 33 Le pire cauchemar de l'Afrique du Sud serait de se retrouver avec un État en faillite à sa porte. La stabilisation du Zimbabwe a donc été l'objectif premier de la diplomatie silencieuse de Thabo Mbeki. En mars 2005, lorsque les Zimbabwéens se sont à nouveau rendus aux urnes (les élections précédentes s'étant tenues en 2002), l'État paraissait s'être stabilisé. L'opposition politique zimbabwéenne ainsi qu'*Afro-barometer*²⁰ semblaient être du même avis : ils admettaient que la cote de popularité de Robert Mugabe était montée en flèche. La diplomatie silencieuse a eu pour effet de contenir la pression à l'encontre de Mugabe, donnant ainsi à son régime carte blanche pour utiliser un mélange de lois restrictives, de terreur et de propagande afin de déstabiliser et d'affaiblir les forces démocratiques, et d'organiser un retour politique spectaculaire aboutissant à la victoire écrasante de son parti le 31 mars 2005.
- 34 L'Afrique du Sud a donné un nouvel essor à la diplomatie silencieuse en amont de la réunion du FMI sur le Zimbabwe, en septembre 2005. Pour écarter la possibilité d'expulsion du Zimbabwe du FMI, Pretoria a proposé qu'une ligne de crédit soit assortie de conditionnalités liées à la gouvernance et à la politique économique. Cette initiative a cependant fait long feu lorsque la trésorerie de Harare a payé 120 millions de dollars américains sur les 295 qu'elle devait au FMI. Cela a contribué à retarder la décision d'une éventuelle expulsion, mais a aussi poussé Mugabe à ignorer les pressions régionales et internationales pour engager des négociations avec l'opposition. Le Zimbabwe a sollicité l'Afrique du Sud en octobre 2005 pour faciliter un renflouement de 1 milliard de dollars américains et un plan de redressement économique. Depuis que les négociations ont commencé, peu de progrès ont été accomplis, officiellement parce que l'Afrique du Sud aurait insisté pour que les mesures de stabilisation économique soient accompagnées d'une réforme politique. Mugabe, homme d'État âgé respecté par beaucoup en raison de son rôle dans la lutte de libération anti-colonialiste, a été un acteur difficile lors du processus de médiation du Zimbabwe. Le terme de son mandat en 2008 offrira peut-être une occasion de sortir le pays de l'impasse.

Soudan : une nouvelle frontière

- 35 L'Afrique du Sud est une nouvelle venue dans la médiation au Soudan, sa participation étant largement limitée à un rôle en coulisse. Thabo Mbeki a assisté à la signature de l'accord global de paix du Soudan signé entre le gouvernement de Khartoum et la *Sudan People's Liberation Army/Movement (SPLA/M)* à Nairobi, au Kenya, le 9 janvier 2005, qui a mis fin à une guerre civile de vingt-sept ans, laquelle a fait 1,5 millions de morts et déplacé plus de 4 millions d'habitants. Il était présent à l'investiture du premier vice-président, John Garang, leader de la SPLA, le 9 juillet 2005. À la suite de la mort de Garang, le mois suivant, dans un accident d'hélicoptère, la ministre sud-africaine des Affaires étrangères, Nkosazana Dlamini-Zuma, a vivement conseillé à tous les partis de « faire preuve de modération et de s'engager à nouveau à maintenir la paix » après que des émeutes eurent éclaté à Khartoum. Nkosazana Dlamini-Zuma préside le comité ministériel de l'Union africaine sur la reconstruction post-conflit au Soudan, établi en juillet 2003, qui inclut les ministres des Affaires étrangères de l'Algérie, de l'Égypte, de l'Éthiopie, du Gabon, du Kenya, du Nigeria, du Sénégal et du Soudan. La conférence des donateurs sur le Soudan, qui s'est tenue les 11 et 12 avril 2005 à Oslo, s'est engagée à la reconstruction du pays, mais il y a beaucoup à accomplir pour soutenir la mise en œuvre de l'accord de paix, y compris le déploiement rapide de la mission de l'ONU au Soudan (UNMIS) et la mise en œuvre responsable des engagements d'Oslo. En dépit de cela, Pretoria a été accusée de ne rien dire au sujet du conflit du Darfour, dont la responsabilité est imputée au gouvernement de Khartoum, soutenant les milices *Janjaweed*²¹ accusées d'avoir provoqué la mort de 180 000 personnes et laissé 2 millions de personnes sans abri depuis l'éclatement du conflit en 2003²².
- 36 Cependant, on dit que l'Afrique du Sud a promu agressivement ses ambitions économiques et qu'après le 9 janvier 2005, elle est revenue du Soudan avec « une série de concessions pétrolières en main ». Les compagnies sud-africaines, dont beaucoup ont déjà travaillé dans des pays sortant de conflits tels que le Mozambique, l'Angola et le Congo, se sont installées au Soudan. Le *Global Railway Engineering Consortium (SA)* aurait remporté un contrat de réhabilitation d'une valeur de 18,2 millions d'euros avec la *Sudanese Railway Corporation*. La compagnie pétrolière nationale sud-africaine, Petro SA, aurait signé un accord avec la compagnie pétrolière nationale du Soudan, Sudapet, qui lui accorde des droits exclusifs d'extraction du pétrole sur le bloc pétrolier 14, où l'exploration vient de commencer.

Le rôle de l'Afrique du Sud au sein de l'Union africaine et des missions de maintien de la paix de l'ONU

- 37 En dépit de ses réserves sur le maintien de la paix, l'Afrique du Sud a joué un rôle actif dans ce domaine en Afrique. Depuis septembre 2005, elle a déployé plus de 3 000 soldats de la paix opérant sous mandat de l'Union africaine ou de l'ONU. L'Afrique du Sud est l'un des rares pays à inclure dans son budget la prévention et la résolution des conflits. Dans son budget présenté au Parlement le 23 février 2005, le ministre des Finances Trevor Manuel a prévu 1,4 milliards de rands sud-africains (environ 186 millions d'euros) pour des opérations de maintien de la paix en soutien à l'Union africaine et au Parlement panafricain (*Business Day*, 25 février 2005).

- 38 Après l'accord d'Arusha d'août 2000, c'est l'Afrique du Sud qui a fourni des troupes pour protéger les hommes politiques burundais de retour d'exil, en attendant le déploiement de forces internationales de maintien de la paix fin 2001. Le Burundi a été le premier pays à bénéficier d'une mission de maintien de la paix dirigée par l'Union africaine, et le premier pays à avoir bénéficié de la participation sud-
- 39 africaine. L'Afrique du Sud était l'un des sponsors de la mission de maintien de la paix et, en tant que tel, a permis à la mission d'économiser une valeur estimée à 1 milliard de rands sud-africains (soit environ 133 millions d'euros) par an avant que la Mission africaine au Burundi (AMIB) ne soit reprise en charge par l'ONU en avril 2003. Cependant, elle a continué à jouer un rôle éminent au sein des forces de l'ONU. Le major général sud-africain Derrick Mgwebi, l'ancien commandant des forces de l'Union africaine, est devenu le premier chef de mission de l'ONU. L'Afrique du Sud a annoncé que ses forces resteraient postées au Burundi pendant tout le processus de transition, afin d'apporter un soutien à la phase de reconstruction et de consolidation du régime.
- 40 Les forces de maintien de la paix sud-africaines ont participé à la mission de l'ONU au Congo (MONUC) depuis l'an 2000. L'Afrique du Sud s'inquiète de l'impact des anciennes Forces armées rwandaises (ex-FAR) et Interahamwe (insurgés opérant dans la partie est du pays) sur la stabilité de l'ensemble de la région des Grands Lacs. Avec la recrudescence des combats entre les forces de la MONUC et les milices dans la région de l'Ituri durant le premier semestre de 2005, l'Afrique du Sud a dépêché un bataillon de 850 soldats pour rejoindre environ 3 000 soldats de l'ONU. Les 1 200 soldats de la paix sud-africains qui ont servi dans la MONUC depuis 2000 ont été déplacés à Beni, dans la région de l'Ituri à l'Est de la République démocratique du Congo, pour servir de force de réaction rapide ou de force d'interposition entre les parties en conflit (*Business Day*, 11 février 2005). Les Sud-Africains ont des rôles clés au sein de la MONUC. Le brigadier général Mduyana, un haut fonctionnaire du ministère de la Défense, a été nommé commissaire divisionnaire adjoint de l'ONU en RDC (*AllAfrica.com*, 10 février 2005). Un autre haut fonctionnaire, un officier de la justice militaire de la *South African National Defence Force* (SANDF), a aussi été détaché par l'ONU pour trois mois en vue d'aider l'organisation inter-nationale dans ses enquêtes sur des accusations d'abus sexuels commis par les forces de la MONUC au Congo. Ces incidents impliquant certains de leurs soldats ont donné une mauvaise image des forces de maintien de la paix sud-africaines.
- 41 Depuis l'explosion des conflits dans la région du Darfour en 2003, l'Afrique du Sud a soutenu les efforts de l'Union africaine et la capacité de sa mission au Soudan (AMIS). L'Afrique du Sud est l'un des quinze pays africains, avec l'Algérie, le Tchad, le Congo, l'Égypte, la Gambie, le Gabon, le Ghana, le Kenya, le Mali, le Mozambique, la Namibie, le Nigeria, le Rwanda et le Sénégal, à avoir contribué à la Mission africaine au Soudan (AMIS I & II) en fournissant des soldats et des policiers civils. En août 2005, l'Afrique du Sud a contribué à AMIS II en fournissant un bataillon, et a aussi envoyé une partie des 10 000 soldats de la paix et des 700 policiers au Soudan du Sud, approuvés par le Conseil de sécurité des Nations unies le 24 mars 2005, en soutien à l'accord global de paix, pour une période initiale de six mois.

Défis de l'action diplomatique pour la paix

- 42 Les initiatives de l'Afrique du Sud pour la paix sont confrontées à un certain nombre de contraintes intérieures et de défis internationaux. Le manque de capacité et la rivalité

entre puissances africaines sont les contraintes les plus importantes qui pèsent sur les processus de paix. Elles sont compliquées par les intérêts géo-politiques des anciennes puissances coloniales.

Centralisation et capacités diplomatiques

- 43 Le pouvoir de la présidence a été renforcé sous Mbeki en vue de garantir « une gestion efficace et efficiente du gouvernement par le président, conjointement avec le vice-président et le Conseil des ministres ». Ce que le directeur général de la présidence, le révérend Frank Chikane, décrit comme une « gouvernance intégrée » ou une centralisation du système décisionnel national, a conduit à une meilleure coordination des politiques, a permis un engagement plus étroit avec les partenaires multi-latéraux et a revigoré la participation de l'Afrique du Sud dans les processus de paix en Afrique. Mais l'efficacité du système décisionnel et de mise en œuvre reste amoindrie par le manque important de moyens en ressources humaines. En outre, la bureaucratie civile est divisée sur des axes idéologiques. D'un côté, on trouve la gauche populiste historique de l'ANC déçue par les politiques néo-libérales. De l'autre, les fonctionnaires de l'ancien régime, aussi appelés « réalistes », qui conseillent vivement au gouvernement d'adopter une politique fondée sur des intérêts économiques plutôt que sur des principes éthiques ou idéologiques tels que l'engagement pour les idéaux du panafricanisme. Enfin, il y a les « idéalistes » ou diplomates panafricains qui mènent les ambitions panafricaines de Pretoria, et la quête de Thabo Mbeki pour une Renaissance africaine. Ces divisions internes font du tort à la coordination et à la cohérence des priorités de la politique étrangère ²³.
- 44 Une unité de recherche et d'analyse politiques (*Policy Research and Analysis Unit* : PRAU) a été créée au sein du ministère des Affaires étrangères pour accroître le potentiel de capacité de recherche et d'analyse des politiques, en particulier sur le rôle de l'Afrique du Sud dans la prévention et la résolution des conflits en Afrique. Mais la PRAU est confrontée à un manque aigu de main-d'œuvre qualifiée. Même si ses dirigeants ont créé des liens avec des groupes de chercheurs spécialistes pour accroître sa faible capacité, la réussite exigera de bien négocier les divisions et les graves rivalités idéologiques, raciales et structurelles qui caractérisent les ONG sud-africaines. Se pose aussi le problème de la concentration des efforts de médiation sur le président Mbeki, dont le nombre incroyable de voyages diplomatiques est critiqué, notamment à propos de sa médiation en Côte d'Ivoire. Le succès de l'action diplomatique sud-africaine pour le maintien de la paix dépendra largement de la délégation de tâches à la ministre des Affaires étrangères, ou de la nomination d'envoyés qui devront s'occuper de conflits spécifiques et, particulièrement, de la formation d'un groupe de médiateurs intermédiaires qualifiés.

L'Afrique du Sud et le Nigeria d'Olusegun Obasanjo

- 45 Tout comme Thabo Mbeki et Nelson Mandela, le président du Nigeria, Olusegun Obasanjo, s'est aussi soucié du besoin de changer l'image de l'Afrique en mettant fin aux conflits, en consolidant la paix et en promouvant la démocratie, les droits de l'homme et la bonne gouvernance. En conséquence, le chef d'État du Nigeria a été le partenaire clé de Mbeki dans la construction de la capacité des institutions africaines pour la promotion de la paix.

- 46 La nomination par l'Union africaine de Thabo Mbeki en qualité de médiateur dans le processus de paix ivoirien en novembre 2004 ne semble pas avoir été bien reçue par les diplomates nigériens qui considèrent l'Afrique de l'Ouest comme leur pré carré. Inversement, la détermination d'Olusegun Obasanjo à influencer le changement de la situation zimbabwéenne a bousculé la « division des tâches » entre le Nigeria et l'Afrique du Sud sur leur région respective. En juin 2005, Obasanjo, en sa qualité de président de l'Union africaine, a nommé l'ancien président du Mozambique, Joachim Chissano, comme médiateur de la situation zimbabwéenne. Cela a été perçu comme une mise en cause du processus de médiation de l'Afrique du Sud. Le président Mbeki a été préoccupé par le fait que l'interférence externe semble conduire à un recul, par rapport aux progrès qu'il avait réalisés au Zimbabwe. Mugabe a rejeté la médiation de l'Union africaine et Chissano n'a pas accepté sa nomination lors du sommet des chefs d'États de la *Southern African Development Community* en août 2005.
- 47 Les diplomates de Pretoria pensent qu'Olusegun Obasanjo domine les institutions décisionnelles africaines clés, notamment parce qu'il préside l'Union africaine depuis plus d'un an, et le comité des chefs d'États et des gouvernements pour la mise en œuvre du programme du NEPAD. Cela ne semble pas poser de problème majeur à l'Afrique du Sud, du moment que le Nigeria poursuit le même programme pour la paix et la démocratie. Mais la tension politique liée aux réformes de l'ONU a aussi intensifié la compétition pour les sièges permanents au Conseil de sécurité, dans l'hypothèse de son élargissement. Il est probable que les relations entre l'Afrique du Sud et le Nigeria oscilleront ainsi entre coopération et rivalité, selon l'objet du débat ²⁴.

L'ambition panafricaine de Khadafi

- 48 Muammar Khadafi a probablement constitué le plus grand défi pour ce qui est des ambitions africaines de Thabo Mbeki. Paradoxalement, c'est Khadafi qui a fourni l'élan initial pour la transformation de l'OUA en Union africaine ²⁵. Le chef d'État libyen, après avoir été déçu par le panarabisme, s'est tourné vers le panafricanisme. Cette nouvelle direction était en partie une réponse à l'échec de l'unification du monde arabe. Elle devait aussi au fait que les chefs d'États africains avaient, en 1998, approuvé la résolution de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) rejetant les sanctions de l'ONU contre la Libye qui avait refusé de livrer les suspects impliqués dans l'attentat de Lockerbie, en Écosse, en 1988. Non seulement Nelson Mandela et l'ANC avaient publiquement apporté leur soutien à Khadafi, mais ils avaient aussi servi de médiateurs dans le conflit entre la Libye et l'Occident, permettant à Khadafi de revenir sur la scène internationale. Khadafi, réalisant que Mbeki et Obasanjo devenaient les grands acteurs de la réforme de l'OUA pour faire avancer leurs propres intérêts, a aussi cherché à se mettre en vue.
- 49 Il a exploité la plateforme offerte par le panafricanisme ainsi que la richesse de son pays en gaz et en pétrole pour remodeler son image en « homme de paix ». Il a payé à l'Organisation de l'unité africaine les dettes d'États africains plus faibles et a fourni une assistance financière à Mugabe avant les élections présidentielles de mars 2002. En retour, il comptait sur ces chefs d'États pour soutenir son idée d'États-Unis d'Afrique. Cette vision messianique, qui propose un mandat présidentiel de cinq ans, une force militaire continentale unique et une monnaie africaine commune, avec le quartier général de la nouvelle organisation supranationale siégeant à Tripoli, s'est avérée peu attrayante pour la plupart des chefs d'États africains. L'Afrique du Sud a bien fait

comprendre qu'elle ne se ferait pas championne de la cause de Khadafi. Elle a aussi rejeté l'inclusion d'orientations proposées par Khadafi dans la rédaction de la Loi constitutive de l'Union africaine. Nombre de dignitaires sud-africains pensaient que l'image négative de Khadafi dans le monde occidental serait néfaste aux efforts de l'Afrique du Sud pour le succès du NEPAD, que le chef d'État libyen a rejeté comme « une création de capitalistes et de racistes coloniaux » et un stratagème des impérialistes occidentaux pour garder une fois de plus l'Afrique en otage.

- 50 En dépit de cela, Khadafi a réussi à faire la paix avec les plus durs censeurs occidentaux de la Libye. En avril 2004, Khadafi était l'invité du Premier ministre britannique, Tony Blair qui, à son tour, s'est rendu en Libye. En mai 2005, Romano Prodi, le président de la Commission de l'Union européenne, a reçu à Bruxelles le chef d'État libyen et l'a décrit comme le nouveau pont entre l'Europe et l'Afrique. Tout comme avec le panarabisme, Khadafi commence à perdre la main avec le pan-africanisme. Il est probable néanmoins que les relations ambivalentes avec l'Afrique du Sud se poursuivent.

Conclusion

- 51 Ces cinq dernières années, l'Afrique du Sud a fait de la paix l'objectif le plus important de sa politique étrangère, mais son action diplomatique dans ce sens semble indiquer une tendance à l'avancement de ses propres intérêts économiques et de ses ambitions de leadership. Le récent échec de sa participation diplomatique en Côte d'Ivoire révèle de sérieux manques de capacité et des erreurs stratégiques qui ont intensifié les rivalités intra-africaines ainsi que les intérêts géopolitiques d'anciens acteurs coloniaux tels que la France. Alors que la médiation sud-africaine au Congo et au Soudan progresse, de même que sa participation dans d'autres régions de l'Afrique, l'action diplomatique sud-africaine pour la paix se trouve à la croisée des chemins. L'alternative qui s'offre à Pretoria est la suivante : soit limiter sa participation en Afrique à quelques priorités essentielles, ce qui réduirait automatiquement son influence et ses ambitions continentales ; soit investir fortement dans la construction de sa capacité de consolidation de la paix, y compris la formation de médiateurs intermédiaires, et entamer une restructuration délibérée du processus de médiation afin de permettre la délégation de tâches et la concentration de ressources.
- 52 L'Afrique du Sud est et reste un acteur clé sur la scène diplomatique africaine et en ce qui concerne les initiatives pour la paix. Lorsque l'ancien président Mandela a ouvert le nouveau Parlement en 1994, il a décrit l'Afrique du Sud comme un paysage dans lequel « avait commencé la convergence décisive des noirs et des blancs ». Durant la période d'apartheid, l'Afrique du Sud représentait la crainte la plus sombre de l'humanité, mais depuis 1994, elle représente ses espoirs les plus prometteurs. Sa diplomatie pour la paix est un mélange de sa propre expérience de transition qui mêle pragmatisme et idéal, art du possible et application des principes, une vision que reflète aujourd'hui son approche des problématiques africaines. L'action diplomatique sud-africaine pour la paix en Afrique est ainsi symbolique de la convergence entre conflit destructeur et consensus libérateur, qui fait de l'Afrique du Sud l'une des plus grandes métaphores de notre ère mondialisante.

BIBLIOGRAPHIE

- AJULU C., T. OTHIENO et N. SAMASUWO, « Sudan : The State of the Transition, Prospects and Challenges », *IGD Global Insight*, 56, 2006.
- ALDEN C. et G. LE PERE, « South Afrique's Post-Apartheid Foreign Policy : From reconciliation to revival ? », *London IISS, Adelphi Paper*, 362, 2003.
- BENTLEY K. A. et R. SOUTHALL, *An African Peace Process : Mandela, South Afrique and Burundi*, Cape Town, HSRC Press, 2005.
- HIRSCH A., *A Season of Hope : Economic Reform under Mandela and Mbeki*, University of Kwa-Zulu Natal Press, 2005.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG), *Blood and Soil : Land, Politics, and Conflict Prevention in Zimbabwe and South Afrique*, ICG, 2004.
- LAMIN A. R., « The Conflict in Cote d'Ivoire : South Afrique's Diplomacy and Prospects for Peace », *IGD Occasional Paper*, 49, 2005.
- LANDSBERG C., *The Diplomatie discrète of Liberation*, Johannesburg, Jacana Media (Pty) Ltd, 2004.
- LE PERE G. et A. VAN NIEUWKERK, « Who Made and Makes Foreign Policy ? », in E. SIDIROPOULOS (éd.), *Apartheid Past, Renaissance Future : South Afrique's Foreign Policy 1994-2004*, Johannesburg, South Afrique Institute for International Affairs, 2004.
- MANDELA N., « South Afrique's Future Foreign Policy », *Foreign Affairs*, 72 : 5, 1993.
- MATLOSA K., « The Lesotho Conflict : Major causes and Management », Johannesburg, *Foundation for Global Dialogue, Dialogue Series No 2*, 1998.
- MAZRUI A., *A Tale of Two Africas : South Afrique and Nigeria as Alternative Visions*, Londres, Adonis Abbey, 2006.
- MBEKI T., *Afrique, the Time has Come : Selected Speeches*, Cape Town et Johannesburg, Tafelberg & Mafube, 1998.
- MOORE D., « The Political Economy of the DRC Conflict », *IGD Occasional Paper*, 37, 2003.
- NABUDERE D., « Conflict over Mineral Wealth : Understanding the Second Invasion of the DRC », *IGD Occasional Paper*, 37, 2003.
- VALE P. et S. MASEKO, « South Afrique and the La Renaissance africaine », *International Affairs*, 74 : 2, 1998.
- VAN AARDT M., « A Foreign Policy to Die for : South Afrique's Response to the Nigerian Crisis », *Afrique Insight*, 26 : 2, 1996.
- VAN NIEUWKERK A., « The SADC Mutual Defence Pact : si vis pacem, para bellum ? », *IGD Global Insight*, 26 : 2, 2003.
- VENTER D. et E. NEULAND, *NEPAD and the La Renaissance africaine*, Johannesburg, Richard Havenga & Associates, 2005.

NOTES

1. C. Alden et G. le Pere, « South Afrique's Post-Apartheid Foreign Policy : From Reconciliation to Revival ? », *London IISS : Adelphi Paper*, 362, 2003, p. 53.
2. A. Hirsch, *A Season of Hope : Economic Reform under Mandela and Mbeki*, University of Kwa-Zulu Natal Press, 2005.
3. C. Landsberg, *The Diplomatie discrète of Liberation*, Johannesburg, Jacana Media (Pty) Ltd, 2004, p. 149.
4. C. Alden et G. le Pere, art. cit., pp. 12-26.
5. M. van Aardt, « A Foreign Policy to Die for : South Afrique's Response to the Nigerian Crisis », *Afrique Insight*, 26 : 2, 1996, pp. 114-115.
6. K. Matlosa, « The Lesotho Conflict : Major Causes and Management », Johannesburg, *Foundation for Global Dialogue, Dialogue Series No 2*, 1998.
7. T. Mbeki, *Afrique, the Time has Come : Selected Speeches*, Cape Town et Johannesburg, Tafelberg & Mafube, 1998, p. 54.
8. P. Vale et S. Maseko, « South Afrique and the La Renaissance africaine », *International Affairs*, 74 : 2, 1998.
9. A. van Nieuwkerk, « The SADC Mutual Defence Pact : *si vis pacem, para bellum* ? », *IGD Global Insight*, 26 : 2, 2003.
10. Le Conseil de paix et de sécurité (CPS) est chargé de poursuivre les objectifs suivants : promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité ; anticiper et prévenir les conflits ; entreprendre la consolidation de la paix et la reconstruction après les conflits ; prévenir et combattre le terrorisme ; développer une politique de défense commune ; promouvoir les pratiques démocratiques et les droits de l'homme en vue d'empêcher les conflits. Bien que le CPS soit guidé par les principes de la souveraineté, de la non-interférence et du règlement pacifique des différends, la nouveauté de ce Conseil est qu'il a le droit d'intervenir dans un État membre en cas de circonstances graves telles que les crimes de guerre, les génocides et les crimes contre l'humanité et, sur demande d'un État membre, pour le retour de la paix, de la sécurité et de la stabilité.
11. D. Venter et E. Neuland, *NEPAD and the La Renaissance africaine*, Johannesburg, Richard Havenga & Associates, 2005, pp. 371-383.
12. K. A. Bentley et R. Southall, *An African Peace Process : Mandela, South Afrique and Burundi*, Cape Town, HSRC Press, 2005, pp. 163-182.
13. A. R. Lamin, « The Conflict in Cote d'Ivoire : South Afrique's Diplomacy and Prospects for Peace », *IGD Occasional Paper*, 49, 2005.
14. *Ibid.*, pp. 21-22.
15. D. Moore, « The Political Economy of the DRC Conflict », *IGD Occasional Paper*, 37, 2003, pp. 16-34.
16. L'alliance des forces qui ont renversé Mobutu en 1997 s'est divisée lorsque la guerre éclata l'année suivante. Le Rwanda a soupçonné Laurent Kabila d'appuyer les insurgés rwandais, les Interahawmwe, et de les organiser en une nouvelle force armée. Kabila, pour sa part, craignait que les autorités rwandaises ne suscitent un coup d'État contre son gouvernement au profit des Tutsis congolais, les Banyamulenge, avec lesquels le Rwanda a des liens étroits. L'Ouganda n'appréciait guère, de son côté, les bonnes relations nouées entre Kabila et le gouvernement soudanais, soupçonné d'approvisionner les rebelles du Nord et de l'Ouest de l'Ouganda, tandis que Kabila laissait les rebelles ougandais opérer depuis des bases du Sud-Kivu.
17. D. Nabudere, « Conflict over Mineral Wealth : Understanding the Second Invasion of the DRC », *IGD Occasional Paper*, 37, 2003, p. 4318

18. D. Moore, art. cit., 2003.
 19. International Crisis Group (ICG), *Blood and Soil: Land, Politics, and Conflict Prevention in Zimbabwe and South Afrique*, ICG, 2004, pp. 3-14.
 20. Afrobarometer est un organisme indépendant de recherche qui publie des études répétées sur les paramètres sociaux, politiques et économiques d'une douzaine de pays africains. (NDLR)
 21. Les Janjaweed, littéralement les « hommes à cheval », représentent le gouvernement Sunni de Khartoum qui soutiendrait financièrement et politiquement leurs activités. Cette milice armée est formée de guerriers d'origine arabe impliqués dans le conflit du Darfour, qui a opposé les tribus nomades arabes aux fermiers et aux villageois africains sédentaires dans une lutte pour les terres, la nourriture et l'eau.
 22. C. Ajulu, T. Othieno et N. Samasuwo, « Sudan: The State of the Transition, Prospects and Challenges », *IGD Global Insight*, 56, 2006.
 23. G. le Pere et A. van Nieuwkerk, « Who Made and Makes Foreign Policy ? », in E. Sidiropoulos (éd.), *Apartheid Past, Renaissance Future: South Afrique's Foreign Policy 1994-2004*, Johannesburg, South Afrique Institute for International Affairs, 2004, pp. 119-133.
 24. A. Mazrui, *A Tale of Two Africas: South Afrique and Nigeria as Alternative Visions*, Londres, Adonis Abbey, 2006.
 25. C. Alden et G. le Pere, art. cit., p. 64.
-

RÉSUMÉS

L'Afrique continue d'être le terrain de conflits durables et insolubles, et y mettre fin est crucial pour ses perspectives de paix, de stabilité et de développement. L'action diplomatique sud-africaine pour la paix en Afrique est l'une des priorités de la politique étrangère de Pretoria. Cet article tente de comprendre la structure de cette action diplomatique, la nature des conflits où elle est mise en œuvre, ainsi que les opportunités, les défis et les contraintes auxquels elle doit faire face. L'Afrique du Sud a appris que résoudre un conflit en Afrique est un art du possible, où il faut être conscient de ses propres capacités et de ses ressources, et mesurer coûts et bénéfices en fonction de son intérêt national.

Africa continues to be the site of intractable and enduring conflicts and bringing these to an end is critical to the continent's prospects for peace, stability and development. South Africa's peace diplomacy, its initiatives and approaches to conflict intervention in Africa recognises this as an important element of its foreign policy. This paper is an attempt to understand the parameters of South Africa's peace diplomacy, the nature of the conflicts in which it is engaged, and the opportunities, challenges and constraints that come with this engagement. South Africa has learnt hard lessons, particularly that resolving conflict in Africa is very much an art of the possible, where it has to be mindful of its own capacity and resource limitations and of the calculation of costs and benefits which either retard or advance its own national interests.

INDEX

Mots-clés : diplomatie, paix, politique étrangère

Keywords : South Africa, peace diplomacy, foreign policy, Africa

Index géographique : Afrique, Afrique du Sud

AUTEUR

GARTH LE PERE

Garth le Père est le directeur exécutif de l'Institute for Global Dialogue, établi en Afrique du Sud (www.igd.org.za). Formé dans les universités américaines de Rutgers et de Yale, il a abondamment écrit sur la politique étrangère de l'Afrique du Sud depuis 1994, et sur les questions internationales. Parmi ses dernières publications, notons « Emerging Markets, Emerging Powers : Changing Parameters of Global Economic Governance », *International Politics and Society*, 2005, et « Post-Apartheid South Africa : From Isolation to Transformation », in Fabio Villares (éd.), *India, Brazil and South Africa : Perspectives and Alliances*, 2006. Il co-écrit actuellement un ouvrage sur l'histoire des relations sino-africaines.

garthlp@gmail.com