



PUBLICATION OCCASIONNELLE NUMERO 36

Programme de Gouvernance et MAEP

juillet 2009

Le pouvoir du peuple : Comment la société civile est parvenue à bloquer une cargaison d'armes destinée au Zimbabwe

Nicole Fritz

South African Institute of International Affairs
de gouvernance en Afrique et au-delà

Analyse des questions clés de politique et de

A PROPOS DE SAIIA

L'Institut Sud-africain des Affaires Internationales (South African Institute of International Affairs, SAIIA) tire fierté de sa position depuis déjà plusieurs années de premier institut de recherche d'Afrique du Sud sur des questions internationales. Il s'agit d'un groupe de réflexion indépendant et non gouvernemental dont les principaux objectifs stratégiques consistent à contribuer efficacement à la politique publique et à encourager un débat plus vaste et mieux informé sur des questions internationales en mettant l'accent sur des questions et des préoccupations africaines. Il s'agit à la fois d'un centre pour l'excellence en matière de recherche et un lieu de stimulation de l'engagement public. Les publications occasionnelles de SAIIA présentent des analyses d'actualité incisives, proposant divers points de vue sur des questions fondamentales de politique en Afrique et ailleurs. Les thèmes centraux de recherche en matière de politique publique couverts par SAIIA sont, entre autres, la bonne gouvernance et la démocratie, l'élaboration de politiques économiques, la sécurité internationale et la paix et les nouveaux défis mondiaux tels que la sécurité alimentaire, les réformes en matière de bonne gouvernance et l'environnement. Pour de plus amples informations sur les travaux de SAIIA, veuillez consulter notre site web : www.saiia.org.za

Cet article est le résultat d'une recherche commandée par le Programme de Gouvernance et du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP) de SAIIA.

A PROPOS DU PROGRAMME DE GOUVERNANCE ET DU MAEP

Depuis 2002, le Programme de Gouvernance et du MAEP de SAIIA a encouragé le débat public et le savoir sur des questions essentielles de gouvernance et de développement en Afrique et ailleurs. Le programme vise à améliorer l'élaboration des politiques publiques en mettant en relation les gouvernements, les citoyens et les chercheurs grâce à des publications, des ateliers de formations et des bourses de recherche. Le projet a travaillé sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et la gouvernance dans près de 20 pays d'Afrique. SAIIA est prêt à accueillir des écrits relatifs à la gouvernance en vue d'envisager leur publication dans cette série.

Editeurs de cette collection: Steven Gruzd steven.gruzd@wits.ac.za

Le Programme de Gouvernance et du MAEP remercie Alex Potter, Shaun de Waal, Dianna Games, John Gaunt, Rex Gibson, Barbara Ludman, Richard Steyn et Pat Tucker pour leur aide éditoriale sur ces articles.

SAIIA exprime sa reconnaissance à l'ambassade royale des Pays Bas en Afrique du Sud, qui a généreusement soutenu le Programme de Gouvernance et du MAEP et cette série.

Cette publication est disponible en Anglais et en Français. Traductions par www.alafrench.com

© SAIIA juillet 2009

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite ou utilisée sous aucunes formes ou par quelque procédé que ce soit, électronique ou mécanique, y compris des photocopies et des rapports, ou par aucun moyen de mise en mémoire d'information et de système de récupération sans la permission écrite de l'éditeur. Les opinions exprimées sont de la responsabilité des auteurs et non de celle de SAIIA.

RÉSUMÉ

En avril 2008, un navire chinois transportant des armes destinées à l'armée zimbabwéenne a tenté de décharger ces armes dans le port de Durban, afin qu'elles puissent être transportées par voie terrestre jusqu'au Zimbabwe, pays enclavé, en passant par le territoire sud-africain. La société civile sud-africaine, avertie de l'existence des armes et anxieuse qu'elles puissent être mises à profit pour anéantir les forces démocratiques au lendemain des élections controversées au Zimbabwe, a alors entrepris un certain nombre d'actions pour empêcher que les armes ne soient déchargées. La société civile a entre autre obtenu que soit émise une ordonnance visant à interdire le déchargement et le transfert de la cargaison d'armes, décision suite à laquelle le navire a quitté Durban afin d'essayer de trouver un autre port en Afrique australe.

Mais les sociétés civiles au Mozambique, en Namibie et en Angola ont également manifesté contre le déchargement et le transfert de la cargaison. Le navire, finalement autorisé à se mettre à quai à Luanda, n'a pas été autorisé à décharger les armes et a du rentrer en Chine, avec toujours à son bord sa cargaison indésirable.

Le Zimbabwe a alors fait la déclaration peu crédible que la cargaison était arrivée à bon port. Dans un cas comme dans l'autre, cela n'a rien changé. La campagne a été considérée comme un succès retentissant. Cet épisode est devenu un point de ralliement pour une mobilisation coordonnée de la société civile à l'échelle de la région. Des facteurs tels que le rôle stratégique des médias, la bonne utilisation des partenariats régionaux et de la coopération internationale, et que le navire constituait un point de ralliement tangible se sont avérés fondamentaux pour la réussite de la mobilisation. Et le contexte géopolitique au sens plus large, le fait que les dirigeants de la région étaient considérés comme prêts à faciliter activement l'anarchie au Zimbabwe et n'adoptant pas de position de principe en faveur de la non intervention, a contribué à alimenter le scandale et à l'impact de la campagne.

A PROPOS DE L'AUTEUR

Nicole Fritz est la fondatrice et directrice du *Southern African Litigation Centre* (SALC), un centre fondé dans le but de promouvoir les droits humains et l'état de droit en Afrique australe. Elle est actuellement associée de recherche au Centre pour les droits de l'homme (*Centre for Human Rights*) de l'Université de Pretoria et a enseigné le droit constitutionnel, international et les droits humains en tant que membre de la faculté de droit de l'Université du Witwatersrand et de la faculté de droit de l'Université Fordham à New York. Le SALC a joué un rôle prépondérant dans la participation à la campagne contre le navire chinois. Cet article est fondé sur une présentation effectuée lors d'un atelier du SAIIA sur les engagements de l'Afrique du Sud à l'étranger et les droits humains, tenu les 25 et 26 mars 2009.

INTRODUCTION

En avril 2008, un navire chinois, l'*An Yue Jiang*, qui essayait de décharger une cargaison d'armes destinées à l'armée zimbabwéenne est devenu le point de ralliement d'une action de la société civile en Afrique australe et un centre d'attention du monde entier.

Cet article décrit la manière dont la société civile est parvenue à s'opposer au transfert d'armes par l'Afrique australe et analyse comment a pu survenir ce rare exemple de mobilisation coordonnée de la société civile à l'échelle de la région. L'auteur y étudie plus particulièrement la raison pour laquelle la campagne s'est avérée être un succès et y discute du contexte géopolitique plus général. Elle tente également d'en tirer des leçons destinées à des efforts similaires dans le futur.

CONTEXTE

Les élections présidentielles et parlementaires se sont déroulées au Zimbabwe le 29 mars 2008. L'opposition politique, le Mouvement pour le changement démocratique (MDC, *Movement for Democratic Change*) est l'objet de persécutions constantes et systématiques depuis plusieurs années de la part du parti au pouvoir, l'Union nationale africaine du Zimbabwe – Front Patriotique (*Zanu-PF, Zimbabwe African National Union – Patriotic Front*), et ce avec une intensité croissante depuis l'an 2000. Cependant, il était considéré que les concessions accordées par les autorités zimbabwéennes quant au décompte des votes et à la surveillance des élections, dans le cadre du processus de médiation¹ chapeauté par la Communauté de Développement d'Afrique Australe offrait un espoir d'élections considérablement plus libres et justes que ce qui avait été le cas pendant de nombreuses années. Cette possibilité a généré un intérêt général. Et les premiers résultats affichés par les bureaux de dépouillement indiquaient que le parti au pouvoir, le Zanu-PF, avait été vaincu. Semblant confirmer cette tendance, l'annonce des premiers résultats a rapidement été interrompue et plusieurs semaines se sont écoulées sans qu'aucun résultat officiel ne soit annoncé.

Au lieu de cela, le Zanu-PF a entamé une campagne de violences intensifiée contre l'opposition politique visant les organisateurs de base et punissant les communautés qui lui ont infligé la défaite. Cette campagne contre les citoyens zimbabwéens a été planifiée de manière systématique par les représentants de l'armée, de la police et des services secrets.² Au cours de cet interrègne, et cela a été corroboré par les événements qui ont suivi, des spéculations que les résultats des élections avaient été manipulés ont été émises afin de refuser au MDC sa majorité écrasante et obliger ainsi la tenue d'un second tour de l'élection présidentielle entre Robert Mugabe, à la tête du Zanu-PF, et Morgan Tsvangirai du MDC.³ La campagne de violence du Zanu-PF tenait donc non seulement lieu de châtement, mais également de moyen d'intimidation des électeurs afin de les obliger à soutenir Mugabe lors du second tour le 27 juin 2008.⁴

LA CAMPAGNE CONTRE LE NAVIRE CHINOIS

Alors que le Zimbabwe s'enfonçait encore davantage dans la violence, les médias ont rapporté le 14 avril 2008 qu'un navire chinois, l'*An Yue Jiang*, avait jeté l'ancre à l'entrée du port de Durban, en Afrique du Sud, en attendant de décharger des armes destinées à l'armée zimbabwéenne. Il n'était pas difficile d'imaginer à quoi ces armes pouvaient être destinées.

Martin Welz, rédacteur en chef de *Noseweek*, un magazine d'investigation, mérite d'être reconnu pour avoir donné rapidement l'alerte : il a avisé les médias grands-publics d'un tuyau reçu, sacrifiant ainsi un scoop exclusif, réalisant que la date de publication de sa prochaine édition mensuelle pourrait être trop tardive pour empêcher le transfert des armes. Une fois que les médias ont commencé à relater la situation, la société civile est passée à l'action, sans coordination dans un premier temps. Les groupes religieux et des organisations non-gouvernementales préoccupés par la prolifération des armes ont manifesté dans le port de Durban, et le Syndicat sud-africain des transports (*SATAWU, South African Transport and Allied Workers Union*) a annoncé qu'il ne déchargerait pas les armes, ni ne faciliterait leur transfert par l'Afrique du Sud, ce qui a attiré l'attention du monde entier.

Les enquêtes des médias locaux et internationaux ont révélé que le navire appartenait à une société paragonnementale, la *Chinese Ocean Shipping Company*. Il s'est mis à l'ancrage dans la rade ouverte du port de Durban le 10 avril 2008. Il transportait des caisses d'armes et de munitions réparties dans six conteneurs, qui indiquaient pour destination l'armée zimbabwéenne à Causeway, à Harare. Le manifeste de la cargaison indiquait qu'elle provenait de Beijing, en Chine.

Quelques jours après les premiers articles, lors d'un briefing des médias le 17 avril 2008, le directeur de la communication du gouvernement sud-africain, Themba Maseko, a déclaré ceci : « Nous ne sommes pas en position d'agir de manière unilatérale et d'interférer avec un échange commercial entre deux pays. L'Afrique du Sud n'a absolument rien à voir dans cet arrangement ; il s'agit d'un échange entre deux pays. Il serait possible, mais très difficile, que l'Afrique du Sud entame une intervention et affirme que nous ne laisserons pas passer le navire. » Il a ajouté que tout ce que l'administration sud-africaine pouvait faire était de « s'assurer que tous les processus administratif ad hoc » soient suivis.⁵

Cette explication s'est avérée fautive. Il a rapidement été établi que le Comité sud-africain de contrôle des armes classiques avait émis un permis autorisant le transfert des armes par le territoire sud-africain jusqu'au Zimbabwe, pays dépourvu d'accès à la mer. La réponse troublante du gouvernement, conforme à son approche générale à la crise zimbabwéenne⁶, indiquait clairement que des poursuites devaient être initiées pour contester l'attribution du permis.⁷

En toute urgence, le *Southern Africa Litigation Centre* (SALC) a contribué à mettre sur pied une équipe juridique⁸, à développer avec elle une stratégie afin de faire face du mieux possible à ce défi et à rassembler les documents, confidentiels pour l'essentiel, constituant la base du dossier. L'évêque anglican de la province du KwaZulu-Natal, Rubin Philip, et Paddy Kearney, ancien dirigeant de Diakonia, une organisation religieuse, ont constitué parties civiles⁹, agissant dans l'intérêt public.

La crise postélectorale du Zimbabwe ainsi que les obligations juridiques propres à l'Afrique du Sud rendaient particulièrement alarmant qu'un permis de transfert d'armes

ait été accordé. Cela suggérait que l'Afrique du Sud, loin de se contenter de rester là à ne rien faire alors que les autorités zimbabwéennes commettaient des atrocités, une position fortement critiquée par ailleurs, le pays semblait également prêt à faciliter activement de tels crimes. Comme l'avocat Max du Plessis, l'un des experts juridiques impliqués dans l'affaire l'a écrit, la poursuite « visait à empêcher que ces armes soient transportées jusqu'au Zimbabwe en passant par l'Afrique du Sud à un moment où la situation instable du pays suggérait que celles-ci puissent être utilisées pour maintenir le règne illégitime de Mugabe au Zimbabwe, pour empêcher les aspirations légitimes du peuple zimbabwéen telles que reflétées par les élections récentes, et qu'elles soient utilisées pour opprimer le peuple zimbabwéen ». ¹⁰

La Loi sud-africaine sur le contrôle des armes classiques de 2002 exige que toute personne impliquée dans le transport d'armes classiques nécessitant la traversée ou le survol de la République ou de ses eaux territoriales jusqu'à une quelconque destination hors du pays, que les armes soient ou non déchargées, est dans l'obligation de disposer d'un permis de transport émis conformément à la section 14(2). Au moment où l'*An Yue Jiang* avait pénétré dans les eaux territoriales sud-africaines, le navire n'était pas en possession d'un tel permis. De plus, l'équipe juridique affirmait que lorsque le permis a finalement été émis, celui-ci était illégal. La Loi exige que le comité de délivrance évite de contribuer à des répressions internes, y compris à la violation ou à la suppression systématique des droits humains et des libertés fondamentales, et évite les transferts d'armes classiques à des gouvernements adoptant ce genre de pratiques. ¹¹

Le 18 avril 2008, le SALC a avisé les médias qu'une demande urgente serait déposée afin de chercher à obtenir la suspension du permis de transfert et que la cargaison d'armes soit confisquée par l'administration portuaire sud-africaine. Plus tard le même après-midi, le juge Kate Pillay, de la Haute Cour du KwaZulu-Natal à Durban, a émis une ordonnance provisoire :

- suspendant l'application du permis de transport émis [...] conformément à la Loi nationale n° 41 de 2002 sur le contrôle des armes classiques telle que lue en conjonction avec les Réglementations promulguées le 28 mai 2004 dans le Journal officiel du gouvernement n° 634, autorisant le transport de six conteneurs d'armes déchargées de l'*An Yue Jiang* ;
- ordonnant que la [société d'expédition] soit interdite de quelque manière que ce soit d'assurer la livraison et/ou de transporter la cargaison de marchandises transportée à bord de l'*An Yue Jiang* telle que décrite dans l'Avis d'Arrivée daté du 10 avril 2008 [...] ;
- ordonnant que le [Capitaine du Port de Durban] et [l'Administration Portuaire Nationale] soient interdits de quelque manière que ce soit d'autoriser que la cargaison de marchandises [...] quitte l'enceinte du Port de Durban.

Mais avant même que la conclusion de la requête urgente soit relayée au public, et avant que l'huissier de justice de Durban ait pu remettre l'ordonnance à l'*An Yue Jiang*, le navire avait levé l'ancre et quitté le port. Sa dernière communication indiquait que le navire souhaitait se rendre à Maputo, au Mozambique, au Nord-est de l'Afrique du Sud.

C'est à ce moment-là que l'action de la société civile s'est considérablement mieux coordonnée. Des organisations telles que l'*Open Society Initiative for Southern Africa* (Osisa),

le SALC, la Fédération Internationale des Ouvriers du Transport et leur affilié sud-africain, le SATAWU, ainsi que les médias, ont joué un rôle essentiel pour alerter le public du fait que le navire faisait route pour le Mozambique. Elles ont partagé des informations sur la situation géographique du navire, qui devenait de plus en plus difficile à suivre car son transpondeur était coupé par intermittence. Les réseaux de société civile au Mozambique étaient activés et un avocat a été contacté en vue de porter l'affaire devant les tribunaux. Comme en Afrique du Sud, le syndicat des ouvriers des transports du Mozambique a indiqué qu'il ne déchargerait pas non plus les armes, ni n'en faciliterait le transfert. Les autorités mozambicaines ont annoncé qu'elles n'avaient reçu aucune demande d'assistance de la part de l'*An Yue Jiang*, et qu'en tout état de cause, elles ne l'assisteraient pas. A la vue de cet accueil potentiel, le navire a fait marche arrière, navigant le long de la côte sud-africaine. Ceci a incité le SALC à demander à l'armée sud-africaine d'utiliser ses pouvoirs d'application de la loi pour interdire son passage dans les eaux territoriales sud-africaines, étant donné qu'il ne disposait plus du permis requis à cette fin.

Les groupes de la société civile, ne disposant pas de véritables indications quant à la destination du navire, et avec des spéculations de plus en plus nombreuses et souvent inutiles, ont alerté les groupes de la société civile partenaires en Namibie et en Angola, afin d'empêcher le déchargement et le transfert des armes. Les experts de la navigation ont indiqué que l'*An Yue Jiang* devrait au moins se mettre à quai pour faire le plein de fuel et de vivres.

En prévision d'une éventuelle mise à quai en Namibie, le *Legal Assistance Centre* à Windhoek s'est préparé à mener une action en justice, des manifestations de la société civile ont été organisées et les chefs religieux ainsi que les syndicats se sont exprimés contre le déchargement des armes. En Angola, le port de Luanda était listé en tant qu'escale suivante après Durban sur le manifeste d'origine, les bureaux de l'Osisa ont pris en main la coordination des actions pour obtenir une ordonnance du tribunal interdisant au navire de se mettre à quai. Bien que ces tentatives se soient avérées être un échec, une inspection a été autorisée pour s'assurer qu'aucune arme ne soit déchargée. Les chefs religieux, les syndicats et la société civile ont fait une fois de plus connaître leur opposition. Les autorités angolaises, en réponse à cette pression, ont autorisé le navire à se mettre à quai et à décharger une cargaison de matériaux de construction destinée au port de Luanda et à faire le plein de fuel et de vivres, mais ont refusé d'autoriser le déchargement de la cargaison d'armes.

Au même moment, la sous-secrétaire d'Etat du gouvernement des Etats-Unis (EU) préposée aux Affaires Africaines, Jendayi Frazier, se trouvait dans la région pour y rencontrer ses contreparties régionales. Elle aurait insisté pour qu'ils n'autorisent pas la mise à quai du navire.¹²

Le 6 mai 2008, l'*An Yue Jiang* quitte Luanda en longeant les côtes namibiennes et sud-africaines, pour apparemment rentrer en Chine.

L'histoire ne s'arrête cependant pas là. Les médias ont rapporté que l'*An Yue Jiang* avait en fait déchargé sa cargaison d'armes en Angola, que l'Afrique du Sud avait facilité le processus en refaisant le plein de fuel du navire et que les autorités gouvernementales zimbabwéennes avaient accusé réception des armes. Ces rapports manquaient de crédibilité. Il ne semblait s'agir que d'un assemblage de spéculations qui avaient circulé pendant quelques temps et contredisaient les faits avérés. Par exemple, on savait que le navire avait fait le plein de fuel et de vivres à Luanda. Ce qui n'aurait pas été nécessaire si la

marine sud-africaine avait déjà effectué ce plein peu de temps auparavant. Les inspecteurs des droits humains ont confirmé que seule la cargaison de matériaux de construction avait été déchargée à Luanda, et non la cargaison d'armes.¹³

Bien qu'il était impossible de suivre le navire à tous moments et qu'il existait des raisons de se montrer suspicieux, sa vitesse et sa position géographique étaient néanmoins enregistrées suffisamment régulièrement pour pouvoir suivre son itinéraire avec précision. Il semble quasiment impossible qu'il ait navigué au Nord de Luanda pour décharger sa cargaison d'armes — en Guinée Equatoriale ou au Congo Brazzaville, comme le suggérait certains articles — avant de revenir à Luanda à la date à laquelle son entrée au port a été enregistrée. Il semble également peu crédible que le navire ait pu décharger sa cargaison d'armes sans que quiconque ne s'en aperçoivent dans les ports situés au Sud de Luanda. Quant à un transfert en mer de la cargaison sur un autre navire, il s'avère qu'aucun autre navire capable de transporter une telle cargaison ne se trouvait dans les environs. On sait en effet à quel point un tel processus est difficile et prend beaucoup de temps.

A ce moment là, le ministre adjoint de l'Information zimbabwéen, Bright Matonga, affirmait sans preuve à l'appui que le Zimbabwe a reçu les armes. Même si cela était vrai, même si les armes avaient été livrées au Zimbabwe, cela ne signifierait pas pour autant que l'opposition menée contre le transfert à l'échelle de l'Afrique australe a échoué. Il est possible que le gouvernement zimbabwéen ait reçu des armes en provenance de sources douteuse au même moment. Mais cette action d'opposition s'est avérée importante, car elle a permis de faire preuve de solidarité avec le peuple zimbabwéen et de démontrer une préoccupation pour sa sécurité et son bien-être.

Même si Matonga avait pu faire en sorte que les caméras et les équipes de télévision enregistrent les numéros de série des armes qu'il affirme avoir été reçues, il ne serait pas parvenu à ruiner ce qu'a représenté l'action contre le navire.

LES ÉLÉMENTS AYANT DE FAIRE DE CETTE CAMPAGNE UNE RÉUSSITE

Le cas du navire chinois était remarquable en raison du nombre d'acteurs impliqués et de l'ampleur et de la variété du soutien public suscité : d'une action de masse coordonnée par les syndicats en passant par l'intervention stratégique d'avocats, aux personnes qui ont essayé de suivre le navire au moyen de télescopes privés. Pour l'essentiel, la réussite de la campagne a dépendu du rassemblement de toute une série d'éléments, dont bon nombre sont difficiles à retranscrire. Néanmoins, certains éléments valent la peine d'être notés.

LES MÉDIAS

Pour l'essentiel, les médias se sont avérés être des partenaires vitaux dès le début. Les communiqués de presse du SALC publiés le jour où l'affaire a été portée devant les tribunaux, le moment où le SALC a fait appel à l'armée sud-africaine dans l'espoir d'arrêter le transfert des armes, et le suivi des développements survenant au Mozambique, en Namibie et en Angola, ont tous été largement diffusés.

La publicité considérable a contribué à catalyser une opposition publique forte et donnant de la voix qui, à son tour, s'est avéré cruciale pour faire pression sur les autorités régionales et les obliger à désavouer publiquement toute intention de participer au transfert des armes. Les médias ont également joué un rôle important dans le partage des informations relatives aux mouvements du navire et à ses destinations possibles, et dans le suivi des acteurs pertinents, comme des fonctionnaires gouvernementaux.

Cependant, peu de temps après que l'*An Yue Jiang* soit arrivé à quai à Luanda, les médias, motivés par l'immense intérêt du public, se sont avérés peu enclins à se dessaisir de l'affaire. Des spéculations ont été publiées comme s'il s'agissait de faits : par exemple, que le navire avait déchargé sa cargaison au large de la côte de la Guinée Equatoriale ou du Congo Brazzaville. Cela s'est avéré être une source de confusion parmi les acteurs de la société civile qui avaient pris la tête de cette campagne pour savoir comment diriger au mieux leurs efforts et passer à l'attaque de manière stratégique.

UN POINT FOCAL TANGIBLE

Partout dans le monde, il est difficile de susciter suffisamment l'attention du public pour qu'il en vienne à faire preuve de solidarité à l'égard de victimes d'abus des droits humains perpétrés ailleurs. Et ceci est particulièrement difficile dans le contexte de l'Afrique australe, où un individu moyen se trouve confronté à des défis socioéconomiques et où les violations des droits humains par les pays épuisent souvent la sympathie du public. Les abus contre les droits humains commis dans d'autres parties du monde semblent trop abstraits ou trop distants pour que le public se sente capable de changer significativement ces situation. Le navire, un point de ralliement mouvant, a modifié cet état de fait. La société civile et le public de plusieurs pays de la région se sont aperçus que leurs actions pouvaient affecter concrètement le dénouement de la situation au Zimbabwe. De plus, tout en démontrant leur préoccupation vis-à-vis des intentions des autorités zimbabwéennes concernant ces armes, leurs actions étaient principalement dirigées vers leurs propres gouvernements ; gouvernements qu'ils pouvaient tenir pour responsables, afin de s'assurer qu'aucune aide ne soit apportée pour le déchargement et le transfert des armes dans leurs propres pays.

Qu'un point de ralliement tangible tel que l'*An Yue Jiang* puisse être un catalyseur puissant a été clairement illustré quelques semaines après le départ du navire de Luanda, quand des organisations telles que le SALC et l'Osis ont tenté de contribuer encore à l'énorme réponse publique générée en organisant la campagne « Debout pour le Zimbabwe » dans la région.

Le 25 mai 2008, journée traditionnellement consacrée à la Journée de l'Afrique, des événements ont été organisés en Afrique du Sud, au Lesotho, au Botswana, en Namibie et ailleurs. L'objectif était d'encourager les congrégations religieuses et les publics des événements sportifs et musicaux de se lever pendant quelques minutes afin de montrer leur solidarité avec le peuple du Zimbabwe ; un appel pour que la région et le monde agisse de manière décisive pour mettre fin à la violence dans le pays et résolve la crise politique.

En dépit d'une importante participation, le résultat n'est pas arrivé à la cheville, en termes d'ampleur ou de force, de la campagne lancée contre le déchargement et le transfert d'armes de l'*An Yue Jiang*.

DES PARTENARIATS RÉGIONAUX ET LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

L'existence de réseaux régionaux établis s'est avérée essentielle au succès de la campagne à l'échelle de la région. Les personnes et les institutions qui pouvaient prendre la tête de l'activité de coordination dans leur juridiction, comme le *Legal Assistance Centre* en Namibie et la *Botswana Civil Society Solidarity Coalition for Zimbabwe*, pouvaient être immédiatement identifiées et approchées. Des avocats dans leurs régions ont été identifiés et ont reçu l'instruction de préparer les documents nécessaires en prévision d'une éventuelle mise à quai.

Le SALC, une organisation créée pour venir en soutien aux litiges relatifs aux droits humains et à l'opinion publique en Afrique australe, est parvenue à déployer ses réseaux juridiques pour soutenir la campagne. L'Osisa, un organisme donateur qui a recours au plaidoyer public pour promouvoir les idéaux de la communauté, a activé son vaste réseau à l'échelle de la région. Ses bureaux en Angola ont pris la tête des initiatives de coordination dans le pays. Sa réussite atteste de l'importance des partenaires locaux, sur le terrain et œuvrant pour des idéaux similaires, qui avaient tout autant l'intention d'empêcher le déchargement des armes. De tels réseaux n'auraient pu être créés du jour au lendemain, simplement pour arrêter le navire.

D'autres acteurs, tels que la Fédération Internationale des Ouvriers du Transport (ITF) et le Réseau International d'Action sur les Armes Légères (IANSA) ont activé leurs propres réseaux en soutien à la campagne. Sans expérience préalable de travail en commun, aucune action commune avec des organisations telles que le SALC et l'Osisa n'a été tentée. Cependant, une consultation et une coopération régulière s'est poursuivie pendant la campagne.

La pression internationale a également joué un rôle. Un certain nombre d'acteurs étatiques ont cherché à faire pression sur les Etats de la région afin qu'ils refusent de décharger et de transférer les armes. La principale représentante du Département d'Etat des Etats-Unis en Afrique, Jendayi Frazier, a rencontré ses contreparties régionales, et, comme cela a pu être relaté, des diplomates américains ont fait pression sur les autorités des Etats de la région pour interdire que le navire ne se mette à quai. Le Département d'Etat des Etats-Unis s'est montré particulièrement peu équivoque, en affirmant ce qui suit : « Du fait de la crise électorale actuelle au Zimbabwe, nous partageons les préoccupations [...] que ces armes puissent être utilisées contre des personnes qui se contentent simplement d'exprimer leur volonté politique ».¹⁴

L'effet de la pression américaine n'est pas connu, mais il semblerait qu'elle se soit avérée particulièrement importante pour assurer les positions des autorités mozambicaines et angolaises. Tristement, certains individus de la société civile ont même suggéré que la campagne avait été instiguée par les Etats-Unis, et qu'elle représentait une expression de l'agenda américain dans la région, et que les secteurs de la société civile qui avaient participé avaient été récupérés. De telles analyses minent le pouvoir de la société civile dans la région et l'agenda de ceux qui ont initié et conduit cette campagne. Dans la mesure où des acteurs étatiques tels que les Etats-Unis ont participé, cela n'a pu être possible qu'après avoir été ralliés par les efforts et l'outrage de la société civile et du grand public dans la région. Et non pas l'inverse.

LE CONTEXTE GÉOPOLITIQUE PLUS LARGE

Max du Plessis a cherché à expliquer l'importance de la campagne contre le navire chinois en termes de la doctrine de « devoir de protection ». ¹⁵ Le devoir de protection a été adopté à l'unanimité lors du sommet mondial des Nations Unies (ONU) de New York en 2005. Par la suite, le Conseil de Sécurité des Nations Unies y a fait référence dans sa Résolution 1674 sur la protection des civiles en période de conflits armés et dans sa Résolution 1706 relative au conflit qui se déroule actuellement au Soudan dans la région du Darfour. Le devoir de protection repose sur les principes suivants :

- la responsabilité principale de protection incombe en tout premier lieu à chaque Etat individuel (en reconnaissance du fait que la souveraineté inclut non seulement des droits, mais également des responsabilités) ;
- la reconnaissance que, si des Etats individuels refusent ou ne peuvent protéger leurs citoyens d'un génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, le devoir de protection incombe à la communauté internationale ;
- la responsabilité de la communauté internationale comprend un éventail de mesures, entre autres diplomatiques, humanitaires et autres, visant à protéger les populations civiles ;
- la reconnaissance que, si ces mesures ne suffisent pas, le Conseil de Sécurité a le droit de passer à l'action conformément à la Charte de l'ONU, et d'adopter des mesures coercitives si nécessaire. ¹⁶

Il est clair que l'intervention humanitaire n'est envisagée qu'en dernier recours. Avant que cela ne soit fait, d'autres initiatives et efforts sont envisagés. Il apparaît également que la responsabilité incombe avant tout à l'Etat dans lequel les abus se produisent ; mais elle incombe en second lieu aux Etats qui constituent la communauté internationale. Cependant, comme du Plessis l'explique dans le cas du navire chinois, il se pourrait que « les meilleurs et, parfois, les seuls champions de la norme soient les groupes et les individus de la société civile, qui insistent pour tenir leurs gouvernements pour responsables vis-à-vis des standards moraux que la norme suppose ». ¹⁷ Cela est particulièrement vrai lorsqu'il apparaît que, comme c'est le cas du gouvernement sud-africain, le pays refuse d'utiliser son influence sur le Zimbabwe pour protéger la population, mais cherche à la place à apaiser et à protéger un régime largement considéré comme illégitime.

Patrick Bond et Ashwin Desai y voient des implications plus importantes : la société civile qui s'approprie les fonctions traditionnelles de l'Etat en matière de politique étrangère, citant le cas du navire en tant qu'exemple de ce qu'ils appellent « la politique étrangère inversée ». Ils affirment : « L'art de la politique [a été] de passer des tranchées à une série de champs de bataille au nombre desquels figureraient plusieurs sommets mondiaux des Nations Unies. Ceci était particulièrement vrai en Afrique du Sud. Il a fallu au cinq ans révolus pour qu'un groupe important d'activistes progressifs dévoués réalisent qu'il n'y avait que peu de chances qu'un changement total se produise du fait de l'équilibre des forces ». ¹⁸

Que la société civile de la région agisse de la manière dont elle l'a faite dans une situation ayant essentiellement des conséquences pour les Zimbabwéens et qu'elle rencontre un tel soutien de la part du public n'était pas totalement prévisible. Pour

l'essentiel, les actions de la société civile et l'outrage public se sont avérés être une condamnation sans précédents de la crise au Zimbabwe. Des portions de la société civile ne partageaient pas depuis longtemps la position des dirigeants régionaux sur le Zimbabwe vis-à-vis de la communauté internationale — pour l'essentiel, un resserrement régional des rangs et des déclarations publiques visant à indiquer qu'il valait mieux que la situation soit traitée régionalement.¹⁹ Mais cette position n'a pas fait l'objet d'une vaste condamnation par le public.

Si le peuple de la région apprécie et répond aux préoccupations relatives aux droits humains, il est également très conscient du passé de colonialisme et de subjugation de l'Afrique. Ce passé se retrouve dans la structure inéquitable du système international actuel, dans lequel les pays d'Afrique se voient souvent accorder un statut secondaire. Le peuple s'associe aux accusations d'hypocrisie et de partialité visant l'Occident faites par les dirigeants locaux. Bon nombre des membres de la communauté de protection des droits humains sont en faveur d'un déclassement du principe de souveraineté et de non-intervention conformément à la doctrine du devoir de protection en vue de soulager les peuples victimes des abus des tyrans du pays. Mais de nombreuses personnes en Afrique australe répondent à cela, à l'insistance de leurs dirigeants, que la plus grande des injustices réside dans la vulnérabilité des pays en développement et moins puissants vis-à-vis des Etats plus puissants et développés. De leur point de vue, insister sur la non-intervention est davantage susceptible de les protéger d'interventions opportunistes et d'un système international inéquitable.

C'est pour cela que, bien que de nombreuses personnes aient été perturbées par les violations commises au Zimbabwe, elles n'ont pas été enclines à critiquer la politique de non-intervention de leur gouvernement.

Le cas du navire chinois suggère cependant au grand public de la région que ce n'était pas une position de non-intervention de principe qui était recherchée ; mais qu'il s'agissait dans ce cas là d'offrir une assistance active au régime zimbabwéen pour acquérir des armes susceptibles d'être utilisées pour supprimer des opposants au régime dans le pays. Dans un tel contexte, aucun argument possible ne pouvait être avancé pour affirmer que ce transfert d'armes puisse résoudre des inégalités mondiales. Il apparaissait clairement qu'une unique forme d'injustice allait être commise, et le public apporta rapidement son soutien aux acteurs de la société civile protestant contre le transfert.

CONCLUSION

Dans un article intitulé *Civil Society' Triumph in Zimbabwe*, (« La société civile triomphe au Zimbabwe »), Peter Grete, de la BBC, a fait le commentaire suivant sur la campagne contre le navire chinois : « Il semblerait que la société civile soit en train de prendre les rênes, bien loin devant les dirigeants nationaux, sur la question du Zimbabwe ».²⁰ Si la société civile a connu un succès si admirable dans ce cas, c'est parce qu'elle bénéficiait du soutien du public. Cela dit, bon nombre des éléments ayant contribué à la réussite de la campagne sont difficiles à retranscrire : il s'agit de l'un de ces rares cas dans lesquels, comme l'écrit le poète Seamus Heaney, « espoir rime avec histoire ». Et pourtant la campagne est le témoignage de l'importance des partenariats et des réseaux variés ; et

de l'effet catalyseur de disposer d'une entité tangible, comme un navire transportant des armes, autour de laquelle un ralliement est possible.

Et pourtant, si le succès de la campagne contre le navire chinois a permis aux acteurs de la société civile de tirer une grande fierté concernant ce que la région pouvait accomplir en agissant de concert, l'horrible vague d'attaques xénophobes à l'encontre d'étrangers venus principalement d'États voisins en Afrique du Sud dans les semaines suivant cet épisode s'est avérée un antidote particulièrement efficace et a fortement mis à mal de formidables ambitions.

NOTES DE FIN D'ARTICLE

- 1 *Solidarity Peace Trust Report, 'Punishing dissent, silencing citizens: The Zimbabwe elections 2008'*, p. 10, disponible sur <http://www.solidaritypeacetrust.org/reports/punish_and_silence.pdf>.
- 2 *Ibid.*, p. 28.
- 3 Les résultats à l'élection présidentielle annoncés par la Commission électorale zimbabwéenne donnaient à Morgan Tsvangirai 47.9 % des votes, 43.2 % à Robert Mugabe et 8.3 % à Simba Makoni. Considérant qu'aucun candidat n'avait obtenu la majorité, un second tour entre Tsvangirai et Mugabe a été programmé pour le 27 juin 2008.
- 4 Des niveaux extrêmes de violences à l'encontre de ses partisans ont obligé le candidat du MDC, Tsvangirai, à se retirer du second tour de la présidentielle. Mugabe obtint 85.5 % des votes et Tsvangirai 9.3 %.
- 5 Voir *The Guardian* 'Chinese ship carries arms cargo to Mugabe regime', 18 avril 2008.
- 6 La crise au Zimbabwe a commencé au début de ce siècle, et se caractérise par un mépris de l'état de droit et une anarchie croissante, la persécution des individus perçus comme opposants au pouvoir par le Zanu-PF, le parti au pouvoir, par une pauvreté croissante et une pénurie alimentaire, conséquences de la mauvaise gestion du gouvernement. Au cours de cette période, l'Afrique du Sud s'est montrée réticente à condamner clairement le gouvernement zimbabwéen et a en fait pris des mesures, comme dans la Commission sur les Droits de l'Homme des Nations Unies (l'Actuel Conseil des Droits de l'Homme) pour empêcher toute action à l'encontre du Zimbabwe.
- 7 Le seul moyen de s'assurer que la cargaison d'armes n'obtenait pas l'autorisation juridique pour être transportée par le territoire sud-africain était d'obtenir une ordonnance du tribunal. Chercher à obtenir cette ordonnance en priorité était probablement l'option la plus efficace en termes de temps.
- 8 Comprenant les avocats suivants : Max du Plessis, Angus Stewart SC et Malcolm Wallis SC (avec JP Purshotam en tant que procureur d'instruction).
- 9 Alors qu'Angus Stewart et Max du Plessis, à la demande du SALC, préparaient une demande de soutien de la part du tribunal, ils s'aperçurent que JP Purshotam et Malcolm Wallis avaient reçu l'instruction par l'évêque Rubin et Paddy Kearney de s'atteler au même défi. L'équipe juridique décida qu'il était logique d'un point de vue tactique de combiner leurs forces et indiqua qu'afin d'éviter toutes difficultés potentielles relatives à leur réputation juridique, l'évêque Rubin et Paddy Kearney devraient tenir le rôle de parties civiles et le SALC devrait continuer à jouer son rôle de coordination.
- 10 Du Plessis M, 'Chinese arms destined for Zimbabwe over South African territory: The R2P norm and the role of civil society', in *African Security Review*, 17, 4, 2008, Institute for Security Studies, Pretoria.

- 11 *Ibid.*
- 12 Voir Associated Press, 'US seeks to block Chinese ship from unloading', disponible sur <<http://www.newzimbabwe.com/pages/army43.18091.html>>.
- 13 Tiré de la société civile angolaise.
- 14 Voir Associated Press, *op. cit.*
- 15 Du Plessis M, *op. cit.*
- 16 *Ibid.*, p. 20.
- 17 *Ibid.*, p. 18.
- 18 Bond P & A Desai, 'Foreign policy, bottom up: A report of the Centre for Civil Society', disponible sur <<http://www.unp.ac.za/CCS/files/Bond%20Desai%20Foreign%20Policy%20Bottom%20Up%20July%202008.pdf>>.
- 19 Il existait des exceptions notables, comme Ian Khama au Botswana et Levy Mwanawasa en Zambie.
- 20 Disponible sur <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/7366599.stm>>.

AUTRES PUBLICATIONS

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs : Leçons des pionniers constitue la première étude approfondie du MAEP, qui examine ses défis pratiques, théoriques et diplomatiques. Des études de cas du Ghana, du Kenya, du Rwanda, de l'île Maurice et de l'Afrique du Sud illustrent les difficultés que rencontre la société civile pour se faire entendre. Il présente 80 recommandations visant à renforcer le MAEP.

Le DVD-ROM MAEP : Trousse à outils est une bibliothèque électronique de ressources destinées aux universitaires, aux diplomates et aux activistes. Disponible Anglais et en Français, vous y trouverez des entrevues vidéo, des guides aux mécanismes et études de responsabilité participative, un ensemble complet de documents officiels du MAEP, des normes de gouvernance et de nombreux articles et rapports de conférence. Il est inclus avec l'ouvrage *Leçons de pionniers*.

Standards de la gouvernance du MAEP : collection classé contient toutes les normes et tous les codes mentionnés dans le MAEP que les pays signataires sont censés ratifier et mettre en œuvre, dans un document unique de 600 pages. Egalement disponible en Anglais.

Réussir la planification de l'évaluation par les pairs : un guide pour les points focaux nationaux décrit les principes nécessaires à la gestion d'un processus national du MAEP solide et crédible. Vous y trouverez des conseils pratiques sur la création d'institutions, la direction de recherches, l'implication publique, la budgétisation et les médias. Egalement disponible en Anglais et en Portugais.

Comment influencer le MAEP : un guide pour la société civile fournit des conseils stratégiques aux groupes de la société civile sur la façon de s'engager avec les divers acteurs et institutions afin d'obtenir un impact politique au sein de leur processus national du MAEP. Egalement disponible en Anglais et en Portugais.

Pour commander nos publications, veuillez contacter le département des publications de SAIIA à l'adresse suivante : pubs@saiia.org.za

Institut Sud-africain des Affaires Internationales
Jan Smuts House, East Campus, Université du Witwatersrand
PO Box 31596, Braamfontein, 2017, Johannesburg, Afrique du Sud
Tél : +27 (0)11 339-2021 · Fax : +27 (0)11 339-2154
www.saiia.org.za · info@saiia.org.za

PROFIL DE FINANCEMENT DE SAIIA

SAIIA soulève des fonds auprès du secteur public et privé, des fondations charitables et donateurs. Notre travail est actuellement cofinancé par AusAid, la Fondation Bradlow, le Département du Développement international (DFID), le Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), la Commission européenne, le Ministère finlandais des Affaires étrangères, la Fondation Ford, le Friederich Ebert Stiftung (FES), l'Institut de Hautes Etudes Internationales et du Développement (GIIS), le Centre de Recherches pour le Développement International (IRDC), l'Institut pour le Développement Durable (IISD), INWENT, la fondation Konrad Adenauer, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), le Ministère des Affaires Etrangères du Royaume de Norvège, le Centre Sud, l'Agence pour le développement internationale suédoise (SIDA), l'institut de politique de développement durable (SDPI), la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW), le Ministère Sud Africain des affaires étrangères sud africain, le département sud-africain des politiques des affaires étrangères, commerciales et industrielles (TIPS), le ministère des affaires environnementales de l'Afrique du sud (DEAT) et le service sud africain de revenus (SARS).

En outre, SAIIA compte 49 membres principalement du secteur privé sud-africain et des entreprises internationales avec un intérêt pour l'Afrique, quelques 53 membres du corps diplomatique et 11 membres institutionnels.



South African Institute of International Affairs

Analyse des questions clés de politique et de gouvernance en Afrique et au-delà