

AFRIQUE DU SUD.

La politique étrangère de l'Afrique du Sud : attentes et obligations. Discours prononcé le 11 novembre 1995 par Pierre Sané, secrétaire général d'Amnesty International à l'université du Cap-Ouest, le Cap, Afrique du Sud.

Index FI: AFR 53/18/95

Mes chers amis,

Cette journée est l'une des plus difficiles que j'ai connues depuis que j'exerce les fonctions de secrétaire général d'Amnesty International. Vous savez qu'hier matin, neuf personnes, dont le militant des droits de l'homme Ken Saro-Wiwa, ont été pendues par les militaires nigériens.

Au cours de notre visite en Afrique du Sud, nous avons évoqué auprès des autorités le sort tragique de ces personnes lors de nos premières rencontres au plus haut niveau avec le nouveau gouvernement.

La question que j'ai soulevée est au cœur de mon propos de ce soir sur la politique étrangère de la nouvelle Afrique du Sud. Pourquoi un pays doit-il avoir une politique étrangère ? Qu'est-ce qu'un pays, en l'occurrence l'Afrique du Sud, cherche à obtenir à travers ses relations avec la communauté internationale ? Il y a deux avis divergents sur cette dernière question.

Le premier, que j'oserai qualifier de cynique, consiste à dire que la politique étrangère est une affaire d'intérêts personnels ou plus précisément d'intérêts égoïstes. Selon l'autre, que je partage, la politique étrangère n'est pas seulement une affaire d'intérêts mais qu'elle repose aussi sur des valeurs.

Ce sont les valeurs qui déterminent ce que sont les intérêts d'un pays ou ce qu'ils devraient être. Les valeurs auxquelles le gouvernement de votre pays souscrit sont énoncées dans le contrat passé avec le peuple, à savoir la Constitution.

Ces valeurs sont en grande partie issues de la lutte menée avec succès par le peuple d'Afrique du Sud pour ses droits fondamentaux et pour sa dignité. Il n'est probablement pas incongru pour le peuple d'Afrique du Sud, voire pour le reste du monde, d'attendre du nouveau gouvernement qu'il s'efforce d'insister sur ces valeurs dans ses relations avec les autres pays.

Alors que le gouvernement nigérien agit d'une manière totalement opposée à ces valeurs conquises de haute lutte, le peuple sud-africain ne peut accepter que son gouvernement use de faux-fuyants ou justifie son inaction face à des violations aussi flagrantes des droits de l'homme.

L'Afrique du Sud, traitée en paria par la communauté internationale il y a quelques années, a un nouveau rôle à jouer dans le monde.

Après la défaite de l'apartheid et le comportement honteux du Nigéria, l'Afrique du Sud peut accéder à un rôle de premier plan tant sur le continent africain qu'au niveau international.

Ayant l'année dernière relevé avec succès le défi de la démocratie, le gouvernement d'union nationale récemment élu a été accueilli favorablement par la communauté internationale.

L'Afrique du Sud a rejoint ou réintégré sans délai les Nations unies, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), la Communauté de développement de l'Afrique australe et le mouvement non-aligné, entre autres.

Le retour du pays sur la scène internationale s'accompagne d'attentes et d'obligations.

La communauté internationale souhaite ardemment que l'Afrique du Sud participe à la diplomatie

mondiale. Le monde attend qu'elle prenne une place importante au sein des Nations unies, de l'ONU et d'autres organisations intergouvernementales et qu'elle contribue à résoudre les conflits régionaux et nationaux.

Le gouvernement sud-africain a parfois exprimé sa crainte de ne pas être en mesure de répondre à ces attentes. Il est évident que l'Afrique du Sud ne peut résoudre seule les problèmes de fond du continent africain.

Notre message est simple : si le monde a de telles attentes vis-à-vis de l'Afrique du Sud, c'est que ce pays a beaucoup à donner en raison de sa taille et de son importance. Il doit inévitablement jouer un rôle de premier plan sur le continent africain à cause de sa richesse relative, de ses ressources et de ses compétences humaines.

Les attentes sont justifiées par la réalité des problèmes dans la région. L'Afrique du Sud n'y échappera pas en s'isolant. Vous êtes conscients que les difficultés qu'engendrent actuellement l'afflux d'immigrants illégaux en quête d'une vie meilleure et de réfugiés fuyant les persécutions auxquelles ils sont soumis dans les pays situés au nord de l'Afrique du Sud ne disparaîtront pas.

Les obligations de l'Afrique du Sud sont tout aussi réelles que les problèmes.

L'Afrique du Sud doit faire en sorte que sa politique extérieure reflète les valeurs qui sont les siennes et notamment les garanties relatives aux droits fondamentaux énoncées dans sa Constitution.

Le nouveau gouvernement et la société dans son ensemble ont commencé à se reconstruire sur la base des principes constitutionnels, de l'autorité de la loi et du respect des droits de l'homme.

Je citerai trois exemples du triomphe de l'Afrique du Sud nouvelle par rapport au passé : il s'agit de la peine de mort, de l'impunité et des ventes d'armes.

Sous le gouvernement de l'apartheid, l'Afrique du Sud était connue pour utiliser la peine de mort comme instrument de répression contre les opposants politiques et la majorité noire en général.

En juin 1995, le Conseil constitutionnel a rendu un arrêt, approuvé par la communauté internationale, déclarant que la peine de mort pour les crimes de droit commun était contraire à la Constitution au motif qu'il s'agissait d'une violation du droit à la vie, à la dignité, à l'égalité et du droit de ne pas être soumis à un traitement cruel, inhumain et dégradant.

L'Afrique du Sud a rejoint la majorité des pays du monde qui ont pris l'initiative de renoncer à appliquer ce châtiment irréversible. En octobre, 100 pays et territoires, soit plus de la moitié des pays du monde, avaient aboli la peine de mort dans leur législation ou en pratique.

Au nombre des pays abolitionnistes figurent 25 pays européens ainsi que la Colombie, le Costa Rica, l'Argentine et le Brésil en Amérique latine, le Cambodge, Hong Kong, le Népal, les Philippines et Sri Lanka en Asie, le Mozambique, la Namibie, le Cap Vert, l'Angola, la République centrafricaine, la Gambie, Madagascar, le Niger et le Sénégal en Afrique.

Face à ces pays qui ont aboli la peine de mort dans leur législation ou qui n'ont procédé à aucune exécution depuis dix ans, on trouve ceux comme la Chine, le Nigeria, l'Iran et l'Arabie saoudite qui sont bien connus pour recourir massivement à la peine de mort.

S'agissant de sa politique extérieure, l'Afrique du Sud pourrait donner corps à l'initiative courageuse qu'elle a prise en mettant un terme aux exécutions judiciaires de ses propres citoyens.

— Elle pourrait ratifier le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) qu'elle a signé en octobre 1994 et ratifier sans délai le deuxième protocole facultatif visant à l'abolition de la peine capitale.

En ratifiant ces deux traités, l'Afrique du Sud soutiendrait les efforts déployés au niveau

international par les Nations unies, entre autres, en vue de l'abolition mondiale de la peine de mort. Cette initiative démontrerait aux autres pays que l'Afrique du Sud a pris au niveau international l'engagement d'abolir la peine capitale, ce qui pourrait convaincre des pays toujours hésitants.

— L'Afrique du Sud pourrait refuser de signer tout traité permettant l'extradition d'individus vers des pays qui ont maintenu la peine de mort.

— L'Afrique du Sud pourrait promouvoir, avec les autres membres de l'OUA, un protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qu'elle n'a toujours pas ratifié, visant à l'abolition de la peine de mort.

Venons-en au point suivant, à savoir l'impunité, l'une des principales causes des violations flagrantes des droits de l'homme en général.

L'impunité permet aux auteurs de violations de ne pas avoir à rendre compte de leurs actes. L'Afrique du Sud a subi pendant des dizaines d'années un régime sous lequel les responsables de tortures systématiques, d'exécutions extrajudiciaires et d'autres crimes graves contre l'humanité n'étaient que très rarement traduits en justice.

L'Afrique du Sud tente aujourd'hui de briser le cycle de l'impunité en instaurant la Commission de la vérité et de la réconciliation et en engageant des poursuites contre les anciens membres des forces de sécurité et les autres personnes impliquées dans les assassinats imputables aux escadrons de la mort.

L'Afrique du Sud qui, au niveau national, s'efforce de régler sérieusement la question des violations passées des droits de l'homme, devrait jouer un rôle de premier plan pour aider la communauté internationale à se pencher sur l'impunité au niveau mondial et pas seulement en Afrique.

Il est par exemple essentiel que l'Afrique du Sud adopte sans tarder une législation lui permettant de collaborer avec les tribunaux mis en place par le Conseil de sécurité des Nations unies pour la Yougoslavie et le Rwanda. Ces juridictions visent à déférer à la justice les auteurs de violations des droits de l'homme et à briser le cycle des violations et des représailles.

En réponse à l'indignation de la communauté internationale face aux atrocités commises en ex-Yougoslavie, le Conseil de sécurité des Nations unies a décidé en février 1993 d'instaurer un tribunal des crimes de guerre chargé de juger les violations graves du droit humanitaire international commises depuis 1991 dans l'ex-Yougoslavie. Un tribunal international a par ailleurs été créé par le Conseil de sécurité en novembre 1994 pour juger les responsables d'actes de génocide, de crimes contre l'humanité et de violations du droit humanitaire commis en 1994 au Rwanda.

L'Afrique du Sud pourrait adopter une législation permettant l'extradition des auteurs présumés de crimes de guerre. Elle devrait jouer un rôle de premier plan pour exhorter les autres États à collaborer avec ces juridictions et à fournir des ressources. Elle devrait en outre user de son autorité pour convaincre le Rwanda de ne pas condamner à mort les coupables jugés dans le pays.

Alfred Nzo, ministre sud-africain des Affaires étrangères, a déclaré lors de la dernière session de l'Assemblée générale :

« Vu la situation désespérée dans l'ex-Yougoslavie et au Rwanda, il est devenu impératif pour les États de collaborer autant que possible avec les tribunaux pénaux ad hoc mis en place pour ces territoires. À cette fin, mon pays a dépêché quelques-uns de ses meilleurs juristes. »

Le principal problème auquel ces deux juridictions sont confrontées est l'absence d'engagement de la communauté internationale pour le financement à long terme et l'allocation de ressources. Entre autres effets négatifs, il leur est donc extrêmement difficile de recruter du personnel qualifié.

Les conséquences de ce manque de ressources sont graves pour le tribunal pour le Rwanda, qui

dispose d'un personnel plus réduit que celui du tribunal mis en place le premier. Ses conditions de fonctionnement sont par ailleurs beaucoup plus difficiles.

Amnesty International a soutenu la création de ces deux juridictions ad hoc. Celles-ci, n'étant ni permanentes ni globales, ne sont toutefois qu'un pis-aller. Elles ne peuvent se substituer à un tribunal international permanent, en mesure de juger les personnes accusées de violations flagrantes des droits fondamentaux et du droit humanitaire quel que soit l'endroit où les crimes ont été commis.

Le monde a besoin d'un tribunal pénal permanent pour traduire en justice les auteurs de violations des droits de l'homme. Il est temps de faire savoir clairement à ceux qui pensent être au-dessus des lois que les violations des droits fondamentaux ne seront en aucun cas tolérées.

Au cours du demi-siècle écoulé depuis la Deuxième guerre mondiale, la plupart des responsables d'innombrables violations des droits fondamentaux ont échappé à la justice. Les autorités nationales se sont souvent montrées peu désireuses ou incapables de les juger et il n'existait aucune juridiction internationale vers laquelle se tourner.

Un tribunal pénal international jouerait un rôle primordial pour la protection des droits de l'homme dans le monde entier. La persistance des violations est manifestement liée à l'impunité : celle-ci permet souvent à des violations sporadiques de devenir une pratique bien établie. L'impunité engendre le mépris de la loi et favorise des violations encore plus éhontées. Comme le juge Richard Goldstone l'a fait récemment observer à propos du tribunal pour l'ex-Yougoslavie :

« Les atrocités se sont succédées, vague après vague, sans que la justice n'intervienne. Ni les droits des victimes, ni leur colère, ni leur angoisse n'ont été pris en compte ; de véritables réserves de haine se sont accumulées de ce fait [...] Si un accord de paix conclu dans l'ex-Yougoslavie ou ailleurs permet aux instigateurs des atrocités de conserver leurs fonctions en toute impunité, il ne sera rien d'autre qu'une pause entre des cycles de violence. »

L'Afrique du Sud a soutenu la création du tribunal pénal international. Comme l'a déclaré le ministre des Affaires étrangères devant l'Assemblée générale :

« Ces situations ont démontré une fois de plus la nécessité d'instaurer un tribunal pénal international permanent. Cette question est revenue au premier plan ces dernières années et le moment est aujourd'hui favorable à la création d'une telle juridiction. J'espère sincèrement que des progrès seront accomplis dans cette voie au cours de la présente session de l'Assemblée générale. »

Amnesty International salue l'engagement pris par le gouvernement sud-africain et elle est prête à œuvrer dans ce sens aux Nations unies avec la délégation sud-africaine.

Quant au troisième aspect de la transformation de l'Afrique du Sud qui est du domaine de la politique étrangère, le nouveau gouvernement sud-africain a hérité d'un organisme de commerce des armes corrompu et au-dessus des lois. Les activités de la société d'État Armscor sont apparues au grand jour en septembre 1994 lorsque l'on a appris que des armes des Forces de défense sud-africaines, censées être destinées au Liban, avaient apparemment été vendues au Yémen, destination prohibée pour les armes sud-africaines. Ce scandale national a entraîné la désignation d'une commission d'enquête sur les transactions menées par Armscor et sur les procédures suivies.

Les audiences de la commission présidée par le juge Edwin Cameron ont été en grande partie publiques. Ces audiences, ainsi que des éléments indiquant que des décisions importantes avaient été prises en secret, sans en référer aux ministres compétents ni prendre en considération les conséquences pour la nation destinataire, ont permis de lancer un débat public sur les principes qui devraient guider la politique gouvernementale concernant les ventes d'armes.

Amnesty International et d'autres organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme ont accueilli favorablement l'engagement pris par le gouvernement d'ordonner une enquête indépendante. Les conclusions et recommandations de celle-ci ont contribué à la définition de la politique officielle : celle-ci, pour la première fois, prend en compte la question des droits de l'homme pour déterminer quels sont les pays qui peuvent recevoir des armes sud-africaines.

Compte tenu du passé de l'Afrique du Sud dans le domaine des ventes d'armes, le gouvernement actuel a pris des mesures radicales pour soumettre les ventes d'armes au contrôle d'une commission interministérielle.

Le gouvernement sud-africain s'est engagé à faire preuve d'ouverture et de transparence en ce qui concerne les ventes d'armes ainsi qu'il ressort des directives élaborées en août 1995 par la Commission nationale de contrôle des armes conventionnelles.

L'Organisation note avec satisfaction parmi les principes retenus l'engagement de veiller à ce que « les droits de l'homme et les libertés fondamentales » soient respectés dans le pays destinataire et « qu'une attention toute particulière soit portée, notamment dans les cas où les droits politiques, sociaux, culturels, religieux et légaux [des individus] sont gravement et systématiquement violés par les autorités du pays concerné ».

Dans ces directives « l'Afrique du Sud réaffirme [...] son soutien et s'engage à fournir les données et les informations requises par la résolution des Nations unies établissant le Registre des armes conventionnelles [...] ».

Au cours de la dernière Assemblée générale, le ministre sud-africain des Affaires étrangères a annoncé que l'Afrique du Sud avait démantelé son potentiel nucléaire et qu'elle avait ratifié la nouvelle convention qui interdit les armes chimiques. L'Afrique du Sud est également partie à la convention dite des "armes sales", et elle a instauré l'interdiction permanente des mines antipersonnel à efficacité durable.

Malheureusement, malgré l'engagement pris au sujet du Registre des armes tenu par les Nations unies, l'Afrique du Sud n'a pas encore rejoint les pays de plus en plus nombreux qui transmettent aux Nations unies des données sur les transferts d'armes conventionnelles. En septembre 1994, plus de 80 pays avaient fourni des données sur les importations et les exportations d'armes. L'Afrique du Sud n'était malheureusement pas du nombre. Nous avons en outre appris hier qu'elle ne l'avait toujours pas fait.

Étant donné l'évolution très positive de la politique relative aux armes à l'intérieur de l'Afrique du Sud, il est de la plus haute importance que, dans le même esprit, des informations destinées au Registre des armes soient transmises immédiatement aux Nations unies.

Ce sont toutefois les armes légères qui servent à commettre la plus grande partie des violations des droits de l'homme. Il est impératif que le registre des Nations unies couvre également les armes légères au vu du volume considérable des transferts d'un pays à l'autre en Afrique australe et de la persistance des crimes violents perpétrés en Afrique du Sud au moyen de ce type d'armes. Le gouvernement sud-africain pourrait jouer un rôle de premier plan pour encourager les autres États membres à étendre le champ d'application de ce registre.

Le gouvernement sud-africain, à l'instar d'autres gouvernements de la région, a reconnu dans une certaine mesure l'importance de la coopération dans les domaines militaire et de sécurité lors de l'adoption en juillet 1994 en Namibie des résolutions de Windhoek. Celles-ci préconisent, entre autres, des échanges d'informations portant notamment sur les armes et le matériel. Lors d'une réunion du Comité intergouvernemental de défense et de sécurité qui s'est tenue en septembre 1995,

Les responsables de la police et de l'armée sud-africaines ont également évoqué le trafic d'armes et la nécessité d'une coopération intrarégionale en vue de contrôler les transferts d'armes illégaux. Il est en effet établi que ce commerce illicite a des conséquences majeures pour la sécurité, la stabilité et le développement de ces États.

Depuis l'élection du nouveau gouvernement, l'Afrique du Sud a fait un grand effort pour transformer ses institutions et sa politique et les mettre en conformité avec les principes énoncés dans sa Constitution ainsi qu'avec le respect de l'autorité de la loi et des droits fondamentaux.

C'est dans le même esprit que nous appelons le gouvernement sud-africain à veiller dans sa politique extérieure, notamment dans ses relations multilatérales et bilatérales, à accorder la priorité à la promotion de ces mêmes valeurs au niveau international.

Tout en reconnaissant l'existence de tensions entre les nécessités de la reconstruction intérieure et les exigences formulées à l'endroit de l'Afrique du Sud au niveau international, Amnesty International estime que la promotion du respect des droits de l'homme ne peut que servir l'intérêt national.