



La Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs :
Pour une approche régionale pour la sécurité, la stabilité et le développement
Mémorandum pour la présidence tchèque de l'UE

Bruxelles, 31 mars 2009

Dès sa naissance, le réseau des ONG européennes pour l'Afrique Centrale, EurAc, a toujours défendu la thèse selon laquelle aucune solution durable ne pourra être trouvée pour le Rwanda, le Burundi ou le Congo, si elle ne s'inscrit pas dans une démarche régionale. Les Etats de la sous région des Grands Lacs sont marqués par une dynamique régionale très complexe avec des clivages locaux et des conflits nationaux qui ont pris des dimensions transfrontalières. Chaque pays de la région a une situation intérieure complexe et un passé récent violent, au cours duquel les contradictions internes se sont polarisées et interconnectées avec celles des pays voisins. A la fin de la guerre froide - dans les années 90, cette dynamique régionale s'est accélérée en avalanche meurtrière et destructrice avec pour conséquence une explosion de violences orchestrées à grande échelle.

L'idée d'une Conférence Internationale sur la Région des Grands Lacs (CIRGL) est née au milieu des années 90, après les conséquences régionales du génocide rwandais en 1994. Finalement la Conférence a été lancée en 2003 par l'Organisation des Nations Unies (ONU) en collaboration avec l'Union Africaine (UA) pour élaborer une approche régionale afin de résoudre les conflits et l'instabilité dans chacun des pays de la Région. La Conférence compte onze Etats membres¹, dont huit ont connu ou connaissent encore des conflits armés internes avec des conséquences régionales. A l'heure actuelle, ces pays sont engagés dans des processus de consolidation de la paix.

L'objectif de la CIRGL est de « lancer un processus dans le cadre duquel les dirigeants des pays de la région des Grands Lacs chercheront ensemble à dégager un accord sur un certain nombre de principes – relations de bon voisinage, stabilité, paix, développement, etc.– et définiront et mettront en oeuvre une série de programmes d'action en vue de mettre fin au retour cyclique des conflits et d'apporter à l'ensemble de la région une paix durable, la stabilité, la sécurité, la démocratie et le développement. »

Depuis sa création, la CIRGL a connu quelques moments-clé parce qu'ils réunissaient les leaders de onze pays qui souscrivaient les mêmes principes, notamment lors de la signature de la Déclaration de Dar-es-Salaam (2004) et du Pacte de Nairobi (2006).

1. Les Pré-conférences

La CIRGL a connu une longue période de préparation, avec des processus assez complexes de consultation où différentes composantes (notamment les jeunes, les femmes, la société civile) ont rédigé leurs propres cahiers de charges, pour alimenter les deux rencontres des Chefs d'Etat. Plusieurs associations-membres d'EurAc ont, à travers leurs partenaires dans la région, soutenu et encadré ce processus. Néanmoins, la bureaucratisation et la politisation de la dynamique lui ont donné une lourdeur décourageante et ont empêché une participation vive de la société civile.

¹ le Soudan, la République Centrafricaine, le Congo, la République Démocratique du Congo (RDC), l'Ouganda, le Kenya, le Rwanda, le Burundi, la Tanzanie, la Zambie et l'Angola.

2. Déclaration de Dar-es-Salaam

En novembre 2004 le sommet des chefs d'Etats en Tanzanie a abouti à la signature de la déclaration de Dar-es-Salaam, le premier résultat officiel du processus de la CIRGL. Dans cette déclaration les chefs d'Etats ont confirmé leur volonté politique de résoudre les conflits dans la Région des Grands Lacs. Ils ont également précisé quatre axes prioritaires de leurs actions : (1) la paix et la sécurité, (2) la démocratie et la bonne gouvernance, (3) le développement économique et l'intégration régionale et (4) les questions humanitaires et sociales. La Déclaration prévoit également la création d'un Fonds spécial pour la reconstruction et le développement de la région des Grands Lacs.

Dar-es-Salaam a constitué un engagement fort pour la pacification de la Région. Malheureusement, les événements qui ont suivi ont illustré le décalage entre les engagements officiels et la pratique sur le terrain, depuis l'implication du Rwanda dans les combats à Kanyabayonga moins d'un mois après la signature de la Déclaration jusqu'aux interventions rwandaises en appui du CNDP décrites dans le dernier rapport du Groupe d'experts des Nations Unies sur le Congo.

3. Pacte de Nairobi

La déclaration de Dar-es-Salaam a créé le cadre pour le deuxième grand moment de la CIRGL, notamment le sommet des chefs d'Etats à Nairobi (Kenya) qui a abouti le 15 décembre 2006 à la signature du Pacte sur la sécurité, la stabilité et le développement dans la Région des Grands Lacs. Le pacte contient un document de mise en œuvre, adopté le 16 décembre 2006 par les 11 chefs d'Etat. Ce pacte est la concrétisation de la volonté des chefs d'Etats de résoudre les problèmes dans la Région. Le 21 juin 2008, le pacte est entré en vigueur après la ratification par 8 des 11 parlements des Etats membres. Les objectifs du pacte sont : (1) la mise en œuvre de la Déclaration de Dar-es-Salaam, les protocoles, les programmes d'action, le Mécanisme régional de suivi et le Fonds spécial pour la reconstruction et le développement et (2) la création des conditions de sécurité, de stabilité, de développement durable entre les Etats membres.

Le pacte de Nairobi prévoit un Mécanisme régional de suivi pour la CIRGL. Ce mécanisme contient le Sommet de chefs d'Etats et de gouvernement, le Comité Interministériel Régional, le Secrétariat et les Mécanismes nationaux de coordination et collaboration. A sa création, la CIRGL était présidée par le Représentant spécial du Secrétaire général de l'ONU dans les Grands Lacs et coordonnée par un secrétariat de l'ONU et de l'UA avec un siège à Nairobi. Depuis le Pacte de Nairobi, les chefs d'Etats et le gouvernement assurent la présidence de la Conférence sur base de rotation. L'actuel président est Kibaki du Kenya. Le sommet des chefs d'Etats se réunit une fois tous les deux ans. Il donne les orientations pour la mise en œuvre du pacte.

Le Comité Interministériel Régional est l'organe exécutif de la Conférence et se réunit deux fois par an. Il détermine les stratégies de mise en œuvre du pacte et procède à des contrôles.

Le Secrétariat est l'organe technique et de coordination de la CIRGL. Il a ouvert ses portes en mars 2007 et officiellement depuis mai 2007 à Bujumbura. Il est dirigé par un secrétaire exécutif, l'ambassadrice Liberata Mula Mula, dont le mandat est de quatre ans non renouvelable. Le secrétariat est chargé de : (1) la mise en œuvre des décisions du Sommet et le Comité Interministériel Régional, (2) la promotion du pacte et l'exécution des programmes d'action, des projets, des protocoles et des activités et (3) la coordination de la mise en œuvre des activités de la Conférence.

Chaque Etat membre dispose d'un Mécanisme national de coordination en vue de faciliter la mise en œuvre du pacte. Le Comité Interministériel Régional établit des mécanismes de coopération pour la mise en œuvre du pacte en collaboration avec les communautés économiques régionales et institutions régionales.

Les observateurs de la CIRGL sont les Etats voisins, les organisations régionales africaines et internationales et les partenaires techniques et financiers. Le Groupe des amis de la région des Grands Lacs (pays et organisations internationales) finance une partie de la Conférence. Les Etats membres sont supposés contribuer annuellement.

Le pacte contient plusieurs protocoles, programmes d'action et projets. Le pacte place un accent particulier sur la non-agression et la défense mutuelle dans la région des Grands Lacs (Protocole 5). Conformément à

ce protocole, les Etats membres s'engagent à maintenir la paix et la sécurité, et en particulier : (1) à ne pas recourir à l'usage de la force pour régler des différends, (2) à ne pas appuyer (directement ou indirectement) des groupes armés se trouvant sur le territoire d'un autre Etat membre ou tolérer sur leur territoire des groupes armés engagés dans des conflits armés contre le gouvernement d'un autre Etat et (3) à coopérer en vue du désarmement et du démantèlement des groupes rebelles armés existants. L'exploitation illégale des ressources naturelles est reconnue comme une violation de la souveraineté et une source grave des conflits et d'insécurité dans la Région. Conformément au Protocole 9, les Etats membres s'engagent à mettre en place des règles et des mécanismes régionaux pour lutter contre cette exploitation.

En tenant compte des recommandations du Sommet de Nairobi, le troisième sommet des chefs d'Etat aurait dû se dérouler en décembre 2008 à Kinshasa. Mais devant la crise sécuritaire dans la province du Nord-Kivu, la réunion a été reportée.

4. Une grande messe en plus ou l'émanation d'une volonté réelle de collaborer?

EurAc a suivi le processus avec beaucoup d'intérêt. Certes, la faible participation de la société civile, la bureaucratisation et la politisation ont eu comme conséquence une certaine déconnexion avec les réalités vécues sur le terrain. La faible coordination avec d'autres dynamiques régionales a impliqué et implique toujours un risque de mise en place de structure parallèle. Néanmoins, EurAc a toujours trouvé que la CIRGL en tant que cadre inclusif pouvait faire la différence. Non seulement par les bonnes intentions exprimées par les grandes déclarations mais surtout parce que les différents instruments qu'elles contiennent, tels que le Fonds spéciale pour la reconstruction et le développement et les différents Protocoles.

Pour éviter que la CIRGL reste une Grand-messe sans impact concret sur le terrain, EurAc invite les Etats de la région de mettre en musique les beaux sermons de Dar es Salaam et de Nairobi, et de concrétiser les vœux, les ambitions et les objectifs qui y ont été formulés. Cela se fera par exemple par la normalisation durable des relations économiques entre la RDC, le Rwanda et l'Ouganda ; par la signature et la mise en application d'un accord sur les mouvements transfrontaliers des personnes et des biens (y compris les armes et les ressources minérales), ainsi que par l'application du Protocole de non-agression et de défense mutuelle, des mesures qui mettraient fin à l'impunité.

5. Recommandations

EurAc considère la mise en place de la CIRGL comme un processus important, certes imparfait mais sans équivalent, ayant impliqué les chefs d'Etat, les gouvernements, les parlements nationaux et les sociétés civiles locales. Cette initiative doit servir de cadre en vue d'une approche régionale des problèmes dans les pays différents d'Afrique Centrale.

Il est important que la communauté internationale appuie et encadre la CIRGL et plus précisément la mise en œuvre du pacte de Nairobi. EurAc demande à l'Union Européenne et ses Etats-membres de :

- Respecter et renforcer la CIRGL dans son rôle et investir en faveur de sa visibilité et d'un renforcement de son leadership, notamment en matière de résolution des conflits. Jusqu'à présent, la CIRGL a été plutôt contournée et mise à l'écart par les « faiseurs de paix » au niveau international. Nous avons par exemple vu naître une structure parallèle ad hoc, mise en place par les Nations Unies, pour faciliter le travail de l'Envoyé spécial Olusegun Obasanjo comme médiateur dans le conflit à l'est du Congo, parce que la CIRGL ne disposait pas des ressources humaines et matérielles nécessaires. Un renforcement de la CIRGL pour faciliter le travail de l'Ambassadeur Obasanjo aurait responsabilisé la région et renforcé la cohérence de l'approche ;

- Contribuer en termes financiers, diplomatiques et d'expertise à la mise en application immédiate du « Protocole sur la non-agression et sur la défense mutuelle » et du « Protocole sur l'exploitation illégale des ressources naturelles », que nous considérons comme des outils prioritaires pour rétablir de manière durable la paix à l'est du Congo ;
- Encourager la CIRGL à développer sa plus value et sa complémentarité avec les autres organisations régionales existantes. La région des Grands Lacs est au cœur de cinq grandes dynamiques régionales : continentale, orientale, centrale, australe et la dynamique propre aux Grands Lacs. Il existe une multitude d'organisations régionales intergouvernementales. La plupart de ces organisations ont les mêmes objectifs d'intégration économique et se chevauchent géographiquement. Dans le secteur économique, la CIRGL devrait réaliser des passerelles solides pour mettre en réseau ce qui existe au lieu de s'investir lourdement dans la mise en œuvre de projets propres. La CIRGL peut avoir une valeur ajoutée sur le plan économique en veillant que des structures comme la CEPGL ne servent pas comme cadre qui permet aux Etats plus forts de s'approprier des ressources des Etats plus fragiles.
- Aider à renforcer l'ancrage social de la CIRGL à travers une large sensibilisation à la base et une vulgarisation du pacte de Nairobi auprès des populations locales. Cela passe également par une meilleure articulation entre le Secrétariat à Bujumbura, les différents comités nationaux et le terrain.
- EurAc croit que la société civile a un rôle crucial à jouer dans cette vulgarisation et dans la transformation de la CIRGL en un cadre participatif. Appuyer des initiatives de mise en réseau de la société civile des 11 pays membres pour permettre à ces dernières de jouer un rôle-clé dans l'application et le suivi des protocoles.
- Contribuer aux moyens financiers pour que la CIRGL remplisse son mandat. EurAc croit que tout appui aux organes et aux activités de la Conférence Internationale devrait être canalisé directement vers la CIRGL-même, maintenant qu'elle dispose de ses propres instruments de gestion financière.
- Contribuer à rendre la CIRGL visible sur le terrain à travers quelques projets-clé, mais éviter à ce qu'elle ne se transforme en une « super-ONG » et ne déploie une stratégie basée sur une approche-projet au détriment de sa mission politique.

Pour plus d'informations :

Kris Berwouts

Rue des Tanneurs, 165 B - 1000 Bruxelles, Belgique

Tel: +32 (0)2 213 04 00

@: kris.berwouts@EurAc-network.org

www.EurAc-network.org



est le Réseau Européen d'ONG pour l'Afrique Centrale. EurAc se compose de 49 organisations de 12 pays européens AEDH, Alboan, ATOL, Broederlijk Delen, Brot für die Welt, CAFOD, Caritas France / Secours Catholique, CDI-

Bwamanda, CCFD Christian Aid, CIMADE, CISS, CNCD, Commission Justice et Paix/francophone, CORDAID, COSI, RéFAC, Danchurchaid, Diakonia, Entraide et Fraternité, Fastenopfer / Action de Carême, Federacion de Comités de Solidaridad con el Africa Negra, Foncaba/KBA, Fondation Damien, Frères des Hommes/France, GRET, GRIP, ICCO, Institut Panos Paris, Kansalaisjärjestöjen ihmisoikeussäätiö, Louvain Développement, Manos Unidas, MEMISA, MISEREOR, Norwegian Church Aid, Solidarité Mondiale/Wereldsolidariteit, Solidarité Protestante, Solidarité Socialiste, SOS - Faim, Trocaire, Vredeseilanden, 11.11.11., Pax Christi International. Membres associés : CoopI, IRC Belgium, Ipis, Réseau Oecuménique de l'Afrique Centrale, Rete Pace per il Congo.