

AFRICAN UNION
الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE
UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, ETHIOPIA P. O. Box 3243 Telephone: 011-551 7700 Fax: 011-551 7844
website: www.africa-union.org

NOTE D'INFORMATION

**SOMMET SPÉCIAL DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT
DE L'UNION AFRICAINE SUR LES RÉFUGIÉS, LES RAPATRIÉS
ET LES PERSONNES INTÉRIEUREMENT DÉPLACÉES
EN AFRIQUE**

KAMPALA, OUGANDA, OCTOBRE 2009

***THÈME : L'UNION AFRICAINE RELÈVE LE DÉFI DU DEPLACEMENT
FORCÉ EN AFRIQUE***

ACCUEILLI PAR LE GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE DE L'UGANDA

Introduction

L'Union africaine, en collaboration avec ses principaux partenaires, tiendra un Sommet spécial des chefs d'État et de Gouvernement sur les Réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées intérieurement en Afrique. Le Gouvernement de l'Ouganda a bienveillamment accepté d'abriter ce Sommet, le tout premier du genre, qui vient au moment opportun et qui sera révolutionnaire. En effet, il est attendu que les chefs d'État et de Gouvernement adoptent également la Convention africaine portant sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées intérieurement en Afrique, la toute première Convention de cette nature au monde.

Contexte de ce Sommet spécial

De nombreux pays africains ont vécu et vivent encore l'expérience relative au déplacement forcé des populations. Au cours de la période précédant et suivant immédiatement l'indépendance, les pays africains ont œuvré de concert pour gérer les problèmes humanitaires qui venaient de se présenter, découlant des guerres de libération et du combat contre l'apartheid. Cette collaboration portait également sur les efforts à entreprendre pour construire des États-nations modernes à partir d'une diversité de nations dont les fondements reposaient sur l'ethnie. Ce besoin de collaborer était alors fortement inspiré par le panafricanisme qui a mobilisé les chefs du continent et a éventuellement conduit à la création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1963.

Cette expression collective de solidarité et de détermination par les États nouvellement indépendants a mené à la promulgation, en 1969, de la Convention de l'OUA relative aux aspects spécifiques du problème des réfugiés en Afrique. La promulgation de cette Convention témoigne de la prévoyance des chefs africains de l'époque en mettant en place un instrument stratégique qui s'est avéré crucial à plusieurs reprises dans la protection des millions de réfugiés.

L'Afrique est la terre d'asile du plus grand nombre de réfugiés et de personnes déplacées intérieurement

Cependant, plus d'un demi-siècle après l'indépendance de la majorité des pays africains et pendant presque une décennie du nouveau millénaire, le continent est encore la terre d'asile de plus de 17 millions de réfugiés et de personnes déplacées intérieurement (PDI). Situation dramatique : un grand nombre d'entre eux se sont retrouvés dans des camps pendant des périodes prolongées, s'étendant sur plusieurs années et, dans certains cas, des décennies. Il est constaté un gaspillage du potentiel de personnes autrement disposées et capables de contribuer au développement de leurs communautés et de leurs nations. Le maintien dans l'incertitude d'un nombre de personnes aussi important comporte également des conséquences sérieuses sur la paix et la stabilité. L'incapacité de protéger et d'assister effectivement ces populations, l'incapacité de trouver à temps des solutions aux problèmes qui ont occasionné ces déplacements, constituent une menace majeure à l'avancement de l'Afrique.

Depuis les deux dernières décennies, la majorité des personnes déplacées de force en Afrique sont des PDI. Dans certains cas, ces PDI étaient alors des rapatriés et étaient devenus des PDI quand ils ne pouvaient pas réintégrer leurs lieux de retour. Les PDI constituent un groupe particulièrement vulnérable. Ils sont souvent isolés et demeurent dans des régions peu sûres et inaccessibles. Il arrive aussi que, souvent, ils continuent à subir ces mêmes agressions qui les avaient contraints de fuir. Leur situation pourrait s'aggraver davantage du fait qu'ils ne peuvent compter sur la protection et l'assistance de leurs gouvernements nationaux car les autorités compétentes sont soit incapables ou peu disposés à les protéger et les aider. Il est donc essentiel qu'une plus grande attention soit accordée aux besoins des PDI en général et aux plus vulnérables d'entre eux, dont les femmes et les enfants, qui souvent représentent le plus grand nombre de réfugiés aussi bien que de personnes déplacées intérieurement.

L'Afrique adopte une nouvelle fois des initiatives révolutionnaires pour faire face à la situation

Il y a maintenant plusieurs années depuis que les États africains collaborent avec l'Union africaine (UA) et ses partenaires aux Nations Unies, particulièrement le Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, et avec d'autres organisations intergouvernementales et non-gouvernementales pour faire face au problème des réfugiés et des PDI en Afrique. Au cours de ces dernières années, un grand nombre de conflits

ont été résolus, et il a donc été possible de régler avec succès des situations portant sur les réfugiés et les PDI en rapatriant les populations affectées. L'Union africaine a pris certaines initiatives pour consolider la paix, dont le déploiement d'opérations de maintien de la paix, la désignation d'envoyés et de représentants spéciaux ainsi que la mobilisation de l'appui international pour la reconstruction post conflit.

Les initiatives de l'Union africaine incluaient également la création d'institutions stratégiques telles que les Forces africaines en attente, le Conseil des sages, le Système d'alerte précoce, ainsi qu'une collaboration étroite avec les Communautés économiques régionales. L'UA continue aussi d'adopter des Conventions et des politiques stratégiques qui contribuent à approfondir la paix, à attaquer à la racine les causes des conflits et à promouvoir la réconciliation. La politique de l'UA sur la Reconstruction et le développement post-conflits adoptée en 2006 en est un exemple.

L'UA procède aussi actuellement au développement d'une Convention sur la protection des PDI. Il n'existe en ce moment aucun instrument juridique international pour couvrir spécifiquement les PDI. Les Principes directeurs des Nations Unies sur le déplacement intérieur (Principes directeurs) ont tenté d'extraire les règles et les principes des législations nationales et internationales les plus pertinents à la protection des PDI au moment de, pendant et après leur déplacement et les compiler en un cadre unique. Conformément à l'idéal

qui a motivé l'Afrique à promulguer l'instrument juridique le plus exhaustif pour la protection des réfugiés - la Convention de 1969 de l'OUA relative aux aspects spécifiques du problème des réfugiés en Afrique, et également en conformité avec le principe selon lequel il faut trouver des solutions africaines aux problèmes de l'Afrique, les États membres de l'UA ont pris la décision de promulguer une Convention africaine pour la protection et l'assistance à apporter aux PDI EN Afrique. Il est attendu que le Sommet spécial adoptera la nouvelle Convention – un développement qui, une fois de plus, illustre comment l'Afrique prend résolument les devants face au problème de déplacement forcé de la population.

Les causes fondamentales du déplacement forcé en Afrique sont variées

Contrairement aux années où ils combattaient le colonialisme, la majorité de personnes en Afrique deviennent des déplacées à la suite de causes totalement différentes. Alors que certaines causes sont attribuées aux forces défavorables de la nature, telles que les tremblements de terre et les sécheresses, dans la plupart des cas, ces migrations forcées sont dues aux actes ou aux omissions de l'État, comme les violations des droits humains, la marginalisation politique et socio-économique, les conflits relatifs aux ressources naturelles et à la gouvernance. Il existe encore d'autres causes fondamentales et interdépendantes, sous-jacentes à ces causes immédiates. Alors qu'à l'occasion des facteurs historiques ou

externes pourraient influencer sur la situation, les principales causes de ces migrations forcées sont largement locales. L'extrême pauvreté, le sous-développement et l'absence d'opportunités viennent aggraver davantage la situation.

Il est estimé que la prévention est la forme de protection la plus efficace à l'égard des personnes susceptibles de devenir des réfugiées ou des déplacées internes.

La prévention a été décrite comme étant le meilleur remède. Les États africains devraient être encouragés à poser la question de savoir pourquoi, au 21ème siècle, l'on devrait trouver encore des millions d'Africains forcés de fuir leurs maisons et devenir des réfugiés ou des PDI. Une telle introspection devrait aboutir à l'adoption délibérée de mesures à multiples facettes pour prévenir le déplacement forcé et éradiquer totalement le phénomène. Il y a lieu d'initier, bien avant que la crise ne se déclenche sérieusement, des mesures visant à prévenir le déplacement des populations et éviter les tragédies qui l'accompagnent. À cet égard, l'expérience a démontré que des politiques proactives et des mesures concrètes qui s'attaquent à certains torts, favorisent une paix ferme et durable, la réconciliation et la stabilité, empêchent en effet que ne se développent des situations qui mènent à des conflits violents et au déplacement forcé, à condition que priorité soit accordée à ces politiques et que des ressources soient consacrées à leur mise en œuvre.

Les mécanismes de réaction de l'UA

Certaines actions préventives qui pourraient être entreprises comprennent des initiatives politiques, à savoir, le redressement courageux de certains torts, a bonne gouvernance, l'état de droit, la promotion du respect pour es droits humain, la protection des minorités, la protection des victimes potentielles avant qu'elles ne soient forcées à fuir, prévenant ainsi une augmentation du nombre de ceux qui sont déjà affectés par le conflit, ainsi que la promotion de solutions durables à leur situation difficile.

Les initiatives diplomatiques de l'Union africaine ont lieu dans des situations de conflit ; toutefois, des actions visant à prévenir, désamorcer et résoudre les conflits devraient également être initiées le plus tôt possible après qu'on a pris conscience du potentiel d'un conflit violent. De telles actions comprennent l'établissement de contacts et l'ouverture de négociations avec les parties au conflit. Suivent alors des efforts de médiation jusqu'à la convocation de conférences de paix pour se concentrer sur les problèmes spécifiques qui sont la cause profonde de la crise.

L'utilisation des bons offices du Président de l'Union africaine constitue un autre mécanisme, ainsi que la nomination d'envoyés spéciaux ; d'autres mécanismes de l'UA tels que le Conseil de Paix et de Sécurité, le Conseil des sages, et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs sont parmi les autres possibilités généralement envisagées.

En outre, les Communautés économiques régionales interviennent également pour prévenir, désamorcer et résoudre les conflits – CEDEAO au Liberia, à la Sierra Leone et en Côte d'Ivoire, la SADC en Afrique australe, l'IGAD dans le conflit Nord-Sud au Soudan, avec le soutien des Nations Unies. L'aide humanitaire peut également jouer un rôle crucial dans la prévention de situations qui entraînent le déplacement forcé en soulageant les problèmes immédiats et encourageant les parties engagées dans les négociations humanitaires à fournir de l'assistance.

Il faut des solutions efficaces et durables

En dépit de l'engagement louable de l'Afrique à la cause des réfugiés et des PDI et d'un réseau de cadres juridiques africains et internationaux y relatifs, il demeure encore des défis dans la fourniture pratique d'une protection et d'une assistance efficace à ceux qui en ont besoin, en particulier quand il s'agit de trouver à temps une solution à leur situation difficile.

Alors que les causes fondamentales du déplacement forcé sont prises en compte, les États africains sont encouragés à adopter des mesures audacieuses qui aboutiront à des solutions appropriées et durables, susceptibles de mettre fin à la situation prolongée dans laquelle vivent des générations de réfugiés et de personnes déplacées intérieurement, privés du droit à une vie digne et de l'occasion de contribuer à la renaissance socioéconomique du continent. Quant aux réfugiés, alors que le rapatriement volontaire

demeure la solution durable préférée, dans un esprit de solidarité, de compassion et de fraternité africaine, il faudrait envisager l'intégration locale comme alternative pour ceux qui ne peuvent être rapatriés.

L'intégration signifie le relogement dans un pays tiers disposé à fournir une solution durable. Il n'existe pas dans la plupart des régimes d'asile en Afrique de mécanisme capable de convertir, de manière prévisible et fiable, le statut de réfugié de sorte que cette conversion constitue une base à une solution durable, et une telle lacune constitue une contrainte à la réalisation d'une solution durable. Dans la Déclaration de Ouagadougou du 2 juin 2006, les Ministres de l'UA a exhorté les États membres en position de le faire d'envisager la possibilité de donner asile aux réfugiés Africains éligibles. À cet égard, il convient de saluer l'exemple de Burkina Faso et du Bénin, qui font œuvre de pionniers dans ce domaine.

Concernant les personnes déplacées intérieurement, les solutions sont presque les mêmes. Il s'agit, prioritairement, de savoir si l'État a créé les conditions requises pour les protéger contre le harcèlement, l'intimidation et la discrimination, ainsi que celles qui leur permettent de choisir librement le lieu où ils veulent s'installer.

Il faut redoubler d'effort pour assurer la réintégration – l'appui pour assurer le redressement et la reconstruction des pays émergeant des conflits

Depuis sa création, l'Union africaine a réalisé des progrès considérables vers

la solution de nombreux conflits en Afrique. Par conséquent, la paix et la stabilité sont graduellement revenues dans un certain nombre de pays africains. Cela a ranimé l'espoir chez des millions de populations touchées par les conflits dans ces pays et des milliers d'entre eux ont pris le chemin du retour, même quand les conditions prévalant chez eux sont loin d'être favorables à la réintégration. Toutefois, la dévastation laissée par des années de conflit, le sous-développement et la négligence entrave les efforts de réintégration et de reconstruction des rapatriés. L'absence d'une approche globale au redressement et à la reconstruction post-conflits aux niveaux national, régional et international continue d'être une pierre d'achoppement. Le manque d'appui adéquat et durable aux efforts de redressement et de reconstruction post-conflits aggrave la situation. L'insuffisance des efforts pour assurer une sécurité humaine généralisée, la faiblesse de l'économie locale, et la pauvreté des infrastructures sociales telles que les écoles et les centres de santé, rendent fragiles la paix et a stabilité et ouvrent de nouveau la voie aux conflits.

Le processus de transition d'un état de guerre à la paix implique non seulement qu'il faut maîtriser les causes qui ont, à l'origine, déclenché les hostilités et atténuer le conflit en cours, mais qu'il faut aussi gérer les conséquences du conflit. Par exemple, la tendance veut que bon nombre de réfugiés et de personnes déplacées en Afrique le demeurent pendant longtemps. Certains sont nés ou sont élevés en exil ou en état de déplacement interne. Cela modifie de

plusieurs façons le mode de vie et les systèmes de subsistance tant au niveau individuel que communautaire. De longues années d'exil détruisent aussi le tissu social et privent les individus de l'opportunité de revivre ou de construire de nouveaux moyens de défense. Ces populations font face à des contraintes monumentales pour recréer leurs moyens d'existence à leur retour.

L'expérience a montré que la majorité des conflits en Afrique ont été récurrents, entre autres parce que les solutions ont été de courte durée et manquaient de perspicacité, excluant toute la gamme de mesures pour la résolution des conflits, la construction de la paix et la réconciliation. Il s'agit ici de trouver des solutions durables aux conflits apparemment rebelles de l'Afrique, qui iront au-delà de l'arrêt des hostilités pour inclure un programme global et coordonné de reconstruction, réconciliation, réhabilitation et réintégration post-conflits. La Politique de reconstruction et de développement post-conflits de l'Union africaine (PCRD) énonce les principes d'un redressement, d'une réhabilitation et d'une réconciliation post-conflits globaux, prévus en trois phases et s'articulant autour de six principaux piliers. Forte de l'expérience acquise pendant de longues années par l'UA à travers son engagement pratique dans de tels efforts, la Politique PCRD de l'UA prend en compte tous les aspects du processus et lie la consolidation de la paix au cours de la phase de transition au développement durable.

Le processus intégral de reconstruction post-conflits, à partir de

la phase d'urgence au redressement et au développement, est complexe et au-delà des capacités d'une unique institution, y compris les gouvernements, quelles que soient leurs bonnes intentions. Cela signifie qu'il y a lieu de forger des partenariats qui engageront tous les acteurs pertinents, dont les gouvernements les organisations humanitaires – tant internationales que nationales – la société civile, l'armée dans certaines situations, le secteur privé, la communauté des bailleurs de fonds, ainsi que la population affectée elle-même. Pour qu'il soit efficace, il faut que le partenariat soit conçu de sorte à appuyer et compléter les efforts nationaux, qui répondent et s'adaptent aux réalités sur le terrain. Chaque acteur devait être engagé sur la base de ce qu'il peut mieux faire, se concentrant sur ses avantages comparatifs. Cela aiderait à prévenir des lacunes et des chevauchements peu économiques.

Résultats attendus du Sommet spécial et la voie à suivre

La Conférence ministérielle de l'Union africaine sur les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées en Afrique, tenue à Ouagadougou, au Burkina Faso, en mai 2006, suivie de la 9ème Session ordinaire du Conseil exécutif de l'Union africaine, tenue en juillet 2006 à Banjul, en Gambie, ont toutes deux recommandé qu'un Sommet spécial des chefs d'État et de Gouvernement soit convoqué pour débattre de la question portant sur le déplacement forcé en Afrique et donner l'occasion aux États membres de s'attaquer aux racines mêmes de ce phénomène afin de l'éradiquer du

continent. Il est prévu une Déclaration solennelle pour mettre en valeur les décisions des chefs d'État et de Gouvernement. Il est attendu que, dans la Déclaration solennelle, les chefs d'État et de Gouvernement s'engagent à prendre des mesures concrètes pour s'attaquer aux causes fondamentales du déplacement forcé, pour renforcer la protection et l'assistance aux millions de réfugiés et de PDI du continent, et créer les conditions favorables à des solutions à long terme. Il est attendu, entre autres, qu'ils approuvent et signent la Convention de l'Union africaine portant sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées intérieurement en Afrique. Subséquemment à cette réunion, un Plan d'action sera mis en place pour mettre en œuvre les décisions adoptées par le Sommet des chefs d'État et de Gouvernement sur les réfugiés, les rapatriés et les personnes déplacées intérieurement en Afrique.

Dates et lieu

Il est prévu que le Sommet spécial se tienne en Octobre 2009 à Kampala, en Ouganda. Des réunions préparatoires par les experts et les Ministres des États membres en charge des questions relatives au déplacement sur le continent ont lieu du 5 au 11 novembre 2008 à Addis Abeba, en Éthiopie.