

ULTIMATUM AU DARFOUR
NOUVEAU PLAN D'ACTION INTERNATIONAL

23 août 2004



SOMMAIRE

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS.....	i
I. INTRODUCTION	1
A. SITUATION ACTUELLE	1
B. ACTIVITES, MAIS PROGRES TENUS	3
1. Résolution de l'ONU.....	4
2. Plan d'action.....	5
C. ANTECEDENTS DE NON-RESPECT	5
II. LUTTE DE L'UNION AFRICAINE FACE A UN CESSEZ-LE-FEU VICIE.....	7
III. LIENS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES JANJAWIDS.....	9
IV. POLITIQUE DE LA CRISE	11
A. NEGOCIATIONS D'ADDIS-ABEBA	11
B. DIVISIONS INTERNES DANS L'INSURRECTION ET LE GOUVERNEMENT	11
C. LIENS AVEC LE TCHAD	13
V. NOUVEAU PLAN D'ACTION INTERNATIONAL	15
A. PREMIERES MESURES	15
1. Intervention humanitaire.....	15
2. Action réelle contre les Janjawids	15
B. PROCHAINES ETAPES	16
1. Dans un environnement accueillant.....	16
2. Dans un environnement hostile.....	17
C. DROITS DE L'HOMME ET RESPONSABILITE	17
D. PROMOTION D'UNE PAIX GLOBALE.....	18
1. Ingrédients indispensables des pourparlers sur le Darfour	18
2. Relation entre le Darfour et les pourparlers de l'IGAD	20
3. Rapprochement des processus du Darfour et de l'IGAD	20
VI. CONCLUSION	23
ANNEXES	
A. CARTE DU SOUDAN	24
B. GLOSSAIRE DES ACRONYMES	25

ULTIMATUM AU DARFOUR: NOUVEAU PLAN D'ACTION INTERNATIONAL

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

La réaction internationale à la crise au Darfour, dans l'Ouest du Soudan, demeure à ce jour veule et inappropriée, ses effets restant désespérément minimes. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies doit adopter, à l'échéance du 30 août 2004, un nouveau plan d'action international énonçant des mesures plus rigoureuses à l'égard des autorités de Khartoum, qui ont fait preuve de mauvaise foi tout au long de la crise, et autorisant l'Union Africaine (UA), épaulée par un soutien international renforcé, à intensifier ses efforts pour parvenir à améliorer la situation sur le terrain et à négocier un accord politique.

L'histoire a montré que Khartoum réagit de manière constructive aux pressions directes, mais ces pressions doivent être concertées, cohérentes et sincères. La campagne de purification ethnique de seize mois a donné lieu à une réaction lente dont l'influence favorable est peu significative. En dépit du déplacement à Khartoum et au Darfour de nombreuses personnalités de haut niveau, parmi lesquelles le Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan et le Secrétaire d'État américain Colin Powell, le gouvernement soudanais n'a pas encore respecté sa promesse, maintes fois répétée, de neutraliser les milices Janjawids responsables de la plupart des violences. La communauté internationale se doit à présent d'affirmer sans ambiguïté que cette négligence aura un coût substantiel pour le Soudan.

La situation au Darfour fait également peser une menace directe et grandissante sur les perspectives de paix au Soudan au terme d'une guerre civile longue de 21 ans et sur la future cohésion de l'un des pays africains les plus grands et potentiellement les plus riches. Il est urgent d'agir, tant sur le front de l'aide humanitaire que de la paix, faute de quoi non seulement le bilan est voué à s'alourdir de dizaines de milliers de victimes, mais l'instabilité risque

également de se propager dans les pays voisins du Soudan.

Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a finalement adopté le 30 juillet 2004 sa première résolution à la suite des atrocités perpétrées au Darfour, notamment les massacres et les viols systématiques. Cette résolution, dont on retiendra surtout les échecs, a imposé un embargo sur les armes, largement dénué de sens, à la fois aux milices Janjawids, à l'origine des plus terribles ravages, et aux rebelles, mais n'a visé aucune mesure à l'encontre du gouvernement soudanais, pour lequel les Janjawids ont agi par procuration, laissant ainsi croire aux officiels de Khartoum qu'ils pouvaient continuer indéfiniment à détourner les pressions visant à résoudre la crise. Un "Plan d'action" signé quelques jours plus tard entre les Nations Unies et le gouvernement a laissé à ce dernier une marge de manœuvre confortable pour se soustraire à toute action significative dans le délai de 30 jours fixé par la résolution du Conseil de Sécurité.

Plusieurs mois après que Colin Powell ait averti qu'une action internationale conséquente pouvait être déclenchée en quelques jours seulement et que Kofi Annan ait évoqué la possibilité d'une intervention militaire, Khartoum maintient sa politique visant à en dire et en faire juste assez pour échapper à une réaction internationale d'envergure. D'éminents responsables, notamment dans les rangs des renseignements militaires, continuent à miner la voie vers la paix en recherchant l'intégration des Janjawids dans les organes de sécurité officiels tels que la police, l'armée et les forces de défense populaire (un bras paramilitaire du gouvernement) au lieu de les désarmer.

La communauté internationale doit accroître sensiblement son engagement à l'égard des problèmes corrélés de l'aide humanitaire et de la sécurité sur le

terrain. Pas moins de deux millions de civils du Darfour nécessitent une aide d'urgence, mais beaucoup en sont privés en raison des goulets créés par le gouvernement et, dans une moindre mesure, par les rebelles. Le nombre de personnes dans le besoin est sous-estimé et il augmentera en flèche dans les prochains mois. La capacité d'aide humanitaire, en termes de logistique, de financement, de personnel et de matériel de transport, est purement et simplement insuffisante pour secourir les populations en danger. Une pression accrue doit également être exercée sur le gouvernement pour qu'il se plie à sa promesse lancinante d'améliorer la sécurité en neutralisant les Janjawids.

L'unique lueur d'espoir réside dans l'attitude de plus en plus ferme de l'UA. Les observateurs de cette organisation régionale au Darfour ont démontré dans leurs rapports que le cessez-le-feu est régulièrement violé de part et d'autre, mais plus spécialement par le gouvernement. Aux quelque 100 observateurs s'ajoute désormais une troupe de 300 soldats nigériens et rwandais, chargés de les protéger, et les planifications s'intensifient pour une force nettement plus substantielle, de quelque 3000 militaires, qui aurait la mission plus ambitieuse de protéger les civils. L'Union Européenne (UE), les États-Unis et les autres acteurs qui se sont montrés prêts à soutenir le déploiement et l'installation d'une telle force, sur le plan logistique et financier, doivent exiger expressément que Khartoum consente à cette présence et à ce mandat.

La situation du Darfour constitue une menace sans cesse plus aiguë pour l'accord de paix, presque finalisé, qui mettrait un terme à la guerre civile plus vaste et plus ancienne entre le gouvernement et l'Armée Populaire de Libération du Soudan (APLS) insurgée. Aussi longtemps que les troubles persistent au Darfour, la possibilité s'offre aux forces politiques de Khartoum opposées aux concessions effectuées dans les négociations de ramener la politique gouvernementale sur le chemin de la guerre. Les perspectives s'amenuisent également qu'un accord final avec l'APLS, fût-il signé, puisse être mis en œuvre ou que le soutien nécessaire puisse être recueilli dans le monde occidental pour procurer aux deux parties l'aide dont elles ont besoin pour le bon fonctionnement de cet accord.

En conséquence, il est également primordial que l'UA redouble d'efforts pour aplanir les problèmes politiques qui sont à l'origine de la crise du Darfour. La communauté internationale doit apporter son plein appui aux pourparlers sur le Darfour parrainés par

l'UA, notamment lors de la réunion du 23 août à Abuja, tout en assurant la progression des négociations entre le gouvernement et l'APLS sous l'égide de l'organisation régionale concernée, l'IGAD (Autorité Intergouvernementale pour le Développement) Les deux ensembles de pourparlers de paix sont étroitement imbriqués. Ainsi, l'UA devrait utiliser les modalités de l'accord conclu sur les Monts Nuba et le Nil bleu Sud en tant que point de départ de ses travaux dans les négociations sur le Darfour. La communauté internationale doit soutenir de tout son poids les deux processus, et les équipes de médiation doivent imaginer des méthodes de coordination efficaces. Si un processus global pour une paix nationale avait été amorcé d'emblée, la rébellion du Darfour aurait pu être évitée, mais il faut maintenant maximiser les liens et les pressions.

RECOMMANDATIONS

Au Conseil de Sécurité des Nations Unies:

1. Adopter le 30 août 2004 une résolution qui:
 - (a) conclue que le gouvernement soudanais ne s'est pas dûment acquitté de ses obligations dans le délai fixé par la résolution 1556 du 30 juillet 2004;
 - (b) prononce des sanctions ciblées impératives contre les membres précis du gouvernement qui assument la plus grande responsabilité dans le soutien des atrocités au Darfour et contre les principales entreprises du Parti du Congrès National (PCN) au pouvoir, en particulier les entreprises opérant sur le marché international et dans le secteur des services pétroliers;
 - (c) impose un embargo sur les armes impératif, global et contrôlé à l'égard du gouvernement;
 - (d) autorise l'Union Africaine (UA) à former, conduire et déployer au Darfour une mission composée d'au moins 3000 soldats, et de préférence beaucoup plus encore, ayant pour mandat de protéger les civils et de recourir à la force en cas de nécessité, qui exige que le gouvernement soudanais accepte cette mission et coopère avec elle, et qui avertisse que, à défaut d'une telle coopération, les mesures complémentaires appropriées seront envisagées dans les plus brefs délais;

- (e) mette en demeure le gouvernement soudanais d'accepter le déploiement d'un contingent sensiblement renforcé d'Observateurs des Droits de l'homme des Nations Unies du Haut Commissariat aux Droits de l'homme (HCDH) et de coopérer avec celui-ci;
- (f) autorise une Commission internationale d'enquête sur les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité, en ce compris les viols systématiques et les autres formes de violences fondées sur le sexe, perpétrés pendant le conflit du Darfour.

À l'Union Africaine (UA):

- 2. Poursuivre et intensifier les efforts indispensables pour résoudre la crise du Darfour, en particulier par les actions suivantes:
 - (a) terminer le déploiement au Darfour du personnel chargé de surveiller l'Accord de cessez-le-feu du 8 avril 2004 et le déploiement de la force sous commandement rwandais et nigérian destinée à protéger ce personnel;
 - (b) réunir et déployer, sous l'égide du Conseil de Sécurité de l'ONU, une mission dirigée par l'UA composée d'au moins 3000 soldats, et de préférence beaucoup plus encore, pour assurer la protection des civils au Darfour, le cas échéant, par l'usage de la force;
 - (c) se préparer à solliciter une aide supplémentaire auprès de l'ONU, notamment l'imposition d'une zone d'interdiction de survol, et selon les besoins, auprès des États membres si le gouvernement soudanais rechigne à coopérer ou si l'environnement au Darfour s'avère hostile d'une autre manière; et
 - (d) poursuivre la médiation de négociations politiques sérieuses entre, d'une part, le gouvernement soudanais, et d'autre part, l'ALS et le MJE sur un accord qui s'attaque aux racines du conflit.

Aux États-Unis, à l'UE et aux autres acteurs désireux de soutenir les initiatives de l'UA:

- 3. Renforcer immédiatement l'aide à la Commission de cessez-le-feu dirigée par l'UA, chargée de surveiller et de faciliter l'application de l'Accord

de cessez-le-feu du 8 avril 2004, et exercer une pression sur tous les acteurs afin qu'ils respectent pleinement les engagements pris dans cet accord.

- 4. Collaborer avec l'UA pour fournir une aide solide, notamment le financement, le matériel et la logistique de transport (hélicoptères et autres moyens aériens, par exemple), pour le déploiement rapide et l'entrée en fonction efficace au Darfour d'une mission dirigée par l'UA, composée d'au moins 3000 militaires, chargée de protéger les civils, si nécessaire, en recourant à la force.
- 5. Élaborer des plans d'urgence afin d'apporter un renfort militaire approprié à la mission de l'UA si elle se heurte à une résistance importante.
- 6. Amener le gouvernement soudanais à comprendre qu'il ne peut escompter les avantages de la paix dont il bénéficierait en parvenant à un accord de paix avec l'APLS s'il ne respecte pas ses engagements internationaux sur le Darfour et s'il ne participe pas à une résolution rapide de cette crise.

Aux Nations Unies et aux donateurs internationaux:

- 7. Favoriser une hausse pressante des capacités humanitaires pour le Darfour en finançant intégralement l'appel humanitaire de l'ONU et en fournissant un soutien logistique, notamment un transport militaire si nécessaire, afin qu'une aide d'envergure sensiblement supérieure puisse être apportée rapidement dans un plus grand nombre de régions au Tchad et au Darfour.
- 8. Négocier avec le gouvernement soudanais, l'ALS et le MJE pour débiter immédiatement, de part et d'autre de la frontière, l'acheminement d'une aide humanitaire au profit des populations civiles dans les régions contrôlées par les rebelles, tout en définissant des plans d'urgence pour la distribution de l'aide si l'accès aux destinataires est refusé.

Au gouvernement soudanais:

- 9. Appliquer immédiatement des mesures pour neutraliser les milices Janjawids et stabiliser la situation au Darfour, conformément à l'Accord de cessez-le-feu signé le 8 avril 2004, au communiqué signé avec l'ONU le 3 juillet 2004, à la résolution 1556 du Conseil de Sécurité de l'ONU du 30 juillet 2004 et au "Plan d'action"

signé avec l'ONU le 5 août 2004. Les autorités devraient en particulier:

- (a) identifier tous les groupes de milices qu'elles ont armés et soutenus pendant la rébellion;
 - (b) stopper tout soutien matériel et politique aux Janjawids;
 - (c) commencer à démobiliser les Janjawids;
 - (d) exclure tous les éléments étrangers présents parmi les Janjawids;
 - (e) écarter les hauts dirigeants des renseignements militaires responsables de la politique d'armement des Janjawids et de leur campagne contre les civils; et
 - (f) entamer des poursuites judiciaires contre les Janjawids coupables de crimes de guerre.
10. Autoriser immédiatement un accès humanitaire sans entrave à toutes les régions du Darfour et renoncer à invoquer des considérations de sécurité en guise de justification pour empêcher la distribution de l'aide humanitaire.
 11. Accepter le déploiement au Darfour d'une mission de l'Union Africaine (UA) composée d'au moins 3000 hommes, ayant pour mandat de protéger les civils, et coopérer avec cette mission.
 12. Autoriser immédiatement un plein accès aux Observateurs des Droits de l'homme du Haut Commissariat aux Droits de l'homme (HCDH).

À l'Armée de libération du Soudan (ALS)/Au Mouvement de libération du Soudan (MLS) et au Mouvement pour la Justice et l'Égalité (MJE):

13. Mettre en œuvre immédiatement toutes les dispositions de l'Accord de cessez-le-feu du 8 avril 2004 et, en particulier, arrêter les attaques de convois d'assistance en direction des régions contrôlées par le gouvernement, tout en facilitant

l'aide humanitaire dans les régions sous le contrôle des rebelles en formant des équipes pour aider les populations à recevoir et à utiliser l'aide.

14. Clarifier les priorités politiques préalablement à l'ouverture officielle de pourparlers de paix.

Aux défenseurs du processus de l'IGAD sur la scène internationale, notamment les pays observateurs (États-Unis, Royaume-Uni, Norvège et Italie), l'ONU, l'UA et la Ligue Arabe:

15. Intensifier les pressions collectives sur le gouvernement soudanais et l'APLS afin de régler rapidement les problèmes en suspens et de signer un accord de paix global d'ici à la fin 2004.
16. Encourager, respectivement, le gouvernement soudanais et l'APLS, après la conclusion des négociations sur les dispositions de sécurité de cet accord de paix global et avant même la signature finale, à impliquer directement le Premier Vice-président Ali Osman Taha et le Président John Garang dans les négociations sur le Darfour menées sous la conduite de l'UA.

À l'IGAD et aux médiateurs de l'UA:

17. Instituer une étroite coopération et prendre des mesures pour coordonner les idées sur le chevauchement entre les deux processus de paix, sans que les progrès d'un côté ne soient subordonnés à l'autre.
18. Mettre à profit les dispositions provisoires de l'IGAD sur les Monts Nuba et le Nil bleu Sud en tant que point de départ pour les négociations sur le Darfour.

Nairobi/Bruxelles, le 23 août 2004

ULTIMATUM AU DARFOUR: NOUVEAU PLAN D'ACTION INTERNATIONAL

I. INTRODUCTION

Les personnalités internationales ont usé d'un langage cru et incisif à propos de la crise du Darfour. Le 7 avril 2004, le Secrétaire Général de l'ONU Kofi Annan proclamait: "Il est fondamental que les travailleurs humanitaires internationaux et les spécialistes des droits de l'homme jouissent d'un accès inconditionnel à la région et aux victimes, sans autre délai... À défaut, la communauté internationale doit être prête à engager une action rapide et opportune. Dans une telle situation, j'entends par une action une succession de mesures, qui peuvent comprendre une intervention militaire."¹ De même, le Secrétaire d'État américain Colin Powell a déclaré au sujet du gouvernement soudanais, lors d'une visite effectuée au Darfour en juin: "Le temps est fondamental et l'action est fondamentale. Il doit agir maintenant car le temps presse."² Le chef de l'armée britannique, le général Michael Jackson, a affirmé: "Si besoin est, nous sommes en mesure d'aller au Soudan. Je pense en effet que nous pourrions monter très rapidement une brigade."³

En dépit des belles paroles, les milices arabes Janjawids, que le gouvernement a mobilisées pour

agir en son nom, continuent de sévir avec son appui direct, et ce, plus souvent contre les civils que les insurgés de l'Armée (Mouvement) de libération du Soudan (ALS) et du Mouvement pour la justice et l'égalité (MJE).⁴ La communauté internationale a déclenché un grave désastre humanitaire et politique en ne faisant pas suivre ses discours d'une action significative.

A. SITUATION ACTUELLE

Jan Pronk, Représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU, décrit la situation actuelle en termes abrupts: "L'on ne constate aucune amélioration sur le plan de la sécurité, les combats se sont intensifiés et la situation humanitaire n'a jamais été aussi mauvaise."⁵

Le conflit du Darfour a frappé plus de 2,2 millions de citoyens. Les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les réfugiés sont disséminés dans tout le territoire du Darfour et l'Est du Tchad. Plus de la moitié des villages du Darfour ont été détruits, et au beau milieu de la saison des pluies, les 1,2 million de déplacés de la région ont manqué la période de semis des cultures. Les Janjawids ont délibérément saccagé les capacités de production alimentaire de leurs voisins non arabes, donnant ainsi naissance à une crise alimentaire qui ne pourra s'estomper à brève échéance.

¹ "Annan calls for action on Sudan", BBC, 7 avril 2004, disponible à l'adresse <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3607739.stm>. Cf. également la déclaration du Président américain George W. Bush: "Le gouvernement soudanais doit interdire sans délai aux milices locales de commettre des atrocités à l'encontre des populations locales et assurer un accès illimité aux organismes d'aide humanitaire. Je condamne ces atrocités, qui déplacent plusieurs centaines de milliers de civils, et j'ai exprimé directement mon opinion au Président du Soudan Bashir." [Traduction libre] Communiqué de presse de la maison Blanche, disponible à l'adresse www.whitehouse.gov/news/releases/2004/04/20040407-2.html.

² "Powell tells Sudan to end its support for Darfur militias", *The Washington Post*, le 30 juin 2004.

³ "Britain able to send 5,000 troops to Sudan", Reuters, 24 juillet 2004.

⁴ Pour plus d'informations sur la crise du Darfour et les questions connexes, cf. les rapports d'ICG sur le Soudan, en particulier le Rapport Afrique N°80 d'ICG "Sudan: Now or Never in Darfur", 23 mai 2004, le Rapport Afrique N°76 d'ICG "Darfur Rising: Sudan's New Crisis", 25 mars 2004, le Rapport Afrique N°73 d'ICG "Sudan: Towards an Incomplete Peace", 11 décembre 2003, le Rapport Afrique N°65 d'ICG "Sudan's Endgame", 7 juillet 2003, et le Briefing Afrique d'ICG "Sudan's Other Wars", 25 juin 2003.

⁵ Somini Sengupta: "Crisis in Sudan: Thorny issues underlying carnage in Darfur complicate world's response", *The New York Times*, 16 août 2004.

Si l'accès au Darfour reste insatisfaisant pour la communauté humanitaire, et si l'insécurité persiste, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) prévoit 110000 morts d'ici à décembre 2004.⁶ D'autres organismes craignent que le bilan culmine à 300000, voire 350000 victimes.⁷

Une certaine amélioration de l'accès humanitaire a été constatée dans les régions contrôlées par le gouvernement soudanais, dans une large mesure grâce aux pressions extérieures, mais le gouvernement continue d'ouvrir et de fermer à son bon gré le robinet des approvisionnements en invoquant à l'envi des "préoccupations de sécurité" dont il est responsable. En marge du problème de l'accès, les ONG rapportent que l'infrastructure de l'aide humanitaire au Darfour et dans l'Est du Tchad se situe seulement à 30 ou 40% du niveau nécessaire pour affronter la crise, et que l'appel de l'ONU souffre d'un financement largement insuffisant. Elles commentent que seuls 30% des destinataires potentiels pourraient disposer d'eau propre, et que des centaines de milliers de personnes sont exposées à un risque direct de maladies transmises par l'eau et d'autres affections.⁸ Les ONG manquent cruellement de ressources humaines et sont handicapées par de graves pénuries de carburant et d'autres moyens logistiques.⁹ L'ONU ont éprouvé des difficultés à négocier et à mettre en œuvre un accord entre le gouvernement et les rebelles sur une ligne de démarcation afin de faciliter l'acheminement de l'aide au Darfour, tandis que les réfugiés ne cessent d'affluer dans les camps tchadiens à un rythme plus soutenu qu'il n'est possible de leur procurer de l'eau. Il est probable que des largages aériens plus massifs

doivent être envisagés dès lors que les pluies rendent impraticables les routes menant à certains camps.¹⁰

Les derniers arrivés dans les camps du Nord du Tchad ont erré, déplacés à l'intérieur du Darfour, pendant plusieurs mois avant de parvenir à se frayer un chemin de l'autre côté de la frontière. Les derniers arrivés dans le Sud du Tchad fuient quant à eux les attaques récentes du gouvernement soudanais et des Janjawids à Jebel Marra et au Sud de Nyala. La masse de réfugiés, de quelque 200000 personnes à l'heure actuelle, pourrait s'accroître sensiblement si les offensives se poursuivent au Darfour ou si davantage de déplacés estiment que la sécurité s'est suffisamment améliorée, à tout le moins provisoirement, pour tenter de passer la frontière.

Dans les régions du Darfour sous le contrôle du gouvernement, le manque de sécurité demeure le principal obstacle à la stabilisation de la situation dans l'immédiat. Bon nombre de déplacés ne peuvent se réinstaller où ils le souhaitent et sont piégés, souvent, dans des camps gouvernementaux mal gérés, et dépossédés de leurs moyens de subsistance ordinaires dans les périodes difficiles, notamment le recours aux liens de solidarité avec leurs voisins et les membres de leurs familles. Ils n'ont pu employer les stratégies traditionnelles de débrouille, telles que la recherche de nourriture dans le milieu sauvage, le commerce et l'abattage de bétail, le travail contre paiement et la migration. Une meilleure sécurité leur donnerait la possibilité de compléter ainsi l'aide d'urgence qu'ils reçoivent, rehaussant dès lors sensiblement leurs chances de survie. À défaut, ils dépendent lourdement d'une aide extérieure, qui reste sporadique en raison de l'obstruction permanente des autorités.

En dépit d'un accord de cessez-le-feu et de la présence d'une équipe de surveillance de l'Union Africaine (UA), il est fait état continuellement d'agressions des Janjawids contre des civils, notamment des enlèvements à grande échelle, un esclavage sexuel, des tortures et des viols de femmes. Le gouvernement n'a pris aucune mesure significative à l'encontre des milices. Les arrestations de Janjawids présumés consistent pour la plupart, d'après des témoins, en rafles de criminels de droit commun.¹¹ Des visiteurs

⁶ Dans le scénario idéal, soit un accès humanitaire immédiat et complet et un stock suffisant, l'OMS prévoit 40000 morts d'ici à décembre 2004. D'après le rapport d'une agence d'un gouvernement donateur à ICG le 1^{er} août 2004.

⁷ Briefing de Roger Winter, Administrateur adjoint d'USAID, sur la situation humanitaire au Soudan, Centre de la presse étrangère, Washington DG, 29 juillet 2004, disponible à l'adresse <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/480fa8736b88bbc3c1256f6004c8ad5/0517f0a312375a2885256ee1006b1ede?OpenDocument>.

⁸ Entretiens d'ICG avec le personnel d'ONG, juillet et août 2004.

⁹ L'ALS continue de tendre des embuscades aux convois de carburant sous le prétexte qu'une grande partie en est destinée au gouvernement, qui l'utilise pour organiser des assauts par hélicoptères contre des positions rebelles et des villages réputés favorables à l'ALS.

¹⁰ Visites d'ICG à des camps de réfugiés soudanais au Tchad, juillet 2004.

¹¹ Entretiens d'ICG avec le personnel d'ONG, juillet et août 2004. Cf. également Samantha Power "Dying in Darfur: Can

ont confirmé récemment que de nombreux membres des milices dévastent la région, avec la complicité des forces de sécurité du gouvernement, ou en tout cas, sans opposition de leur part.¹²

Les tentatives déployées par le gouvernement pour affaiblir les rebelles en éliminant les populations civiles auxquelles ils se sont mêlés, en quelque sorte "assécher le marécage", ont rendu les déplacements des insurgés beaucoup plus difficiles. La férocité de la purification ethnique appuyée par le gouvernement a toutefois donné naissance à une opposition non arabe durcie contre le gouvernement, qui aspire ardemment à la revanche. Les recrutements dans les rangs des rebelles se sont donc multipliés et leurs positions sur d'éventuelles négociations se sont rigidifiées.¹³ Au cours d'entretiens avec des réfugiés, des déplacés et des soldats rebelles, ICG a constaté la ferme conviction selon laquelle le gouvernement a favorisé les intérêts arabes au Darfour, à un tel point que la majorité des non-Arabes pensent qu'ils sont devenus persona non grata au Soudan. "Les Arabes ont tenu une réunion pour nous éliminer", a affirmé un éminent homme d'affaires darfourien. Et d'ajouter: "Ils veulent une colonisation arabe."¹⁴ Inspirés par des craintes similaires, les soldats de l'ALS ont mis en exergue que leur rébellion était désormais motivée par des préoccupations d'autodéfense.¹⁵

Dans une répétition du scénario observé dans la majeure partie du Soudan, la tendance des autorités à exploiter non seulement les divisions ethniques, mais également d'autres clivages communautaires, à des fins tactiques à court terme a abouti à d'amères déchirures à long terme, qui font redouter un éclatement du pays. Le conflit, dont toutes les victimes au Darfour sont musulmanes, ne se résume pas à un affrontement entre Arabes et Africains. De nombreux Arabes résidant au Darfour sont opposés aux Janjawids et certains combattent même les

rebelles, tels que différents commandants arabes et leurs troupes des tribus Misseriya et Rizeigat. À l'inverse, de nombreux non-Arabes soutiennent le gouvernement et sont engagés dans son armée. Le gouvernement a toutefois instillé sciemment de dangereuses tensions ethniques au Darfour à la fois pour justifier sa réticence persistante à partager le pouvoir et pour lutter contre la rébellion. Il a ainsi offert une prime aux Janjawids pour attaquer les communautés de Zaghawa, qui constituent, eu égard à leur relative prospérité (dans l'élevage et le commerce), une cible particulièrement attrayante.¹⁶

B. ACTIVITES, MAIS PROGRES TENUS

L'action internationale n'a guère influencé la politique de la terre brûlée pratiquée par le gouvernement. Le 3 juillet 2004, l'ONU et le gouvernement ont signé un communiqué conjoint, dans lequel Khartoum s'engageait à imposer un "moratoire sur les restrictions" aux opérations humanitaires au Darfour; à améliorer la protection des droits de l'homme, à surveiller leur respect et à mettre un terme à l'impunité; à mieux protéger les déplacés, en ce compris par des mesures immédiates pour entamer le désarmement des Janjawids; et à rechercher un règlement politique.¹⁷ Il se bornait cependant à répéter les termes de l'Accord de cessez-le-feu conclu le 8 avril avec les insurgés. Un Mécanisme d'application conjointe de haut niveau, adopté par le ministre des Affaires étrangères et Jan Pronk, le Représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU, a été mis sur pied afin de surveiller les dispositions du communiqué.

Ce communiqué engageait également l'ONU et le gouvernement à collaborer, en qualité de partenaires, pour aider et protéger les victimes du conflit, dans le droit fil d'un Plan d'action humanitaire de 90 jours de l'ONU pour le Darfour (28 juin 2004), qui appelait le Haut Commissariat aux Droits de l'homme (HCDH) de l'ONU à dépêcher pour le 31 juillet huit responsables des droits de l'homme afin de soutenir et de coordonner

the ethnic cleansing in Sudan be stopped?", *The New Yorker*, 30 août 2004.

¹² Cf. par exemple la déclaration de Francis Deng après son voyage récent au Darfour: "Un expert de l'ONU souligne que le règlement du conflit au Darfour doit tenir compte des causes premières des déplacements internes", 2 août 2004, disponible à l'adresse <http://www.unog.ch/news2/documents/newsen/hr04074e.htm>.

¹³ Entretiens d'ICG, territoire contrôlé par les rebelles, Darfour, juillet 2004. "Les générations futures n'oublieront pas ce qui s'est passé", a déclaré un soldat rebelle.

¹⁴ Entretiens d'ICG, territoire contrôlé par les rebelles, Darfour, juillet 2004.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Entretiens d'ICG, territoire contrôlé par les rebelles, Darfour, juillet 2004. "La puissance des Zaghawa était notre bétail", a déclaré un dirigeant Zaghawa. "Le gouvernement veut nous rendre aussi pauvres que les Fur."

¹⁷ "Communiqué conjoint entre le gouvernement du Soudan et les Nations Unies à l'occasion de la visite du Secrétaire général au Soudan", 29 juin-3 juillet 2004, disponible à l'adresse <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/vID/746B9FE7CD9B97D485256EC8001140EE?OpenDocument>.

les efforts de protection consentis sans relâche par les agences humanitaires de l'ONU actives dans la région. Après avoir subi des retards dans l'obtention de visas, une équipe avancée du HCDH a pu se rendre à Khartoum et au Darfour à la fin juillet afin de préparer l'arrivée des observateurs.¹⁸ Le gouvernement a désigné le ministre de la Justice en tant qu'interlocuteur privilégié de l'équipe. La moitié du délai que l'ONU ont jugé essentiel pour le sauvetage et la protection s'est toutefois écoulée sans que cette poignée d'observateurs n'aient atteint leurs postes sur le terrain. Six des huit observateurs sont finalement arrivés à Khartoum à la mi-août, et au moment de la rédaction du présent rapport, ils se préparaient à se déployer dans la région.

En matière de droits de l'homme, un rôle pertinent est également joué par le comité d'enquête judiciaire que le Président soudanais a institué par décret au début mai, avec pour mandat de recueillir des informations sur les violations des droits de l'homme commises par les groupes armés.¹⁹ Sous la houlette de l'ancien Président de la Cour suprême Daffallah al-Haj Yousif, ce comité s'est finalement préparé à se déployer au Darfour au début août, après trois mois de travaux préparatoires à Khartoum. D'après son Président, il a mis à profit cet intervalle pour réunir des rapports de sources locales et internationales et accumuler des dépositions sous serment de dirigeants communautaires et parlementaires représentant les régions les plus touchées par le conflit, ainsi que de victimes et de leurs avocats. Il a également rencontré des responsables des droits de l'homme en visite, parmi lesquels l'équipe avancée du HCDH, et le rapporteur spécial de l'ONU sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires.²⁰ Bien que

plusieurs éditoriaux et articles de la presse soudanaise aient manifesté leur frustration à l'égard de sa lenteur, il est prématuré d'augurer de ses performances.²¹

1. Résolution de l'ONU

Le 30 juillet 2004, après de longues semaines de négociations en coulisses, le Conseil de Sécurité de l'ONU a adopté une résolution sur le Darfour, qui s'est avérée trop pusillanime pour influencer sur les spéculations de Khartoum.²² Dès lors que plusieurs membres du Conseil se sont montrés préoccupés par une immixtion dans la souveraineté soudanaise et que les États-Unis, à l'origine de l'initiative, souhaitaient l'unanimité, la résolution a en effet traduit le plus petit dénominateur commun.

Appelant le gouvernement à remplir ses engagements de l'accord du 3 juillet avec l'ONU, la résolution imposait une interdiction d'armement à tous les acteurs non étatiques au Darfour. Le MJE et l'ALS étaient donc mis sur le même pied que les Janjawids, les liens directs entre Khartoum et ces milices étant ignorés. La résolution demandait en outre le soutien à l'équipe de cessez-le-feu et au processus politique de l'UA et exhortait les parties à se rasseoir à la table des négociations. La clef de voûte était l'article 6, qui exigeait expressément que, dans un délai de 30 jours, le gouvernement honore son engagement de désarmer les Janjawids et de traduire en justice les Janjawids responsables de violations des droits de l'homme et du droit international.²³ Bien qu'elle ait été adoptée au titre du Chapitre VII de la Charte de l'ONU, qui offre un large éventail de mesures de mise en œuvre, y compris l'intervention militaire, la résolution menaçait uniquement, en cas de non-respect, de "mesures" non spécifiées, un signal que le gouvernement a interprété à juste titre comme un manque général de détermination de la communauté internationale à engager une action sérieuse.²⁴

¹⁸ La surveillance du HCDH s'inscrit dans un contexte de violations incessantes des droits de l'homme au cœur d'une crise humanitaire complexe. Les membres de l'équipe devront faire preuve de diligence dans le suivi des plaintes et des signalements d'abus. Ils peuvent s'attendre à assister à des tentatives d'intimidation de témoins, dans le chef d'officiels ou d'autres, et ils devront concevoir des modalités de protection pour les candidats au témoignage. L'équipe devra en outre s'assurer que les autorités judiciaires locales et nationales prennent connaissance de leurs constats et consigner leurs réponses aux plaintes. Enfin, elle devra coopérer avec la commission d'enquête indépendante désignée par le gouvernement.

¹⁹ "Le Président soudanais crée un comité d'enquête pour le Darfour", agence de presse soudanaise, 9 mai 2004.

²⁰ "La commission d'enquête sur les violations au Darfour dévoile des informations jusqu'à présent passées sous silence", *Akhtar al-Youm* (en arabe), 5 août 2004.

²¹ Cf. l'entretien précité avec le Président pour un exemple de réaction critique au comité.

²² Résolution 1556 du Conseil de Sécurité de l'ONU, 30 juillet 2004.

²³ En marge du communiqué du 3 juillet 2004 avec l'ONU, Khartoum avait pris cet engagement lors du cessez-le-feu du 8 avril 2004.

²⁴ Le terme "sanctions" a été supprimé afin d'obtenir un vote unanime. Les "mesures" telles que prévues à l'article 41 de la Charte de l'ONU n'incluent pas expressément l'usage de la force armée, mais autorisent des sanctions économiques et politiques, parmi lesquelles la possibilité de sanctions ciblées à l'encontre de responsables d'un gouvernement.

Dès son adoption, le ministre de l'Information Al-Zahawi Ibrahim Malik a émis une déclaration rejetant la "résolution malencontreuse du Conseil de Sécurité".²⁵ Le lendemain, le ministre des Affaires étrangères Mustafa Osman Ismail a changé son fusil d'épaule, reconnaissant à contrecœur sa conformité aux engagements préalables du gouvernement vis-à-vis de l'ONU.²⁶ Le 1^{er} août, un communiqué de presse d'Ismail, à l'issue d'une réunion du Conseil des Ministres de Khartoum, a une nouvelle fois exprimé des regrets sur la résolution et soutenu que le gouvernement devrait disposer de 90 jours pour satisfaire à ses engagements, selon le communiqué du 3 juillet, au lieu de 30 jours.²⁷ Le 2 août, un porte-parole de l'armée a qualifié la résolution de "déclaration de guerre" et menacé de combattre toute intervention militaire étrangère.²⁸ L'incohérence de ces déclarations donnent à penser que des fissures apparaissent au sein du parti au pouvoir sur la politique à tenir au Darfour.

2. Plan d'action

Moins d'une semaine après la résolution du Conseil de Sécurité, le 5 août 2004, le Représentant spécial du Secrétaire général pour le Darfour a signé un "Plan d'action" avec le gouvernement soudanais. Ce Plan reconnaissait la faible probabilité pour Khartoum de respecter ses engagements dans un délai de 30 jours, balayant ainsi toute incitation fournie au gouvernement d'obéir aux exigences du Conseil de Sécurité et procurant aux membres du Conseil une justification pour s'abstenir d'intervenir à l'expiration de leur délai. Il était prévu dans ce Plan que le gouvernement pouvait témoigner de sa bonne foi en prenant des mesures contre les Janjawids, en créant des zones de sécurité pour les déplacés et en ordonnant à ses forces armées de respecter le cessez-le-feu. Le gouvernement s'est contenté pour l'essentiel de réitérer ses promesses générales précédentes et n'a été soumis à aucune pression particulière pour engager immédiatement des actions ciblées. Le Plan omet d'énoncer un ensemble concret de repères qui

permettraient au Conseil de Sécurité de quantifier aisément les accomplissements et d'adopter des mesures de redressement plus fermes en cas de mécontentement. Il s'apparente davantage à ce titre à une échappatoire qu'à une discipline imposée au gouvernement et aux membres du Conseil réticents à alourdir leurs pressions à son égard.

Le Plan d'action contient certains éléments positifs, notamment la demande à la Commission de cessez-le-feu de l'UA de contrôler les engagements du gouvernement et d'établir un rapport à ce sujet. Le mandat de la Commission est donc élargi et la probabilité d'obéissance du gouvernement semble rehaussée. D'autres aspects suscitent toutefois l'inquiétude, notamment l'obligation pour le gouvernement "d'identifier et de protéger des zones de sécurité" pour les déplacés internes au Darfour. Khartoum s'est montré peu enclin à assurer la sécurité de la majorité des déplacés dans les camps qu'il contrôle. Cette nouvelle formulation pourrait être exploitée pour justifier un transfert contraint des déplacés internes sous le prétexte de les installer dans des "zones de sécurité". Une nette clarification s'impose quant au calendrier et à la définition précise de ces "zones de sécurité", et l'ONU, l'UA et les partenaires internationaux doivent garantir la pleine transparence du processus.

Un autre sujet d'inquiétude réside dans la promesse du gouvernement "d'identifier et de désigner les milices sur lesquelles il a une emprise", puis de les sommer de mettre fin à leurs activités et de déposer les armes.²⁹ L'ONU, l'UA et les autres acteurs doivent faire preuve de vigilance pour s'assurer que la totalité des milices qui ont bénéficié d'un soutien gouvernemental au cours des 18 derniers mois et participé à des opérations militaires avec le gouvernement soient identifiées et désignées.

C. ANTECEDENTS DE NON-RESPECT

L'historique des actions accomplies à ce jour par le Soudan par rapport à ses engagements révèle l'échec cuisant de la communauté internationale dans la gestion de la crise du Darfour.

- Bien que les restrictions administratives aux organismes d'aide aient été allégées, parfois sensiblement, le gouvernement invoque

²⁵ "Sudan rejects U.N. sanction threat", Reuters, 30 juillet 2004.

²⁶ Ibrahim Ali Suleiman, "Sudan steps back from rejection of U.N. resolution, FM says rejection is unwarranted", Associated Press, 31 juillet 2004.

²⁷ "Le cabinet soudanais exprime ses regrets sur la résolution du Conseil de Sécurité", agence de presse soudanaise, 1^{er} août 2004.

²⁸ "L'armée soudanaise considère la résolution de l'ONU comme une déclaration de guerre", Deutsche Presse Agentur, 2 août 2004.

²⁹ Point 4, "Plan d'action pour le Darfour", signé par l'ONU et le gouvernement soudanais le 7 août 2004.

aujourd'hui régulièrement des préoccupations de sécurité pour faire obstruction aux tentatives d'assistance, ainsi qu'il le pratique de longue date dans le Sud-Soudan.

- ❑ Le gouvernement a annoncé l'augmentation de ses forces (policières) de sécurité au Darfour de 6000 à 12000 hommes au cours des quatre prochains mois, prétendant pour contribuer aux opérations de désarmement des Janjawids.³⁰ Au lieu de les désarmer et de les traduire en justice, il intègre toutefois directement d'importantes sections des milices dans ses structures de sécurité et leur laisse ainsi le champ libre pour assumer le rôle de fonctionnaires de l'État le jour et de Janjawids la nuit, au double péril des civils.
- ❑ Les personnes arrêtées par le gouvernement ne sont pour la plupart que de petits délinquants qui ont fait l'objet de rafles et sont exhibés faussement en tant que Janjawids capturés.
- ❑ La sécurité physique des déplacés et des villageois, en particulier les femmes et les filles, reste précaire en raison des combats continus et des attaques des Janjawids, dont l'ampleur s'érode uniquement parce qu'il ne reste guère de villages à brûler et que la phase active de la purification ethnique est presque terminée.
- ❑ Ainsi que l'a souligné Jan Pronk, Représentant spécial de l'ONU, au début août, "Il subsiste de nombreuses milices... Cela conduit à une insécurité considérable", et d'ajouter, "Les activités des rebelles aggravent également l'insécurité".³¹
- ❑ Dans certaines régions du Darfour, le gouvernement a commencé à disperser les colonies et les camps afin d'inciter les déplacés à regagner leurs villages incendiés, dépourvus de vivres, ce qui placerait de nombreuses personnes hors de portée de l'aide humanitaire.

Le gouvernement soudanais a démontré qu'il est tout à fait disposé à essuyer les critiques pour autant qu'il ne soit pas contraint de modifier son attitude. La résolution du Conseil de Sécurité risque de grossir une succession déjà longue de menaces qui ont rarement été suivies d'actions significatives. Aucun signe ne se distingue encore selon lequel les grands acteurs internationaux souhaitent à présent agir. Les commentaires de hauts responsables soudanais

montrent sans ambiguïté qu'ils ne pensent pas courir le risque de déclencher une réaction plus crédible.

La réunion organisée à la mi-juillet à Addis-Abeba par l'Union Africaine (UA) a bel et bien jeté les semences d'un processus politique pour le Darfour. Une équipe de médiation dirigée par l'UA a été réunie, mais de multiples questions demeurent sur l'envergure et le mandat du processus de l'UA et ses relations au regard des pourparlers de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), qui cherchent à instaurer la paix entre l'APLS³² et le gouvernement soudanais dans la guerre civile plus vaste et plus ancienne. Une réponse doit être apportée rapidement à ces questions. Les progrès substantiels engrangés dans les négociations de l'IGAD sont de plus en plus menacés par les événements du Darfour.

La communauté internationale doit maintenir son soutien aux négociations de l'IGAD, tout en offrant également un appui aux pourparlers naissants de l'UA sur le Darfour. Aucun de ces deux processus ne peut se dérouler séparément de l'autre. La négligence dans l'un saperait l'autre et rendrait d'autant plus probable l'enlisement et la propagation du conflit.³³ Des progrès politiques peuvent uniquement être accomplis pour le Darfour si le gouvernement commence à mettre en œuvre ses engagements résultant de l'Accord de cessez-le-feu du 8 avril et des accords ultérieurs avec l'ONU. À défaut, tout le poids de la communauté internationale doit s'exercer.

³⁰ "Darfur security force to double", BBC, 3 août 2004.

³¹ Ibid.

³² Armée (Mouvement) Populaire de Libération du Soudan.

³³ Un autre facteur de complication tient au soutien ininterrompu du gouvernement soudanais à l'insurrection ougandaise de l'Armée de Résistance du Seigneur (LRA). La crise instillée par la LRA dans le Nord de l'Ouganda possède de graves ramifications pour le Sud-Soudan. À l'instar du Darfour et des négociations de l'IGAD, elle requiert un soutien international de longue haleine à haut niveau. Cf. le Rapport Afrique N°77 d'ICG: "Nord-Ouganda: Comprendre et résoudre le conflit", 14 avril 2004.

II. LUTTE DE L'UNION AFRICAINE FACE A UN CESSEZ-LE-FEU VICIE

Le cessez-le-feu du Darfour, signé le 8 avril 2004 à N'Djamena, la capitale du Tchad, constitue à ce jour un échec. De profondes tares grèvent l'accord lui-même, ni exhaustif ni négocié de façon professionnelle. Ainsi, il n'a pas été exigé que les combattants soumettent leurs ordres de bataille ou leurs positions actuelles, et la surveillance est bien trop mince. Les combats se poursuivent entre le gouvernement et les deux groupes insurgés, tandis que les Janjawids continuent de s'attaquer aux civils. Les forces gouvernementales et les Janjawids ont réduit en cendres des dizaines de villages depuis la signature du cessez-le-feu, et la campagne de purification ethnique perdure en dépit de maintes visites de haut niveau dans la région. Tout au long du mois de juillet, le gouvernement a contrecarré les tentatives de l'UA de déployer ses observateurs dans les zones de conflit du Sud du Darfour en leur refusant la fourniture de carburant.³⁴ Les combats, en ce compris les attaques des Janjawids, n'ont connu aucune trêve en août.³⁵ La dernière manifestation en a été l'annonce par l'ONU d'attaques par hélicoptère, en conjonction avec les Janjawids, dans le Sud du Darfour le 10 août, trois jours seulement après la signature du Plan d'action.³⁶

Les deux parties ont bafoué le cessez-le-feu. Les rebelles prennent de plus en plus pour cibles les convois d'aide humanitaire et de carburant. En toute discrétion, les diplomates de l'UA reconnaissent toutefois franchement que le gouvernement doit accomplir le premier pas dans l'application du cessez-le-feu pour que des progrès puissent être réalisés.³⁷ Les rapports des enquêtes menées par la Commission de cessez-le-feu de l'UA attestent que le gouvernement et les insurgés ne sont pas coupables de violations dans le même ordre de grandeur. Outre les attaques de convois de carburant, les insurgés ont détourné nombre de fournitures humanitaires et, dans un premier temps, refusé

l'accès à leurs régions aux agents du ministère de la Santé engagés dans des campagnes de vaccination des enfants.³⁸ Les rebelles ont également enlevé (mais libéré ultérieurement) un chef tribal qu'ils soupçonnaient de collaborer avec le gouvernement.³⁹ La Commission a par ailleurs signalé de nombreux cas dans lesquels le gouvernement ou les Janjawids se sont livrés à des massacres, des pillages et des viols.⁴⁰

L'engagement politique démontré par les dirigeants de l'UA est louable, malgré un résultat parfois inégal, et mérite un soutien international plus appuyé. Le nouveau Conseil pour la Paix et la Sécurité de l'organisation régionale considère le Darfour comme le banc d'essai de sa capacité à jouer un rôle essentiel dans la prévention et la résolution des conflits sur le continent.

Après un démarrage chaotique, qui a coûté près de deux mois, toutes les parties au cessez-le-feu ont finalement accepté le 28 mai 2004 les mandats de la Commission de cessez-le-feu et de la Commission mixte, à laquelle la première est subordonnée. À son rythme de croisière, la Commission de cessez-le-feu totalisera quelque 130 observateurs militaires répartis sur six sites (cinq au Darfour et un au Tchad), dont 80

³⁴ "Violents combats au Sud du Darfour", Agence France-Presse, 4 août 2004.

³⁵ Bilan humanitaire hebdomadaire de l'ONU, 1^{er} août-8 août 2004, disponible (en anglais) à l'adresse www.unsudanig.org.

³⁶ "UN: Sudan launches fresh helicopter attacks in Darfur", Reuters, 10 août 2004. Cf. également Gethin Chamberlain, "Sudanese forces 'directly involved in slaughter of civilians'", *Scotsman*, 4 août 2004.

³⁷ Entretiens d'ICG à Addis-Abeba, juillet 2004.

³⁸ Ils ont ensuite conclu un accord avec l'ONU pour permettre la vaccination de 500000 enfants dans les régions contrôlées par les rebelles, "Darfur Rebels allow vaccinations", United Press International, 9 août 2004.

³⁹ Les rapports de la Commission de cessez-le-feu (en anglais) sont disponibles à l'adresse <http://www.africa-union.org/DARFUR/homedar.htm>.

⁴⁰ Les comptes rendus de violences sexuelles systématiques se sont avérés particulièrement fréquents et terrifiants. Les femmes ont subi dans les villes, les villages et les camps du Darfour de graves violations des droits humains, notamment des enlèvements, un esclavage sexuel, des tortures et des déplacements forcés entre les mains des Janjawids. Les Janjawids ont parfois violé des femmes et des fillettes, certaines âgées de huit ans seulement, sous les yeux de leurs familles et de leurs communautés. Ces femmes et fillettes sont attaquées non seulement pour les déshumaniser, mais également pour humilier et contrôler les communautés du Darfour. Beth Glick, "Help stop the violence against women in Darfur", *WomensNews*, 18 août 2004, à l'adresse <http://www.womensnews.org/article.cfm/dyn/aid/1953>. Cf. également Amnesty International: "Darfour. Le viol: une arme de guerre. La violence sexuelle et ses conséquences", juillet 2004, disponible à l'adresse <http://web.amnesty.org/library/index/fraafr540762004>. Le Haut Commissaire aux Réfugiés de l'ONU a été informé d'un nombre croissant de viols à l'intérieur des camps de déplacement tenus par le gouvernement et les Janjawids, a indiqué un porte-parole le 10 août 2004.

proviendront de pays membres de l'UA et les autres du Tchad, qui appartient à la fois à l'UA et à la Commission de cessez-le-feu, des parties, des États-Unis et de l'UE.⁴¹ À la mi-août, près de 60 observateurs étaient sur le terrain et la Commission de cessez-le-feu était opérationnelle sur les six sites désignés, à savoir El-Fashir, Nyala, Kabkabiya, El-Geneina, Tine et Abeche et le Tchad.⁴²

Au début juillet, le Sommet de l'UA a décidé de déployer une force de 308 soldats au Darfour. La confusion initiale dissipée, le Conseil pour la Paix et la Sécurité a convenu le 27 juillet que son mandat consistait non seulement à sécuriser les observateurs, mais également à assurer, "dans les limites des capacités de la Force, la protection des populations civiles".⁴³ Khartoum rejette à ce jour cet élargissement du mandat de l'UA et réclame que les compétences de la Force se limitent à la protection des observateurs de la Commission. Le Rwanda a envoyé le premier détachement de 150 soldats au Darfour le 14 août 2004. Le contingent nigérian est attendu pour le 25 août.⁴⁴ Les retards se sont accumulés en raison, entre autres, d'accrochages dans les transports et d'une insuffisance de lieux d'hébergement pour les Nigériens. La décision du gouvernement néerlandais de véhiculer le contingent rwandais a été bienvenue, nonobstant les réserves d'un diplomate africain: "Nous craignons que deux mois supplémentaires ne soient nécessaires pour amener la force [complète] sur le terrain à cause d'obstacles bureaucratiques auprès des donateurs".⁴⁵

Bien que la force de protection puisse réussir à modifier les rapports de force là où elle est effectivement déployée, elle est nettement trop restreinte pour superviser un territoire de la superficie de la France et protéger plus d'un million de déplacés. En l'absence de signes plus perceptibles d'une volonté politique au sein du Conseil de Sécurité de l'ONU, un renforcement substantiel de la force de l'UA représente la meilleure solution concrète pour prévenir une catastrophe plus grave encore au

Darfour. À cette fin, le Conseil pour la Paix et la Sécurité de l'UA a prié le 27 juillet son Président, Alpha Oumar Konare, d'élaborer:

"... un plan détaillé sur la meilleure technique permettant de rehausser l'efficacité de la mission de l'UA sur le terrain, notamment la possibilité de transformer cette mission en une mission de maintien de la paix à part entière, dotée du mandat et de l'ampleur adéquats, afin d'assurer la mise en œuvre effective de l'Accord de cessez-le feu, en mettant spécialement l'accent sur le désarmement et la neutralisation des milices Janjawids, la protection des populations civiles et la facilitation de l'acheminement de l'aide humanitaire."⁴⁶

L'UA ne souhaite toutefois détacher une force de maintien de la paix qu'avec l'approbation du gouvernement soudanais, et Khartoum répète invariablement depuis le 27 juillet qu'il s'oppose à un tel mandat, et même à tout mandat qui dépasse une simple force de protection.⁴⁷ Afin qu'une mission de maintien de la paix de l'UA se concrétise, le Conseil de Sécurité de l'ONU doit lui accorder un soutien politique fort de manière à sortir de cette impasse, et la communauté internationale en général doit offrir un financement immédiat et substantiel, un soutien logistique (en particulier, aérien) et des fournitures. "Nous pouvons abandonner le terme "maintien de la paix" s'il gêne le gouvernement", a remarqué un diplomate de l'UA. "Ce qui importe est d'installer sur le terrain une force accrue disposant du mandat approprié".⁴⁸

⁴¹ Les observateurs militaires de l'UA ont été dépêchés par le Ghana, le Congo-Brazzaville, le Nigeria, le Mozambique, le Kenya, la Namibie, l'Afrique du Sud et le Sénégal.

⁴² Entretiens d'ICG, juillet et août 2004.

⁴³ Point 8, communiqué du Conseil pour la Paix et la Sécurité de l'Union Africaine, 27 juillet 2004.

⁴⁴ "Sudan: Darfur still living in fear as first AU troops arrive", IRIN, 16 août 2004; entretien d'ICG, 19 août 2004.

⁴⁵ Cf. "Dutch back African Union's troop airlift", Reuters, 3 août 2004. Entretien d'ICG.

⁴⁶ Point 9, communiqué du Conseil pour la Paix et la Sécurité de l'Union Africaine, 27 juillet 2004.

⁴⁷ Cf. par exemple "Sudan says to accept African forces, no peacekeepers", Reuters, 7 août 2004.

⁴⁸ Entretien d'ICG, 19 août 2004.

III. LIENS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LES JANJAWIDS

Pour comprendre pourquoi le cessez-le-feu n'a pas réussi à s'implanter, il faut examiner les liens entre le gouvernement soudanais et les milices Janjawids. La rébellion au Darfour est née en raison de craintes croissantes dans la région que les négociations de l'IGAD, qui se tiennent exclusivement entre le gouvernement et l'insurrection de l'APLS ancrée dans le Sud, n'aboutissent à des décisions qui ignorent les peuples de la région et les profondes inégalités sociales, politiques et économiques qui sont le terreau de l'instabilité. Dans les premiers temps, au début 2003, les combattants insurgés de l'ALS et du MJE se procuraient une grande partie des fournitures, des armes et des véhicules qui leur étaient nécessaires dans les garnisons qu'ils envahissaient dans des secteurs isolés de la région.

La décision de Khartoum d'armer les Janjawids et de les lancer à la fois contre les rebelles et les populations civiles proches repose sur un enchaînement de raids spectaculaires contre des postes de l'armée et de la police, notamment l'attaque de l'ALS contre al-Fashir, la capitale historique du Darfour, en avril 2003, qui a détruit une fraction considérable de la force aérienne déployée dans la région et s'est accompagnée de l'enlèvement d'un général de la force aérienne. Le gouvernement central a fait appel aux Janjawids, les considérant comme un remède rapide potentiel à la détérioration de la sécurité parce que la majorité des institutions publiques au Darfour, en ce compris l'armée et la police, souffrent d'un financement déficient et de dysfonctionnements après plusieurs années de négligence.⁴⁹

Le terme "Janjawids" est utilisé depuis des décennies pour qualifier les brigands qui abusent les populations rurales par le vol de bétail et le vol de grand chemin. Ces délinquants étaient généralement bannis de leurs communautés en raison de leur mépris des codes tribaux et des valeurs communautaires. S'inspirant de la tradition du banditisme, les agents de planification de la sécurité ont baptisé les nouvelles milices de cette ancienne appellation à des fins psychologiques. D'emblée, de nombreux Janjawids officiels ont été

recrutés directement par l'armée et se sont vu délivrer des cartes d'identité, des uniformes et des armes. Dans leurs rangs figuraient des milices tribales d'origine arabe et des criminels condamnés libérés de prison, les "Ta'ibeen",⁵⁰ ainsi que des combattants de pays voisins, principalement le Tchad.⁵¹

Chacun des trois États du Darfour compte au moins un grand groupe Janjawid officiel et plusieurs groupes autonomes. La plus grande faction dans l'État du Darfour Nord est commandée par Musa Hilal et possède ses quartiers généraux à Misterieya et Um Sayala. Dans le Darfour Sud, la principale faction de Janjawids est basée près du village de Gardud, au Sud de la ville de Kas. Le célèbre commandant Janjawid Haraika Assad Shukurtalla a opéré au Darfour Ouest à partir de plusieurs camps importants.⁵² Les Janjawids allient plusieurs programmes à l'intérieur d'une union de raison. Certains membres s'intéressent surtout aux pillages et aux crimes, tandis que d'autres sont motivés par une idéologie de suprématie ethnique. Le gouvernement a donné le feu vert aux deux tendances pour se livrer aux pires agissements concevables.

En règle générale, les Janjawids ont concentré leurs attaques sur les civils plutôt que sur l'ALS ou le MJE. D'une manière similaire aux événements survenus dans le Nord de Bahr al-Ghazal dans les années 1990, le gouvernement et ses milices ont pris d'assaut sans retenue des cibles civiles, persuadés de la maigre probabilité de rencontrer une opposition rebelle significative. Bon nombre de combattants de l'ALS et du MJE affirment qu'ils ont été frustrés aussi bien par leur incapacité relative à protéger les civils que par la puissance de feu disproportionnée à laquelle peuvent recourir les Janjawids. L'un d'eux a souligné, de façon typique, que "si les Janjawids n'étaient pas soutenus par le gouvernement, nous aurions pu remporter cette guerre".⁵³

Le gouvernement est également parvenu à mettre à profit le violent conflit intercommunautaire connexe

⁵⁰ Les "repentis" en arabe.

⁵¹ Pour une analyse approfondie des différents groupes qui composent les Janjawids, cf. "Prospects for peace in Sudan", *Justice Africa*, 30 juillet 2004.

⁵² Correspondance d'ICG, entretiens, 2003-2004. De source crédible, l'on suppose que Shukurtalla a été tué, mais ICG n'a pu confirmer son décès.

⁵³ Entretiens d'ICG dans le territoire contrôlé par les rebelles, Darfour, juillet 2004. Un autre insurgé s'est plaint en ces termes: "Les Janjawids sont protégés par les Antonovs et les troupes du gouvernement."

⁴⁹ Admettant implicitement la dislocation des forces de police dans la région, due en partie aux assauts répétés des rebelles, Khartoum s'est engagé dans le communiqué du 3 juillet 2004 à dépêcher 6000 agents dans la région afin de contribuer à rétablir la sécurité.

pour détourner l'attention des injustices structurelles qui ont conduit à l'origine à la guerre civile. Toute négociation de paix doit cependant aborder ces racines politiques, et ce dans un climat largement délétère.

Lorsque le tollé international s'est amplifié en 2004 sur la purification ethnique impitoyable, Khartoum a essayé de prendre ses distances des Janjawids, sans néanmoins s'en priver en tant que force militaire intermédiaire. Il a proclamé que leur nom était une simple référence aux brigands traditionnels qui ont longtemps sévi au Darfour, alléguant que les milices qu'il avait constituées et avec lesquelles il coopérait étaient des groupes d'autodéfense légitimes. Il a ensuite arrêté une poignée de criminels et prétendu qu'il avait réglé le problème des Janjawids.

Le Président Bashir escomptait que son engagement du 19 juin 2004 à "désarmer les Janjawids" s'applique uniquement aux brigands, et non aux Forces de défense populaire, à la Police populaire ou à d'autres membres de tribus armés par l'État pour combattre les rebelles.⁵⁴ Il soutenait qu'un désarmement des forces armées devait "commencer par les rebelles" car déposséder de leurs armes les milices appuyées par le gouvernement les "exposerait à l'anéantissement".

La faction Janjawid du Darfour Nord commandée par Musa Hilal démontre toutefois les liens étroits entre les milices et le gouvernement. Les autorités du Darfour avaient arrêté à plusieurs reprises Musa Hilal, un fervent partisan de la suprématie arabe, par crainte qu'il ne perturbe l'harmonie sociale dans la région. À l'éclatement de l'insurrection, en 2003, il se trouvait en détention préventive à Port Soudan et n'a été libéré qu'après l'humiliante attaque d'avril 2003 sur al-Fashir, lorsque le gouvernement l'a appelé à mobiliser sa tribu sous la forme d'une milice. Musa Hilal est retourné au Darfour en avril ou mai 2003 et, avec l'appui de hauts commandants de l'armée soudanaise, il a levé une force estimée à 3000 hommes. Il préside un système judiciaire dans son quartier général de Misterieya, il collecte des taxes auprès de la population et il entretient un réseau étoffé de points de contrôle. Les agents de l'ONU cherchant à traverser la région ont dû obtenir l'autorisation de Musa Hilal.

⁵⁴ Cf. *Akhbar al-Youm* et autres journaux importants du 23 juin 2004. Le Président Bashir a affirmé qu'il a seulement employé le terme "Janjawids" parce que des "puissances maléfiques" l'utilisaient pour "calomnier" le gouvernement.

En juin 2004, Musa Hilal a été présenté à des ambassadeurs occidentaux et des médias comme le dirigeant d'une force d'autodéfense légitime, qui exécute des opérations aux côtés de l'armée régulière dans le contexte d'une guerre confuse. Il est de notoriété publique que le groupe armé de Musa Hilal a perpétré des massacres massifs et des viols collectifs après qu'il ait mis à sac, entre autres, les villes de Kutum en août 2003 et de Tawila le 27 février 2004. Dans ce dernier cas, il est prouvé que ce groupe et les soldats de l'armée qui l'accompagnaient ont tué 67 personnes, enlevé 16 écolières et violé 93 autres filles, dont six sous les yeux de leurs familles, le tout dans une totale impunité.⁵⁵ La tentative de blanchir Musa Hilal et les Janjawids s'est effondrée lorsque des survivants de cet épisode sont montés au créneau pour relater aux correspondants l'arrivée de Musa Hilal dans un hélicoptère de l'armée et sa présence ultérieure pendant le saccage.⁵⁶ Les défenseurs des victimes ont plus tard identifié l'officier militaire également présent comme l'homme qui supervisait les campagnes de recrutement des Janjawids dans le Darfour Nord. Des documents sont également apparus au grand jour, qui établissent que les officiers de l'armée n'étaient pas supposés intervenir contre les Janjawids lorsqu'ils commettaient des abus au détriment de civils.⁵⁷

⁵⁵ Une équipe d'étude de l'ONU est arrivée dans le village peu après les attaques et a fourni un compte rendu détaillé des événements. Cf. "Darfur Crisis, Sudan: UN Darfur Task Force Situation Report 4 March 2004", Office du Coordinateur permanent de l'ONU, disponible à l'adresse <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/480fa8736b88bbc3c12564f6004c8ad5/632f6fcc7fbcbcf985256e4d00707eb0?OpenDocument>. Cf. également "Sudan: More violence reported in Darfur", IRIN, 5 mars 2004.

⁵⁶ Emily Wax, "In Sudan, 'a Big Sheikh' roams free", *The Washington Post*, 18 juillet 2004. Aussi correspondance électronique d'ICG, 4 août 2004, et le prochain article de Samantha Power dans *The New Yorker*.

⁵⁷ D'après les documents officiels du gouvernement soudanais obtenus par Human Rights Watch, une directive datée du 13 février 2004, émise par les services d'une petite localité du Darfour Nord et adressée à toutes les unités de sécurité dans la région, disposait par référence aux forces commandées par Musa Hilal: "Nous soulignons également l'importance de ne pas intervenir pour que leur autorité ne soit pas remise en question et d'ignorer les petits délits commis par les combattants à l'encontre de civils soupçonnés d'appartenir à la rébellion (...)". "Darfur documents confirm government policy of militia support", document Human Rights Watch, 20 juillet 2004, p. 5. En dépit de preuves du contrôle du gouvernement, les Janjawids ont parfois retourné leurs armes contre les soldats et les policiers du gouvernement. Dès lors que les policiers étaient fréquemment issus des communautés dans lesquelles ils étaient affectés, leurs interventions pour protéger les

IV. POLITIQUE DE LA CRISE

Les efforts de mise sur pied de négociations pour résoudre la situation au Darfour ont progressé par à-coups. L'UA a pris les rênes, mais il règne un désarroi considérable parmi les dirigeants politiques des mouvements insurgés, de même que des désaccords internes au sein du gouvernement soudanais. L'agitation grandissante au Tchad apporte en outre une complication supplémentaire qui illustre les risques pour la stabilité régionale.

A. NEGOCIATIONS D'ADDIS-ABEBA

Les pourparlers politiques organisés par l'UA, qui ont débuté le 15 juillet 2004 à Addis-Abeba, représentaient une étape positive malgré les nombreux problèmes qu'ils ont rencontrés. Ils ont été convoqués dans un bref délai, et la délégation conjointe de hauts dirigeants de l'ALS et du MJE qui était attendue n'est jamais arrivée. Seule était présente une petite équipe de rebelles, qui ont émis six conditions préalables à l'attention du gouvernement avant que les insurgés n'entament des négociations directes:

- un calendrier pour le désarmement des Janjawids;
- la création d'une commission d'enquête pour déterminer les responsabilités des crimes de guerre;
- un accès humanitaire libre et sans entrave au Darfour;
- une consultation sur le lieu du cycle suivant de pourparlers;
- la libération de l'ensemble des prisonniers politiques et des prisonniers de guerre; et
- l'arrêt des attaques contre les rebelles et les populations civiles.

Ces revendications sont conformes aux engagements déjà pris par le gouvernement, soit dans l'Accord de

cessez-le-feu de N'Djamena, soit dans des accords ultérieurs avec l'ONU. Les appels à l'application du cessez-le-feu ont toutefois été compliqués par l'ambiguïté de cet accord.⁵⁸ Lors de la cérémonie de signature du 8 avril 2004 à N'Djamena, le Président du Tchad Idriss Déby a ajouté à la main à la dernière minute, sur l'insistance de la délégation du gouvernement, une clause relative au cantonnement de toutes les forces rebelles.⁵⁹ Cette clause n'a pas été incluse dans les versions publiques du document et n'est pas reconnue par les rebelles. La délégation du gouvernement à Addis-Abeba n'a toutefois eu de cesse de répondre aux conditions préalables des rebelles en insistant pour que l'ALS et le MJE placent leurs combattants dans des cantonnements. Bien que la démobilisation des forces rebelles soit un aboutissement incontournable de pourparlers fructueux, il est peu probable qu'elle puisse constituer un point de départ. "Nous refusons catégoriquement de cantonner nos forces avant des négociations politiques et avant que le gouvernement ne mette en œuvre ses engagements", a déclaré un responsable de l'ALS.⁶⁰

Les pourparlers ont été clôturés après deux jours sans réunion directe entre les délégations du gouvernement et des rebelles. Les bases étaient néanmoins jetées. L'UA a établi son équipe de médiation, sous la houlette de son délégué spécial pour le Darfour, le docteur Hamid Algabid, du Niger, et réunissant des représentants du gouvernement tchadien et de l'ONU. Elle a ensuite rencontré les dirigeants rebelles à Genève et les officiels du gouvernement à Khartoum. Elle espère entamer le prochain cycle de négociations à Abuja, au Nigeria, d'ici à la fin août 2004.⁶¹

B. DIVISIONS INTERNES DANS L'INSURRECTION ET LE GOUVERNEMENT

Les deux parties, mais tout spécialement les rebelles, ont encore beaucoup de pain sur la planche sur le terrain avant de pouvoir engager des négociations productives. Les hautes sphères de l'ALS restent divisées, bien que plusieurs groupes, parmi lesquels

membres de la communauté conduisaient à des heurts avec les Janjawids dans lesquels de nombreux officiers perdaient la vie. Le 9 septembre 2003, les Janjawids ont attaqué Kidigneir et assassiné 18 policiers. Ils ont tué 6 soldats dans un assaut similaire sur Mirshing en novembre 2003 et ils ont attaqué et battu des soldats dans la ville de Nyala, la capitale du Darfour Sud, le 2 janvier 2004.

⁵⁸ Pour plus d'informations à ce sujet, cf. le Rapport d'ICG "Sudan: Now or Never in Darfur", op. cit.

⁵⁹ Entretiens d'ICG, 19 juillet 2004.

⁶⁰ Entretien d'ICG, 11 août 2004.

⁶¹ "Sudan, Rebels agree to peace talks under the AU", Reuters, 8 août 2004.

l'Alliance Démocratique Nationale (ADN),⁶² aient consenti des efforts pour aplanir les divergences entre le Président, Abdel Wahid Mohammed Nur, et le Secrétaire général, Minni Arkoï Minawi. La décision récente du docteur Sharif Harir, qui est également Vice-président de l'Alliance démocratique fédérale du Soudan, de s'allier à l'ALS lui confère une certaine expérience politique bien nécessaire, quoique sa présence constitue également un facteur de divisions.⁶³

Il faut toutefois aller plus loin. Bien que le MJE et l'ALS aient collaboré à N'Djamena et Addis-Abeba, laissant supposer un rapprochement de leurs positions, ils doivent encore articuler clairement leurs programmes politiques. Ils ont largement misé jusqu'à présent sur les pressions internationales pour obtenir le désarmement des Janjawids et améliorer ainsi leur situation sur le terrain, et il semble qu'ils n'aient pas atteint un accord interne sur une liste bien définie d'exigences politiques communes.

Une Déclaration de principe récente de l'ALS pour la résolution du conflit du Darfour, bien qu'elle soit encore à l'état de projet, décrit la perspective la plus précise à ce jour des objectifs de ce mouvement. Elle aborde en termes généraux les problèmes qui doivent être réglés pour que le Darfour connaisse la paix: un partage égal du pouvoir et des richesses fondé sur la décentralisation dans un système fédéral ou confédéral pour l'ensemble du Soudan; le recours aux droits historiques pour le règlement des questions de terres dans la région; le respect des droits de l'homme, de la démocratie et du pluralisme; la nécessité de réconciliation entre les tribus arabes et africaines au Darfour; et la séparation entre la religion et l'État.⁶⁴ Les dirigeants de l'ALS ont récemment présenté aux dirigeants du MJE cette Déclaration, qui pourrait constituer la base de l'unification des deux mouvements.⁶⁵ Les dirigeants du MJE n'avaient pas encore donné leur réponse au moment de la rédaction du présent rapport. "Je ne pense pas qu'ils accepteront

la disposition sur la séparation entre la religion et l'État", a indiqué un officiel de l'ALS.⁶⁶

Il est possible également que les rebelles préfèrent se soustraire à des négociations sérieuses aux côtés du gouvernement jusqu'à la conclusion du processus de paix de l'IGAD dans l'espoir que Khartoum devienne un interlocuteur plus conciliant grâce à l'influence de l'APLS.

Un effort précoce de l'ALS et du MJE pour clarifier et coordonner leurs ambitions politiques serait toutefois opportun, notamment, pour que les médiateurs de l'UA et d'autres défenseurs des processus du Darfour et de l'IGAD puissent acquérir une meilleure compréhension de l'attitude qu'ils doivent adopter. À cette fin, les directions politiques des rebelles, qui sont pour la plupart implantées à l'extérieur du Darfour, doivent consulter leurs militants sur le terrain et rechercher un consensus. Le pire scénario pour le Darfour serait que le MJE et l'ALS se déchirent et que les éléments militaires sur le terrain ignorent les décisions arrêtées dans les négociations. Cela aggraverait la guerre et retarderait indéfiniment toute possibilité de règlement politique durable.

Le gouvernement atteste également d'opinions conflictuelles et de priorités mal structurées lorsqu'il s'engage dans un processus de paix. Il gère depuis toujours la crise du Darfour à partir de multiples centres de décision politiques, exécutifs et militaires. Ce morcellement a engendré une kyrielle d'initiatives internes prometteuses, qui ont fini par se neutraliser réciproquement, et une cacophonie de déclarations officielles contradictoires.⁶⁷ Au Darfour même, ce sont généralement les faucons qui ont tenu les commandes.

Le choix du docteur Magzoub al-Khalifa pour conduire la délégation dans les pourparlers d'Addis-Abeba traduit une tentative du gouvernement de balayer devant sa porte. À la tête du mouvement islamiste et en charge du secrétariat politique du Parti du Congrès National (PCN) au pouvoir, il tente d'assumer la responsabilité de toutes les initiatives liées au Darfour. La concurrence n'a toutefois pas baissé les bras. Le propre Bureau pour le Grand

⁶² L'ADN est une coalition de partis politiques d'opposition dominée par l'APLS, qui est naturellement la principale force dans l'insurrection longue de 21 ans, qui prend ses racines dans le Sud, qui fait l'objet du processus de négociation de l'IGAD.

⁶³ Entretien d'ICG, 9 août 2004.

⁶⁴ Armée (Mouvement) de libération du Soudan, "Declaration of principles for resolution of the Darfur conflict", copie obtenue par ICG le 12 août 2004.

⁶⁵ Entretien d'ICG, 13 août 2004.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ À propos de la gestion de la crise par le gouvernement, cf. les documents antérieurs d'ICG sur le Darfour, en particulier le Rapport d'ICG "Darfur Rising: Sudan's New Crisis", op. cit.

Darfour du PCN, présidé par l'inflexible ministre du Commerce extérieur Abdel Hamid Ali Kasha, nourrit une rivalité par rapport au Secrétariat politique chapeauté par al-Khalifa.⁶⁸ Un comité ministériel parallèle, emmené par l'ancien Chef de la sécurité et actuel ministre des Affaires fédérales Nafie Ali Nafie et comprenant plusieurs ministres du secteur des services, est également impliqué.⁶⁹ Le véritable pouvoir appartient prétendument aux agents de l'armée, du ministère des Affaires intérieures et de l'appareil de sécurité, qui ont tous supervisé le recrutement des Janjawids.

L'approche d'al-Khalifa à l'égard des négociations d'Addis-Abeba n'était pas rassurante. Un activiste du Darfour s'est plaint de l'absence de consultations préalables entre la délégation du gouvernement et les groupes de défense de la région.⁷⁰ En accueillant dans la délégation des officiels réputés sympathiques aux Janjawids, tels que le ministre des Affaires du cabinet Abdulla Safi al-Nour et le ministre d'État aux Affaires étrangères Tigani Salih Fidail, mais en excluant des modérés du Darfour, al-Khalifa a adressé un message d'intransigeance aux rebelles. Sa gestion de la délégation laissait en outre transparaître une intention du gouvernement d'isoler la crise du Darfour et de traiter ses problèmes en tant que questions locales ponctuelles, et non en tant que difficultés impliquant un déséquilibre chronique dans la répartition des pouvoirs politiques et des ressources entre le centre et la périphérie et ayant des répercussions d'envergure nationale.

À mesure que le ton est monté dans les appels internationaux à la prise de responsabilités, certains membres influents du gouvernement et du parti ont cherché publiquement à s'éloigner des responsabilités relatives à la crise, traduisant une impuissance

grandissante dans les cercles gouvernementaux.⁷¹ Les appels au renouvellement complet de l'équipe du gouvernement traitant du Darfour se sont multipliés et ont une part de responsabilité dans le remplacement du gouverneur du Darfour Sud aux positions rigides, le Lieutenant-Général Adam Hamid Mussa.⁷²

C. LIENS AVEC LE TCHAD

La crise du Darfour fait planer une grave menace pour le Président tchadien Idriss Déby. Plusieurs milices ethniques tchadiennes sont parties prenantes dans les deux camps du conflit, y compris parmi les Janjawids. Khartoum a opté pour une approche dure, persuadant activement le gouvernement de Déby de bloquer le flux d'armes et les mouvements de rebelles à travers la frontière et soutenant simultanément en secret les milites arabes tchadiennes qui entendent utiliser le Darfour comme tremplin pour accéder au pouvoir dans leur pays. Un éminent responsable tchadien a déclaré à ICG: "Les Arabes tchadiens peuvent s'installer au Darfour et se servir des Janjawids comme couverture pour leurs activités contre Déby".⁷³

Plusieurs groupes africains à cheval sur la frontière, les Gimir et les Tama, ainsi que quelques Arabes, combattent sous la bannière de l'ALS depuis le début du conflit. Ils ont apporté leur savoir-faire de la guerre motorisée dans le désert et formé l'insurrection balbutiante. L'ALS a pour sa part fourni des armes et du matériel à des combattants qui sont les dissidents de plusieurs groupes rebelles tchadiens existants, et dont les motivations et les intentions précises restent obscures.⁷⁴ La solidarité ethnique a également amené de nombreux Zaghawa tchadiens à se battre dans les rangs des Zaghawa soudanais, qui sont prépondérants à la fois dans l'ALS et le MJE.

Les incursions transfrontalières des milices Janjawids soudanaises et tchadiennes qui leur sont alliées se sont multipliées et ont occasionné un nombre croissant de victimes au premier semestre 2004. Le Tchad allègue que les Janjawids violent régulièrement la frontière, notamment dans un but de trafic de chameaux et de bétail, mais qu'ils ont également assassiné 70

⁶⁸ Cf. "Le chef du Bureau pour le Grand Darfour au Congrès national en discussion sur l'évolution de la crise", *Akhbar al-Youm* (en arabe), 13 juillet 2004, disponible à l'adresse www.akhbaralyoumsd.com/modules.php?name=News&file=article&sid=4339.

⁶⁹ Cf. un entretien intéressant avec l'actuel gouverneur du Darfour Sud et l'ancien Secrétaire du PCN pour la capitale nationale, al-Haj Atta al-Manan, "La probabilité accrue d'une intervention étrangère a contraint le gouvernement à se pencher attentivement sur les problèmes du Darfour", *Akhbar al-Youm* (en arabe), 22 juin 2004, disponible à l'adresse <http://www.akhbaralyoumsd.com/modules.php?name=News&file=article&sid=4068>.

⁷⁰ Entretiens d'ICG, juillet 2004.

⁷¹ Cf. l'entretien avec Atta al-Manan précité, ainsi que l'article de Ghazi Salah al-Din Attabani, "Le Darfour à la croisée des chemins", *Al-Sahafa* (en arabe), 31 juillet 2004, disponible à l'adresse www.sudanile.com.

⁷² Entretiens d'ICG, juillet 2004.

⁷³ Entretien d'ICG au Tchad, juillet 2004.

⁷⁴ Correspondance et entretiens d'ICG, juin et juillet 2004.

Tchadiens à l'intérieur du pays au cours des derniers mois.⁷⁵ Ces incursions semblent en partie conçues pour avertir N'Djamena que tout soutien aux rebelles, même non officiel, pourrait entraîner de graves conséquences. Un officiel tchadien a déclaré à ICG: "Le gouvernement soudanais sait que les Zaghawa tchadiens aident l'ALS à travers la frontière; c'est pourquoi Khartoum envoie les Janjawids au Tchad".⁷⁶ Le frère du Président Déby, un homme d'affaires Zaghawa respecté, a subi de lourdes pertes de bétail et confié à ICG que la patience du Tchad à l'égard de ces attaques avait ses limites.⁷⁷

Le 20 mai 2004, une mutinerie ratée à N'Djamena, qui a tenté de tuer le Président Déby, prenait prétendument sa source dans le mécontentement des soldats à la suite d'inspections présidentielles menées à l'improviste dans des garnisons en février, qui ont percé à jour une corruption insidieuse. Déby avait licencié, rétrogradé et muté plusieurs commandants lorsqu'il a découvert que l'armée comptait 5000 soldats de moins que le chiffre mentionné dans les registres du gouvernement. Des trésoriers ont été arrêtés et un gel des salaires de deux mois a propagé les incidences jusqu'aux soldats de base. Parmi les meneurs arrêtés figuraient toutefois de hauts commandants de l'unité des Gardes républicains spéciaux et des Gardes nomades et nationaux tchadiens, laissant transpirer des problèmes plus graves qu'une simple corruption. Les divergences quant à la politique sur le Darfour ont peut-être contribué au déclenchement de la mutinerie. En réalité, les inspections de février ont paraît-il été motivées en partie par les craintes liées à ce que de grandes quantités d'armes et de munitions disparaissaient dans les garnisons du gouvernement et tombaient dans les mains des rebelles du Darfour et de leurs alliés tchadiens.

Les tensions entre le Soudan et le Tchad se sont exacerbées à la suite d'affrontements entre l'armée de N'Djamena et les milices Janjawids en mai et juin 2004. De hauts responsables tchadiens ont mis en garde à la mi-juin, effrayés, que les raids risquaient d'ébranler la région tout entière. L'un d'eux s'est offusqué qu'"une force cachée tente d'exporter au Tchad le conflit entre les Soudanais", tandis que le

ministre de la Défense a fait remarquer que la patience du Tchad "a ses limites".⁷⁸

N'Djamena semble bien en train de démanteler sa coopération sécuritaire et politique avec Khartoum, bien qu'elle ait été utile pour son voisin pendant les premières phases du conflit.⁷⁹ Khartoum a dépêché en juillet une délégation de haut niveau afin de contenir la fracture diplomatique et s'est engagé à réprimer les Janjawids. La délégation a également négocié l'exhumation d'un accord sur le déploiement d'une force frontalière commune afin de prévenir les raids militaires au Tchad et l'utilisation de la zone frontalière comme un refuge sûr par l'ALS et le MJE. Le déploiement ne s'est apparemment jamais concrétisé. La France, alliée traditionnelle du Tchad, a par contre créé un pont humanitaire pour aider les réfugiés dans l'Est du Tchad et a accepté de déployer 200 soldats afin de sécuriser la frontière avec le Darfour.⁸⁰ Elle a ainsi transmis au Soudan le message fort de prévenir les raids transfrontaliers, sous peine de porter sérieusement préjudice à sa position régionale. Les incursions des Janjawids se sont immédiatement apaisées.

⁷⁵ Entretiens d'ICG au Tchad, juillet 2004.

⁷⁶ Entretien d'ICG au Tchad, juillet 2004.

⁷⁷ Entretien d'ICG au Tchad, juillet 2004.

⁷⁸ Cf. "Darfour: "Violent accrochage" au Tchad entre armée et djandjawids", Agence France-Presse, 18 juin 2004.

⁷⁹ Le Tchad s'est montré peu brillant dans le rôle de médiateur lors des pourparlers d'Abeche (septembre et décembre 2003) et de N'Djamena (avril 2004), se laissant écraser par les représentants de Khartoum. Cf. Rapports d'ICG "Darfur Rising: Sudan New Crisis" et "Sudan: Now or Never in Darfur", tous deux op. cit.

⁸⁰ "Darfour: Début de la "mobilisation humanitaire" des soldats français au Tchad", Agence France-Presse, 31 juillet 2004.

V. NOUVEAU PLAN D'ACTION INTERNATIONAL

La crise humanitaire, politique et des droits de l'homme qui frappe le Darfour est désastreuse. Les actions de Khartoum au cours des 18 derniers mois attestent de son écrasante responsabilité dans les événements survenus et de sa réticence à régler les problèmes qu'il a soulevés. La communauté internationale doit prendre des mesures concrètes sans délai afin d'éviter le pire. Elle doit notamment renforcer sans tarder l'aide humanitaire afin de prévenir la famine et les maladies qui menacent, réclamer des comptes au gouvernement pour ses actes, soutenir fermement la Commission de cessez-le-feu de l'UA et la transformation de sa petite force de protection en une force accrue de maintien de la paix dotée du mandat approprié, et contribuer tant à dynamiser le processus politique de l'UA pour le Darfour qu'à finaliser l'accord de l'IGAD à brève échéance.

A. PREMIERES MESURES

1. Intervention humanitaire

Un renforcement de l'aide humanitaire s'impose sur-le-champ. L'appel de l'ONU doit être pleinement financé afin d'injecter des ressources massives, notamment une capacité logistique sensiblement rehaussée, en particulier par le biais d'un accès aux équipements militaires occidentaux tels que les avions de transport. Des donateurs non traditionnels, tels que l'Arabie saoudite, d'autres pays du Golfe et la Libye, doivent être sollicités pour fournir du carburant, des moyens logistiques et un financement. Dans les camps de réfugiés du Tchad, la nécessité la plus pressante réside dans l'apport de capacités de forage afin de trouver une eau potable. La Chine et l'Inde, qui sont investies d'une responsabilité particulière en ce qu'elles comptent parmi les principaux bénéficiaires de l'exploitation pétrolière au Soudan, pourraient être invitées à fournir le matériel requis. Aucun acteur n'a encore accompli un geste décisif pour mettre à disposition des hélicoptères, qui sont essentiels pour déplacer le personnel et les biens de grande valeur. Des camions actifs à courte et longue distance seraient également bienvenus. Khartoum devrait non seulement éliminer tous les obstacles aux secours, mais également intensifier l'aide locale au Darfour en débloquent sa réserve céréalière stratégique.

2. Action réelle contre les Janjawids

Les groupes arabes impliqués à ce jour parmi les Janjawids représentent une minorité au Darfour. Au lieu de tendre à la réconciliation, les extrémistes arabes tels que le ministre du Commerce extérieur Abdel Hamid Ali Kasha et le gouverneur de l'État du Nil du Nord Abdalla Ali Masar, tous deux du Rizeigat Nord, s'évertuent à attirer les tribus du Rizeigat Baggara Sud dans les combats aux côtés des Janjawids. Ils n'ont récolté à l'heure actuelle qu'un succès partiel en raison, d'une part, de l'appartenance de quelques Rizeigat du Sud à l'ALS et, d'autre part, de la tactique maladroite des dirigeants Janjawids. D'après une source rebelle, plusieurs combattants Rizeigat ont rejoint les Janjawids à la suite d'une réunion tenue le 3 juillet entre Kasha et des dirigeants Rizeigat Sud, durant laquelle Kasha leur aurait proposé une forte somme d'argent.⁸¹ Des témoins relatent toutefois que pas moins de 25000 déplacés du Rizeigat Sud à Bahr al-Ghazal Nord ont fui d'autres tentatives des Janjawids de les enrôler de force.⁸²

L'émoi international naissant à propos du Darfour, la détérioration des relations avec le Tchad et la France et la perspective de pressions supplémentaires de l'ONU, des États-Unis et de l'UE pourraient à présent induire Khartoum à conclure qu'il doit se débarrasser des Janjawids. Avant d'assister aux pourparlers de paix de l'UA à la mi-juillet, il a été rapporté qu'al-Khalifa aurait dit aux dirigeants Janjawids qu'ils devaient interrompre leurs activités, faute de quoi ils seraient exclus des futurs arrangements politiques, et que le gouvernement négocierait uniquement avec les rebelles et les civils darfouriens.⁸³ La neutralisation des Janjawids sera toutefois un exercice périlleux et hasardeux. Bien que le gouvernement devrait faire office de chef d'orchestre, il est impossible de lui faire confiance pour arrêter un nombre significatif des guerriers qu'il a entraînés et financés, si bien qu'une supervision internationale devra être instaurée.

Le gouvernement rechigne à sévir contre les Janjawids et à les désarmer par la force parce qu'il perdrait ainsi un important instrument de bataille contre les insurgés et que les dirigeants de la milice pourraient se livrer à des révélations

⁸¹ Entretiens d'ICG, août 2004. Kasha aurait offert 15 milliards de livres soudanaises. 2 574,50 livres soudanaises correspondent à un dollar américain.

⁸² Entretien d'ICG, 10 août 2004.

⁸³ Entretiens d'ICG, juillet 2004.

embarrassantes s'ils estimaient que Khartoum leur fait porter le chapeau pour les actes qu'il a fomentés. Le gouvernement ne peut blâmer que lui-même si les forces de police du Darfour se sont disloquées et s'il n'a pas réussi à conserver l'armée au rang d'une force de combat fiable dans la région. Les rumeurs selon lesquelles les Janjawids pourraient se retourner contre le gouvernement et combattre aux côtés des rebelles expliquent peut-être également les tergiversations de Khartoum.⁸⁴

Le gouvernement a espéré qu'il pourrait résoudre le problème des Janjawids tout en maintenant de bonnes relations avec leurs dirigeants en intégrant les milices dans ses structures de sécurité officielles. La communauté internationale ne doit pas se laisser aveugler par cette ruse. La neutralisation effective des Janjawids exige que le gouvernement prenne des mesures décisives contre ses alliés. Il doit identifier, dans le cadre d'un processus transparent susceptible d'être contrôlé, tous les groupes de milices qu'il a armés et soutenus pendant l'insurrection. Il doit inclure les milices tribales telles que celle de Musa Hilal, et il doit renoncer immédiatement à procurer aux groupes des armes, des fournitures et d'autres formes de soutien et s'attaquer à leur démobilisation dès que possible. Le gouvernement doit également évincer sans délai tout élément étranger des milices et sanctionner les membres des services de sécurité les plus lourdement responsables de l'appui au Janjawids. L'ensemble doit être le plus transparent possible et faire l'objet d'une surveillance étroite de l'ONU, de l'UA et d'autres acteurs.

B. PROCHAINES ETAPES

Les réfugiés et les déplacés du Darfour répètent inlassablement que la présence d'une force internationale fiable est une condition sine qua non à leur retour dans leurs foyers. La communauté internationale doit se concentrer au cours des prochaines semaines sur la création et le déploiement d'une force de l'UA de 3000 soldats, et de préférence davantage, sous un mandat effectif de protection des civils. Le Secrétaire Général de l'ONU et son homologue de l'UA devraient exhorter Khartoum à consentir à une telle force, tandis que les États-Unis et les États membres de l'UE devraient faire en sorte que le soutien logistique et autre nécessaire soit disponible pour son déploiement et son maintien en place. Le

Conseil de Sécurité de l'ONU devrait approuver ce déploiement dans une nouvelle résolution, à la fin août 2004, et l'autoriser au titre d'une mission de maintien de la paix relevant du Chapitre VII.

La créativité et la circonspection s'imposent néanmoins dans la composition de cette force.⁸⁵ La planification de son mode opératoire et de ses besoins pour assurer avec fruit la surveillance et la protection, à la fois dans des conditions accueillantes et hostiles, devrait s'accélérer au cours du bref intervalle avant que le Secrétaire général Annan ne soumette son rapport au Conseil de Sécurité, 30 jours après la résolution du 30 juillet.

1. Dans un environnement accueillant

De toute évidence, une mission de maintien de la paix de l'UA serait sensiblement facilitée si Khartoum acceptait ses modalités et une coopération, ou à tout le moins, s'il s'abstenait de toute tentative de sape.

Dans la perspective d'une surveillance crédible, l'UA doit augmenter considérablement le nombre d'observateurs du cessez-le-feu, qu'elle planifie à 130. Les donateurs devraient procurer le soutien financier et autre pour que ceux-ci puissent être déplacés rapidement sur le terrain. Le mandat donné à la mission de l'UA doit en outre l'autoriser à combler les lacunes de l'Accord de cessez-le-feu, qui prévoyait la neutralisation des Janjawids mais non la surveillance de ce processus, ainsi qu'à épauler la poignée d'ONG et d'observateurs humanitaires de l'ONU qui s'efforcent de répertorier les possibilités d'accès à l'aide (et dont le nombre devrait également être augmenté). Les observateurs du HCDH déployés récemment sont destinés à étudier les questions plus larges des droits de l'homme, mais les écueils qu'ils ne sont pas parvenus à surmonter à ce jour donnent à penser que la mission de l'UA pourrait également être amenée à les soutenir.

Une hausse sensible du nombre d'observateurs répondrait à un aspect de la protection des civils en permettant la surveillance d'une plus grande partie de l'immense territoire du Darfour. La mission de l'UA requiert toutefois aussi le pouvoir et la faculté de

⁸⁴ Entretiens d'ICG, juillet 2004.

⁸⁵ Ainsi, dès lors que la majorité des déplacés internes au Darfour sont des femmes, dont beaucoup ont été traumatisées par les viols et les abus fondés sur le sexe, il serait important que les soldats bénéficient d'une formation de sensibilisation aux questions de ce genre afin d'accroître l'efficacité de leurs opérations.

recourir à la force en cas de nécessité et même de mener une action préventive contre une menace imminente pour la sécurité civile ou les convois humanitaires. La force de protection de l'UA nécessite à cette fin un véritable mandat de maintien de la paix, qui ait reçu la bénédiction du Conseil de Sécurité, et au moins 3000 soldats compétents, et de préférence davantage. Le souvenir du génocide qu'il a connu encore frais, le Rwanda a soumis sa candidature pour apporter une importante contribution de soldats.⁸⁶ D'autres contributions africaines devraient également être sollicitées, et des soldats de pays non africains devraient être incités à compléter l'effort. En particulier, les États-Unis et la France devraient examiner les ressources militaires qu'ils pourraient mettre à la disposition de la mission. La force de maintien de la paix de l'UA aurait également dans ses attributions la protection des convois humanitaires.

2. Dans un environnement hostile

Eu égard à l'ampleur de la tragédie humaine qui se joue au Darfour et aux dangers qui résultent de la crise pour la stabilité régionale, la communauté internationale doit se préparer à gérer l'hypothèse dans laquelle Khartoum et/ou les Janjawids refusent de coopérer avec la mission de l'UA et de graves violences contre des civils se poursuivent. Si l'Accord de cessez-le-feu était foulé aux pieds et que Khartoum retirait son autorisation à la composante de supervision de l'UA, ou si la sécurité empirait d'une autre manière, les observateurs ne seraient pas en mesure d'opérer efficacement et la force de l'UA

serait dans l'obligation d'exécuter des opérations plus profondes de rétablissement de la paix.

Bien que le mandat que lui attribue initialement le Conseil de Sécurité devrait englober le pouvoir requis à cet effet, la mission nécessiterait un soutien complémentaire. Ainsi, si Khartoum continuait ses attaques aériennes contre des villages, le Conseil de Sécurité devrait établir une zone d'interdiction de survol et demander le concours d'un ou plusieurs de ses membres permanents pour donner corps à l'avertissement que les moyens aériens du gouvernement au Darfour (en ce compris quelque 7 hélicoptères d'assaut stationnés dans la région) seront détruits en cas de poursuite des raids aériens.

Si le gouvernement autorisait les Janjawids à continuer leurs attaques contre les civils, ou s'il se déclarait incapable de les désarmer, la force de maintien de la paix de l'UA devrait apporter le noyau de la réaction à travers un déploiement sous forme de bouclier protecteur à l'intérieur ou à proximité des grandes colonies et le long des principales routes sur lesquelles circule l'aide humanitaire. Les plans devraient toutefois être prêts pour les moyens militaires occidentaux déjà présents dans la région de fournir un renfort déterminant. Enfin, la mission devrait s'atteler à la tâche d'affronter et de désarmer les Janjawids.

C. DROITS DE L'HOMME ET RESPONSABILITE

Le gouvernement soudanais a l'habitude de modifier sa trajectoire lorsqu'il est confronté à une pression internationale crédible et soutenue. Il a ainsi arrêté en 2002 d'appuyer les attaques lancées par les milices à partir du Kordofan Sud et du Darfour Sud et il a rompu plus tôt ses liens avec al-Qaïda et plusieurs autres organisations à la suite de pressions de ce type. Il a également mis un terme à des politiques qui n'atteignaient pas leurs objectifs stratégiques spécifiques, notamment l'usage de la nourriture comme une arme dans le Sud, les attaques aériennes indiscriminées contre des cibles dans le Sud et l'évacuation stratégique des populations des champs pétrolifères du Haut Nil et des Monts Nuba.

Un haut diplomate occidental a admis: "Nous avons obtenu le plus que nous pouvions obtenir de ces gens, en termes de progrès pour l'aide humanitaire, mais non de sécurité, à ce niveau de pression".⁸⁷ Afin d'intensifier les pressions, le Conseil de Sécurité et les

⁸⁶ ICG considère que les événements du Darfour pourraient être assimilés à un génocide. La preuve de cette caractéristique implique toutefois des problèmes juridiques complexes, notamment sur l'intention spécifique, que seuls les tribunaux peuvent trancher. Le fait que la Convention sur le génocide soit ou non applicable ne devrait rien changer pour le degré de fermeté et de détermination dont la communauté internationale doit faire preuve au cours des prochaines semaines pour protéger les civils au Darfour, leur fournir une aide d'urgence, identifier les responsabilités dans les crimes commis à leur encontre et soutenir les processus visant à une paix globale au Soudan. Cf. également Gareth Evans "Why nobody is doing enough for Darfour", commentaire, *Financial Times*, 3 août 2004: "S'agissant de crimes contre l'humanité, offrir à leurs auteurs présumés l'occasion de pinailler ne contribue pas à la mobilisation de l'action internationale. Aussi puissant soit-il en termes émotionnels, ce n'est pas le mot commençant par "g" qui doit toujours primer, mais le mot commençant par "a": face à des atrocités, le monde n'a pas besoin de l'autorité de la Convention sur le génocide pour prévenir et punir le phénomène." [Traduction libre]

⁸⁷ Correspondance d'ICG, juillet 2004.

différents États membres doivent souligner que Khartoum et les officiels clés devront répondre de leurs actes. Il est primordial de brandir la menace de répercussions directes pour les officiels responsables des atrocités au Darfour afin de juguler la catastrophe. Les mesures suivantes, entre autres, devraient être prises:

- *identifier les auteurs de violations des droits de l'homme et leur en faire porter la honte.* Si le Conseil de Sécurité ou les États membres renâclent à s'engager davantage, ils peuvent au moins susciter une pression publique sur les coupables. Cela n'a pas encore été réalisé. Afin de conférer la crédibilité requise à son intention, le Conseil de Sécurité devrait s'assurer que l'équipe de surveillance complète du HCDH soit déployée;
- *jeter les bases des poursuites des crimes de guerre.* Le Conseil de Sécurité devrait autoriser de toute urgence une Commission d'enquête, qui serait chargée de faire la lumière sur les accusations de génocide, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité, en ce compris les abus sexuels systématiques des femmes, et de construire ainsi le fondement d'éventuelles poursuites internationales. L'équipe du HCDH pourrait l'aider. L'UA envisage également d'instituer une telle commission. L'initiative du Département d'État américain de répertorier des témoignages de réfugiés offre un socle de départ utile, mais des preuves doivent également être recueillies au Darfour. Des experts devraient notamment y exhumer les corps des principaux cimetières;
- *prononcer des sanctions ciblées contre les officiels du régime et leurs entreprises.* Le Conseil de Sécurité, ou les États individuels eux-mêmes si le Conseil y rechigne, doivent imposer des sanctions ciblées (peines financières ou déplacements) contre les hauts officiels du régime et, surtout, les entreprises qu'ils détiennent et qu'ils contrôlent. Bon nombre de ces entreprises sont enregistrées et actives à l'étranger;
- *alourdir le coût pour le gouvernement.* Le régime dans son ensemble doit supporter les conséquences s'il poursuit la purification ethnique et le refus de l'aide en tant qu'arme de guerre. Le Conseil de Sécurité doit le frapper d'un embargo sur les armes. Les sanctions économiques générales devraient être évitées,

mais des sanctions spécifiques sur les futurs investissements dans l'industrie pétrolière et le commerce des produits énergétiques pourraient jouer un rôle essentiel dans les spéculations du gouvernement.

L'ensemble des sanctions et des mesures connexes doivent être levées ou suspendues lorsque le gouvernement satisfait à des critères appropriés.

D. PROMOTION D'UNE PAIX GLOBALE

Les États-Unis et le Royaume-Uni en particulier, en conjonction avec l'IGAD et, désormais, l'UA, ont à maintes reprises fait le jeu du gouvernement. L'attention étant attirée sur un conflit décrit succinctement, de façon trompeuse, comme une "guerre Nord-Sud", la dynamique plus importante de la périphérie par rapport au centre a été ignorée et des régions telles que le Darfour ont été négligées dans les calculs pour la résolution du conflit, le feu continuant à couver jusqu'à l'explosion. Aujourd'hui encore, les négociations entre le gouvernement et l'APLS sont cloisonnées des négociations entre le gouvernement et l'ALS/le MJE, et aucune négociation n'implique l'ADN, qui comprend des rebelles implantés à l'Est, ou l'opposition politique civile.

Eu égard à cette erreur de calcul diplomatique, ainsi qu'à l'engagement constructif et au réchauffement prématuré des relations avec le régime auxquels elle a conduit dans la quête d'un accord entre le gouvernement et l'APLS, la force de pression internationale a été dilapidée. Elle doit être rétablie rapidement au moyen de mesures telles que celles exposées ci-dessus. La médiation pourra alors s'effectuer depuis une position plus solide et dans une perspective nettement accrue d'aboutir à un accord global.

1. Ingrédients indispensables des pourparlers sur le Darfour

Bien qu'un processus doive se dérouler pour le Darfour en temps opportun et en étroite coordination avec la définition de l'accord entre le gouvernement et l'APLS, il serait improductif pour la communauté internationale de chercher à contraindre l'ALS et le MJE à négocier avec le gouvernement avant que Khartoum n'ait commencé à appliquer le cessez-le-feu d'avril et à prendre à bras-le-corps le problème des Janjawids. Dans l'hypothèse où des progrès pourraient être accomplis sur ces deux tableaux essentiels, il convient toutefois de planifier la manière d'enrayer

deux formes de troubles politiques. En premier lieu, il s'agit de garder à l'esprit les causes sous-jacentes du conflit, à savoir l'absence de participation significative dans les pouvoirs locaux et nationaux, les sentiments de marginalisation politique, sociale et économique, et le sous-développement dont transpercent en filigrane des impressions fondées sur les inégalités structurelles ressenties par de nombreuses autres communautés à travers le pays.

En second lieu, il faut prendre en considération les problèmes qui sont nés de la politique du gouvernement d'utiliser les Janjawids arabes contre les populations civiles des tribus africaines du Darfour, sachant que les Fur, les Zaghawa et les Massalit déplacés adhèrent de plus en plus aux mentalités anti-arabes que le gouvernement a délibérément encouragées en manipulant les dimensions ethniques du conflit. Ces tensions ethniques doivent être désamorçées pour que la stabilité soit restaurée au Darfour. Ce résultat peut être atteint au mieux par une grande conférence sur le Darfour, qui réunisse par exemple des groupes de la société civile et une participation substantielle de femmes, et par les mécanismes traditionnels de gestion des conflits de la région après qu'un accord a été conclu entre les rebelles et le gouvernement dans un forum distinct sur les racines politiques de la guerre.

Plusieurs éléments doivent être rassemblés pour que les discussions politiques soient couronnées de succès. Dans un premier temps, le gouvernement doit commencer à mettre en œuvre ses engagements, en ce qui concerne notamment l'amélioration de la sécurité et la neutralisation des Janjawids. Il doit également admettre la nécessité de partager le pouvoir et les richesses, ainsi que le stipulent les accords provisoires de l'IGAD, en accordant des compétences accrues au Darfour et, à terme, à d'autres régions du Nord.

Lorsqu'un lien sera établi entre le Darfour et les pourparlers de l'IGAD, Khartoum est susceptible de tenter une marche arrière dans certaines promesses qu'il a déjà faites à l'APLS. Ce recul pourrait paralyser les deux processus, laisser abasourdie la communauté internationale et faire gagner du temps au gouvernement pour poursuivre son offensive militaire au Darfour, tout en essayant d'éparpiller les mouvements rebelles et d'appliquer la tactique de "diviser pour régner" dans le Sud. Une solution politique négociée pour le Darfour, en sus des concessions accordées provisoirement à l'APLS, affaiblirait davantage encore la mainmise du parti dirigeant sur le pouvoir. C'est pourquoi le

gouvernement continuera probablement de chercher à résoudre les problèmes du Darfour par le biais d'une conférence purement interne, qu'il peut contrôler. La pression internationale sera indispensable pour persuader le gouvernement que l'unique piste durable pour le Darfour passe par une décentralisation judicieuse et un partage du pouvoir à Khartoum.

Ainsi que cela a été mentionné, les mouvements rebelles doivent clarifier leurs revendications politiques et surmonter les divisions au sein de leurs structures dirigeantes. La réunion du 22 juin 2004 avec l'équipe de médiation de l'UA, à Genève, constituait un premier pas opportun, mais elle ne suffit pas. Les pourparlers sur le Darfour doivent s'organiser pour intégrer dès que possible les principaux hauts décideurs dans les deux camps. Les joutes verbales de bas étage qui se sont déroulées pendant plus d'une année, avant que John Garang et le Vice-président Taha ne rejoignent les négociations de l'IGAD, ne peuvent être tolérées.

La communauté internationale doit offrir un soutien complet, coordonné et public aux efforts de médiation de l'UA. Ni le gouvernement, ni les rebelles ne doivent jouir d'une opportunité de retarder les discussions sous le prétexte de chevauchements entre les forums, de désaccords sur les lieux de rencontre et d'arguments similaires. Les dissensions au sein de la communauté internationale fournissent autant d'excuses à la lenteur. Face à la coordination et à l'unanimité, les parties n'ont d'autre choix que de négocier sérieusement. L'équipe de médiation doit tout d'abord s'assurer d'un soutien aussi important que possible parmi les pays de l'UA, puis les principaux partenaires internationaux du Soudan, à savoir les États-Unis, le Royaume-Uni, l'UE, la Norvège et les pays de l'IGAD, ainsi que, idéalement, la Chine, l'Égypte et d'autres membres de la Ligue Arabe entretenant des liens étroits avec Khartoum.

Enfin, la relation entre l'initiative de l'UA sur le Darfour et le processus de l'IGAD requiert un éclaircissement. L'ambiguïté sèmerait la confusion dans la communauté des donateurs, qui soutiennent le processus de l'IGAD, et offrirait aux parties, et plus spécialement au gouvernement, une trop grande marge de manœuvre. Les équipes de médiation de l'UA et de l'IGAD devraient entrer en contact sans délai et s'efforcer d'instaurer une coopération fructueuse.

2. Relation entre le Darfour et les pourparlers de l'IGAD

Parmi les éléments fondamentaux qui interviendront dans une solution politique négociée au Darfour figureront des dispositions de partage du pouvoir et des richesses au niveau de l'État (autonomie), une représentation au gouvernement national, des dispositions de sécurité, le règlement des questions de terres et d'herbage, une indemnisation et/ou des poursuites pour les crimes commis pendant la guerre et un processus de réconciliation. Les négociations de l'IGAD érigent un nouveau cadre pour le gouvernement national et les institutions nationales, dont le Darfour fait par défaut partie intégrante, et les protocoles signés à titre provisoire entre le gouvernement et l'APLS abordent d'ores et déjà plusieurs de ces aspects.

Les dispositions relatives aux Monts Nuba et au Nil bleu Sud offrent des modèles de fédéralisme d'État qui peuvent s'appliquer au Darfour. Elles reposent sur l'accord plus large entre le gouvernement et l'APLS et énoncent des garanties qui découlent du rôle de l'APLS dans le gouvernement national et la préservation de son armée. Dès lors que les mêmes garanties n'existeront pas pour un accord sur le Darfour, une attention particulière devra être consacrée à répondre aux préoccupations de sécurité que formuleront sans doute l'ALS et le MJE.

Les principaux points pour le Darfour dans ces accords sont les listes spécifiques de pouvoirs attribués exclusivement à l'État et partagés entre l'État et les régions, la tenue d'élections pour le poste de gouverneur et l'assemblée législative nationale après trois ans, le premier faisant l'objet d'une rotation entre les partis à la veille des élections, la subordination au gouverneur des organes de sécurité de l'État, une commission nationale des terres apte à examiner et à remanier la propriété terrienne actuelle, et le règlement des conflits entre les commissions terriennes nationales et régionales par une nouvelle cour constitutionnelle.⁸⁸ Les dispositions spécifiques de partage du pouvoir entre le gouvernement et l'APLS et les modalités de consultation des populations des Monts Nuba et du Nil bleu Sud ne seront pas nécessairement pertinentes pour le Darfour.

Les structures nationales et les processus qu'établit l'accord de partage du pouvoir de l'IGAD exerceraient également une influence sur le Darfour. Au cours des trois années précédant les élections, il est envisagé d'accorder 70% des sièges de chaque assemblée législative d'un État du Nord au Parti du Congrès National (PCN) au pouvoir, 10% à l'APLS et 20% aux autres forces politiques. Cette clef de répartition ne comblerait probablement pas les attentes des rebelles et des autres groupements du Darfour et devrait donc être renégociée.

Les négociations de l'IGAD sur les dispositions de sécurité ont été ajournées à la fin juillet 2004 sans accord, bien que des progrès substantiels aient été engrangés sur de nombreuses questions techniques. Les médiateurs de l'IGAD tentent de réunir à nouveau Garang et Taha afin de régler les aspects subsistants, à savoir le financement de l'APLS et des éléments du Sud des Unités conjointes/intégrées, le déploiement d'Unités conjointes/intégrées dans l'Est du Soudan et le rôle des autres groupes armés dans le Sud. Après la conclusion des dispositions de sécurité, les parties entameraient les discussions sur les modalités de mise en œuvre de l'accord de paix. Cette étape serait la dernière avant la signature d'un accord global, qui marquerait l'ouverture d'une période de six semaines avant la rédaction du cadre juridique et constitutionnel de la constitution nationale provisoire,⁸⁹ et dont on espère qu'il pourra être ratifié d'ici à la fin de l'année. Les donateurs et les pays membres de l'IGAD dans la région doivent toutefois continuer à soutenir les pourparlers de l'IGAD, qui sont presque à bout de souffle. Ce serait une erreur monumentale pour toutes les parties concernées de laisser le processus se désintégrer aujourd'hui.

3. Rapprochement des processus du Darfour et de l'IGAD

La question tactique cruciale a trait à la manière de rapprocher l'un de l'autre les processus de l'IGAD et du Darfour. Deux écoles de pensée se côtoient, qui ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients: poursuivre les deux processus séparément, dans l'espoir qu'une solution pour le Darfour puisse être trouvée plus facilement après la signature d'un accord sous l'égide de l'IGAD; ou essayer de résoudre la crise

⁸⁸ La constitution nationale provisoire doit se fonder sur la constitution actuelle et l'accord de paix de l'IGAD. Les parties peuvent également soumettre d'autres documents.

⁸⁹ Conformément au point 2.12.4.2 de l'accord de partage du pouvoir entre le gouvernement et l'APLS signé le 26 mai 2004 à Naivasha.

du Darfour avant de boucler les négociations de l'IGAD.

Si l'accord sur le Darfour était conclu d'abord, il pourrait être scellé dans la nouvelle constitution nationale et démontrer que les conflits civils du Soudan s'articulaient autour de discordes structurelles et nationales, et non seulement Nord-Sud. De surcroît, la crise du Darfour, jusqu'à sa résolution, compromet un accord de l'IGAD à deux égards fondamentaux: le processus de l'IGAD frôle la réussite autant grâce à la persévérance internationale que grâce au souhait des parties de terminer la guerre. La poursuite de cet engagement international et des pressions exercées sur les deux parties pour qu'elles honorent leurs promesses, de même que le maintien des dons pour la reconstruction du pays, revêtiront une importance primordiale pour la mise en œuvre d'un accord quel qu'il soit. Cette assistance ne pourra être apportée, à tout le moins à Khartoum, aussi longtemps que le Darfour reste à feu et à sang. De façon symptomatique, la conférence de motivation de donateurs qui devait se tenir à Oslo après la signature d'un accord de paix final sous les auspices de l'IGAD a été suspendue jusqu'à ce que la situation s'améliore au Darfour.⁹⁰ À plus brève échéance, le risque que la guerre au Darfour ne se propage dans d'autres régions du pays et n'attise à nouveau les combats dans le Sud, en particulier dans les Monts Nuba et le Nil bleu Sud, est extrêmement présent. Il est particulièrement inquiétant que, d'après des sources non confirmées, le gouvernement redéploie en ce moment les milices Janjawids du Darfour dans le Nil bleu Sud.⁹¹

Le désavantage majeur d'une approche accordant la priorité au Darfour tient à ce que le reste du pays se trouverait dépourvu de voix politique, tandis qu'un signal univoque serait adressé aux Beja à l'Est, aux Nubiens au Nord et à d'autres communautés non émancipées à la périphérie selon lequel la révolte armée est l'unique technique efficace au Soudan pour gagner des droits et des libertés. Une tendance déjà dérangeante serait en outre consolidée: la négociation d'accords décousus pour chaque conflit régional ou ethnique au lieu de la recherche de solutions nationales à des problèmes qui, par nature, sont largement nationaux. Afin d'y remédier, toutes les parties prenantes aux accords de l'IGAD et sur le Darfour devraient au moins prendre des engagements clairs pour qu'une forme de dialogue national soit

ouverte afin de permettre à d'autres régions et à d'autres groupes d'opposition, en ce compris ceux de l'ADN, de négocier leurs positions et leurs droits dans le Soudan d'après la guerre.

Les partisans de la conclusion d'un accord distinct de l'IGAD en premier lieu affirment que l'APLS, amie des insurgés du Darfour, pourrait ensuite rejoindre le gouvernement national et devenir le catalyseur de nouvelles politiques à Khartoum, qui créeraient une dynamique pour une solution au Darfour. Ainsi que cela a déjà été noté, l'ALS et le MJE pourraient être séduits par ce raisonnement en ce qu'il les dispenserait de la nécessité d'élaborer rapidement des positions politiques communes détaillées. Un certain soutien peut également être observé au sein de la communauté internationale. Un observateur occidental a confié à ICG: "Nous ambitionnons de mettre fin à 21 années de combats dans le Sud et cet objectif ne peut être sous-estimé. Le risque si l'on inclut le Darfour est trop aigu".⁹²

Les optimistes sont d'avis que deux éléments importants dans l'accord prévu de l'IGAD contribueraient à solidifier la paix dans le Sud et à la protéger d'une contamination par une crise non résolue au Darfour. D'abord, la présence d'une mission de surveillance de l'ONU, dont les spécificités restent à déterminer, pourrait transformer en un tournemain la dynamique sur le terrain. Ensuite, le retrait de la masse des troupes gouvernementales dans le Sud atténuerait le risque d'un nouvel embrasement, même si le calendrier de ce retrait s'étend sur deux ans et demi.

Cette approche s'accompagne toutefois de risques aigus. Ainsi que cela a été remarqué, rien ne garantit qu'un accord signé sous l'égide de l'IGAD pourrait être fonctionnel en l'absence d'un engagement international fort, qui ne se manifesterait probablement pas tant qu'une attention aussi vive est concentrée sur le Darfour. Il n'est guère probable non plus que l'entrée de l'APLS au gouvernement national s'effectue rapidement et sans accroc. Nul ne sait si John Garang, fut-il dans le fauteuil de Premier Vice-président, pourrait repérer et, a fortiori, maîtriser les éléments des secteurs militaires et de la sécurité du régime qui dictent actuellement les politiques de Khartoum.

Aucun consensus ne se dégage sur le chemin à suivre. Un haut diplomate africain a confié à ICG ses craintes qu'il soit encore prématuré d'associer le processus du

⁹⁰ Entretien d'ICG, 23 juillet 2004.

⁹¹ Cf. Paul Basken "Sudan monitors investigate militia in former war zone", Bloomberg, 16 août 2004.

⁹² Entretien d'ICG, 22 juillet 2004.

Darfour à celui de l'IGAD. Leur liaison "offrirait à trop de personnes des prétextes pour entraver ou anéantir les deux procédures de négociations. Le lien doit être noué à terme, mais pas encore à ce jour".⁹³

La meilleure stratégie, bien qu'elle soit assortie d'une dose d'incertitude, consiste aux yeux d'ICG à ce que la communauté internationale poursuive ses pressions sur le gouvernement et l'APLS pour aboutir à bref délai à un accord final de l'IGAD, tout en soutenant simultanément le processus de l'UA pour le Darfour et en essayant de mettre le gouvernement face à ses engagements en termes d'aide humanitaire et de sécurité. Elle devrait en outre exhorter Garang et Taha à s'impliquer directement dans le processus du Darfour dès qu'ils auront défini les dispositions de sécurité pour l'accord de l'IGAD, sans attendre qu'un accord global soit signé. Cette formule renferme malgré les risques le plus grand potentiel pour mener les négociations de l'IGAD à leur terme et assurer en même temps une résolution opportune de la crise du Darfour.

De nombreux avantages immédiats pourraient être récoltés. Premièrement, Garang et Taha constitueraient un lien direct entre les deux processus et instilleraient dans les négociations sur le Darfour une dimension et un poids nationaux importants qui feraient défaut autrement. Ils comprennent parfaitement l'architecture que présenterait le nouveau système national après la signature d'un accord de paix de l'IGAD et la place à laquelle le Darfour (et d'autres régions) s'intégrerait au mieux dans les rouages fédéraux nationaux. Ils peuvent exposer aux parties les avantages et les inconvénients des modèles des Monts Nuba et du Nil bleu Sud.

Deuxièmement, Garang a soutenu l'ALS militairement dans ses phases initiales et a maintenu un soutien sur le plan politique. Sa présence donnerait au processus de l'UA la crédibilité qui manquait pour les insurgés dans les cycles précédents des négociations. Taha est le personnage pivot qui a démontré sa capacité à forger des compromis rigoureux pour Khartoum. "Nous devons réussir au Darfour pour que l'IGAD ait une chance", a déclaré un diplomate régional, "et l'unique moyen pour le gouvernement de clôturer le cas du Darfour est d'impliquer directement Taha".⁹⁴

L'APLS se méfie encore et toujours d'une entrée dans les discussions sur le Darfour avant qu'un accord de l'IGAD ne soit finalisé car elle redoute que le

gouvernement ne mette à profit le nouveau processus pour soumettre à nouveau à l'examen les accords de l'IGAD qui, selon de nombreux acteurs à Khartoum, ont consenti à de trop grandes concessions.⁹⁵ Cette préoccupation est légitime, mais comme le montrent les modalités de partage du pouvoir pour les États du Nord, certains aspects de l'accord de l'IGAD devront effectivement être remodelés pour tenir compte des paramètres du Darfour. L'APLS exigera des garanties de la part de l'UA afin que les particularités des négociations sur le Darfour ne permettent pas de détricoter sensiblement les protocoles de l'IGAD. À cette fin, il faudrait peut-être identifier les passages spécifiques de l'accord de l'IGAD qui devraient être remaniés pour le Darfour, et limiter ensuite les discussions à ces sections.

⁹³ Entretien d'ICG à Addis-Abeba, 17 juillet 2004.

⁹⁴ Entretien d'ICG.

⁹⁵ Entretiens d'ICG, juillet et août 2004.

VI. CONCLUSION

Dans un monde plus parfait, le Conseil de Sécurité, les donateurs et les organismes humanitaires auraient réagi de concert nettement plus tôt et plus fermement face aux événements du Darfour. À cause de l'attention portée à d'autres thèmes, ainsi que de spéculations erronées selon lesquelles une intervention pourrait mettre en péril l'accord de paix qui semblait presque à portée de main entre le gouvernement de Khartoum et son ennemi de longue date, l'APLS, l'histoire a emprunté un autre cours. De graves dommages sont donc à déplorer, irrémédiables pour les dizaines de milliers de personnes qui ont déjà péri. L'ampleur finale de la catastrophe dépend de décisions qui doivent être arrêtées rapidement. Le bilan se chiffrera-t-il en centaines de milliers de morts? Le prix politique se montera-t-il à de nombreuses années supplémentaires de guerre civile? Atteindra-t-il l'éclatement du Soudan et la propagation de l'instabilité dans une région immense?

Les actions décisives doivent commencer par l'examen par le Conseil de Sécurité des résultats de sa résolution du 30 juillet 2004, à la fin du mois. Le tableau des performances, sachant que le Conseil a accordé un mois à Khartoum pour neutraliser les milices Janjawids, soit la mesure essentielle pour permettre un nouvel élan dans les efforts humanitaires et diplomatiques, demeure à ce jour désespérément maigre.

Khartoum a toujours été et reste l'acteur de premier plan au Darfour. Avec réalisme, aucun acteur extérieur ne peut résoudre les problèmes de cette région à défaut de sa coopération. Il assume toutefois également une responsabilité considérable dans la tragédie, notamment par sa réaction militaire grossièrement démesurée face à la rébellion. Il serait dangereusement naïf de se fier à l'heure actuelle à ses promesses maintes fois bafouées et à sa bonne foi pour rétablir l'ordre. Le gouvernement soudanais est suffisamment rusé pour brader une rhétorique conçue pour les médias occidentaux, et reconnaître et offrir ses tromperies. Il est toutefois aussi suffisamment réaliste, ainsi qu'il en a témoigné par le passé, pour apprécier ses propres intérêts sur un mode intransigeant et adopter des politiques plus constructives lorsqu'il est confronté à une action internationale déterminée.

La tâche consiste à montrer à Khartoum un tel front international soudé, de façon rapide et crédible. Le meilleur vecteur disponible est l'Union Africaine, qui a besoin d'une réussite au Darfour pour prouver que ses nouvelles structures peuvent peu à peu apporter une différence réelle sur le continent, et qui peut d'ores et déjà se targuer de débuts prometteurs dans l'élaboration et la supervision d'un cessez-le-feu défailant, l'analyse de perspectives encore minces de négociations sur un règlement politique, et la tentative de mettre sur pied une force de maintien de la paix ayant un mandat de protection des civils. Le Conseil de Sécurité doit l'autoriser à réaliser ce dernier exercice. Les États-Unis et d'autres acteurs doivent fournir un soutien financier et logistique afin que cette force puisse se déployer promptement au Darfour, constituée d'au moins 3000 hommes, et de préférence beaucoup plus pour une zone géographique d'une telle superficie.

La diplomatie doit jouer afin de persuader le gouvernement soudanais d'accepter une force de ce type et de coopérer, mais le Conseil de Sécurité devrait ajouter un élément de discipline approprié en lui imposant un embargo sur les armes et en prononçant des sanctions ciblées contre certains officiels majeurs responsables de la politique au Darfour et les intérêts dans les affaires du parti au pouvoir. La communauté internationale doit souligner sa détermination en procédant de toute urgence à une planification en cas de nécessité afin de renforcer la mission de l'UA si elle se trouve dans un milieu hostile au Darfour. Enfin, il faut réactiver le front politique, en poussant le gouvernement et l'APLS à conclure un accord de paix global d'ici à la fin 2004, tout en appuyant fermement l'UA en ce qu'elle tente d'abriter sous son aile des négociations sur les questions politiques qui sont au cœur de la rébellion du Darfour.

L'on pourrait à terme se remémorer le Darfour comme un épisode sombre de l'histoire, dont la gravité rivalise avec le génocide du Rwanda commis une décennie plus tôt, et la crise qui a anéanti les possibilités de paix au Soudan et dans la région. À moins que l'on assiste à une démonstration absolument inédite de la manière dont une organisation régionale efficace, avec le concours d'une communauté internationale sensible, peut apporter la paix et la sécurité à des peuples réclamant une protection. L'issue la plus probable sera connue dans les prochaines semaines.

Nairobi/Bruxelles, le 23 août 2004

ANNEXE A

CARTE DU SOUDAN



ANNEXE B

GLOSSAIRE DES ACRONYMES

-
- UA** Union Africaine. L'Union Africaine est l'organisation régionale des États africains. Actuellement présidée par le Nigeria, elle a été fondée en 2002 sur les cendres de la défunte Organisation de l'Unité Africaine (OUA), l'ancien organisme régional du continent. L'UA a pris les commandes dans la supervision de l'Accord de cessez-le-feu entre le gouvernement soudanais et les rebelles du MJE et de l'ALS signé le 8 avril 2004 à N'Djamena, au Tchad. Elle fait fonction de médiateur conjoint, aux côtés du Tchad, dans les négociations politiques sur le Darfour. Le prochain cycle de pourparlers sous l'égide de l'UA doit s'ouvrir le 23 août 2004 à Abuja, au Nigeria.
- CCLF** Commission de cessez-le-feu. L'Accord de cessez-le-feu du 8 avril 2004 appelait à la création d'une CCLF, qui se compose en majorité d'observateurs de l'UA, mais inclut également des représentants du gouvernement soudanais, de l'ALS, du MJE, du Tchad (qui appartient aussi à l'UA), des États-Unis et de l'UE. Une force de protection de 308 soldats rwandais et nigériens est en cours de déploiement au Darfour afin de protéger les observateurs de la CCLF. La Commission est opérationnelle sur cinq sites au Darfour et un site à proximité de la frontière tchadienne. Elle est placée sous la tutelle d'une instance supérieure, la Commission mixte (CM), également conçue dans l'Accord de cessez-le-feu du 8 avril et basée à ce jour à N'Djamena.
- IGAD** Autorité intergouvernementale pour le développement. L'IGAD est l'organisme régional de la Corne de l'Afrique, qui comprend le Kenya, l'Ouganda, l'Éthiopie, l'Érythrée, le Soudan, Djibouti et la Somalie. Elle préside depuis 1994 aux pourparlers de paix entre le gouvernement soudanais et l'APLS. La phase actuelle, entamée en juin 2002, est proche de la conclusion d'un accord de paix global. Les parties ont signé à ce jour des protocoles sur le partage du pouvoir, le partage des richesses, les dispositions de sécurité, les régions d'Abyei, des Monts Nuba et du Nil bleu Sud, ainsi que le protocole de Machakos.
- MJE** Mouvement pour la Justice et l'Égalité. Le plus petit des deux groupes rebelles au Darfour, il est apparu peu après l'éclatement de la rébellion. Les sphères dirigeantes du MJE entretiendraient prétendument des relations avec l'islamiste incarcéré Hassan al-Turabi. Le Mouvement négocie conjointement avec l'ALS dans les discussions sur le cessez-le-feu et la paix.
- ADN** Alliance Démocratique Nationale. L'ADN, établie à Asmara, est l'instance qui chapeaute les mouvements des partis d'opposition au Soudan. Elle recense parmi ses membres l'APLS et l'ALS, ainsi que la plupart des groupes d'opposition du Nord, mais pas le MJE.
- HCDH** Haut Commissariat aux Droits de l'homme des Nations Unies. Le HCDH devrait dépêcher prochainement au moins huit observateurs des droits de l'homme au Darfour afin d'exercer une supervision indépendante de la situation des droits de l'homme sur le terrain.
- CPS** Conseil pour la Paix et la Sécurité. Le CPS est l'organe de l'UA chargé de la supervision de la Commission de cessez-le-feu pour le Darfour. Dénombrant quinze membres et présidé en ce moment par l'Afrique du Sud, le CPS a publié le 27 juillet 2004 un communiqué appelant à entamer les planifications pour une grande force de maintien de la paix qui serait déployée au Darfour, avec un mandat incluant la protection des civils et le désarmement des Janjawids.
- ALS** Armée (Mouvement) de libération du Soudan. Le plus grand des deux groupes rebelles au Darfour, l'ALS a fait son apparition en février 2003 sous le nom de Front de libération du Darfour. Elle a été rebaptisée ALS le mois suivant. Elle puise principalement ses forces parmi les tribus Fur, Zaghawa et Massalit, mais également parmi quelques tribus africaines plus petites et un échantillon de tribus arabes au Darfour.
- APLS** Armée (Mouvement) Populaire de Libération du Soudan. L'APLS, le principal groupe rebelle du pays, livre depuis 1983 une guerre civile contre le gouvernement, principalement dans le Sud. Elle participe à des pourparlers de paix avec le gouvernement sous l'égide de l'IGAD.