

BEYOND THE PLEDGE:

L'engagement international
après l'Accord de paix global au Soudan

Publié le 1er juillet 2011



Des femmes et des enfants transportent leurs biens sur leurs têtes alors qu'ils fuient la ville d'Abeyi

Credit: Tim Freccia/Enough

Résumé analytique

Le 9 juillet 2011, le Sud-Soudan proclamera son indépendance, devenant le plus jeune État au monde et inaugurant une ère nouvelle pour le Nord-Soudan. Il s'agira d'un moment historique pour le Soudan et la région qui l'entoure, et il conviendrait de saisir cette opportunité capitale pour promouvoir la paix et la stabilité sur un territoire confronté à une situation explosive.

Pourtant, il semble que ce moment historique sera marqué par la violence. Alors que les dirigeants du Nord et du Sud manœuvrent afin de renforcer leurs positions avant que le Soudan ne se divise en deux, le regain de violence et d'agitation est extrêmement inquiétant. Depuis la signature de l'Accord de paix global (CPA) entre le Nord et le Sud-Soudan en janvier 2005, le Soudan n'a jamais été aussi proche de la guerre. Sans un engagement renforcé et de haut niveau de la communauté internationale, assorti de mesures sévères, notamment l'augmentation de sanctions ciblées, les perspectives de stabilité et de sécurité dans le Nord et le Sud-Soudan semblent ténues.

Le Nord et le Sud-Soudan sont au bord de la guerre totale à la suite de la récente agression militaire menée à Abyei et dans le Sud-Kordofan. A seulement une semaine avant que les dispositions du CPA n'expirent, les négociations qui ont cours entre les deux camps se révèlent chaque jour plus précaires, et un grand nombre de questions parmi les plus difficiles, telles que la délimitation des frontières et les dispositions relatives à la sécurité, ne sont toujours pas résolues. S'ajoute à cela l'instabilité croissante qui règne sur les territoires du Nord et du Sud-Soudan : le conflit entre l'armée du Sud-Soudan et les groupes rebelles dissidents se poursuit, et les bombardements aériens, les déplacements massifs de civils ainsi que les restrictions humanitaires au Darfour se sont intensifiés.

La vie des civils pris entre deux feux devient de plus en plus intenable. Entre le mois de janvier et la mi-mai 2011, plus de 117 000 personnes ont été déplacées et près de 1 400 ont été tuées rien qu'au Sud-Soudan, soit un bilan plus lourd que pour toute l'année 2010.¹ En mai et juin 2011, 113 000 autres personnes ont fui le conflit à Abyei, dans la foulée de l'invasion militaire et des bombardements aériens infligés par les forces de Khartoum.² Les combats qui ont éclaté dans le Sud-Kordofan en juin ont provoqué le déplacement de 61 000 personnes et en ont affecté jusqu'à 1,4 million d'autres.³ Au Darfour, près de 70 000 Darfouriens ont été déplacés entre décembre 2010 et 1^{er} mars 2011,⁴ et les populations civiles ont subi au moins 80 frappes aériennes gouvernementales de janvier à avril 2011.⁵ Sur l'ensemble du territoire soudanais, 4,27 millions de personnes sont encore déplacées.⁶

Afin de s'attaquer à une situation qui ne cesse de se dégrader, la communauté internationale doit réévaluer ses relations tant avec le Nord qu'avec le Sud-Soudan. À l'approche du référendum, les principaux acteurs internationaux avaient eu tendance à être davantage en prise avec le Nord, s'employant à mettre en avant des mesures incitatives et à instaurer la confiance. En ce qui concerne le Sud, la communauté internationale s'était montrée réticente à critiquer le gouvernement encore novice, de peur de mettre en péril sa transition vers l'indépendance. À la suite des violations flagrantes de l'accord de paix par le Nord, et concernant les violations des droits humains par le Sud, il est impératif de redresser la situation.

Une cessation des hostilités actuelles entre le Gouvernement Soudanais et la branche Nord de l'Armée populaire de libération du Soudan (SPLM) soit être négociée en priorité, sous l'égide de la communauté internationale. L'heure est venue d'envoyer un message clair et fort, faisant comprendre que le Nord et le Sud-Soudan doivent mettre fin au cycle de violence et s'accorder sur un mécanisme permettant, après le 9 juillet, d'honorer les obligations qui leur incombent aux termes de l'Accord de paix global (CPA) de 2005 et au regard du droit international, notamment des cessez-le-feu immédiats dans les zones de conflit actuelles et une zone démilitarisée le long de la frontière. Pour appuyer ce message, il faudrait brandir la menace crédible de répercussions conséquentes en cas de non-respect desdites obligations.

Face à la situation de plus en plus explosive qui règne sur l'ensemble du territoire soudanais, une mission de maintien de la paix de l'ONU disposant de ressources suffisantes, avec un mandat solide et à sa tête un leadership fort ayant la volonté politique de mener à bien sa tâche, est une nécessité. Confronté à l'opposition du Nord-Soudan et, dans une moindre mesure, à celle du Sud-Soudan, le risque existe de voir le Conseil de sécurité de l'ONU accepter un mandat plus faible. Aucun compromis ne doit être envisagé. Outre une présence au Sud-Soudan, une force de maintien de la paix doit être maintenue dans le Nord ainsi que dans les zones frontalières instables, particulièrement dans les régions d'Abyei, du Nil Bleu et du Sud-Kordofan. Par ailleurs, la nouvelle mission de l'ONU doit adopter une approche plus ferme en ce qui concerne la mise en œuvre de son mandat afin d'être en mesure d'accéder sans entraves aux zones sensibles et de pouvoir assurer la protection des civils qui sont menacés par la violence. Cette approche s'avérera également cruciale pour garantir la sécurité des acteurs humanitaires et du développement.

La négociation d'une issue à la crise frontalière actuelle constitue la tâche la plus urgente, mais elle doit être associée à une reprise des relations avec le Nord et le Sud-Soudan sur le long terme. Outre l'agression perpétrée par le Nord-Soudan lors du récent conflit le long de la frontière, les exactions persistantes commises par le régime contre ses propres citoyens sont un autre problème auquel il faut s'attaquer. Des millions de personnes restent marginalisées par le gouvernement, en particulier dans les périphéries du Soudan. La gouvernance de l'État continue à s'appuyer sur la répression, la violence et l'intolérance, les défenseurs des droits humains et les opposants politiques étant constamment pris pour cible par le régime. Au Darfour, les droits civils et politiques demeurent fortement limités. Les espoirs de réel processus de paix s'évanouissent à mesure que s'intensifient les attaques armées menées par le gouvernement contre les groupes rebelles, conjuguées aux restrictions qui frappent l'accès humanitaire. En l'absence d'amélioration, la communauté internationale doit recourir à tous les moyens de pression dont elle dispose, notamment des sanctions ciblées accrues, ainsi que la suspension des mesures d'incitation telles que l'allègement de la dette et, dans le cas des États-Unis, la normalisation des relations diplomatiques. La communauté internationale doit regarder le Nord-Soudan sous le même angle que les soulèvements arabes et, face à la répression au Soudan, elle doit se montrer prête à utiliser les mesures ciblées qu'elle a utilisées ailleurs.

La création d'une nouvelle République du Sud-Soudan constituera un succès historique, mais l'avenir du nouvel État sera mis en péril s'il se révèle incapable de protéger sa population contre la violence persistante, de gouverner de façon responsable, d'autoriser le pluralisme démocratique, et de s'attaquer à la pauvreté. Alors qu'il fait ses premiers pas en tant qu'État, le Sud-Soudan aura besoin d'un énorme soutien international. La communauté internationale devrait se prévaloir de cet effet de leviers pour instaurer un partenariat franc et responsable avec le Sud-Soudan et insister pour que les dirigeants évitent d'ériger la répression politique et la violence systématique en instruments de leur politique d'État. Les amis de longue date du Sud-Soudan devraient également user de leur influence pour négocier des initiatives relatives à la bonne gouvernance, ainsi que des mesures visant à juguler la corruption et à renforcer la transparence dans les industries du secteur pétrolier et autres industries extractives. Pour toutes ces raisons, le Sud-Soudan aura besoin de partenaires internationaux disposés non seulement à prodiguer une assistance, mais aussi, s'il y a lieu, à émettre des critiques et à exercer des pressions tenaces. Si besoin est, la communauté internationale ne devrait pas craindre de recourir à tous les instruments diplomatiques pour encourager le gouvernement sud-soudanais à s'engager sur la voie d'un État viable.

Une réforme des mécanismes d'assistance des bailleurs de fonds internationaux s'avère également capitale. Les priorités en matière de développement et d'aide humanitaire devraient bénéficier d'un meilleur soutien des deux côtés de la frontière et contribuer à ce que tous les Soudanais puissent toucher les dividendes d'une paix véritable.

Au cours des dix dernières années, le soutien international a joué un rôle crucial dans la promotion de la paix au Soudan. Plus particulièrement, l'appui de la communauté internationale au CPA entre le Nord et le Sud-Soudan a permis de protéger un nombre incalculable de civils. Un solide engagement international en amont de la sécession et par la suite sera capital pour protéger les acquis fragiles des six années du CPA, ainsi que pour assurer la viabilité du Nord et du Sud-Soudan en tant qu'États fonctionnels et indépendants. En ce moment crucial, la communauté internationale doit démontrer que son engagement à l'égard du Nord et du Sud-Soudan et en faveur demeurera intact bien au-delà du CPA.



RECOMMANDATIONS

1. En réponse à la crise frontalière actuelle entre le Nord et le Sud-Soudan, nous recommandons vivement aux garants du CPA et aux amis internationaux du Soudan de :

- Contribuer à négocier une solution rapide au conflit dans le Sud-Kordofan et dans la région d'Abyei :
 - En exigeant un cessez-le-feu immédiat dans le Sud-Kordofan ; le retrait de l'armée nord-soudanaise d'Abyei ; et un environnement sûr dans lequel les habitants déplacés peuvent rentrer chez eux ;
 - En imposant une zone démilitarisée le long de la frontière nord-sud qui est le théâtre d'une dangereuse instabilité ;
 - En prolongeant la période de transition dans les régions du Nil Bleu et du Sud-Kordofan afin de permettre la pleine mise en œuvre de consultations populaires crédibles et ouvertes à tous.
 - En faisant pression pour que soit ouverte une enquête internationale indépendante sur les crimes de guerre qui auraient été commis par le Nord-Soudan à Abyei et dans le Sud-Kordofan, entre autres des attaques contre des infrastructures de l'ONU. Il s'agirait notamment d'établir le rôle joué par Ahmed Haroun, sous le coup d'une inculpation de la CPI, et de redoubler d'efforts pour assurer son arrestation et sa traduction en justice ;
 - En appelant le gouvernement du Sud-Soudan à identifier et à poursuivre les responsables de l'attaque lancée contre l'ONU à Abyei le 19 mai dernier ;
 - En faisant pression pour un retour aux principes du Protocole d'Abyei et à la décision de la Cour permanente d'arbitrage relative à la délimitation de la région d'Abyei ;
- Renforcer les pressions exercées tant sur le Nord que sur le Sud-Soudan en réponse à toute poursuite des actes d'agression militaire et au non-respect du droit international et des obligations prévues aux termes du CPA, notamment :
 - En intensifiant les sanctions ciblées de l'Union Européenne et autres acteurs, y compris les interdictions de voyager et le gel des avoirs envers les acteurs les plus responsables de la violence.
 - En suspendant l'allègement de la dette ;
 - En suspendant la normalisation des relations diplomatiques des États-Unis (avec le Nord-Soudan) ;
 - En suspendant les avantages qu'offrent des relations diplomatiques pleines et entières (avec le Sud-Soudan).
- Mandater et déployer une opération de maintien de la paix qui succédera à la Mission des Nations Unies au Soudan (MINUS) et aura pour priorité absolue la protection des civils. La mise en œuvre de ce mandat requerra que la mission dispose du soutien politique et des ressources nécessaires pour exercer une surveillance, pour répondre vigoureusement aux menaces pesant sur les civils et pour leur assurer une protection. Elle exigera également une présence continue de l'ONU dans le Nord et dans les zones frontalières, à tout le moins dans les régions d'Abyei, du Sud-Kordofan et du Nil Bleu.

2. Nous recommandons vivement à la communauté internationale de poursuivre son engagement au-delà du 9 juillet, notamment :

- En appuyant activement le maintien en place et le renforcement des mécanismes suivants pour rester en prise avec le Nord et le Sud-Soudan :
 - La Troïka (États-Unis, Royaume-Uni et Norvège) ;
 - Le Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine (AUHIP) au-delà de l'expiration de son mandat en octobre 2011 (avec le soutien du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine) ;
 - L'équipe conjointe Union africaine-ONU d'appui à la médiation à Doha (y compris un soutien à un nouveau médiateur investi de pouvoirs) ;
 - Les bureaux des envoyés spéciaux au Soudan, en particulier ceux des États-Unis et de l'Union européenne.

- En mettant en place et en appuyant un mécanisme post-référendum chargé de surveiller et d'apporter son soutien à l'adhésion du Nord et du Sud-Soudan aux dispositions prévues après le référendum.
- En intensifiant les pressions exercées sur le Nord-Soudan, notamment en insistant sur :
 - La fin des violations des droits humains perpétrées contre les défenseurs des droits humains et les journalistes, et la protection du droit à la liberté d'expression ;
 - Un réel dialogue consultatif avec les groupes de l'opposition et la société civile, entre autres un processus de révision de la constitution ouvert à tous, qui protège le pluralisme et la diversité ;
 - Une réforme des services de sécurité nationaux, notamment des mécanismes de supervision chargés de garantir une plus grande indépendance de l'appareil judiciaire et de protéger contre les violations du droit à des procédures équitables ;
 - Une réforme législative visant à garantir que le Nord honore ses obligations légales régionales et internationales, telles que celles énoncées dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).
- Soutenir les efforts visant une paix globale au Darfour, notamment :
 - En exigeant la fin des bombardements aériens, des attaques menées contre les civils et de l'état d'urgence au Darfour ;
 - En demandant d'une part à la MINUAD d'exiger un accès à toutes les zones où les civils ont besoin de protection, et d'autre part aux agences de l'ONU et à la MINUAD de publier régulièrement des informations circonstanciées sur la situation humanitaire et des droits humains ;
 - En insistant pour que l'aide humanitaire puisse accéder sans entraves à tout le territoire du Darfour, et pour qu'il n'y ait pas de retours et réinstallations des populations déplacées avant que les conditions sur le terrain ne le permettent et que les causes profondes du conflit n'aient été traitées ;
 - En veillant à ce qu'un accord de paix véritablement inclusif soit conclu, sans faire pression sur aucune des parties prenantes par le biais d'un retour prématuré à des négociations au Soudan.
- Instaurer un partenariat franc avec le Sud-Soudan comprenant les points suivants :
 - Pousser le gouvernement du Sud-Soudan à honorer l'obligation qui lui incombe de respecter les droits humains et les libertés fondamentales de son peuple, notamment en se conformant aux engagements pris en matière de concertation politique et de pluralisme, et en établissant de solides protections pour les médias et pour le droit à la liberté d'expression ;
 - Aider le gouvernement du Sud-Soudan à mettre en place une nouvelle stratégie qui vise à gérer la question des groupes politiques et groupes rebelles armés marginalisés, et qui se fonde sur la réconciliation et la médiation plutôt que sur l'approche militaire ;
 - Appuyer les efforts vigoureux déployés pour s'attaquer à la corruption au sein des institutions gouvernementales, et promouvoir la bonne gouvernance et la transparence dans les industries extractives, notamment dans le secteur de la production pétrolière ;
 - Redoubler d'efforts pour appuyer la réforme de l'Armée de libération du peuple soudanais (SPLA) ainsi que les programmes durables de démobilisation, de désarmement et de réintégration (DDR) ;
 - Soutenir et coordonner les efforts visant à protéger les civils contre la menace posée par l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) ;
 - Réformer les mécanismes bailleurs de fonds afin de s'assurer que l'assistance humanitaire soit fournie à temps, aux groupes cibles et là où elle est réellement nécessaire

NOTES

- 1 Communiqué de presse d'Oxfam, 24 mai 2011, « South Sudan facing most violent year since end of civil war », <http://www.oxfam.org.uk/applications/blogs/pressoffice/2011/05/24/south-sudan-facing-most-violent-year-since-end-of-civil-war/>.
- 2 Rapport de situation n° 13 de l'OCHA sur la région d'Abyei, <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA%20Situation%20Report%20%2313%20on%20Abyei%20Crisis%2016%20June%202011.pdf>.
- 3 OCHA South Kordofan Humanitarian Snapshot, 17 juin 2011, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/SS-2010-SDN_0617.pdf
- 4 OCHA Sudan Humanitarian Update 1st Quarter, <http://www.unsudanig.org/docs/OCHA%20Sudan%20Humanitarian%20Update%20Q1%202011.pdf>
- 5 Selon des informations rendues publiques, notamment : MINUAD, « Air strikes near Kuma, North Darfur », 18 mai 2011, <http://unamid.unmissions.org/Default.aspx?tabid=900&ctl=Details&mid=1073&ItemID=13641> ; « They Bombed Everything that Moved », <http://www.sudanbombing.org/>
- 6 Appel global 2011 du HCR, <http://www.unhcr.fr/ga11/index.html#/africa>.



Ce rapport est publié le 1er juillet 2011 par

Aegis Trust

African Centre for Justice and Peace Studies

African Peace Forum

African Research and Resource Forum

Agency for Independent Media

Al-Khatim Adlan Center for Enlightenment and Human Development

Centre mondial pour la responsabilité de protéger

Coalition Arabe pour le Darfour

Community Empowerment and Progress Organisation (Sudan)

Consortium Darfour

Darfur Relief and Documentation Centre

ENOUGH

Fédération Internationale des ligues des Droits de l'Homme (FIDH)

Genocide Intervention Network / Save Darfur

Global Witness

ICCO

Institut du Caire pour les Etudes des Droits de l'Homme

International Refugee Rights Initiative

Kenya Human Rights Commission

Sudan Democracy First Group

Sudanese Network for Democratic Elections

Waging Peace