

UNIDIR
Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement
Genève

Collaboration internationale et construction de la paix en Afrique de l'Ouest : l'exemple du Mali

par

Robin-Edward Poulton, Ibrahim ag Youssouf et
Jacqueline Seck



NATIONS UNIES
New York et Genève, 1999

NOTE

Les appellations employées dans la présente publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

*
* *

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

UNIDIR/99/4

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

UNIDIR

Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement

L'UNIDIR est une institution autonome dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. L'Institut a été créé en 1980 par l'Assemblée générale aux fins d'effectuer des recherches indépendantes sur le désarmement et sur les questions connexes, en particulier les questions de sécurité internationale.

Les travaux de l'Institut ont pour objet:

1. De fournir à la communauté internationale des données plus diversifiées et plus complètes sur les problèmes relatifs à la sécurité internationale, à la course aux armements, et au désarmement dans tous les domaines, en particulier dans le domaine nucléaire, afin de faciliter les progrès, par la voie de négociations, vers une sécurité accrue pour tous les Etats et vers le développement économique et social de tous les peuples ;
2. De permettre à tous les Etats de participer en connaissance de cause aux efforts de désarmement ;
3. De faciliter les négociations en cours sur le désarmement et les efforts suivis qui sont déployés en vue d'assurer une plus grande sécurité internationale à un niveau progressivement inférieur d'armements, notamment d'armements nucléaires, par des études et des analyses objectives et concrètes;
4. D'entreprendre, dans le domaine du désarmement, des recherches plus approfondies, davantage axées sur l'avenir et à plus long terme, qui aident à mieux comprendre les problèmes qui se posent et d'encourager des initiatives nouvelles pour de nouvelles négociations.

L'UNIDIR ne prend pas position sur les vues et conclusions ici exprimées, qui sont propres à leurs auteurs. Néanmoins, l'UNIDIR décide qu'un tel travail mérite publication et le recommande à l'attention de ses destinataires.

UNIDIR

Palais des Nations

CH-1211 Geneva 10

Tel. (41.22) 917.42.93/917.17.93

Fax (41.22) 917.01.76

plewis@unog.ch or ccarle@unog.ch

<http://unog.ch/unidir>

Table des matières

	<i>Pages</i>
Préface	vii
1. Les Nations Unies comme partenaire du Gouvernement du Mali	2
2. Les interventions des Nations Unies et le problème de la souveraineté	3
3. La coordination des actions de l'ONU et de la société civile sur le terrain	8
4. Relancer l'économie sociale au Nord Mali	11
5. Un partenariat entre le PNUD et le Secrétariat politique	17
6. La sécurité comme préalable au développement : le concept de "sécurité d'abord"	19
7. L'intégration régionale et la gestion commune des frontières	21
8. Un moratoire sur le commerce des armes légères, nouvelle donne pour un espace démocratique partagé	23
9. Renforcer la démocratie par l'éducation et les médias pour une culture de la paix	27
10. La création d'un partenariat au développement	

entre les bailleurs de fonds et la société civile 34

Annexe 1

Introduction au Moratoire par le Président du Mali 37

Annexe 2

Déclaration de moratoire sur l'importation, l'exportation
et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest 47

Bibliographie 53

Index des acronymes et institutions 57

Préface

L'Organisation des Nations Unies a été créée dans le but de promouvoir la paix. Mais seuls les peuples peuvent construire une paix durable ; elle ne peut leur être imposée de l'extérieur. Certaines opérations onusiennes de maintien de la paix ont rempli leur mission, mais d'autres n'ont pas réussi à séparer les parties en guerre. Mieux vaut tenter de prévenir les conflits que d'avoir à envoyer des forces de maintien de la paix dans les régions dévastées par la guerre. Aussi, depuis quelques années le Secrétariat de l'ONU se préoccupe-t-il de plus en plus de la prévention des conflits. Toutefois, les donateurs hésitent souvent à soutenir financièrement la diplomatie préventive parce qu'ils ne peuvent pas en évaluer le rapport coût/efficacité. Il est de plus en plus difficile d'attribuer des sommes considérables à de coûteuses opérations de maintien de la paix. Désormais, les organisations locales et régionales s'emploient de plus en plus à prévenir l'éruption des conflits.

La déclaration de Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication d'armes légères signée à Abuja (Nigéria) par les pays de la CEDEAO, le 31 octobre 1998, est l'une des initiatives les plus significatives pour la gestion régionale des conflits. Ce moratoire est plus qu'une mesure de maîtrise des armements, c'est aussi une initiative internationale de diplomatie préventive au niveau régional. L'idée du moratoire a germé en 1993, lors d'une réunion entre le Président du Mali et le Secrétaire général des Nations Unies. Dès 1994, les missions consultatives des Nations Unies ont engagé un processus de coopération sur les armes légères. En novembre 1996, une conférence organisée à Bamako par l'UNIDIR et le PNUD a apporté sa pierre à l'édifice en soulignant le lien entre le désarmement et le développement par "*une approche proportionnelle et intégrée au désarmement et au développement*", concept qu'on appelle la "*sécurité d'abord*". Finalement, les fonctionnaires maliens et onusiens ont proposé l'idée d'un moratoire aux pays voisins du Mali, puis en 1998, la CEDEAO a pris la relève. Le Moratoire ne peut être efficace que si des mesures complémentaires sont prises aux niveaux administratif, juridique, diplomatique et — surtout — économique. La présente recherche, publiée par l'UNIDIR, examine les origines du Moratoire de la CEDEAO, explique son

potentiel et suggère en quoi elle pourrait inspirer les acteurs de la consolidation de la paix dans d'autres régions.

L'idée d'un moratoire ouest-africain s'est également nourrie de la cérémonie de la Flamme de la paix, le 27 mars 1996, lorsque les armes remises aux autorités par les rebelles ont été brûlées symboliquement dans un geste de paix bien réel. La Flamme était un symbole : le feu détruit le passé et permet de prendre un nouveau départ. La paix était réelle, car lorsque les armes ne sont pas détruites, l'expérience montre qu'elles sont récupérées par les criminels qui mettent en péril la paix dans leur société ou qu'elles sont envoyées vers d'autres régions où elles aggravent les conflits. La facilité avec laquelle les armes illicites parviennent à franchir les frontières des pays implique une évolution du concept de "sécurité nationale" : l'insécurité est une menace partagée. Tout conflit, même local, est susceptible de déstabiliser les pays voisins car les armes, les réfugiés et la violence traversent les frontières. De nos jours, la sécurité nécessite une approche régionale, comme l'illustre l'approche de la CEDEAO.

L'UNIDIR a pour mandat de promouvoir le débat et les idées dans le domaine du désarmement. L'Institut doit plus précisément :

- permettre à tous les États de participer en connaissance de cause aux efforts de désarmement ;
- entreprendre, dans le domaine du désarmement, des recherches plus approfondies, davantage axées sur l'avenir et à plus long terme, qui aident à mieux comprendre les problèmes qui se posent et encourager de nouvelles initiatives en vue de nouvelles négociations.

Nous espérons qu'avec des publications comme celle-ci, nous contribuerons aux buts et objectifs poursuivis par la construction de la paix malienne et la Flamme de la paix. Cette étude indique différents enseignements à tirer de l'expérience du Mali, et traite tout particulièrement des aspects de la coopération internationale. Elle salue le succès déjà obtenu et exprime l'espoir d'une application constructive du Moratoire pour les années à venir.

Patricia M. LEWIS
Directeur
UNIDIR

Le Mali a opéré sa transition vers la démocratie au cours de la période 1991-1992, après le renversement, le 26 mars 1991, de la dictature militaire de Moussa Traoré qui durait depuis 23 ans. Un processus de collaboration militaire et civile a stimulé la réconciliation nationale et débouché sur un référendum en faveur d'une nouvelle constitution et d'élections qui ont porté au pouvoir un président, un gouvernement et une assemblée qui étaient les premiers à être démocratiquement élus. Le processus d'établissement de la paix entre le gouvernement malien et les mouvements rebelles de la partie septentrionale du pays a effectivement empêché que n'éclate la guerre civile et apporté à la communauté internationale des enseignements utiles en ce qui concerne la diplomatie préventive. À la fin de 1995, après six années de troubles, près de 3.000 rebelles ont consenti à un dispositif de cantonnement et de réintégration, ce qui a suscité chez environ 10 000 autres rebelles la confiance nécessaire pour venir au cours des années suivantes échanger leurs armes contre les moyens de se réinsérer dans la vie civile.

Depuis 1994, les agences de développement et les bailleurs de fonds ont mené un certain nombre d'activités au Mali. Les Nations Unies ont contribué au succès de la construction de la paix par une approche novatrice avec le recours à la diplomatie préventive, de même que par l'introduction d'une dimension régionale dans la résolution des conflits. Le présent document essaye de tirer un certain nombre de leçons à partir de l'expérience malienne, des conclusions qui seraient applicables à d'autres pays dans des circonstances similaires. Il résume en particulier les problèmes de coordination, de communication et de partenariat, non seulement entre les différentes institutions de l'ONU, mais aussi entre la famille onusienne et les agences gouvernementales et non gouvernementales actives sur le continent africain.

1. Les Nations Unies comme partenaire du Gouvernement du Mali

Le processus de paix au Mali se signale par la manière dont les organismes de l'ONU ont su apporter une contribution discrète mais efficace à l'action du Gouvernement et des partenaires au développement. L'ONU a aidé les Maliens à organiser la cérémonie de la Flamme de la paix, lors de laquelle d'anciens rebelles, des représentants locaux ainsi qu'un groupe d'éminents invités internationaux ont assisté à la destruction, dans un grand feu de joie, de près de 3 000 armes qui avaient été déposées par les rebelles. Avec moins de dix millions de dollars, les Nations Unies ont aidé la société civile et le Gouvernement malien à consolider la paix, en créant un fonds d'affectation spéciale destiné à aider les anciens combattants qui n'avaient pas été intégrés dans les forces régulières à revenir à la vie civile.

Confrontée à un jeu politique bilatéral, l'ONU doit se démarquer du groupe des partenaires au développement comme une agence neutre et bénévole, un ensemble de spécialistes du développement placés sous l'autorité du coordonnateur résident. À la Table ronde de Genève en 1994 (et à la demande du Gouvernement du Mali), le PNUD a commencé à remplir la fonction de coordonnateur parmi les donateurs. La création du Fonds spécial du PNUD, les initiatives telles que le Programme d'aide à la réinsertion des ex-combattants (PAREM) et les efforts du Haut commissariat aux réfugiés ont permis d'introduire dans le Nord des initiatives impliquant la plupart des acteurs du développement. Au début de l'année 1997, le Coordonnateur résident des Nations Unies a succédé à l'Ambassadeur d'Allemagne comme Coprésident (avec le Ministre des affaires étrangères) de la Commission paritaire réunissant le Gouvernement malien et les donateurs au Nord Mali.¹

Il faut déplorer le fait que tout au long de la période 1990-1994, alors que le Mali se libérait de la dictature par la révolution, les bailleurs de fonds se sont illustrés par la médiocrité de leur assistance à la démocratie émergente. Certains paraissaient déroutés par les complexités de la nouvelle pluralité malienne et par

¹ La Commission était une création des Journées de concertation parrainées par le PNUD en février 1993.

la multiplicité des voix émanant de la société civile. De plus, les donateurs ont très peu agi de concert, et ce à cause d'un manque évident de coordination.

Le Fonds spécial du PNUD constitue un modèle de coopération en matière de construction et de consolidation de la paix. Créé en 1995 pour faciliter la réintégration des ex-combattants, le Fonds a attiré les contributions volontaires de nombreux donateurs dont 1 million de dollars du gouvernement malien. Ce succès s'explique en partie par le partenariat entre le PNUD et le Département des affaires politiques de l'ONU à New York. Il est vrai aussi qu'en 1992, alors que le nouveau gouvernement cherchait des appuis pour construire la paix au Nord, le PNUD n'a pas su mobiliser les partenaires du Mali en faveur de la paix.

Les efforts de coordination du PNUD constituent une réussite, même si des objections ont été soulevées, concernant sa neutralité. Lors de la Rencontre de Tombouctou en juillet 1995, le PNUD avait servi de conseiller principal au Gouvernement malien et avait même financé la réfection des installations (peinture, rénovation des locaux...). Le PNUD avait également encouragé les agences de développement à participer à la réunion. Certains considéraient qu'il s'était ainsi placé dans un "conflit d'intérêts", en intervenant à la fois du côté des donateurs et de celui du gouvernement. Cependant, cet argument n'est pas fondé, même si certains donateurs le soutiennent, car le partenariat au développement ne relève pas de conflits ou de la concurrence. En fait, l'ONU sert simultanément les donateurs et les gouvernements hôtes. À chaque fois que les gouvernements et les représentants des donateurs sont en désaccord, les Nations Unies doivent chercher à instaurer une stratégie commune de développement.

2. Les interventions des Nations Unies et le problème de la souveraineté

À quel moment la violence au niveau national devient-elle l'affaire des pays voisins ou de la communauté internationale ? L'exemple de l'ex-Yougoslavie ou de la région africaine des Grands Lacs montre que la réponse n'est pas facile. La violence entraîne un afflux de réfugiés aux frontières et vers les pays voisins. Le HCR est souvent appelé à assister les personnes fuyant des conflits dont leurs gouvernements nient l'existence. Dans certains cas, l'ONU ne doit pas hésiter à intervenir, de préférence avant que la violence n'éclate. L'actuel Secrétaire général des Nations Unies, qui est lui-même un Africain, a observé que la

prévention des conflits “ne consiste plus à défendre les États ou à protéger les alliés, mais bien à défendre l’humanité elle-même.” L’expérience réussie au Nord Mali montre que les Nations Unies peuvent aider à la résolution des conflits et encourager localement le processus de paix afin de prévenir les conflits.

Le débat international sur la souveraineté nationale prend une dimension particulière quand il porte sur un État qui ne respecte pas les droits de l’homme. Dans de tels cas, le peuple, considéré comme un élément à part entière de la famille des Nations Unies, est victime d’abus. Pour intervenir, l’Organisation des Nations Unies doit-elle attendre une invitation qu’elle pourrait ne jamais recevoir ? De plus en plus, la communauté internationale reconnaît un “droit d’ingérence”, du moins s’il s’agit d’apporter une assistance humanitaire pour prévenir ou pour résoudre les conflits. Quelles leçons tirer de l’exemple du Mali ? L’ONU a-t-elle pris des initiatives qui vont au-delà de ses prérogatives et violent ainsi le principe de la souveraineté ?

Une édition spéciale de la revue *Damoclès* intitulée “Quelle ONU, pour quelle paix ?”, examine les limites du concept de souveraineté nationale, notamment dans les articles de Guérin (1994) et de Girondeau (1993). La Charte des Nations Unies n’évoque pas explicitement l’assistance humanitaire. L’article 2 contient deux paragraphes concernant le sujet :

4. Les membres s’abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou l’emploi de la force, soit contre l’intégrité territoriale ou l’indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

7. Aucune disposition de la présente Charte n’autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d’un État ni n’oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte ; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l’application des mesures de coercition prévues au chapitre VII.

Certains diplomates de pays où sévissent des conflits soutiennent que, dans le cas du Mali, les provisions du chapitre VIII ont guidé les efforts de médiation sous-régionale (essentiellement les efforts des Algériens en tant que médiateur officiel) :

Le Conseil de sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux... (article 52, paragraphe 3.)

Qui peut douter qu'au Nord Mali, comme au Niger, au Tchad et en Algérie, il y a eu ingérence sur la scène politique nationale, ne serait-ce que par la fourniture d'armes ? Si certains interviennent du côté de la violence, l'ONU ne devrait-elle pas intervenir du côté de la paix ? Le chapitre VII de la Charte, intitulé : *Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix, et d'acte d'agression*, autorise le Conseil de sécurité à prendre des mesures coercitives préventives telles que :

des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations Unies (article 42).

Guérin soutient qu'en se faisant membre d'une alliance comme les Nations Unies, chaque Etat accepte une limitation à sa souveraineté ; en adhérant à la Charte, il se soumet volontairement au chapitre VII (*le consentement est acquis*). Guérin poursuit en citant la jurisprudence avec les résolutions 43-141 de l'Assemblée générale en date du 8 novembre 1988 sur l'assistance humanitaire, 45-100 du 11 décembre 1990 sur la création de couloirs humanitaires, 47-770 du 14 août 1992 sur l'aide à Sarajevo, 47-794 du 4 décembre 1992 sur l'aide à la Somalie. Toutes fournissent une justification à la décision de la communauté internationale de s'ingérer dans les affaires intérieures d'un État, au cas où la population ne serait plus protégée — ou serait menacée — par le régime qui la gouverne. L'ancien directeur de l'UNIDIR fait observer que :

De plus en plus, la sécurité est définie et recherchée par rapport aux populations et pas seulement par rapport aux États. Il y a eu deux grands précédents en 1990. La résolution 688 du Conseil de sécurité en avril 1991 déclare que la pression interne en Irak et le flot de réfugiés traversant la frontière qui en a résulté menaçaient la paix et la sécurité dans la région. Le 3 décembre 1992, le Conseil de sécurité "décida que l'ampleur de la tragédie humaine en Somalie constituait une menace à la paix et à la sécurité internationales." Pour la première fois depuis l'Afrique du Sud et la Rhodésie dans les années 1960, la violation des droits des minorités et les tragédies humaines du fait de la guerre ont été définies en référence au chapitre VII de la Charte. Ce furent des actions en faveur du peuple, et non de soutien à l'État. (Communication personnelle de Sverre Lodgaard.)

Le concept de souveraineté soulève des passions parfois peu justifiées. De nombreux diplomates maliens étaient opposés à toute implication étrangère dans

les problèmes du Nord, alors même que les négociations se déroulaient en Algérie et au Niger... En dépit de ces réticences, Tiéblé Dramé, le Ministre des affaires étrangères pendant la Transition de 1991 à 1992, a décidé d'utiliser l'Assemblée générale des Nations Unies comme tribune pour ouvrir le débat sur le problème de la révolte touareg.

La plupart des ministres africains présents à New York en octobre 1991 faisaient remarquer qu'il n'était pas sage de donner aux puissances l'occasion de se mêler du problème des Touareg. Mais j'avais un point de vue différent. Le Gouvernement malien n'avait rien à cacher, et nous croyions que la transparence était la meilleure politique.

Et le Ministre de poursuivre :

Il ne suffit pas d'informer l'Assemblée générale ou d'éveiller l'intérêt du Conseil de sécurité. Il est essentiel que les Nations Unies soient impliquées dans l'aspect développement du processus de paix. C'est le développement qui permet de consolider la paix. Après la signature du Pacte national par le Gouvernement de transition en 1992, il était temps que les Nations Unies prennent le leadership du développement au Nord Mali. (Entretien personnel avec Tiéblé Dramé.)

Il est indéniable que la diplomatie préventive est moins coûteuse que les opérations initiées pour rétablir la paix, comme cela a été le cas, par exemple, dans la région des Grands Lacs. La sécurité est un préalable au développement ; le constat en a encore été fait au Mali. Le mandat confié par la communauté internationale à l'ONU, de promouvoir le développement, implique que les représentants des Nations Unies devraient montrer moins de déférence vis-à-vis du concept de souveraineté lorsqu'ils sont confrontés à un conflit interne. Il faut éviter qu'un gouvernement sans légitimité aucune ne détourne la "souveraineté du peuple" exprimée à travers les mécanismes démocratiques. La Conférence nationale malienne de 1991 a remis à jour plusieurs exemples historiques : la frustration des leaders des agriculteurs, lorsque leur point de vue a été ignoré et leur participation réduite par les administrateurs qui organisaient les Journées du monde rural.

Les agences des Nations Unies devraient faire preuve d'une certaine indépendance. Dans tous les pays où elles sont présentes, les institutions spécialisées de l'ONU emploient un personnel national aussi bien qu'international. Les employés nationaux sont sélectionnés pour leur compétence technique ; ils ont généralement une approche plus objective que celle des services gouvernementaux qui subissent une influence politique directe. Le

PNUD et les autres institutions spécialisées devraient élaborer et suivre des stratégies basées sur des priorités exprimées non seulement dans la capitale, mais aussi par les dirigeants de la société civile dans les provinces. Ceci implique une décentralisation au niveau des Nations Unies, de même que le PNUD a su décentraliser les opérations du projet PAREM en faveur des ex-combattants.

Cette thèse est, bien entendu, plus facile à énoncer qu'à mettre en pratique. Les Nations Unies ont du mal à décentraliser leur action. Certains groupes soulèvent des objections aux initiatives de l'ONU, spécialement dans le domaine du maintien de la paix et des opérations militaires ainsi impliquées. Les militaires maliens étaient d'abord méfiants vis-à-vis de la Mission consultative des Nations Unies sur les armes légères. Ils furent rassurés par la présence de deux confrères : le général Henny van der Graaf et le colonel Douglas Fraser, qui ont joué un rôle important pour établir la confiance au sein de la hiérarchie militaire malienne à laquelle, pour la première fois depuis 1968, on demandait de se plier aux directives d'un gouvernement civil. La présence du général facilita au PNUD la création d'un partenariat avec les militaires, contribuant ainsi à la paix au Nord Mali.

La première Mission consultative s'est déroulée en 1994, à un moment de grande insécurité au Nord Mali. Une intervention limitée des Nations Unies (pour un coût insignifiant) peut constituer un élément suffisant mais indispensable pour stimuler le processus de paix. Des initiatives auraient été nécessaires en 1992-1993 lorsque le processus de paix au Mali était menacé. Elles ne furent prises qu'en 1994. À partir de ce moment, la participation onusienne a ajouté une dimension internationale aux actions de l'armée malienne, renforcées sur le plan diplomatique par la présence, lors de la cérémonie de la Flamme de la paix à Tombouctou, d'une délégation de hauts responsables des Nations Unies.

Les agences des Nations Unies ont établi une présence permanente dans la plupart des pays africains. Elles sont intervenues sur invitation du gouvernement de l'époque et elles travaillent avec les instances de l'État. Elles sont devenues partie intégrante de l'infrastructure nationale de développement, de la même façon que les ONG nationales et internationales font partie de la société civile.

Aussi l'idée d'une ingérence dans les affaires internes de l'État soulève-t-elle un faux débat.²

Pendant toute la période d'insécurité au Mali, certains officiels des Nations Unies ont été très actifs de façon informelle, œuvrant discrètement en faveur de la paix. Le PNUD prit des initiatives pour organiser les réunions avec des donateurs à Genève en 1994 et à Tombouctou en 1995. Après avoir visionné une vidéocassette sur le mouvement *Ganda Koy* à Bamako, certains officiels des Nations Unies ont discrètement financé sa diffusion, créant ainsi une possibilité de dialogue entre les mouvements du FPLA et du MPGK. Des donateurs ont exprimé leur surprise lorsque le PNUD a commencé à participer activement aux discussions concernant la sécurité (y compris les militaires), invitant à Bamako un conseiller politique au Représentant résident. Traditionnellement, le PNUD s'était abstenu de telles initiatives et évitait toute approche politique. L'expérience malienne nous permet d'affirmer que de telles actions ne constituent en aucun cas une ingérence dans les affaires de l'État. Il s'agit plutôt d'instaurer un partenariat avec les populations en faveur de la paix.

3. La coordination des actions de l'ONU et de la société civile sur le terrain

La position du Coordonnateur résident des Nations Unies serait renforcée s'il parvenait à réunir derrière lui les institutions spécialisées des Nations Unies. Tous les Représentants résidents du PNUD n'ont pas "le sens politique" nécessaire pour exceller en tant que Coordonnateur résident dans des circonstances difficiles.³ Même lorsque toutes ces conditions sont réunies, les institutions des Nations Unies ne se plient pas volontairement à la coordination. Comme toute grosse structure, les agences sont assujetties à "la loi d'airain des

² Puisque les États Membres siègent au Conseil d'administration des institutions spécialisées des Nations Unies, ils exercent aussi un contrôle politique, ce qui renforce l'argument selon lequel leurs bureaux locaux devraient être considérés comme faisant partie de l'infrastructure nationale de développement.

³ Le Représentant résident a un mandat de l'administrateur du PNUD et est accrédité au Gouvernement du pays hôte à travers le Ministère des affaires étrangères. Le Coordonnateur résident a mandat du Secrétaire général et est également accrédité. Le plus souvent, le Représentant résident du PNUD est nommé Coordonnateur résident des Nations Unies.

organisations” : chaque institution finit par servir ses propres employés et par négliger son mandat originel. Ceci est particulièrement malvenu dans le cas d'organisations de lutte contre la pauvreté. La plupart des problèmes ont leurs origines au siège des institutions spécialisées ; la lourdeur bureaucratique est amplifiée par le recrutement d'ex-hommes politiques et diplomates ou d'administrateurs dont les connaissances techniques sont obsolètes. Or, il semble que seule la pression des donateurs changera le comportement aux sièges des institutions spécialisées. Une solution au problème de coordination sur le terrain serait que les donateurs refusent de financer les frais de représentation des institutions spécialisées. L'expérience a été tentée avec la FAO dans les années 1970.

Le Représentant de la FAO s'était installé dans le bureau du PNUD et était devenu le Conseiller agricole principal. Cadre supérieur participant à toutes les décisions du PNUD, il n'avait plus de frais généraux à payer et ne perdait plus son temps dans le rang du corps diplomatique pour recevoir des visiteurs à l'aéroport. La réforme du système des Nations Unies dépasse la présente étude ; il faut laisser ce sujet aux donateurs qui, comme le dit Jonathan Moore dans son étude sur les opérations d'assistance d'urgence des Nations Unies,

devraient faire comprendre clairement aux chefs d'institutions opérationnelles (par ex. UNICEF, UNHCR, PAM, PNUD) qu'on exige une meilleure coopération de leur part et que la lutte et l'antagonisme entre elles ne sont plus tolérées... Le message ne passe pas, il faut qu'il soit transmis par des exemples concrets et non comme un sentiment abstrait. De même qu'il doit être soutenu par les pays siégeant au conseil d'administration des agences en question. (Moore, 1996, p. 42.)

Le manque de coordination entre les ministères des pays donateurs entraîne la confusion à l'intérieur du système onusien. Chaque ministère technique envoie son représentant siéger au Conseil exécutif de l'institution spécialisée le concernant. Chacun souligne l'importance (et l'indépendance) de son secteur particulier. Ce problème existe depuis longtemps. Une solution serait de créer dans chaque pays un Vice-ministre des affaires étrangères, sorte de “Ministre aux Nations Unies” qui serait responsable du mandat de tous les délégués parlant au nom de son État. Ainsi, les ministères techniques seraient obligés de coordonner leurs positions de façon cohérente.

Il faut reconnaître l'impact de la Mission inter-agences de 1992 qui a apporté l'espoir aux régions déchirées du Nord Mali, ainsi que l'importance des

Journées de concertation pour le développement des régions de Tombouctou, Gao et Kidal appuyées par l'ONU en février 1993. Le fait que toutes les agences collaborent ensemble — sans oublier le rôle important des Français, Suisses et Algériens — a installé un climat de confiance au sein de la communauté de développement. Le Fonds spécial du PNUD a été créé dans le même esprit, et depuis 1996 le HCR exerce une certaine coordination des efforts relatifs à la réinstallation des réfugiés. Si les agences onusiennes travaillent toutes de concert sur la relance de l'économie du Nord, les donateurs et les ONG suivront pour aider les dirigeants maliens et la société civile malienne à consolider la paix et relancer l'économie.

Le Coordonnateur résident explique ainsi le mécanisme :

Notre rôle a été de renforcer chaque développement positif, et d'aider à l'adoption de mesures préventives contre tout développement négatif, ceci obligatoirement dans un cadre relationnel de confiance avec les autorités politiques. Le facteur clé pour se rendre utile est la flexibilité et l'impact potentiel que le Coordonnateur résident peut avoir dans l'exercice de l'autorité qui lui est dévolue par le PNUD, en sa capacité de Représentant résident. Le Coordonnateur résident dispose d'une petite réserve de fonds, mais en tant que Représentant résident du PNUD il peut rapidement autoriser des projets de dimension moyenne à la demande du gouvernement et peut accéder à d'autres sources de financement qui existent au siège du PNUD. Tous ces mécanismes ont été utilisés au Mali, et le coût total n'approche même pas un million de dollars : l'action préventive est en réalité un investissement peu onéreux. (Rose, 1996, p. 2.)

D'où l'utilité du poste de Coordonnateur résident des Nations Unies, si le titulaire sait user de son prestige et de sa neutralité.⁴ Une coordination exemplaire a été menée par les Nations Unies en Éthiopie (Kurt Jansson 1987). Les qualités personnelles comptent énormément. La clé du succès est la nomination de la personne qu'il faut au bon endroit et en temps opportun. La directrice du Bureau pour l'Afrique, Ellen Johnson-Sirleaf du Liberia, s'exprimant sur le processus de construction de la paix au Nord Mali, estimait que la noblesse de cette cause valait bien que l'on prenne quelques risques

⁴ La neutralité du Coordonnateur résident des Nations Unies est parfois compromise par sa nationalité. Cela aurait pu être le cas au Mali, où le poste avait été précédemment occupé par un Tunisien et un Rwandais, des cas particuliers eu égard aux guerres ethniques ou civiles de part et d'autre du Sahara. En règle générale, il est préférable d'éviter un personnel originaire des pays voisins, car du fait de leur nationalité il est difficile de garantir la spécificité et l'impartialité des Nations Unies.

politiques. Il fallait donc un Coordonnateur résident courageux, entouré de bons conseillers. La création d'un partenariat avec des organisations de la société civile pourrait constituer une solution. Certaines d'entre elles pourraient devenir, comme cela a été le cas au Mali, les partenaires, conseillers et inspirateurs du PNUD.

Le PNUD de Bamako travaille certes en étroite collaboration avec les donateurs bilatéraux, mais ses efforts de coordination ont laissé de côté les ONG présentes dans le Nord du Mali. Cela est malheureux. L'exemple éthiopien indique que seul le PNUD possède l'influence politique et financière — alliée à une certaine neutralité — nécessaire pour rassembler les ONG récalcitrantes à la coordination et même à la collaboration. Le gouvernement local et les bailleurs de fonds ont toujours une couleur politique et le gouvernement est souvent responsable des problèmes de gestion (au Mali c'était le cas jusqu'en 1991). Partout en Afrique, il existe la possibilité pour le Coordonnateur résident des Nations Unies de travailler en partenariat avec la société civile pour promouvoir la gouvernance démocratique et le développement durable. Cela constitue une priorité pour les Nations Unies, au même titre que l'éducation et l'expansion des radios rurales sans lesquelles il paraît difficile, voire impossible, de renforcer les capacités de la société civile en dehors de la capitale.

4. Relancer l'économie sociale au Nord Mali

Née d'une crise économique, l'insécurité ne disparaîtra que lorsque les Maliens et leurs partenaires réussiront à relancer l'économie du Nord. La plupart des jeunes gens qui réintègrent leurs communautés ont eu une longue carrière en armes dans des conflits étrangers. Ces hommes aspirent à s'établir et fonder des familles. Certains rencontrent des difficultés ; or, s'ils ne peuvent pas s'assurer une vie décente, le risque persiste qu'ils retombent un jour dans la violence. Dans la consolidation de la paix, le secret du succès est la remise en marche de l'économie.

Dans la recherche d'une solution au retard économique du Nord, on considère que les projets à court terme et nécessitant de gros budgets constituent un danger car leur impact superficiel renforce la dépendance :

Il paraît inopportun et probablement à terme dommageable, même pour ces régions, qu'elles soient installées durablement dans un statut d'assisté bénéficiant pour une longue durée de régimes financiers dérogatoires au droit commun. (PNUD, 1996, p. 3.)

Dans une critique des stratégies antérieures dans la région, Cheibane Coulibaly (1995, p. 29), préconise également d'éviter "des actions dictées par la facilité au niveau de la réflexion pour la conception de programmes de développement." Il distingue deux sortes de facilité :

- gigantisme des projets;
- romantisme économique.

Le premier est bien connu des donateurs bilatéraux, constamment pressés par les entreprises occidentales à la recherche de contrats de construction. Le second décrit les micro-projets dispensés par les ambassades et certaines ONG, notamment celles qui se précipitent par essaims en cas de crise et s'envolent après deux ans, avant que les institutions de base ne soient suffisamment fortes pour s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté.

Le Nord Mali est pourtant capable de surproduction. Selon Hervé Delphin, de la Commission européenne à Bruxelles : "Le Nord Mali est bâti sur de l'or vert. Regardez ce beau fleuve qu'est le Niger ! Aucun pays ne bénéficie d'un tel système hydraulique." Le désastre socio-économique au Nord Mali a été causé par les années de sécheresse et par l'isolement de Gao et Tombouctou par rapport aux centres politiques et économiques du pays. Depuis, les deux problèmes ont connu une certaine amélioration. Après 25 ans de sécheresse (1965-1990), les pluies et les récoltes se sont quelque peu améliorées. Les récoltes n'ont pas toujours été bonnes : 1997 a été un désastre pour certains et même les pluies abondantes de 1998 n'ont pas arrosé tous les pâturages. Mais, depuis 1990, la population souffre moins de la famine, excepté en certains endroits, comme sur le lac Faguibine, où l'insécurité a obligé les habitants à abandonner leurs champs pendant plusieurs saisons. À partir de 1985, l'État et ses partenaires ont fait des efforts pour réduire l'isolement, notamment par la construction de l'importante route Mopti-Gao, et par une représentation politique accrue du Nord au sein du gouvernement et du parti UDPM. Il est vrai que cela se limitait à une élite restreinte, mais c'était tout de même une amélioration comparée aux années 1960 et 1970. En 1980, la région de Gao a été divisée en deux : Gao et Tombouctou. Depuis, l'éclatement de la rébellion au Nord et la chute de la dictature, il y a eu d'autres changements : la région de Kidal a été

créée en 1992 avec, à sa tête, un gouverneur d'origine locale. Depuis 1995, le processus de décentralisation se poursuit.

La stratégie de décentralisation du GRM ne peut pas influencer sur la pluviométrie, mais elle peut avoir un impact déterminant sur la solution d'autres problèmes. Associer le Nord à la prise de décisions sur son destin effacera l'enclavement politique. Même avec des députés élus localement qui siègent à l'Assemblée nationale, Kidal est encore très loin de Bamako. L'expérience depuis les années 1970 de la relance du mouvement coopératif à Gao et Tombouctou et l'impact des activités successives des ONG, montrent à quel point les énergies locales peuvent être orientées et les ressources locales mobilisées, même si les services techniques sont parfois inefficaces. Mais les agro-éleveurs doivent être assurés qu'ils contrôlent eux-mêmes les activités. En tant que catalyseurs, les ONG fournissent des ressources principalement dans le domaine des connaissances techniques et organisationnelles : au terme d'une année de bonnes récoltes, la population peut mobiliser les autres ressources par elle-même.

La Rencontre de Tombouctou, organisée en 1995 par le Gouvernement et le PNUD, était une réunion stratégique entre le Gouvernement, les donateurs, et les organisations locales de développement au Nord. Plus qu'un symbole pour la paix et la reprise du travail dans la région, cette rencontre a permis d'identifier les priorités stratégiques élargies du Nord Mali. Il avait été recommandé l'élaboration d'une stratégie de développement à long terme des régions du Nord Mali. Ces idées, reprises dans le document *Stratégie pour un développement humain durable (DHD) des régions Nord Mali*, constituent un point de départ à un processus de réflexion nécessaire et élargie à l'ensemble des services gouvernementaux, aux partenaires au développement, à la société civile, aussi bien au niveau national qu'au niveau des régions concernées.

Les quatre priorités stratégiques :

1. Réconcilier la croissance économique et la protection de l'environnement par un développement du potentiel agro-sylvo-pastoral de la région.
2. Assurer le développement humain durable basé sur la disponibilité des services sociaux fondamentaux (éducation, santé, eau potable, etc.).

3. Moderniser l'économie régionale par un développement des infrastructures de base, avec une composante d'urbanisation intermédiaire et une base industrielle minimale.
4. La décentralisation politique accompagnée d'un processus de planification participative et de l'indispensable déconcentration de l'administration gouvernementale.

Le Nord a besoin d'une série de programmes de petite envergure et peu onéreux, implantés dans les communautés de base. La réussite du processus de paix et de réconciliation amène les ONG à proposer une stratégie de développement autour du marché, lieu de rencontre et de commerce. Ceci coïncide souvent avec la circonscription de la nouvelle commune rurale et à la dynamique de développement communautaire relancée par le processus de paix. Un officiel des Nations Unies commente : "Les bureaucrates ont été incapables d'arrêter les affrontements et ils ne pourront pas installer la paix. La paix est venue de la société civile : c'est à travers la société civile que l'économie du Nord pourra reprendre."

Le droit d'association est une condition préalable aux actions de la société civile. Sa protection et son élargissement constituent donc un impératif institutionnel pour faire avancer l'économie du Nord. Les dirigeants politiques du Mali se disent acquis au principe (beaucoup d'entre eux ont travaillé avec les ONG), mais l'administration ne les suit pas toujours. Le débat autour de la décentralisation a mis à jour le fossé qui existe au sein de l'administration malienne entre ceux qui croient en la gouvernance démocratique et ceux qui croient que, de par leur éducation et leur emploi dans les services gouvernementaux, ils ont la prérogative de régner sur la masse des illettrés. Il convient de souligner le risque que courent les agriculteurs et les éleveurs, de voir la décentralisation affaiblir leur capacité de résistance aux abus de pouvoir. La confirmation du droit d'association permettrait de les protéger de tels abus, même s'ils ne peuvent pas encore compter sur l'intervention des élus, jadis fonctionnaires de l'État.

Une mentalité centralisatrice héritée du régime de l'État-parti unique redoute le concept d'association. Cette attitude dérive de la tradition juridique française avec sa pernicieuse "loi de 1901" exigeant que toute association soit enregistrée et approuvée par les autorités. Dans un article précurseur, Albert

Meister (1957) a montré le contraste entre l'approche française du "contrôle étatique" des associations et celle des traditions suisses, scandinaves et anglo-saxonnes qui considèrent que 10 ou 100 personnes groupées, de même qu'une collaboration entre voisins ou groupes, permet de jouir collectivement des mêmes droits que chacun d'eux pris individuellement. Ce libéralisme à l'endroit des associations explique que les mouvements à caractère coopératif ont plus de succès dans les pays africains anglophones que dans les pays francophones. Ceux-ci vont parfois jusqu'à supprimer les associations culturelles villageoises. Cette attitude est d'autant plus surprenante que les sociétés ouest-africaines se sont toujours organisées en groupes d'âge, associations initiatiques et conseils communautaires. Les États africains modernes auraient tout intérêt à développer cet héritage.

Le débat autour de la décentralisation a mis à jour le fossé qui existe au sein de l'administration malienne entre ceux qui croient en la gouvernance démocratique et ceux qui croient que, de par leur éducation et leur emploi dans les services gouvernementaux, ils ont la prérogative de régner sur la masse des illettrés. Il convient de souligner le risque que courent les agriculteurs et les éleveurs, de voir la décentralisation affaiblir leur capacité de résistance aux abus de pouvoir. La confirmation du droit d'association permettrait de les protéger de tels abus, même s'ils ne peuvent pas encore compter sur l'intervention des élus, jadis fonctionnaires de l'État. Quand il s'agit de contrôler l'administration, les députés agissent moins souvent en représentants du peuple qu'en amis et ex-collègues des administrateurs avec lesquels ils sont quotidiennement en contact. Dans de pareilles circonstances, les abus de pouvoir ne peuvent être limités que par les interventions de la société civile.

La consolidation de la paix exige une relecture par les autorités nationales du système d'encadrement des ONG et des associations, tel qu'il a été hérité du régime antérieur. Il est nécessaire de le modifier afin de promouvoir la libre association, renforcée par des exigences de bonne gestion et des contrôles démocratiques et transparents. Confrontés à la nécessité de négocier la paix au Nord et de maintenir la paix sociale dans la capitale, les dirigeants politiques maliens ont eu peu de temps pour œuvrer à l'émergence d'un secteur associatif solide. Par la même occasion, ils ont négligé l'importance de l'économie sociale (composée de groupes associatifs du secteur économique, comprenant les coopératives, unions, associations professionnelles, mutualités, etc.). Si le rôle des services gouvernementaux est vital, l'échec de l'État-parti unique à travers

le continent africain révèle à l'évidence qu'il faut limiter le domaine d'action du gouvernement aux services qu'il peut et doit assurer. Pour citer un économiste marocain :

Il faut plus réfléchir sur un modèle proprement africain de l'économie : en Afrique ce sont les communautés qui doivent prendre en main l'économie, sinon la majorité de la population sera exclue. C'est par l'économie sociale que nous pourrions réduire la pauvreté en Afrique. En Occident, les entrepreneurs émergent par l'économie bancaire ; en Afrique, ils sortent de l'économie sociale. Le développement économique de l'Afrique passera par le développement des liens naturels, sociaux et communautaires. Cela ne signifie pas une "économie informelle". Il s'agit de "l'économie populaire" qui rapprochera la micro-économie de l'économie nationale.⁵

La philosophie qui sous-tend cette approche est simple : dans un pays aux ressources naturelles limitées, la qualité des ressources humaines peut faire compensation. Les actions de développement pourront être bénéfiques aux femmes, aux artisans et aux petits entrepreneurs, à condition toutefois qu'elles soient gérées par les bénéficiaires et de façon à répondre à leurs besoins. Cela exige un investissement intensif dans l'éducation des femmes, non pas par des projets d'alphabétisation à court terme, mais par une campagne soutenue de formation et de suivi visant un développement humain durable. Le "développement" n'est pas une série de recettes techniques ; il vient du changement des modes de comportement du peuple et d'un regain de confiance dans ses capacités à organiser sa propre vie.

Ce genre de système ne peut pas être basé sur le cycle de projets classiques qui durent deux ou trois ans. Si les ONG ont eu un impact plus important que celui de l'ensemble des projets bilatéraux ou multilatéraux au Nord Mali, c'est parce que leurs activités sont localisées dans les villages et dans les campements. Quinze ans plus tard, elles y travaillent encore, en partenariat avec les institutions communautaires qu'elles ont amenées à maturité. C'est pour cette raison que la relance de l'économie du Nord doit passer par les institutions de base. Seuls ceux qui ont à œuvrer à restaurer la paix pourront la consolider.

⁵ Entretiens en avril 1998 avec Monsieur Tawfique Boutchiche de l'Agence de la francophonie à Paris.

5. Un partenariat entre le PNUD et le Secrétariat politique

Le cas du Mali est intéressant en ce qu'il a permis pour la première fois au Programme des Nations Unies pour le développement et au Secrétariat des Nations Unies de collaborer dans la prévention d'un conflit. Le rôle joué au Mali par le Dr Ivor Fung⁶ démontre l'importance de la créativité individuelle même au sein d'une grande bureaucratie. L'initiative du Président du Mali — qui a contacté le Secrétaire général des Nations Unies pour demander un appui et limiter la circulation des armes légères en Afrique occidentale — a fourni à Fung l'opportunité de poursuivre le processus dans plusieurs pays de la sous-région, par le mécanisme des missions consultatives sur les armes légères. Prvoslav Davinić, à l'époque directeur du Centre pour les affaires de désarmement à New York et donc supérieur hiérarchique de Fung, lui a accordé un soutien total... et s'est rendu plus tard à Tombouctou en mars 1996 pour agir comme vérificateur de la Flamme de la paix.

Le Département des affaires politiques des Nations Unies se préoccupe de plus en plus de la diplomatie préventive. L'ONU a créé le concept de "micro-désarmement", soulignant l'intérêt qu'elle porte au contrôle des armes légères. En tant que femme et africaine, la Directrice du Bureau pour l'Afrique au PNUD, Ellen Johnson-Sirleaf était prête à innover pour la paix en collaboration avec le Secrétariat politique. Fort de cet appui, Tore Rose, Représentant du PNUD au Mali, a pu prendre des initiatives en matière financière. Ayant servi précédemment à Alger, Rose a vite compris que sans la paix au Nord, il n'y avait pas de développement possible au Mali. Il en a conclu dès lors que la paix était partie intégrante au processus de développement. Avec l'accord d'Ellen Johnson-Sirleaf et avec l'approbation du Gouvernement malien, Rose proposa d'installer un conseiller politique dans son bureau au PNUD. C'était une innovation. Il y eut un accord sur les priorités, ce qui permit aux officiels, tant onusiens que maliens, d'innover.

Le Coordonnateur résident lui-même qualifie de succès la synergie entre le PNUD et le Département des affaires politiques des Nations Unies.

⁶ Ivor Fung est l'actuel directeur du Centre régional des Nations Unies pour le désarmement et le développement à Lomé.

L'arrangement est une expérience pilote authentique, par laquelle le Coordonnateur résident peut acquérir une dimension politique appropriée à une situation qui ne requiert en aucun cas un Représentant spécial du Secrétaire général, mais qui nécessite de dépasser le simple rôle du Coordonnateur résident.

Fung occupait le poste spécialement créé de Conseiller politique du Coordonnateur résident, pour établir le dialogue avec les différentes composantes de l'État malien. Le Gouvernement du Mali a su utiliser Fung et le PNUD pendant le processus de paix en créant des missions consultatives avec William Eteki-Mboumoua⁷ comme chef de mission et avec la participation du général Henny van der Graaf ; la Flamme de la Paix ; les conférences et consultations des Nations Unies ; le Fonds spécial du PNUD, le Département des affaires politiques se montrant adroit comme partenaire dans la collecte de fonds ; un partenariat s'est instauré avec l'UNESCO à Paris, avec l'UNIDIR et le Haut commissariat aux droits de l'homme à Genève. Ce partenariat a facilité la collaboration transfrontalière et les rencontres intercommunautaires, les discussions sur un moratoire sur les armes légères et a pu apporter une dimension sous-régionale africaine au processus de paix.

Ce processus novateur a aujourd'hui dépassé les limites du Nord Mali. L'expérience montre que l'instauration d'une paix nationale ne suffit pas en elle-même ; le concept d'une "sécurité nationale" paraît même dépassé. Des efforts régionaux sont indispensables pour soutenir tout processus de consolidation de la paix. Ceci est évident dans le cas des Touareg et des Arabes, dont l'espace traditionnel s'étend de part et d'autre des frontières nationales. Les Nations Unies ont donc un rôle important à jouer en tant que facilitateur du processus de paix. La Flamme de la paix a incité le Secrétaire général de l'ONU à organiser, le 21 octobre 1996 à New York (sur financement néerlandais), la Consultation de haut niveau sur la consolidation de la paix après les conflits en Afrique de l'Ouest. Ceci fait partie d'une série de mesures cohérentes, dont plusieurs constituent de nouvelles initiatives. Le moratoire sur la circulation d'armes légères est une initiative malienne. À la demande des pays concernés, les Nations Unies ont entamé un dialogue avec les fournisseurs d'armes (participant à l'Arrangement de Wassenaar). Comme l'explique l'ancien directeur de l'UNIDIR :

⁷ William Eteki-Mboumoua était l'ancien Secrétaire général de l'OUA.

Tout cela représente des mesures logiques dans la recherche d'un environnement sûr pour le développement socio-économique. Il y a la réalisation qu'à longue échéance le processus de paix et les actions préventives sont vulnérables s'ils sont entrepris au niveau national seulement. Il faut des mesures régionales pour soutenir les efforts nationaux. (Sverre Lodgaard, communication privée.)

L'expérience malienne d'une diplomatie préventive nous présente une situation pour laquelle les professionnels des Nations Unies ont pris les devants avant que la situation ne devienne incontrôlable. Avec un financement minimal, l'ONU a soutenu le Gouvernement malien dans sa conviction que la paix pouvait revenir. La paix contient un élément culturel indispensable. De nouveaux concepts émergent de l'expérience malienne, qui sont en train de changer les perceptions au sein des Nations Unies.

6. La sécurité comme préalable au développement : le concept de "sécurité d'abord"

La sécurité a un effet considérable sur la livraison de l'aide humanitaire et la réalisation d'un développement durable. Le PNUD et d'autres agences sont obligés de ramener un bon nombre de leurs employés aux grands centres, de même que beaucoup d'ONG. L'incapacité des organisations internationales, des pays donateurs et des ONG à exécuter leurs programmes contribue elle-même à une atmosphère de malaise. La plupart reconnaissent que jusqu'à ce que les gouvernements soient capables d'assurer un minimum de sécurité, leurs programmes resteront en suspens. (Eteki, 1996, p. 4.)

Cette citation tirée du rapport de la seconde mission consultative sous-régionale sur les armes légères confirme que la violence est un facteur déstabilisateur nuisible à toute activité économique. Le banditisme détruit la confiance de la population et décourage les partenaires au développement, tout en paralysant la relance de l'économie. Il appartient à la société civile et aux populations du Nord Mali de prendre en main le climat social de leurs communautés pour consolider les acquis ; la paix ne régnera que lorsque l'autorité de l'État, dont l'autorité morale constitue la composante la plus importante, aura été restaurée. Mais l'ordre social, la justice et le respect des lois font aussi partie de l'autorité. L'État doit pouvoir protéger ses citoyens contre une agression et disposer de moyens pour faire respecter les lois.

Les ONG ont toujours été très réticentes à collaborer avec les hommes politiques et les forces de maintien de la sécurité. En dépit de leur aversion

idéologique à travailler avec l'uniforme militaire, symbole de l'autorité et de la répression, les ONG ont dû accepter la doctrine préconisant la "sécurité d'abord". Les donateurs bilatéraux n'ont aucune raison d'éviter les forces de l'ordre, en tant que représentants officiels de leur gouvernement. Certes, certaines agences ont des règles strictes quant à l'utilisation des fonds de développement pour l'assistance militaire, mais un appui aux activités de la police et de la gendarmerie devrait moins poser problèmes depuis que celles-ci ne dépendent plus des militaires et qu'elles sont passées sous contrôle civil (du Ministère de l'administration territoriale, ex-Intérieur). Ne serait-ce que pour protéger leurs biens, les donateurs en sont venus à réaliser que l'exécution de leur mission de développement exige un minimum de sécurité. Il serait donc raisonnable de consacrer une partie des fonds de développement au renforcement de la police et des forces de l'ordre.

Il est indéniable que l'efficacité des forces de l'ordre maliennes doit être améliorée. L'impact des patrouilles méharistes sur la réduction du vol de bétail le long de la frontière mauritanienne ne fait que souligner l'ampleur de la tâche. La frontière du Mali est une des plus longues en Afrique. Le climat du Sahara est peu clément et les longues patrouilles sont rudes ; une surveillance permanente par les policiers et par les douaniers relève de l'impossible. Les technologies modernes pourraient compenser les difficultés et les distances, mais elles sont onéreuses. La surveillance permanente par satellite paraît hors de question. Il faudrait penser à des solutions alternatives : des avions légers, un ou deux hélicoptères, un réseau adéquat de communication par radio, des véhicules 4 x 4 rapides avec des pièces de rechange et un approvisionnement suffisant en carburant. Ces équipements standards pour une force de police sont hors de la portée du budget national malien. Une assistance financière est indispensable pour une prévention effective du banditisme.

Le PNUD a été aussi circonspect que les autres agences de développement en ce qui concerne le financement des actions de sécurité. Pour la première fois, l'ONU a envisagé cette possibilité avec le Fonds spécial du PNUD qui sera autorisé à financer la "sécurité pour le développement". Le lien entre la paix et le développement a souvent été abordé en sciences politiques, mais c'est au Mali que l'on voit pour la première fois sa mise en pratique dans une action de l'ONU. Cette innovation au Mali confirme "*l'approche proportionnelle et intégrée au désarmement et au développement*", concept que l'on appelle la "*sécurité d'abord*". Elle sera sans doute reprise dans d'autres pays.

Ainsi, selon William Eteki-Mboumoua, chef des missions consultatives sur les armes légères :

...il n'y a aucune chance qu'il puisse y avoir une collecte volontaire d'armes illicites tant que les habitants ne seront pas disposés à remettre leurs armes personnelles et autres instruments d'autodéfense, et que ceux qui se livrent au banditisme par besoin de survie n'auront pas été délivrés de cette nécessité. Ceci n'arrivera que lorsqu'ils auront la certitude que les autorités peuvent assurer un environnement convenablement sécurisé, et qu'ils n'épargnent aucun effort pour améliorer leur situation économique. La sous-région est un cas flagrant où l'assistance dans le domaine de la sécurité doit être intégrée aux autres formes d'aide au développement. ...les structures démocratiques ne se développent et ne survivent qu'en présence d'un niveau de développement satisfaisant. À son tour, le développement a besoin d'un environnement stable et sécurisé. Le moyen d'arranger cette situation, c'est d'affecter à la sécurité une certaine proportion de l'aide au développement. (Eteki, 1996, p. 10.)

7. L'intégration régionale et la gestion commune des frontières

Trois années se sont écoulées depuis la Flamme de la paix, dont la photo est devenue un symbole international de la paix et du micro-désarmement. Dans son allocution à Tombouctou le 27 mars 1996, avant d'allumer la flamme, le Président Konaré a invoqué l'idée de frontières partagées :

La logique de proximité plaide, de toute évidence, pour l'intégration régionale... La réalité d'un commun espace de vie, de production, d'échanges et de consommation, et aussi des repères historiques et culturels, constituent des arguments d'unité plus concrets que la détention d'une carte d'identité nationale. Devons-nous continuer à ignorer cette vérité favorable à une meilleure rentabilité de nos efforts de développement local ? Nous serons riches de nos frontières si nous les considérons plus comme des espaces à partager, plutôt que des limites qui nous séparent. Le Mali invite vivement ses voisins à explorer les arêtes de ces pays-frontières, pour réaliser le service que nous rendrons à nos populations en les gérant autrement avec elles. (GRM, 1997, p. 47 et 48.)

Les frontières africaines divisent souvent des unités culturelles et économiques : c'est le cas de l'espace touareg au Sahara et du pays songho-zarma dans la vallée du Niger. Le conflit malien est en réalité un conflit commun au Mali et au Niger. Le premier raid rebelle sur Menaka en juin 1990 visait à libérer les personnes arrêtées parce que suspectées d'avoir pris part à l'attaque de Tchintcharaden, en République du Niger. Un conflit dans la sous-région est toujours un risque partagé. Cette situation illustre bien à quel point les

situations de conflit dans un pays remettent en cause la stabilité de ses voisins. Ainsi, les pays participants à la mission de l'ECOMOG pour résoudre le conflit libérien ont tous admis que ces troubles constituaient une menace pour leur stabilité politique interne. Par ailleurs, tous les pays de la sous-région se savent menacés par la circulation clandestine d'armes en provenance de la guerre au Libéria.

Les participants à la Conférence de Bamako sur le micro-désarmement et la prévention des conflits, organisée par l'UNIDIR en novembre 1996 (PNUD, 1996) ont introduit leur propos par les observations suivantes :

1. Les participants à la Conférence sur le désarmement, la prévention des conflits et le développement en Afrique de l'Ouest (Bamako, 25-29 novembre 1996) reconnaissent unanimement que la prolifération des armes légères est une préoccupation de tous les pays de la sous-région, mais que les gouvernements peuvent difficilement à eux seuls lutter contre ce fléau, vu l'étendue des frontières, l'insuffisance des moyens de surveillance et la collaboration médiocre entre les services chargés de cette mission. Ils reconnaissent la nécessité d'impliquer la société civile dans la lutte contre la détention et la circulation illicite d'armes légères, d'autant plus que les mêmes communautés se retrouvent souvent de part et d'autre des frontières.
2. Les rencontres intercommunautaires organisées à l'intérieur du Mali en 1995-1996 ont montré l'importance de la société civile pour le rétablissement et la consolidation de la paix.
3. Il serait utile d'organiser, sur le même principe, des rencontres entre communautés des zones frontalières pour discuter des voies et moyens de l'amélioration des conditions de sécurité et du renforcement de la cohésion sociale dans ces zones.

Le Fonds spécial du PNUD a pu financer de nombreuses réunions communautaires. Dans chacune des régions frontalières du Mali avec le Niger, le Burkina Faso et la Mauritanie, des rencontres ont réuni les populations représentées par les leaders de la société civile traditionnelle, les officiels des gouvernements, les représentants élus du peuple, les agents de développement non gouvernementaux, les officiels locaux et les représentants de la Commission nationale sur les armes légères de chaque pays. Dans le contexte du Moratoire sur la fabrication, l'importation et l'exportation des armes légères, toutes les communautés frontalières sont appelées à lutter contre le commerce clandestin des armes. La meilleure stratégie pour éviter la circulation illégale des armes — comme pour éviter le danger de conflits violents — passe par la création d'un climat de confiance et de coopération entre les autorités et la population civile,

de part et d'autre de chaque frontière. Cette collaboration donne une signification réelle au concept de gestion commune des frontières et pourrait engendrer une véritable culture de la paix.⁸

8. Un moratoire sur le commerce des armes légères, nouvelle donne pour un espace démocratique partagé

Le concept de gestion commune des espaces frontaliers a pris une nouvelle dimension en 1996, lorsque le Président Konaré a proposé l'idée d'un moratoire sur le mouvement des armes légères. Le micro-désarmement est une innovation, cherchant des voies pratiques pour s'attaquer au problème des armes légères qui sont responsables, chaque année, de la mort de milliers de personnes. Le Président Konaré, invité d'une conférence à Oslo en avril 1998, a cité le chiffre suivant : 80 % des victimes des armes légères en conflits de guerre ne sont pas des combattants, mais des femmes et des enfants.⁹ Le moratoire sur les armes légères est une idée nouvelle. Il ne s'agit pas d'un traité ayant force de loi ; c'est plutôt un acte de foi politique par lequel une nation invite ses voisins à partager une vision commune. Citons l'aide-mémoire qui présenta l'initiative en 1997 :

Le Moratoire proposé est un élément constitutif de la politique de contrôle d'armes. C'est un acte de foi et une manifestation de la volonté politique d'observer pendant une période définie une interdiction officielle de transfert et de fabrication d'armes légères dans l'espace géographique des pays intéressés.

Le samedi 31 octobre 1998 à Abuja, capitale du Nigéria, les 16 chefs d'État de la CEDEAO ont signé le Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères. Triomphe de la diplomatie malienne, africaine et onusienne, le Moratoire ouest-africain est le premier au monde en son genre, un document de la plus grande importance.

⁸ Ce sont des thèmes que l'UNIDIR a repris dans ses programmes africains sur la paix, le micro-désarmement et les mesures pratiques pour le désarmement.

⁹ A. O Konaré : "La proposition de Moratoire sur la circulation des armes légères en Afrique de l'Ouest", in Lodgaard et Ronnfeldt 1998, p. 17. Reproduit en annexe au présent document.

Le Moratoire constitue un outil pour renforcer la détermination des douaniers et des policiers à lutter contre le flux des armes illégales dans toute la sous-région de l'Afrique occidentale, à condition que les autorités aient le courage politique de l'appliquer. Alors qu'il est bien accueilli par les forces de sécurité et par les populations civiles, le Moratoire a suscité les réserves de certains bataillons d'infanterie, même si les officiers supérieurs ont souvent bien compris qu'une armée forte dépend en premier lieu d'une économie forte et d'un gouvernement stable. L'expérience africaine a démontré que le processus de développement est impossible sans la stabilité politique et un bon système de gouvernement auquel adhère la population.

L'expérience sahélienne du banditisme prouve que le marché illégal marche "vite et bien". Il est désormais facile pour les contrebandiers de s'équiper avec des armes sophistiquées. "Il faut comprendre," nous a expliqué un Français en 1994, au moment où il y avait une recrudescence de la violence dans le Nord Mali, "que les revendeurs d'armes cherchent de nouveaux marchés. La guerre est terminée au Tchad ; au Liban et en Afghanistan on n'achète plus comme avant. Une belle petite guerre au Sahara ferait des merveilles pour leur *business*. C'est malheureux, mais c'est comme ça !" Dans l'édition spéciale de la revue onusienne *Désarmement*, éditée pour le 40ème anniversaire de l'ONU, le Nigérian Olu Adeniji écrit :

Les grandes puissances ont réussi à convaincre les autres pays qu'il existe une relation entre la sécurité et les armements : que des armements plus sophistiqués apportent une plus grande sécurité. Aussi ont-elles bloqué, à la fois sur les plans physique et psychologique, les efforts en faveur du désarmement. En tant que collectif d'États souverains, les Nations Unies ne peuvent pousser le progrès au-delà de la volonté de ses membres. Or, le consensus de l'opinion internationale a toujours été favorable au désarmement et ce consensus n'a pas changé. (Adeniji, 1985, p. 13.)

Le Moratoire donne un nouveau contenu à la coopération sous-régionale et transfrontalière. Tous les pays d'Afrique ont besoin de concentrer leurs ressources dans la lutte contre la pauvreté. L'ONU prévoit l'éventuelle inclusion dans le calcul annuel par le PNUD de l'Index de développement humain, du nombre d'armes et des dépenses sur les armements de chaque pays. À côté de progrès dans les domaines de l'éducation et de la santé, la gestion de la violence

et le gaspillage des ressources auraient une place dans l'analyse de la gestion du pays.¹⁰

Si nous ne pouvons qu'approuver l'initiative du Moratoire pour réduire le nombre d'armes dans chaque pays, on ne saurait trop insister sur l'importance d'une meilleure formation militaire pour le développement de l'espace démocratique. L'Afrique a vécu des expériences douloureuses dues à l'indiscipline de soldats, des armées africaines, des milices privées et mercenaires, et même de certaines troupes non africaines intervenant dans le cadre d'opérations de maintien ou de restauration de la paix. En l'absence d'une menace d'agression extérieure évidente, le rôle d'une armée républicaine est de garantir la paix. Elle peut également — dans des circonstances exceptionnelles — être appelée à assurer le respect de la loi dans un État de droit. Cela signifie que les soldats peuvent, en plus de leurs fonctions ordinaires, assumer un rôle de police. Il est donc nécessaire qu'ils reçoivent une formation appropriée.

La fonction de l'armée ne se limite pas à la simple défense des frontières nationales. Le plus souvent, les soldats opèrent dans un climat de paix et participent à la gestion de l'espace frontière partagé. Cette fonction de consolidation de la paix met en œuvre des principes autres que la violence. Tous les soldats de tous les rangs devraient donc être informés et formés dans le domaine de la paix. Cela comprend nécessairement une instruction concernant les lois civiles du pays, en temps de paix ou en temps de guerre, ainsi que l'étude des règles d'un code de conduite militaire.¹¹ Les raisons qui sous-tendent

¹⁰ Ceci ne concerne pas les budgets pour l'entretien des forces armées ou de sécurité, mais seulement les dépenses sur les armes et munitions. Il ne s'agit pas de remettre en cause l'importance d'investir dans les salaires et la formation des forces en uniforme afin qu'elles puissent opérer de façon efficace et disciplinée.

¹¹ En 1998, le Gouvernement du Mali a approuvé le texte d'un Code de conduite des forces armées et de sécurité préparé à Bamako depuis la conférence de juillet 1996 avec une participation de l'UNIDIR et du Haut commissariat aux droits de l'homme. Un programme de formation comme nous l'envisageons fournirait la même information à tous les niveaux, avec un approfondissement adapté au niveau d'éducation de chacun. Les niveaux les plus bas ont besoin de brochures simples imprimées dans la langue maternelle, tandis que les officiers doivent avoir une connaissance plus complète de la loi. Il faut inclure, parmi les agents de formation, des femmes qui rappelleront aux soldats leurs devoirs de fils, de mari et de père de famille. La formation devrait aussi comporter un volet d'exercices pratiques concernant les principes fondamentaux de la Convention de Genève (et son Protocole de 1977), la Déclaration des droits

l'application d'un Moratoire sur les armes légères feraient naturellement partie de la formation pour toutes les forces militaires et de sécurité.

Le Moratoire seul ne peut arrêter la circulation des armes, mais il peut contribuer à la création d'un climat de paix. Selon les termes du Moratoire, même les forces de l'ordre ne pourront pas aisément importer et faire le commerce des armes. Par ailleurs, les Nations Unies encouragent la création dans chaque pays ouest-africain d'une Commission nationale pour la lutte contre la prolifération des armes légères. Les missions consultatives pourraient reprendre en faveur d'autres pays de la sous-région ; des contacts ont été établis avec les pays fournisseurs d'armes, groupés sous l'Arrangement de Wassenaar. Une banque de données sur les armes légères doit être établie et dans le même esprit ; l'Agence américaine de contrôle des armes a présenté, pendant la Semaine de paix en 1997 à Bamako, une catégorisation provisoire des armes légères ; l'ONU propose un Registre des armes légères en Afrique occidentale.

Interpol participe de façon active à la coordination de l'action des forces de police de la sous-région. Les rencontres intercommunautaires et transfrontalières se poursuivent, les contrôles aux frontières doivent être renforcés et une formation commune des gardes-frontières et des douaniers est envisagée dans le contexte de la doctrine "sécurité d'abord". L'ONU offre ses services pour le ramassage, la supervision et la destruction de ces armes ; déjà le PNUD a mis en place une structure pour appuyer et suivre le Moratoire. Cette structure, appelée Programme pour la coordination et l'assistance à la sécurité et au développement (PCASED), avait déjà reçu en 1998 des contributions financières de la part des gouvernements du Mali, de la Norvège, de la Grande Bretagne, du Canada et de la Suisse¹², ainsi que plusieurs promesses verbales.

de l'homme, la Déclaration africaine sur les droits de l'homme et des peuples, ainsi que la Déclaration et la Convention sur les droits de l'enfant. Il serait par ailleurs souhaitable que les pays voisins réalisent une harmonisation entre leurs lois et la formation des agents chargés de l'application des lois ; et qu'ils créent une obligation mutuelle de partage de renseignements entre les forces de sécurité de part et d'autre de chaque frontière.

¹² La Norvège, le Canada, la Belgique et les Pays-Bas ont été à l'avant-garde du mouvement de lutte contre le trafic des armes légères. Une conférence organisée avec l'appui du PNUD pour développer le Moratoire s'est tenue à Oslo en avril 1998, en présence du Président Konaré. Cette conférence était financée par l'Initiative norvégienne sur les armes légères et l'Institut norvégien des affaires internationales (voir Lodgaard et Ronnfeldt, 1998).

Avec le Moratoire, l'Afrique de l'Ouest occupe une place d'avant-garde dans le secteur du micro-désarmement. Cette initiative malienne a été si bien accueillie, que des discussions sont désormais en cours concernant la possibilité de prendre une initiative similaire en Afrique orientale et méridionale, de même qu'en Amérique centrale.

9. Renforcer la démocratie par l'éducation et les médias pour une culture de la paix

Tout au long de cette analyse du processus de construction et de consolidation de la paix malienne, l'éducation ne cesse d'apparaître comme l'un des éléments les plus importants. Les paragraphes précédents ont abordé l'éducation et la formation des soldats, des gendarmes et des policiers. L'idée d'un code de conduite pour les relations entre civils et militaires évoque la formation des administrateurs, des législateurs, des journalistes et des leaders de la société civile. Le retour de l'autorité de l'État exige, dans l'esprit du président Konaré, la reprise des écoles, avec la réforme et l'amélioration du système éducatif.

Dans son allocution d'ouverture à la première Semaine de la paix en mars 1997 à Bamako, le Directeur général de l'UNESCO, Federico Mayor, a affirmé :

Nous avons le devoir de contribuer à l'éducation en tenant compte des spécificités de chaque pays. Aujourd'hui, l'éducation n'est pas seulement un vecteur de transmission de connaissances théoriques. Elle concerne aussi les valeurs : celles qui se réfèrent à la paix, aux droits de l'homme et à la démocratie. L'éducation... doit permettre 'd'apprendre à vivre ensemble'. Elle doit enseigner les valeurs de tolérance, de respect de l'autre, de partage. Elle doit favoriser l'esprit de dialogue, la non-violence et l'ouverture aux autres. ... Cependant, l'éducation à la paix n'est pas seulement l'affaire d'une partie de la société. Elle requiert la participation de tous les acteurs... (Mayor, 1997, p. 7.)

Et Mayor de poursuivre en citant les acteurs clés : les enseignants, la jeunesse, les femmes, les élus, les médias... Ensuite, il condamna violemment l'exploitation des médias pour la promotion des haines raciales, ethniques ou religieuses, affirmant que l'UNESCO "accorde une importance capitale à la formation de journalistes dans l'optique de la sensibilisation et l'éducation des populations à la paix."

La communication a toujours constitué un des points faibles des États africains. L'Afrique apparaît constamment dans les médias internationaux sous un jour peu favorable. Et on n'en présente généralement que les conflits ou la famine. Cela paraît curieux, vu l'influence du continent sur le plan culturel et surtout dans la musique, moyen de communication exceptionnel. Le jazz, le blues, le gospel, le reggae, les rythmes latino-américains sont tous d'inspiration africaine, et la musique populaire occidentale en est un dérivé. L'Afrique sait donc parler aux peuples et les toucher dans leur âme. Dans le domaine des médias et des technologies de la communication, cependant, les Africains n'ont pas su percer.

L'écosystème fragile et les aléas de la pluviométrie font que les régions au nord de la ligne Kayes-Labesanga abritent les populations les plus isolées et les plus démunies du Mali. Comme nous le faisait remarquer un général malien : "Ce sont les problèmes économiques qui ont donné l'impression aux gens du Nord qu'ils étaient exclus." L'outil le plus précieux pour désenclaver ces zones et pour stimuler une activité économique plus intense est sans aucune doute le téléphone. L'État-parti unique ne permettait qu'une seule ligne téléphonique dans la plupart des arrondissements desservis, une ligne qui était réservée à l'utilisation exclusive de l'administrateur et de ses amis. Or, chaque communauté villageoise a besoin d'une liaison téléphonique avec l'extérieur. Il faut plusieurs postes téléphoniques dans chaque village, chacun équipé d'un panneau solaire qui génère des revenus pour l'opérateur.

L'infrastructure africaine des télécommunications est pauvre et 90 % des téléphones africains se trouvent en Afrique du Sud.¹³ L'Afrique doit pouvoir accéder aux nouvelles technologies. La banalisation du téléphone permettra la dynamisation de l'économie malienne. Les communications stimuleront une plus grande circulation des produits et des idées, l'économie nationale et l'unité nationale en seront renforcées.

¹³ Dans une communication présentée à Genève en novembre 1996, devant la Conférence inaugurée par le président malien sur "L'Afrique et les nouvelles technologies de la communication", le Directeur général de l'UIT a cité quelques statistiques révélatrices : des 680.000 téléphones cellulaires recensés en Afrique en 1995, 580.000 se trouvaient en Afrique du Sud. L'Afrique du Nord et l'Afrique sub-saharienne partageraient à part égale le petit nombre restant (Tarjanne, 1996). Il paraît qu'il y a plus de téléphones en Thaïlande qu'il n'y en a sur tout le continent africain.

Avant 1991 l'accès aux ondes radiophoniques était contrôlé par les militaires. L'accès est devenu plus facile : de nos jours de nombreuses ONG et projets techniques disposent d'un système de communication, ce qui facilite leur travail et améliore les conditions de vie et le moral des salariés en poste dans des zones isolées comme Ménaka, Tessalit, Faguibine, Gourma Rharous et Youvarou.

Le problème des communications a souvent été soulevé, tout au long des recherches menées par les auteurs ; il faut en particulier examiner le rôle de l'information dans une société pluraliste. Ce n'est pas par la presse écrite que les maliens peuvent s'informer. La presse libre en Afrique est faible, tant en informations qu'en analyses. Pendant les années qu'a duré le conflit au Nord, les observateurs ont été frappés par l'incapacité des autorités maliennes à expliquer leurs stratégies de négociation pour la paix et leur exclusion dans le traitement des informations par les médias européens. C'est un problème commun à toute l'Afrique.

L'information doit être partagée et non cachée. La "presse libre" de l'Afrique francophone a peu d'expérience et peu de moyens. En Afrique, continent de l'oral par excellence, l'écrit est rarement primé et souvent réprimé. Au Mali, le premier journal indépendant a été publié en 1990 aux éditions Jamana fondées par Alpha Oumar Konaré. La majorité des autres journaux n'ont vu le jour qu'après la chute de Moussa Traoré en 1991. Leur survie dépend non pas de la qualité de leurs informations, mais de la volonté de ceux qui les financent. On peut estimer à environ 5 % de la population malienne (habitant presque tous à Bamako), ceux qui lisent les journaux francophones de la presse libre malienne.

Si la portée de la presse écrite est limitée, le Mali a développé depuis 1990 le plus grand réseau africain de radiodiffusion au niveau local et rural. Ce progrès pour le partage de l'information est dû aux ONG et aux entrepreneurs privés, encouragés par le gouvernement démocratique. Les radios rurales connaissent un grand succès auprès des populations qui participent désormais au débat local et national sur la santé et l'éducation, le commerce et la fixation des prix, la justice et le système foncier. Le réseau de radios rurales reste néanmoins vulnérable sur deux fronts : financier et politique. Les annonceurs n'existent pas qui pourraient entretenir les coûts des radios privées. La plupart de la centaine de stations-radios maliennes qui subsistent en 1999 sont minuscules. Les

animateurs sont souvent bénévoles. Il n'y a pas de quoi alimenter un fonds d'amortissement pour remplacer l'équipement vieillissant, même si la direction maîtrisait l'idée ambitieuse d'une planification à long terme. Leur agenda est la survie au jour le jour.

L'ONU pourrait protéger et élargir ce réseau radio en langues locales. Il faut veiller à ce que cette précieuse ressource en faveur de l'éducation et de la démocratie ne disparaisse pas. Au contraire, une véritable stratégie de communication devrait se développer autour de chaque marché hebdomadaire. Les stations et radios locales devront recevoir constamment de nouvelles cassettes de qualité professionnelle et en langues nationales, traitant de l'éducation civique, de la bonne gouvernance, des organisations de la société civile, des innovations économiques et sociales, de la résolution des conflits et des composantes du capital social.

Les journalistes devraient bénéficier d'une formation participative pour améliorer leurs méthodes d'entretien et amener de plus en plus de gens à s'exprimer sur les ondes dans leur propre langue. Même si elles ne peuvent pas émettre chaque jour ni tout au long de la journée, les stations locales pourraient recevoir un encouragement pour fonctionner sans interruption pendant les trois jours de marché. Au Nord Mali les distances sont trop considérables pour qu'une radio en langue locale puisse toucher l'ensemble de la population. La concentration sur le marché hebdomadaire permettrait d'atteindre la plus grande audience possible avec des moyens limités. Plus il y aura de moyens consacrés aux radios rurales, moins les Maliens seront exclus des échanges d'informations.¹⁴

La coordination d'une centaine de stations à travers tout le territoire national malien nécessite un appui technique et des moyens financiers, mais aussi un soutien politique et des niveaux d'expertise qui semblent plus correspondre à la dimension du PNUD et de l'UNESCO qu'à celle plus modeste d'une ONG. En apportant au réseau radio le poids de l'ONU, le PNUD se mettrait en position de protéger et de faire fructifier l'un des piliers de la démocratie et du

¹⁴ Le PDG de l'entreprise *Worldspace*, l'éthiopien-américain Noah Samara, annonce pour 1999 plus de 100 stations radios digitales africaines grâce au satellite *Afristar*. Celui-ci permettra de présenter des actualités dans certaines langues régionales africaines, mais ne pourra en aucun cas remplacer les radios rurales locales dont il est question ici.

développement humain durable. Il y a aussi un grand effort à déployer du côté des autorités politiques et administratives pour leur apprendre à collaborer avec les médias. Un bon journaliste doit vérifier la source de ses informations. Mais auprès de qui ? Les gouvernements africains ont rarement accepté de travailler avec la presse. Les ministres redoutent de rencontrer les journalistes et les conférences de presse sont superficielles. La confiance mutuelle entre les politiciens et les correspondants professionnels n'existe pas. Le syndrome de l'État-parti unique subsiste.¹⁵

Les Nations Unies pourraient jouer un rôle important dans le domaine de la communication. L'implication de l'UNESCO dans la promotion d'une perception africaine de l'éducation civique et de l'histoire dans les écoles, les médias et la société dans son ensemble pourrait contribuer à introduire une approche novatrice. Celle-ci permettrait de renforcer la confiance de la population en l'État-nation, une confiance fondée sur la valorisation éducative des langues maternelles et sur la gestion décentralisée avec la participation des parents d'élèves. Pour mettre en valeur l'histoire de l'Afrique, l'instinct didactique se tourne vers la rédaction des curricula et des livres d'études. C'est une opportunité pour le programme "Culture de la paix", au sein de l'UNESCO, de promouvoir de nouvelles valeurs historiques dans le domaine de l'éducation (voir UNESCO, 1996).

Pour aider à consolider la paix, l'UNESCO pourra convertir ses éminentes recherches académiques¹⁶ en actions historiques, se servir de l'histoire nouvellement découverte pour enrichir la compréhension des forces positives du capital social dans les sociétés africaines. Il ne faut surtout pas nous limiter au circuit scolaire. Les livres ne sont qu'un aspect des médias. Il faut investir dans la modernisation des systèmes de communication. Le Mali démocratique a développé la plus large couverture de radios locales dans la région : aujourd'hui 80 % de la population écoutent la radio dans les dialectes locaux. C'est un atout

¹⁵ Adam Thiam de *Tarik-Hebdo*, ancien éditeur de la revue *Le Républicain*, a observé que le paysage politique est entièrement composé de partis uniques. Chaque petite subdivision de parti se comporte comme un parti unique. Nous y trouvons une variante du simulacre de multipartisme qui existait dans l'ex-Zaïre et qui était connu sous le nom de multi-mobutuisme.

¹⁶ Nous pensons notamment à la monumentale *Histoire générale de l'Afrique* en 8 tomes. Initié en 1971, ce travail collectif a été réalisé par 350 auteurs sous la direction d'un comité scientifique de 39 savants, dont les deux tiers étaient des Africains.

précieux pour la promotion d'une culture de la paix. Une dimension importante de l'histoire africaine échappe à la tradition académique occidentale : la dimension orale. Il faut préserver l'oralité et l'UNESCO serait en mesure de la rendre accessible aux historiens et aux peuples. La dimension orale est plus riche que l'écrit, car elle a plusieurs voix ; il faut toutes les écouter. L'histoire ne saurait être "une seule vérité" rendue sacrée par l'écriture. C'est la multiplicité des voix qui rend l'histoire intéressante. Même les griots qui chantent l'histoire de leur nation ou de leur seigneur ont plusieurs voix. Ils ont une voix publique et une voix privée, une voix historique et une voix diplomatique, une voix secrète et une voix intime... Ce qu'ils disent est aussi intéressant que ce qu'ils taisent. Ils ne disent pas tout... ils ne savent pas tout...¹⁷

D'autres voix ne sont jamais entendues, qui pourraient enrichir notre histoire et notre système éducatif, comme celles des initiés et des femmes. Dans les sociétés initiatiques se trouvent les connaissances et la sagesse millénaire du continent. Les femmes sont les gardiennes par excellence de la tradition et de la foi. Il faut mobiliser les femmes pour instaurer la modernité. Il faut les écouter et les entendre.

Mettre le capital social africain au service de la paix implique la capitalisation du savoir des griots, des chasseurs, des forgerons, des guérisseurs, ainsi que des vieilles femmes et des accoucheuses traditionnelles qui pourraient mieux partager leurs connaissances. Il faudrait moderniser le processus d'initiation : non pour diminuer le prestige des chasseurs malinké, des pêcheurs bozo ou des guérisseurs songhoy du *holloy*, mais pour rehausser ce prestige par la dissémination de leurs connaissances.

Le Gouvernement incite le PNUD à assumer un rôle de coordination des donateurs dans le Nord, fonction essentiellement diplomatique. L'ONU devrait étendre son rôle de coordination aux ONG et à la société civile et leur permettre

¹⁷ C'est le lieu opportun de rendre hommage à la mémoire de Kela Bala Diabaté, chef des griots de Kela et Kangaba, mort en mai 1997. En termes d'histoire du Mandé, le rôle social, spirituel, judiciaire et initiatique que jouait Kela Bala correspondait à une combinaison des rôles d'imam, d'évêque, de juge et de recteur de l'université d'Oxford. On a vu des gens toucher la robe de Bala au cours d'une cérémonie pour recevoir la grâce. En d'innombrables occasions, Kela Bala a conduit des délégations pour une médiation dans des conflits dont personne n'a entendu parler, parce qu'ils ont été résolus. Tout récemment, environ trois ans avant sa mort, il résolut un grave conflit foncier qui aurait pu dégénérer en violence à la frontière Guinée-Mali.

de sortir du carcan diplomatique. Ce contexte permettrait à l'UNESCO et à l'UNICEF de promouvoir activement de nouveaux modèles d'éducation et de communication qui aideraient le Mali à réécrire son histoire et qui redonneraient la primauté aux traditions africaines pour la résolution des conflits et la construction d'une culture de paix. L'UNICEF au Mali a déjà développé un partenariat avec la société civile par son appui aux centres de santé communautaires. La Banque mondiale suit une direction similaire dans le domaine de la santé, et avec des subventions aux ONG. C'est la coopération novatrice entre les agences des Nations Unies et le Gouvernement malien, qui a fait triompher la Flamme de la paix. Les Nations Unies pourraient obtenir un succès comparable par l'application des techniques de communication à la paix et à l'éducation, à la démocratie et au développement.

Cependant l'ONU n'a pas pris une position vigoureuse en faveur de la démocratie, bien que cela paraisse être la condition préalable à un développement humain durable. L'institution du PNUD est restée muette devant la pauvreté et la marginalisation du Nord Mali, cela au moment même où le Pacte national offrait de réelles opportunités de paix. Après trente ans à travailler à la demande quasi exclusive des ministères, il serait temps pour le PNUD et les autres institutions spécialisées de changer de méthode. Ils doivent encourager la communication entre les citoyens. Il leur faut une collaboration directe avec les institutions de la société civile. Le Coordonnateur résident des Nations Unies reconnaît lui-même que les structures de développement du Mali ont changé, et qu'avec l'instauration de la démocratie décentralisée il y a de nouvelles occasions d'œuvrer au niveau des communautés de base.

La démocratisation de la vie politique et sociale au cours des cinq dernières années semble avoir directement renforcé la capacité de la classe politique, la classe militaire, ainsi que la société civile, pour s'occuper de la rébellion et s'engager dans un processus de paix réussi avec les groupes armés. Il semble que le Mali connaisse un consensus réel de décentralisation ; cela a été influencé par la rébellion qui a mis en évidence le besoin des populations du Nord de prendre une plus grande part dans leur destinée. Il semble maintenant bien accepté que la diffusion du pouvoir dans la société civile renforce et stabilise la nation. ... il y a eu une main-levée manifeste de la lourdeur du pouvoir central, de manière à ce que ceux directement concernés et souffrant du conflit puissent se réunir et trouver un *modus vivendi*... Dans le processus de réconciliation, il semble que, particulièrement au sommet et à la base, les acteurs aient été capables de puiser dans la grande réserve du capital social qui existe sûrement au Mali, et qui constitue l'une des plus grandes forces de ce pays. (Rose, 1996, p. 1 et 2.)

10. La création d'un partenariat au développement entre les bailleurs de fonds et la société civile

Le cas malien montre que la paix se construit par les ressources internes de la société. Ce sont les mêmes ressources qu'il faut mobiliser pour la consolidation de la paix, pour la réconciliation et le développement. Il faut faire confiance pour cela aux diverses composantes de la société civile.

À la lumière de l'expérience du Mali, il paraît y avoir une possibilité pour les agences de développement de collaborer plus étroitement avec les ONG et la société civile, en parallèle avec leurs programmes sectoriels et ministériels. Pour travailler avec la société civile, il faudra élaborer de nouvelles stratégies de partenariat avec les bailleurs de fonds. Il convient d'écarter les financements à court terme, qui détruisent la continuité des efforts de développement et empêchent les ONG africaines d'être des institutions cohérentes de développement. Les agences des Nations Unies devront développer des partenariats à long terme avec certains acteurs principaux de la société civile afin qu'il y ait un réel échange d'expériences et un engagement mutuel. Il faut dépasser les relations de dépendance inhérentes aux financements à court terme.

Il faut faire une distinction entre les leaders de la société civile traditionnelle et ceux des organisations non gouvernementales modernes dont le plus grand nombre siège dans les zones urbaines. La société civile est apolitique dans le sens de la lutte pour le pouvoir ; mais le processus démocratique et la décentralisation conduiront beaucoup de leaders (traditionnels en particulier) vers l'arène politique. Tout en respectant l'évolution spécifique à chaque pays, l'ONU doit garder ses distances vis-à-vis du jeu politique. Dans ce sens, il semble qu'un partenariat à long terme avec certaines organisations sélectionnées permettrait aux agences de l'ONU de mieux connaître les leaders à la base et de se familiariser avec les nouvelles politiques de développement. Un engagement des bailleurs de fonds à long terme dans le partenariat avec la société civile transformerait les ONG et associations émergentes en institutions apolitiques, fortes et indépendantes.

Un tel partenariat pourrait aussi surmonter les problèmes comptables qui, par le passé, ont causé bien des déceptions aux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux... Des subventions modestes mais régulières sont préférables pour couvrir les salaires et les coûts des organisateurs communautaires. En

contrepartie, ceux-ci devront mobiliser des ressources locales : épargne et crédits, prêts des banques commerciales, dons et contributions volontaires, efforts collectifs... Une telle mobilisation justifiera un appui continu, tout en réduisant la dépendance vis-à-vis des financements extérieurs et les problèmes de comptabilité. Les exigences comptables servent à imposer la domination de la culture écrite et étrangère : mais on peut envisager d'autres solutions.

Un partenariat établi suivant ces principes et durant environ sept à dix ans, encouragerait les ONG locales à moins se concentrer sur la satisfaction des donateurs et plus sur le développement des régions pauvres. Cela renverserait le modèle actuel des projets qui oblige les ONG maliennes à se baser à Bamako, près des bailleurs de fonds, alors que certaines d'entre elles aimeraient se consacrer entièrement à leurs régions d'origine. Les bailleurs de fonds donnent généralement des subventions de moins de cinq ans en guise de "récompense" pour une obéissance aux règles qu'elles ont établies : une comptabilité conforme aux normes occidentales, la présence aux réunions convoquées dans des bureaux à la capitale, la rédaction de rapports dans une langue européenne, etc. Mettre un nouvel accent sur la mobilisation des ressources locales permettrait de se conformer à la philosophie de la décentralisation et de confirmer le rôle des ONG comme partenaires sur le terrain des collectivités décentralisées. Avec un appui adapté, les ONG auront un grand rôle à jouer pour réussir la politique gouvernementale de la décentralisation au Mali.

L'engagement à leurs côtés des institutions spécialisées de l'ONU encouragerait les ONG à devenir partie intégrante de l'infrastructure du développement local, même dans les régions éloignées de la capitale. Comme par ailleurs les partenaires financiers deviendraient plus sensibles aux problèmes de développement à la base : moins dominés par les conférences et les perceptions des citoyens dans les ministères, plus à même de comprendre les réalités d'un développement décentralisé. Il est absolument nécessaire de supprimer les dépenses pour la représentation. Cette pratique est aujourd'hui dépassée à cause des télécopies et du courrier électronique. Ces sommes pourraient être réinvesties dans la communication avec les communautés décentralisées éloignées de la capitale. Plus les institutions spécialisées des Nations Unies s'investiront dans les communautés et la société civile, plus elles sauront élaborer des stratégies adaptées à la lutte contre la pauvreté. Les racines du conflit armé au Nord Mali se trouvent dans la marginalisation et l'enclavement. Le Nord Mali a été négligé dans le passé. Si cette région parvient à stimuler l'émergence d'un modèle de

développement fondé sur le partenariat entre le gouvernement, les agences de développement et les organisations de la société civile, la Paix de Tombouctou aura permis un nouveau départ pour un meilleur avenir.

Annexe 1

Introduction au Moratoire par le Président du Mali¹

Parmi les multiples défis qui interpellent notre système international contemporain, en cette veille du 21^{ème} siècle, il nous faut bien nous convaincre que la maîtrise des armes légères figure en bonne place. Si de substantiels progrès ont été manifestement accomplis dans le domaine de la maîtrise des armes nucléaires, il n'en va pas de même dans le domaine des armes conventionnelles en général et des armes légères en particulier, dont l'accumulation et la prolifération anarchique à travers le monde menacent de constituer le plus grave danger contre la stabilité des Etats et du système international contemporain. Aussi, je placerai mon intervention dans le cadre d'un appel à la communauté internationale pour livrer un combat sans merci à cette catégorie d'armes.

En effet, la communauté internationale à l'ère de la guerre froide s'est plutôt préoccupée du maintien de l'équilibre nucléaire que d'un système global de sécurité ; la course aux armements qui a alimenté pendant près d'un demi-siècle la compétition stratégique entre les deux super-blocs, est l'une des causes principales de l'afflux d'armes conventionnelles et d'armes légères qui circulent

¹ Cet article est tiré du discours du Président Alpha Oumar Konaré à Oslo en avril 1998 ; nous le reproduisons ici avec l'aimable autorisation du Cabinet présidentiel et de l'Institut norvégien des affaires internationales NUPI (voir Lodgaard et Ronnfeldt 1998 pour le texte intégral). L'auteur est Président de la République du Mali depuis 1992. Le Dr. Konaré a été Ministre de la Jeunesse, des Sports, des Arts et de la Culture (1978–80). Il tient un doctorat d'histoire et d'archéologie de l'Université de Varsovie. Enseignant de vocation, il a également été chercheur à l'Institut supérieur de formation et de recherche appliquée ISFRA à Bamako et fondateur de la revue *Jamana* et du journal *Les Echos*.

librement partout et alimentent les multiples foyers de tension allumés à cette ère d'après-guerre froide.

Loin s'en faut, ce ne sont pas ces armes qui sont les causes des conflits, des guerres entre factions, clans, ethnies et religions auxquelles nous assistons partout aujourd'hui ; mais la fin de la compétition stratégique a rendu ces armes obsolètes pour les causes qui avaient motivé leur accumulation et, à l'inverse, les a rendu plus disponibles pour exacerber les simples litiges, différends ou tensions susceptibles de survenir entre les groupes dans leurs simples commerces quotidiens. Du coup, cette disponibilité d'armes légères, la durée et la violence qu'elles peuvent imprimer aux règlements des conflits, encouragent les protagonistes à tourner le dos aux règlements des conflits et à recourir plus facilement aux moyens de la violence, créant de la sorte un sentiment d'insécurité qui conduira à son tour à une plus grande demande et recours aux mêmes armes, soi-disant pour rétablir la sécurité.

L'accumulation et la prolifération anarchique des armes légères en deviennent d'autant plus exacerbées qu'il n'existe que très peu ou pas du tout de réglementation en matière de maîtrise des armes conventionnelles, que la nature et la qualité de ces armes se prêtent facilement à toutes sortes de trafic, et que les petites armes de par leurs spécificités opérationnelles, sont bien adaptées aux types de conflits, internes pour la plupart, qui caractérisent le système international d'après-guerre froide : que ce soit en Bosnie, en Somalie, au Rwanda, au Burundi, en Centrafrique ou dans d'autres foyers de crise, ce sont ces systèmes d'armes qui ont alimenté les guerres meurtrières, non entre Etats, mais à l'intérieur des Etats entre groupes d'individus armés, de factions, des troupes irrégulières et, parfois, de simples gangs armés sans assise sociale ou politique.

Les multiples conséquences politiques, économiques et sociales de la prolifération anarchique des armes légères à travers le monde sont désormais bien connues de toute la communauté internationale ; elles font des millions de victimes et pour la plupart des civils, des populations entières déplacées avec leurs cortèges de larmes et de sueurs, au phénomène d'enfants soldats, en passant par les phénomènes du terrorisme frontalier et du grand banditisme dans les centres urbains et les zones frontalières.

Les experts en la matière ont établi qu'en 1996, environ 35 millions de personnes dans 23 pays à travers le monde étaient en proie à une forme ou une autre des conséquences des conflits internes ; et le rapport d'un comité d'experts gouvernementaux des Etats-Unis estimait que plus de 80% des victimes des guerres utilisant des petites armes ne sont pas des combattants, mais des femmes et des enfants ; parmi les enfants soldats plus de 200.000 sont âgés de moins de 16 ans. Une des conséquences les plus graves de l'accumulation et de la circulation anarchique des armes légères nous semble être le phénomène sociologique politique d'atomisation et de multiplication des centres de pouvoir de répression en Afrique.

La libre circulation des armes a permis dans certaines situations récentes à des groupes de pression, des insurgés, à des milices de partis politiques de s'opposer à la légalité et à la légitimité de l'Etat avec autant, sinon plus de moyens de violence. L'Etat n'est plus le seul détenteur du pouvoir de répression légal, il peut à tout moment se trouver en compétition avec d'autres centres de pouvoir, détenant les mêmes moyens ; l'apparition d'un tel phénomène dans le paysage politique africain est un facteur de grande vulnérabilité, d'instabilité chronique et même délégitimation des pouvoirs légalement mis en place, qui hypothèque les fragiles processus démocratiques amorcés ici et là.

Enfin, les fonds mis dans l'acquisition des armes de la violence, tant par les gouvernements que par les différents groupes, les ressources investies dans les conflits armés par les protagonistes et par les Nations Unies pour les opérations de main-tien de la paix, sont autant de ressources diverties au détriment des problèmes réels de développement économique et social et de stabilisation politique des Etats africains.

C'est fort de cette vérité première, et instruit de la pénible expérience que le septentrion malien vivait, que je devais personnellement entreprendre le Secrétaire Général des Nations Unies afin qu'il aide mon pays et ceux de la sous-région qui partageaient la même conviction, à maîtriser le flux d'armes illicites qui prolifèrent dans toute la zone. Je ne me doutais pas un seul instant, que l'initiative que j'entreprenais était certes généreuse, mais qu'elle était complexe et très délicate au regard de la matière concernée : les armes, et que sa mise en œuvre était jalonnée d'obstacles multiples. Mais je ne doutais pas, aux regards des enjeux que comporte l'entreprise et de la pertinence de l'objectif poursuivi, que je pouvais compter sur l'appui et la coopération des Nations

Unies, des Etats de la sous-région et des organisations régionales de sécurité collective en Afrique, telles l'ANAD (Accord de Non-Agression et d'Assistance Mutuelle en Matière de Défense), de la CEDEAO et l'OUA.

En la matière, si nous considérons le chemin parcouru, nous pouvons dire que nos espoirs n'ont pas été déçus, et que plus que jamais, l'objectif de la "maîtrise des armements" par la stratégie du micro-désarmement est bien à la portée des Hommes d'Etat Africains. Dès 1994, le Secrétaire Général avait dépêché une mission exploratoire au Mali, suivie en 1994-95 par une mission consultative, qui devait visiter six autres pays de la sous-région et dont les conclusions nous confortaient déjà dans deux de nos convictions :

- le phénomène de la prolifération des armes illicites est une réalité dans presque tous les Etats visités ; il convient de s'attaquer au problème dans le cadre plutôt d'une coopération sous-régionale ;
- l'importance du phénomène, et les difficultés liées à son éradication exigent l'engagement de la communauté internationale.

Dans cette perspective, la mission consultative recommandait quatre axes d'efforts qui devraient structurer la conduite de l'entreprise :

- l'établissement de commissions nationales dans les Etats impliqués dans l'initiative ;
- la révision et l'harmonisation des législations nationales en matière de port et de circulation des armes ;
- la création de registres d'armes et de réseaux d'échanges d'informations sur la circulation des armes dans la sous-région ouest-africaine ;
- et le renforcement des services de sécurité.

A partir de ce moment, le Secrétaire Général des Nations Unies et l'ensemble du système des Nations Unies devaient accorder une attention particulière à cette initiative ouest-africaine, en lui procurant diverses formes d'assistance et d'appui, comme "un instrument important de diplomatie préventive et de consolidation de la paix et du développement en Afrique de l'Ouest".

C'était là le fondement philosophique de notre approche de la sécurité de notre pays et de la sous-région ; l'ONU a beau s'investir dans les opérations de

maintien de la paix en Afrique, opérations a posteriori dont les résultats sont forts mitigés, il convenait de s'investir plutôt à prévenir les conflits qu'à les gérer ou à les résoudre, notamment en agissant sur la maîtrise des moyens de la violence armée, dont les armes légères qui prolifèrent partout sur le continent. D'où cette campagne de lutte contre la prolifération des armes légères en Afrique de l'Ouest, comme instrument de la diplomatie préventive dont nous devons désormais nous faire l'apôtre ; comme pays pilote, nous nous devons d'une part de partager le bien-fondé et la bonne compréhension de la cause avec les autres pays de la sous-région, et de l'autre, traduire notre conviction politique et philosophique en actions concrètes.

Les années 1996–97 furent consacrées à des échanges de points de vue, à des réflexions et concertations avec d'autres pays sur la question, à travers des séminaires et conférence sous l'égide des Nations Unies et avec la participation d'experts de divers organes du système des Nations Unies. Parmi ces multiples rencontres, l'on retiendra le séminaire international de Bamako sur les relations civilo-militaires de juillet 1996, la conférence internationale de Bamako sur le désarmement, la prévention des conflits et le développement en Afrique de l'Ouest en novembre 1996, et la rencontre d'experts de haut niveau, en marge des cérémonies commémoratives de l'anniversaire de la Flamme de la Paix en mars 1997 à Bamako.

La conférence sur le désarmement de novembre 1996 a marqué une phase décisive de maturation de l'initiative ouest-africaine de lutte contre la prolifération des armes légères ; c'est au cours de cette conférence que l'idée d'un moratoire sur la production, l'importation et l'exportation des armes légères dans l'espace ouest-africain fut lancée par la diplomatie malienne et soumise à débats tout le long des travaux de cette conférence. Il était dans la nature des choses que le sujet soit l'objet de polémique des uns et de scepticisme des autres, au regard du caractère novateur de l'idée en matière de désarmement conventionnel. Dans l'esprit de la diplomatie malienne, le moratoire n'était pas une interdiction juridique destinée à attenter à la souveraineté des Etats, à leur liberté de pourvoir, à leurs défenses ; mais un acte de foi, démontrant à la face du monde l'engagement politique irréversible de nos Etats à combattre l'accumulation d'engins de mort et de destruction, pour promouvoir le développement économique et social de nos peuples si durement éprouvés. Aussi, un acte d'intelligence diplomatique, qui pose l'autocensure, la retenue, la simple abstention momentanée des Etats de la sous-région à ne pas produire, à

ne pas recevoir et à ne pas exporter d'armes, comme étape préliminaire nécessaire pour renforcer les moyens de la sécurité effective et engager les actions positives de micro-désarmement dans les phases ultérieures.

En effet, comment autrement convaincre les autres partenaires, les producteurs et vendeurs d'armes, les agences et organes du système des Nations Unies de nous aider à nous débarrasser du poids des armes pendant que nous-mêmes ne sommes pas capables du simple acte de l'abstention, même limitée ? A un moment où les experts ont établi qu'environ 7 à 8 millions d'armes illicites circulent dans la seule sous-région ouest-africaine, comment peut-on éradiquer ce flux d'armes en continuant d'en produire et d'en recevoir ? En tout état de cause, les débats techniques dans les ateliers ont permis de faire plus de lumière sur l'idée de moratoire et d'aboutir à un accord de principe. Aux termes des résolutions finales, le Mali fut chargé de poursuivre les contacts avec les Etats et le système des Nations Unies pour réunir les conditions d'une déclaration effective de moratoire sur les armes légères par les Etats de l'ouest-africain. En exécution de ce mandat, depuis 1997, la diplomatie malienne a entrepris de multiples contacts avec les instances techniques et politiques de la plupart des Etats de la sous-région à travers les commissions nationales, ou des émissaires lors des différents fora africains. Quant aux contacts avec l'ONU, ses organismes et agences impliqués dans les problèmes de sécurité, ils sont désormais quasi permanents à travers le PNUD-Mali et l'émissaire du Département des Affaires de Désarmement de l'ONU pour l'Afrique.

Nous sommes à même d'affirmer aujourd'hui, que l'idée du moratoire sur les armes légères a fait beaucoup de chemin auprès de la communauté internationale et beaucoup d'Etats de la sous-région ; à preuve les résolutions 42/75 G et 50/70 H des 49^{ème} et 50^{ème} sessions de l'Assemblée Générale de l'ONU, relatives à l'assistance aux Etats pour l'arrêt de la circulation illicite et la collecte des petites armes. Du reste le sujet vient de faire l'objet d'une autre recommandation, lors de la 52^{ème} session de l'Assemblée Générale, en des termes suffisamment éloquents "l'Assemblée Générale prend note des conclusions de la concertation ministérielle sur la proposition d'un moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères dans la région tenue à Bamako le 26 mars 1997 et encourage les Etats concernés à poursuivre l'examen de la question ; elle prie le Secrétaire Général de poursuivre l'examen de la question, et de lui présenter à la 53^{ème} Session un rapport sur l'application de la présente résolution".

La rencontre ministérielle des Etats de la région impliqués dans le processus à Bamako en mars 1997, a adopté un mécanisme de coordination des mesures concourant à la mise en œuvre du moratoire, le PCASED (Programme de coordination et d'assistance pour la sécurité et le développement). J'ai personnellement entrepris des démarches auprès de mes pairs ; et je les ai fait part de mon intention de déclarer le moratoire sur la fabrication, l'importation et l'exportation des armes légères sur le territoire de la République du Mali, dans un avenir très prochain. Entre temps, d'autres réseaux de la diplomatie malienne, le Ministère des Affaires Etrangères et la Commission Nationale de lutte contre la prolifération des armes légères, s'activent à la préparation des conditions optimales de déclaration du moratoire. Partout et à tous les niveaux, nous avons constaté que cette démarche n'était pas seulement le nôtre, mais qu'elle était largement partagée. Il ne pouvait en être autrement, tant nos préoccupations sont communes, tant nos destins sont liés.

Le Mali, c'est quoi d'autre qu'un peu du Sénégal, qu'un peu du Burkina, du Niger, de Côte-d'Ivoire, de Guinée, j'en passe... Notre futur n'est-il pas l'UEMOA ? La CEDEAO ? Notre combat commun c'est aujourd'hui une Afrique démocratique. Notre conviction forte est que c'est seulement dans une Afrique démocratique que réside la stabilité de l'Afrique, l'unité de l'Afrique. Seule une Afrique démocratique peut créer les conditions d'un réel développement au service des peuples africains. La situation actuelle de l'Afrique n'est pas une fatalité ; l'Afrique a les moyens de s'en sortir, l'Afrique restera une constante référence. Il n'est donc pas surprenant que le Sommet Extraordinaire des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO réuni à Lomé (Togo) le 1er décembre 1997, ait instruit aux ministres chargés des Affaires Etrangères, de la Défense, de l'Intérieur et de la Sécurité de se pencher sur cette question importante. Depuis la rencontre des Ministres des Affaires Etrangères, de la Défense, de l'Intérieur et de la Sécurité de la CEDEAO à Yamoussoukro (Côte-d'Ivoire) les 11 et 12 mars 1998, il a été retenu que le Secrétariat Exécutif de cet organisme sous-régional soumette un projet de déclaration du moratoire lors de la prochaine conférence statutaire des Chefs d'Etat et de Gouvernement prévue avant la fin de cette année.

C'est le lieu d'adresser un vibrant appel à tous les Etats africains pour prendre part à cette entreprise exaltante de "micro-désarmement de l'Afrique" ; nous devons franchir ensemble ce pas décisif d'une déclaration de moratoire sur les armes légères en Afrique, comme contribution de notre cher continent au

mouvement universel de désarmement général, pour un mieux-être des générations futures. Pour notre part la République du Mali reste résolument engagée à l'accomplissement de l'idéal que poursuit le micro-désarmement en Afrique comme instrument d'une diplomatie préventive, seule stratégie de sécurité individuelle et collective adaptée à nos moyens, et à nos objectifs de stabilité politique, de développement économique et social.

Cette foi en la cause du désarmement ne procède ni d'un idéalisme, ni d'une naïveté d'état ; nous y croyons d'autant plus fermement que notre histoire récente à travers la gestion de la crise de notre septentrion nous a clairement enseigné "que la meilleure stratégie de gestion ou de prévention des conflits armés est d'agir directement sur les moyens de la violence". Nous y croyons comme seul moyen de préserver l'héritage d'une nation malienne plurielle ; nous y croyons comme seul moyen d'approfondir le processus démocratique dans notre pays, comme seul moyen de transmettre aux générations nouvelles un Mali uni mais pluriel, capable de gérer ses différences, un Mali de tolérance, de justice, de solidarité et de partage. C'était là toute la signification et toute la pédagogie de notre cérémonie de la Flamme de la Paix à Tombouctou en mars 1996 ; une cérémonie au cours de laquelle environ 3000 armes individuelles restituées par les Hommes des Mouvements et Fronts unifiés de l'Azawad et ceux du Mouvement Ganda koy ont été solennellement brûlées.

Cette cérémonie de la Flamme de la Paix par delà la symbolique politique qu'elle marquait, participe d'une stratégie de désarmement rationnellement pensée, qui devait définitivement mettre fin au conflit du nord et créer les conditions de sécurité nécessaires au lancement de divers projets de développement dans le nord du pays. Bien que le Pacte national fut signé en 1992, que de 1993 à 1996 il y eut de multiples rencontres : négociations, accords, cessez-le-feu et rupture de cessez-le-feu, il aura fallu passer par la nécessaire séquence d'actions stratégiques agissant directement sur la maîtrise des armements (installation des unités spéciales, opérations de cantonnement des combattants sur des sites choisis et leur désarmement de 1994 à 1996) pour aboutir au retour définitif de la paix : la vraie paix, c'est à dire l'existence de conditions de sécurité permettant la reprise des actions de développement, ne date que de la destruction des armes de la violence et de la déclaration d'auto-dissolution des mouvements lors des cérémonies de la Flamme de la Paix de mars 1996. Cette paix reste à consolider. Elle sera gagnée chaque jour par les maliennes et les maliens eux-mêmes, avec le concours de leurs partenaires. Ils

ne seront pas payés pour cette paix. Ils la gagneront pour eux-mêmes au prix de leurs sacrifices. La pédagogie de l'opération Flamme de la Paix devait enrichir notre réflexion nationale sur la paix et de la nécessité de soutenir une politique hardie de micro-désarmement de la sous-région.

La pédagogie de l'opération Flamme de la Paix continuera à s'appuyer sur les "concertations régionales", grands rassemblements populaires au niveau local et les "rencontres intercommunautaires" pour le partage d'une culture de la paix, nourriture authentiquement démocratique. Elle se vivifiera de la décentralisation et de l'intégration régionale. S'il y a éclatement des centres de pouvoirs armés jusqu'à l'échelon des clans, des bandes, des groupes ethniques ou religieuses, en tout cas à des formations infra-Etats, c'est qu'il y a eut à une étape antérieure prolifération des armes, accumulation de surplus et dissémination incontrôlée : la lutte contre la prolifération des armes légères doit être comprise comme une stratégie de prévention des conflits moins coûteuse à conduire qu'une stratégie de gestion des conflits dont les actions se situent en aval des effets pervers et destructeurs des armes de la violence.

Le mouvement universel de désarmement en cours que traduisent les traités et accords en matière de maîtrise des armes nucléaires, des armes chimiques et biologiques et des mines antipersonnel, n'aura son plein effet que s'il s'étendait au domaine des armes légères, dont tous les experts sont convenus qu'elles constituent la plus grande cause de morts violentes, de conflits armés internes, de massacres massifs de populations innocentes et d'abus massifs des droits de l'homme.

La maîtrise des armes de cette zone grise constitue le défi sécuritaire majeur qui nous interpelle en cette veille de 21^{ème} siècle ; si des efforts concrets ne sont pas entrepris pour contrôler et limiter la production et le transfert des armes légères, les chances de réussir le règlement des conflits présents et à venir et de promouvoir la démocratie en Afrique resteront désespérément minces. C'est au relèvement de ce défi que le Mali est engagé, à travers sa politique africaine de micro-désarmement ; mais comment mener à bon port une entreprise aussi complexe, aussi délicate et lourde sans le concours et l'appui de l'ensemble des acteurs du système international, en particulier les plus puissants !

Je ne saurais terminer cet appel en faveur du soutien de notre politique de maîtrise des armes légères sans remercier les différents partenaires qui nous ont

accompagné dans nos efforts jusqu'à cette phase ; je voudrais tout particulièrement remercier la Croix rouge norvégienne, l'Institut international pour la recherche de la paix d'Oslo, l'Aide de l'église norvégienne, l'Institut norvégien pour les affaires internationales et le Gouvernement norvégien qui sont initiateurs de cette campagne ; je voudrais remercier aussi les pays donateurs et qui se sont engagés à apporter leur appui au PCASED ; les pays du Groupe de Wassenaar dont les concours nous sont absolument nécessaires. Je voudrais enfin remercier très sincèrement l'ONU, les agences et instituts spécialisés des Nations Unies, tout particulièrement le PNUD-Mali, l'UNIDIR, le Centre Régional pour le Désarmement de l'Afrique à Lomé, dont les soutiens constants nous ont été acquis dès la naissance de l'initiative.

Je m'en voudrais de ne pas signaler la part personnelle prise dans cette œuvre par M. Tore Rose, Représentant du PNUD au Mali et M. Ivor Fung du Centre Régional pour le Désarmement de l'Afrique des Nations Unies. J'invite tous ces partenaires à redoubler d'efforts afin que nous franchissons ensemble ce pas décisif de la Déclaration du Moratoire pour enfin couronner tant d'années d'efforts, d'abnégation de la communauté internationale. L'Afrique ne peut pas ne pas saisir l'une des rares chances qui s'offre à nous pour apporter notre part de contribution à l'histoire universelle du désarmement, pour la paix, la stabilité et le développement de notre chère patrie pour un mieux-être des générations futures.

Annexe 2

COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

VINGT-ET-UNIÈME SESSION DE LA CONFÉRENCE DES CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT

ABUJA, 30-31 OCTOBRE 1998

DÉCLARATION DE MORATOIRE SUR L'IMPORTATION, L'EXPORTATION ET LA FABRICATION DES ARMES LÉGÈRES EN AFRIQUE DE L'OUEST

NOUS, CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO) ;

CONSIDÉRANT les principes et objectifs du Traité Révisé de la CEDEAO, de ceux de la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, et de l'Organisation des Nations Unies ;

CONSIDÉRANT que la circulation des armes légères constitue un facteur déstabilisateur pour les États membres de la CEDEAO, et une menace pour la paix et la sécurité de nos peuples ;

CONSIDÉRANT les résolutions de la Conférence des Nations Unies sur la "Prévention des conflits, le désarmement et le développement" tenue à Bamako en novembre 1996 ;

CONSIDÉRANT les directives de la quatrième session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de la CEDEAO tenue à Lomé le 17 décembre 1997, relatives à la mise en place d'un mécanisme sur la prévention, la gestion, le règlement des conflits, le maintien de la paix et de la sécurité dans la sous région ;

CONSIDÉRANT les recommandations de la Conférence des Ministres des Affaires étrangères, de la Défense, de l'Intérieur, de la Sécurité de la CEDEAO tenue à Yamoussoukro les 11 et 12 mars 1998 ;

CONSIDÉRANT l'engagement réaffirmé des États membres de la CEDEAO à la Conférence d'Oslo (1-2 avril 1998), et le soutien de la communauté internationale à la proposition de moratoire sur les armes légères en Afrique de l'Ouest ;

CONSIDÉRANT les résultats des travaux de la réunion des Ministres de la Défense, de l'Intérieur et de la Sécurité, et ceux de la réunion des Ministres des Affaires étrangères, tenues respectivement à Banjul les 23 et 24 juillet 1998, et à Abuja du 26 au 29 octobre 1998, et entérinés par nous à Abuja le 31 octobre 1998 ;

CONSIDÉRANT les encouragements répétés des Nations Unies en matière de désarmement en Afrique de l'Ouest tels que mentionnés dans les Résolutions pertinentes des 50^e, 51^e et 52^e sessions de l'Assemblée générale ;

CONSIDÉRANT l'attitude hautement positive des États membres des Arrangements de Wassenaar et autres producteurs d'armes relatives à la proposition d'un moratoire sur les armes légères en Afrique de l'Ouest ;

DÉCLARONS DE MANIÈRE SOLENNELLE ET SOLIDAIRE, UN MORATOIRE SUR L'IMPORTATION, L'EXPORTATION ET LA FABRICATION DES ARMES LÉGÈRES DANS LES ÉTATS MEMBRES DE LA CEDEAO, QUI PREND EFFET A COMPTER DU 1ER NOVEMBRE 1998, POUR UNE DURÉE DE TROIS (3) ANS, RENOUVELABLE.

INSTRUISSONS le Secrétaire Exécutif de la CEDEAO, en collaboration avec le système des Nations Unies de convoquer une réunion des Ministres des Affaires étrangères et d'experts en vue de mettre en œuvre le cadre opérationnel pour les mesures associatives du moratoire dans le contexte du Programme de Coordination et d'Assistance pour la Sécurité et le Développement (PCASED).

DÉSIREUX D'ASSURER le succès du moratoire ;

SOLLICITONS, pour l'exécution du Programme de Coordination et d'Assistance pour la Sécurité et le Développement (PCASED), l'assistance de l'Organisation de l'Unité Africaine, des Nations Unies, et de la Communauté internationale ;

INSTRUISSONS le Secrétaire exécutif en collaboration avec le PCASED de convoquer une conférence des Ministres des Affaires étrangères pour évaluer le moratoire à la fin de la période initiale de trois (3) ans.

EN FOI DE QUOI, NOUS, CHEFS D'ÉTAT ET DE GOUVERNEMENT DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST, AVONS SIGNE LA PRÉSENTE DÉCLARATION.

FAIT A ABUJA, LE 31 OCTOBRE 1998 EN UN SEUL EXEMPLAIRE ORIGINAL EN FRANÇAIS ET EN ANGLAIS, LES DEUX TEXTES FAISANT ÉGALEMENT FOI.

S.E. Mathieu KERÉKOU
Président de la République du
BÉNIN

S.E. Ablasse OUÉDRAOGO
Ministre des Affaires étrangères
pour le Président du FASO
Président du Conseil des Ministres
et par ordre

S.E. Dr. Carlos Alberto Wahanon
de Carvalho VEIGA
Primeiro Ministro e Chefe do
Governo da Republica de CABO
VERDE

S.E. Henri Konan BEDIE
Président de la République de
COTE D'IVOIRE

S.E. Col. Yahya A.J.J. JAMMEH
Président de la République de la
GAMBIE

S.E. le Capitaine d'Aviation Jerry
John RAWLINGS
Président de la République du
GHANA

S.E. le Général Lansana CONTE
Président de la République de
GUINÉE

S.E. Joao Bernardo VIEIRA
Président de la République de
GUINÉE-BISSAU

S.E. Charles TAYLOR
Président de la République du
LIBÉRIA

S.E. Alpha Oumar KONARE
Président de la République du
MALI

S.E. Mohamed A. Ould MOÏNE
Ambassadeur pour le Président de
la République islamique de
MAURITANIE et par ordre

S.E. Ibrahim Maïnassara BARE
Président de la République du
NIGER

S.E. le Général Abdulsalami
ABUBAKAR
Chef de l'État,
Commandant-en-chef des Forces
Armées de la République Fédérale
du NIGÉRIA

S.E. Abdou DIOUF
Président de la République du
SÉNÉGAL

S.E. Alhaji Ahmad Tejan
KABBAH
Président de la République de
SIERRA LEONE

S.E. Gnassingbe EYADEMA
Président de la République
TOGOLAISE

Bibliographie

- Coulibaly, Cheibane 1994 *L'État de droit et la société civile au Mali*, dans le Dossier Spécial, n° 2, Démocratie du journal *Cauris*, 1994
- Coulibaly, Cheibane 1996 "Nord du Mali : le nécessaire effort pour renforcer la paix", éditorial du Journal *Cauris*, n° 128, 3 mai 1996
- Drabo, Gaoussou et Alassane ag Mohamed 1997 *Nord Mali : le processus de paix et de réconciliation*, Etude d'une démarche exemplaire, Oxfam et AMAP
- Eteki-Mboumoua, W 1996 *Rapport de la Mission de consultation de l'ONU au Sahara-Sahel*, envoyé au Secrétaire général le 20 septembre 1996
- Girondeau, Gilbert 1993 "De la Société des Nations à l'Organisation des Nations Unies : la question de la souveraineté", in *Damoclès*, revue trimestrielle de réflexion et d'échanges sur la paix, les conflits et la sécurité mutuelle, CDRPC, BP 1027, F-69201 Lyon 01, n° 57, 1993/2, p. 20 à 22
- Guérin, Marcel 1994 "L'ingérence humanitaire", in *Damoclès*, revue trimestrielle de réflexion et d'échanges sur la paix, les conflits et la sécurité mutuelle, CDRPC, BP 1027, F-69201 Lyon 01, n° 57, 1993/2, p. 26 à 32
- GRM 1995 Rencontre Gouvernement-Partenaires sur le Nord Mali, Tombouctou, 15-18 juillet 1995, documents préparatoires : 2 tomes
Tome 1 : le programme transitoire de normalisation et de réhabilitation, les

- orientations pour une stratégie de développement du nord, financement du programme pour le nord
Tome 2 : annexes
- GRM 1997 *La Flamme de la Paix*, livret commémoratif de photos avec textes des discours de mars 1996, publié par le Commissariat au Nord, à l'occasion de la Semaine de la Paix du 20 au 27 mars 1997, AMAP, Bamako, 58 p.
- Jansson, Kurt
Michael Harris et
Angela Penrose
Lodgaard, Sverre et
Carsten Ronnfeldt, éd. 1987 *The Ethiopian Famine*, Zed Books, Londres
- 1998 Moratorium on Light Weapons in West Africa, papiers de la Conférence d'Oslo en avril 1998, l'Institut norvégien pour les affaires internationales NUPI et l'Initiative norvégien sur les transferts des armes légères NISAT, Oslo
- Mayor, Frederico 1997 Allocution à la Semaine de la paix, mars 1997
- Meister, Albert 1958 "Vers une Sociologie des Associations", *International Archives of Sociology and Cooperation*, Genève, juin-décembre 1958, p. 3 à 22
- Moore, Jonathan 1996 *The UN and Complex Emergencies—Rehabilitation in Third World Transitions*, UNRISD, Genève
- PNUD 1996 *Esquisse d'une stratégie pour un développement humain durable (DHD) des Régions Nord Mali*, PNUD, Bamako, octobre 1996
- PNUD 1996 *Rapport de la Conférence sur la Prévention des Conflits, le Désarmement et le Développement en Afrique de l'Ouest*, du 25 au 29 novembre 1996 au Palais des Congrès, Bamako, Mali
- Poulton, Robin
Ibrahim ag

-
- | | | |
|-------------------------|------|--|
| Youssouf | 1998 | <i>A Peace of Timbuktu: Democratic Governance, Development and African Peacemaking</i> , UNIDIR, Genève (Version française à paraître en 1999) |
| Rokiatou, N'Diaye Keita | 1998 | “Contrôle des armes : une expérience de désarmement au Mali”, in <i>Damoclès</i> , n° 76, Lyon, 1er trimestre 1998, p. 10 à 15 |
| Rose, Tore | 1996 | <i>Post-Conflict Peace-building at Work: The Case of Mali</i> , présentation de la consultation de haut niveau sur la consolidation de la paix en Afrique de l'Ouest, ONU, New York et PNUD, Mali, 21 octobre 1996 |
| Sachs, Ignacy | 1980 | <i>Stratégies de l'écodéveloppement</i> , Les Éditions Ouvrières, Paris |

Index des acronymes et institutions

Acronymes	Définition
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, créée en 1975 : 16 États membres ayant une population de 195 millions (ECOWAS)
CESPA	Centre de réalisations audio-visuelles, créé par la FAO et l'UNDP, Bamako
CNN	Cable News Network, Atlanta
ECOMOG	ECOWAS Military Observer Group : la force d'interposition ouest-africaine au Sierra Leone, Liberia, Guinée Bissau
FAO	Food and Agriculture Organisation de l'ONU, Rome
FPLA	Front populaire pour la libération de l'Azawad
GRM	Gouvernement de la République du Mali
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), Genève
MPGK	Mouvement patriotique Ganda Koy
ONG	organisation non gouvernementale (NGO)
ONU	Organisation des Nations Unies (ONU), créée en 1945
PAM	Programme alimentaire mondial (WFP), Rome et Bamako

Acronymes	Définition
PANOS	ONG internationale spécialisée dans le journalisme, Londres, Paris et Bamako
PAREM	Programme d'Appui à la Réinsertion socio-économique des Ex-combattants du Nord Mali
PCASED	Programme de coordination et d'assistance à la sécurité et au développement, programme du PNUD pour appuyer le Moratoire géré par le Centre régional de l'ONU pour le désarmement à Lomé.
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement (UNDP), New York et Bamako
UDPM	Union démocratique du peuple malien, le Parti unique créé en 1979 par Moussa Traoré
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UN Education, Scientific and Cultural Organisation), Paris
UNHCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UN High Commissioner for Refugees), Genève
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UN Children's Fund), New York
UNIDIR	Institut des Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UN Institute for Disarmament Research), Genève

Printed at United Nations, Geneva
GE.99-00781-February 1999-4,000

United Nations publication

UNIDIR/99/4