

Department of Foreign Affairs
and International Trade



Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

CANADA

No. 96 / 01

TABLE RONDE SUR LA PRÉVENTION DES CONFLITS EN AFRIQUE

12 février 1996

RAPPORT

SÉRIE: SÉMINAIRES et CONFÉRENCES
BUREAU des ENJEUX GLOBAUX
en collaboration avec
l'Université de Toronto

E 96026002 9E05 E



LIBRARY E / BIBLIOTHÈQUE A E

Department of Foreign Affairs
and International Trade



Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

CANADA

No. 96 / 01

**TABLE RONDE
SUR LA PRÉVENTION
DES CONFLITS EN AFRIQUE**

12 février 1996

RAPPORT

**SÉRIE: SÉMINAIRES et CONFÉRENCES
BUREAU des ENJEUX GLOBAUX
en collaboration avec
l'Université de Toronto**

PRÉVENTION DES CONFLITS EN AFRIQUE
RAPPORT DES CONSULTATIONS DE LA TABLE RONDE

TABLE DES MATIÈRES

	<u>PAGE</u>
INTRODUCTION	1
PREMIÈRE SÉANCE: L'OUA ET LA PRÉVENTION DES CONFLITS1
DEUXIÈME SÉANCE: LA FRANCOPHONIE ET LA PRÉVENTION DES CONFLITS .	6
TROISIÈME SÉANCE: CAUSES INTERNES DE CONFLIT ET SOLUTIONS POSSIBLES	9
A) DÉMOCRATISATION ET CONFLITS	9
B) IDENTIFICATION DES CAUSES INTERNES DES CONFLITS	11
LISTE DES PARTICIPANTS	12

INTRODUCTION

Avec la fin de la guerre froide et le déclin du conflit armé entre pays souverains, l'attention s'est portée vers la multitude de conflits internes (c.-à-d. se manifestant principalement à l'intérieur des frontières d'un même État) qui continuent d'être la cause de destructions considérables et une source d'instabilité dans diverses régions du monde. L'Afrique s'est trouvée aux prises avec un certain nombre de ces guerres intra-État, qui ont conduit à des crises humanitaires et à des problèmes liés à l'exode de réfugiés de plus en plus grands, et qui continuent d'être au premier plan des programmes adoptés et sans cesse modifiés en matière de sécurité dans cette région. La guerre et le génocide au Rwanda, en particulier, ont attiré dernièrement l'attention de la communauté internationale sur la nécessité pressante de mieux coordonner et d'appliquer plus rapidement les politiques mises en oeuvre pour faire face à ces situations d'urgence complexes.

Cette table ronde, qui réunissait des décideurs, des universitaires et des représentants des ONG, a porté sur la nécessité d'adopter de nouvelles perspectives analytiques et de nouvelles politiques dans trois domaines bien précis liés à la prévention des conflits internes en Afrique : le rôle de l'Organisation de l'unité de l'Afrique (OUA) dans la prévention des conflits, le rôle de la Francophonie au même titre et les mesures internes prises pour tenter d'éliminer les causes des conflits. En examinant les rôles des intervenants internes (institutions étatiques et société civile) et des intervenants externes (organismes multilatéraux régionaux), les participants en sont venus à suggérer des politiques possibles d'une façon holistique.

PREMIÈRE SÉANCE : L'OUA ET LA PRÉVENTION DES CONFLITS

Une des principales difficultés que pose le concept de *prévention des conflits* tient à ce que le succès de son application repose sur l'évaluation de facteurs qu'il est censé contrôler ou éliminer. En d'autres mots, l'efficacité de la prévention des conflits se traduit par l'élimination des causes de conflit et par l'absence de conflit. Par conséquent, pour en analyser le succès ou l'échec, il faut faire des inférences quant aux risques qu'un conflit aurait pu se produire. En raison même de cette difficulté, les décideurs se sont montrés peu enclins à prendre des mesures

préventives étant donné que leur efficacité ne saurait être démontrée de façon claire. Dans le passé, l'OUA s'est préoccupée essentiellement de la *gestion des conflits*, en s'efforçant de limiter les conflits existants, au lieu de chercher à éviter qu'ils ne se déclenchent. Elle a d'ailleurs connu un certain succès à ce chapitre.

Fondée en 1963, l'OUA a pour but de prévenir les conflits entre les États africains. Depuis lors, la gestion des conflits a pris essentiellement les trois voies suivantes :

la *Commission de la médiation, de la conciliation et de l'arbitrage*, organisme autonome, est l'organe principal de l'OUA. Cependant, depuis la guerre de 1963 entre l'Algérie et le Maroc, elle a été plutôt inactive pour deux raisons : ses responsabilités étaient limitées aux conflits entre États et ses procédures de règlement des conflits privilégiaient le recours au processus judiciaire. Or, la plupart des conflits survenus en Afrique ont été des conflits intra-État qui auraient appelé des solutions moins techniques, comme la fourniture de bons offices;

en raison de l'inefficacité de la Commission, une série de méthodes spéciales ont été utilisées de façon impromptue. C'est ainsi que l'assemblée de l'OUA a mis sur pied un certain nombre de *comités spéciaux* pour régler des conflits particuliers. Les meilleurs résultats ont été obtenus relativement au conflit de 1973 entre l'Éthiopie et la Somalie, à la guerre de 1978 dans le Sahara occidental et à la mission d'enquête de 1994 sur le conflit entre le Rwanda et le Burundi. Le recours à des comités spéciaux a connu un succès particulier du fait qu'il peut s'appliquer également en cas de conflits internes, qu'il permet de trouver des solutions moins officielles et moins politiques aux conflits et qu'il se prête à l'application de solutions techniques. Cependant, étant donné que ces comités spéciaux ne sont mis sur pied qu'une fois qu'un conflit a éclaté, leur rôle se limite à la gestion des conflits;

l'assemblée de l'OUA a également adopté le principe de la *médiation par des chefs d'État africains*. Cette façon de faire présente l'avantage de pouvoir s'appuyer sur une plus grande crédibilité politique, mais son efficacité est restreinte par le nombre limité des occasions (habituellement une fois par année) où les chefs d'État se rencontrent pour de longues séances de travail.

Depuis 1993, l'OUA applique à mettre sur pied un nouveau mécanisme institutionnel chargé de *prévenir* l'éclatement de conflits internes. Après une série de consultations menées auprès de l'Académie mondiale pour la paix (AMP), l'OUA a fait une déclaration au Sommet du Caire de 1993 concernant l'établissement d'un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Cette décision témoignait d'une évolution marquée dans la volonté politique des gouvernements des États africains de faire jouer à l'OUA un rôle dans la prévention des conflits intra-État. L'organisme a mis sur pied au sein de son secrétariat une nouvelle division chargée de la gestion des conflits et a entrepris des démarches en vue de la création d'un centre de gestion des conflits.

Dernièrement, le Canada a octroyé 2,5 millions de dollars à un programme-cadre pour le financement d'une série de projets mis sur pied aux termes de l'application de ce mécanisme, mais il convient de souligner que l'établissement des priorités et la prise de décisions concernant les projets reviennent exclusivement à l'OUA. En qualité d'administrateur du fonds, l'OUA a l'entière responsabilité du programme, ce qui pourrait s'avérer un précédent intéressant qui pourrait éventuellement servir de modèle pour d'autres ententes entre l'OUA et des pays donateurs. Il est encourageant de constater que, depuis 1993, l'OUA a déjà fait un certain nombre d'efforts en vue de rétablir la paix et d'instaurer la confiance. Elle a engagé, à titre préventif, des démarches diplomatiques auprès de plus d'une dizaine de pays, envoyé une mission restreinte d'observateurs militaires au Burundi et nommé deux représentants spéciaux du secrétariat général, un au Burundi et un autre au Libéria.

Le succès du nouveau mécanisme proposé dépendra de l'efficacité du Bureau de l'Assemblée, qui sera son organe central. Le Bureau prendra des décisions, au nom de l'OUA, concernant la prévention des conflits, le maintien de la paix et le déploiement des forces armées. Un *système d'avertissement rapide* efficace sera essentiel à la mise en oeuvre de ces stratégies et devra répondre aux impératifs suivants : 1. quels sont les renseignements à connaître pour pouvoir repérer les situations de conflit potentiel ou réel? 2. comment peut-on obtenir ces renseignements? 3. quels types d'intervention devront faire suite à l'obtention de ces renseignements? 4. sera-t-il nécessaire d'avoir le consentement du gouvernement de l'État concerné pour intervenir?

Dans la perspective canadienne, le point primordial consiste à déterminer quel pourrait être *l'avantage comparatif du Canada* si ce dernier aidait l'OUA à mettre en oeuvre ce nouveau mécanisme de prévention des conflits. Celui-ci devrait permettre de faire face à une grande variété de cas, de la prévention et de l'avertissement rapide au maintien de la paix, à la démilitarisation et à l'aide à la population civile. Les organismes gouvernementaux canadiens de même que le secteur non gouvernemental au Canada doivent déterminer quelles sont leurs compétences particulières et de quelle façon ils peuvent compléter les compétences des organismes africains avec lesquels ils travaillent. Un premier effort a été fait dans ce sens par le groupe de contact pour l'édification de la paix créé récemment. Celui-ci a pour mandat de favoriser l'organisation et la diffusion des renseignements entre les nombreux groupes non gouvernementaux, les instituts de recherche et les ministères concernés. L'efficacité de l'aide fournie par le Canada reposera sur une détermination claire des champs de compétence du Canada ainsi que sur une appréciation des possibilités et des problèmes au sein de l'OUA et de la communauté africaine oeuvrant à l'édification de la paix.

Pour déterminer cet avantage comparatif, la première étape consiste à identifier les *points d'accès uniques* de chaque organisme ou gouvernement. Cela simplifiera la tâche du personnel de l'OUA et des autres ONG africaines dans le sens que celui-ci saura à qui s'adresser pour avoir de l'aide. Les personnes-ressources sont également très importantes pour ce qui est de la *coordination* des dons. Par exemple, il a été proposé dernièrement que le secrétariat de l'Union européenne joue ce rôle de gestion de l'information pour la communauté des donateurs internationaux, en communiquant les renseignements aux diverses personnes-ressources des États. De même, l'OUA a maintenant des personnes-ressources pour les fins du mécanisme de prévention dans chacun des États membres, ce qui lui permet de diffuser plus efficacement l'information dans tous les pays d'Afrique. Au Canada, le groupe de contact pour l'édification de la paix remplit ce rôle et peut améliorer la diffusion dans toute l'Afrique des renseignements concernant les politiques et les projets du Canada. Un autre aspect important est *l'appui logistique* requis pour la mise en oeuvre des programmes et des activités. Le grand nombre de donateurs nécessite une forme quelconque de coordination afin de maximiser l'efficacité des contributions tout en évitant le dédoublement des services.

Au moment de déterminer quelle forme prendra la participation du Canada, il importe d'aborder également certains sujets de préoccupation. Il convient notamment de savoir si les questions en cause sont *du ressort de généralistes*. Par exemple, il y a eu beaucoup de discussions jusqu'à présent dans le cadre du processus de consultation de l'OUA sur la définition de « société civile »; les ouvrages des pays du Nord qui portent sur le sujet en proposent une définition très différente du sens que les ONG d'Afrique donnent à cette expression. Le concept d'« avertissement rapide » est un autre aspect qui mériterait d'être clarifié et nécessiterait, notamment, que l'on détermine des indicateurs fiables. En fait, un certain nombre de participants se demandent s'il est possible d'appliquer efficacement le concept d'avertissement rapide en utilisant des indicateurs génériques sans avoir une connaissance précise de la région et du domaine visés et sans avoir préalablement procédé à une *analyse*. Ces questions doivent être désignées par des termes opérationnels qui soient cohérents et bien compris par les personnes chargées de mettre en oeuvre les politiques. D'aucuns prétendent que de telles analyses doivent être effectuées indépendamment du travail opérationnel concernant les conflits et que la meilleure façon de faire consiste à financer des réseaux d'universitaires, d'ONG et de décideurs sur une base régionale et selon le domaine de connaissances.

Un autre aspect qui doit être étudié est la mesure dans laquelle l'aide fournie doit être *opportune* et *efficace*. Les projets conçus en dehors de l'Afrique ont tendance : 1. à être basés sur les besoins perçus et non adaptés aux priorités définies par les Africains, et 2. à devenir dépassés avant même d'avoir été mis en oeuvre par suite de changements survenus sur le terrain. Par contre, la conférence que l'OUA a tenu récemment sur le rétablissement de la paix a été entièrement organisée en Afrique, sans l'aide d'aucun organisme non africain. Cela s'inscrit dans la tendance que l'on a observée l'an dernier favorisant un leadership venant de l'Afrique même, tendance qui est attribuable en partie à la disponibilité des ressources de l'Afrique du Sud.

C'est un pas dans la bonne direction, qui va dans le sens de la préoccupation du Canada voulant que les *organismes régionaux* puissent, à terme, jouer un rôle prépondérant dans la conception et la mise en oeuvre de tels projets d'une manière appropriée au contexte régional. Actuellement, le gouvernement du Canada envisage la possibilité que les organismes africains offrent de la formation dans le domaine de l'édification et du maintien de la paix. L'Institute for Defense

Policy (Afrique du Sud) a proposé d'effectuer un premier relevé des ressources actuellement disponibles, avec l'aide de l'OUA et du Centre canadien international Lester B. Pearson pour la formation en maintien de la paix (Canada). Cela permettrait à l'OUA d'utiliser les ressources disponibles en Afrique tout en enrichissant les siennes propres et en tirant parti des connaissances appréciables qu'offre le Canada. Cela permettrait également au Canada de jouer un rôle bien visible dans ce partenariat.

Certains participants ont également soulevé la question de l'*accord du gouvernement de l'État* en ce qui concerne les activités multilatérales de prévention des conflits. Ils ont fait valoir qu'il importe de promouvoir la transparence auprès des membres de l'OUA de façon à combattre les habitudes de contrôle et de retenue de l'information qui ont cours actuellement. Une des meilleures façons de favoriser l'ouverture et l'engagement à l'endroit de l'aide étrangère est de travailler de concert avec les ONG et de favoriser le partenariat entre les ONG canadiennes et africaines. Cette sorte de coopération, a-t-on fait valoir, accroît la capacité des groupes africains d'entreprendre des analyses et des activités de façon indépendante lorsqu'il n'est pas nécessaire d'obtenir l'accord du gouvernement.

DEUXIÈME SÉANCE : LA FRANCOPHONIE ET LA PRÉVENTION DES CONFLITS

Les efforts déployés récemment pour ajouter la prévention des conflits aux activités de la Francophonie l'ont été avec l'intention de rendre ce nouveau rôle complémentaire à ceux de l'OUA. C'est le Canada qui a été le premier à suggérer cette idée lors d'une conférence ministérielle qui avait lieu à Ouagadougou, en décembre 1994, pour faire contrepoids à l'inaction relative de la communauté internationale devant la violence qui sévissait à cette époque au Rwanda. Le ministre des Affaires internationales, André Ouellet, avait alors annoncé que le Canada organiserait une conférence sur le sujet.

Cette conférence, intitulée « Rencontre internationale francophone sur la prévention des conflits : perspective africaine », a eu lieu à Ottawa en septembre 1995. Quarante-six pays y ont participé, soit la quasi-totalité des pays membres de la Francophonie ainsi que le Ghana, le Zimbabwe, l'Afrique du Sud et la Tanzanie. Au terme de trois jours de discussions, les participants ont convenu que l'organisation devait se doter d'un rôle de prévention. On reconnaissait, par la

même occasion, que la Francophonie, créée originellement pour protéger et défendre le français et la culture française, devait maintenant jouer un *rôle politique* plus évident dans le domaine délicat de la prévention des conflits.

La Francophonie offre aussi une occasion de permettre aux organisations régionales indigènes de se donner un savoir-faire en matière de règlement des conflits. Cela va dans le sens de la volonté de développer un *savoir-faire régional* dans le domaine de la paix et de la sécurité, plus particulièrement en ce qui a trait à la diplomatie préventive, manifestée par le Secrétaire général de l'ONU dans son Agenda pour la paix. En effet, les organisations régionales sont parfois les mieux informées sur les conflits locaux ainsi que sur les tensions du milieu et elles ont un intérêt primordial à exercer une action de prévention dans le but de préserver la stabilité régionale. Également, connaissant les acteurs en présence, elles sont mieux à même d'inciter ces derniers à recourir à la voie diplomatique pour régler leur conflit. Les participants à la Rencontre internationale francophone sont arrivés à la conclusion qu'en Afrique, la diplomatie préventive doit être du ressort des organisations régionales.

Notons également plusieurs autres facteurs qui peuvent justifier que l'on confie à la Francophonie un rôle dans la prévention des conflits en Afrique. Certaines des situations les plus critiques se retrouvent précisément dans des pays membres de la Francophonie comme le Rwanda, le Burundi, le Niger et le Zaïre. Par ailleurs, l'organisation est présentement dans une phase de *réflexion intense* en ce qui concerne les rôles qu'elle devrait se donner pour l'avenir. À la faveur de cette période de réflexion et de changement, il devient possible d'envisager de nouvelles initiatives projets comme celle de la prévention des conflits au sein de la Francophonie.

Dans sa volonté de contribuer à l'acquisition d'un savoir-faire en matière de prévention au sein de la Francophonie, le Canada compte appliquer une stratégie en trois volets :

1. Le gouvernement entend continuer d'encourager la Francophonie à *agir de concert avec l'OUA dans ses initiatives de règlement de conflits.*

2. Des *groupes de discussions francophones* seront formés au *Burundi*; les premiers rassembleront des journalistes. On espère que des initiatives du genre seront mises sur pied pour les officiers militaires et les parlementaires.
3. On proposera la création de *tables rondes régionales* pour traiter des aspects autres que militaires des conflits internes, dans le but de favoriser le dialogue entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux au sujet des menaces non conventionnelles pouvant peser sur la sécurité et la stabilité de la zone.

La proposition canadienne confie à la Francophonie un rôle d'appui politique et logistique pour ces tables rondes régionales. Le Canada fournirait le financement pour la tenue des premières rencontres, puis inviterait d'autres pays ou organismes à prendre le relais pour la tenue de tables rondes subséquentes. On s'attend également à ce qu'un représentant d'une ONG africaine soit embauché pour animer et organiser ces tables rondes et que le mouvement de discussion, une fois enclenché, *se poursuive de lui-même*. Parmi les sujets de discussions qui pourraient alimenter ces rencontres, citons la protection des droits des minorités, les dépenses militaires, les mouvements de réfugiés, la démilitarisation et l'instauration de la démocratie. Certains ont suggéré que des tables rondes sur la sécurité régionale abordent également des sujets comme la prolifération des armes légères ainsi que les politiques des institutions financières internationales (IFI) comme la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international, facteurs qui contribuent à l'extension des conflits. Il a également été souligné que l'intention sous-jacente de la proposition canadienne était de favoriser la création de mesures de confiance et de coopération au niveau régional en proposant des sujets de tables rondes susceptibles de produire un *consensus*.

Dans le même ordre d'idée, il importe de faire en sorte que de telles initiatives de la part de la Francophonie ne soient pas perçues par l'OUA comme une forme de *rivalité*, comme cela a été le cas pour la Communauté économique des pays d'Afrique occidentale (CEPAO). Néanmoins, on peut espérer qu'étant donné que la composition des membres des deux organismes se recoupe, bon nombre des États membres comprendront qu'il est de leur intérêt que les deux organismes puissent jouer pleinement leur nouveau rôle. Il convient en outre de

souligner que la Francophonie, tout en assurant à l'Afrique francophone une plus large participation dans ces domaines, continue d'accepter le rôle directeur de l'OUA.

TROISIÈME SÉANCE : CAUSES INTERNES DE CONFLIT ET SOLUTIONS POSSIBLES

A. Démocratisation et conflits

L'instauration de la démocratie s'est souvent avérée difficile à réaliser et périlleuse dans les pays d'Afrique soumis pendant des décennies à des régimes dictatoriaux. L'absence de cadres structurels et de mesures concrètes acceptés par tous en vue d'instaurer la démocratie fait qu'il n'y a pas sur ce continent de modèle à suivre. Il s'ensuit que le processus politique peut parfois tourner court, nuisant à un règlement à long terme des questions susceptibles de faire éclater des conflits et pouvant entraîner un État qui se trouve en période de transition délicate dans une lutte intestine virulente.

Cette situation soulève un aspect important dont il faut tenir compte lorsqu'on aborde la question d'une prévention efficace des conflits en Afrique. En effet, la prévention des conflits n'est pas strictement une question d'aide technique et d'intervention venant de l'extérieur, c'est-à-dire un processus géré par des acteurs extérieurs au conflit, mais elle concerne aussi directement le *processus politique interne* de l'État africain en cause. Il est donc nécessaire d'étudier le conflit interne dans une perspective sociétale, afin que les mécanismes et les méthodes employés pour prévenir ou gérer les conflits soient bien *intégrés* au processus politique. Cela aura pour effet de rendre les acteurs du conflit « partie prenante » des processus de prévention et de gestion. Dans le cas des organismes internationaux et régionaux créés principalement pour régler les conflits entre États, cet aspect interne est difficile à intégrer, mais il faut y parvenir. À cet égard, il a été signalé qu'il est difficile de concilier la question de la souveraineté d'un État tout en promouvant l'interaction d'acteurs liés à l'État et d'acteurs internes non liés à l'État.

Dans les années 90, il y a eu dans les régimes politiques d'Afrique des progrès considérables en faveur de la démocratie. Cela s'est traduit par une

réforme des institutions d'une ampleur considérable dans de nombreux États, qui offrait autant d'occasions d'intégrer dans le processus de réforme des mesures de prévention des conflits. En d'autres mots, la prévention des conflits devrait devenir partie intégrante des nouvelles institutions mises sur pied pour appuyer la démocratie en Afrique. De même, les IFI et les ONG pour qui l'instauration de la démocratie est une priorité devraient également chercher à intégrer la prévention des conflits à leurs projets et à leurs programmes. Cela revient à dire qu'en plus d'assurer l'existence d'une « masse critique » favorable à la démocratie, il faut voir à ce que cet appui fasse partie de la structure organisationnelle. Jusqu'à présent, les programmes visant l'instauration de la démocratie ont surtout été axés sur la représentation des intérêts en jeu et l'articulation de ces intérêts, au détriment de leur *intégration*. Or, l'intégration est de loin la condition la plus essentielle si l'on veut promouvoir l'établissement d'un consensus et la coopération entre les groupes dans une société. Il importe donc de mettre davantage l'accent sur l'élaboration de modalités institutionnelles propices à une intégration pacifique des intérêts en jeu.

Certains intervenants ont fait valoir que, si la réforme des institutions est un élément important de la prévention des conflits au niveau national, celle-ci doit pouvoir s'appuyer sur un accord plus fondamental entre les groupes à l'intérieur de la société relativement à la validité des *normes* qui sous-tendent le processus politique. S'il existe une divergence d'opinions quant au cadre normatif d'interaction politique, les institutions ne parviendront pas à régler les conflits. Dans l'état actuel des choses en Afrique, il est courant que l'on invoque les normes pour *dé légitimer* des intervenants politiques, notamment les minorités et d'autres groupes particuliers non identifiés à l'État qui recherchent une dévolution du pouvoir politique de l'État. Cette stratégie de délégitimation conduit bien souvent ces groupes à se mobiliser en dehors du processus politique en place, ce qui contribue à aggraver le conflit. On aboutit finalement à une *paralysie du processus politique* attribuable au fossé qui s'est créé, en raison des normes, entre les acteurs liés à l'État et ceux qui ne le sont pas, et en fin de compte à l'éclatement d'une violente guerre civile. Il a également été souligné que le Canada peut jouer un rôle utile à cet égard en faisant la promotion de processus politiques pluralistes et inclusifs, basés sur les principes de reconnaissance mutuelle et de participation plutôt que sur la délégitimation.

Le rôle de la *société civile* dans les États africains a également été abordé sous le même angle, et d'aucuns ont fait valoir que, souvent, des groupes à

l'intérieur de la société civile pouvaient se sentir exclus des institutions officielles qui incarnent le régime politique de l'État. Les universités sont un exemple d'institutions de la société civile qui, dans le passé, ont joué un rôle essentiel dans bon nombre d'États africains en fournissant une tribune où l'on pouvait discuter de questions délicates d'une manière sécuritaire et, par la même occasion, les désamorcer. Les universitaires pourraient donc être retenus à titre d'importantes ressources pour l'application des processus de prévention des conflits. Il s'agit là d'un exemple parmi d'autres du rôle que peut jouer la société civile. Il a également été souligné que l'OUA a adopté une approche très holistique dans son interaction avec les ONG et les universitaires africains et qu'elle est consciente de la nécessité d'inviter ces groupes à prendre une part active à la prévention des conflits.

B. Identification des causes internes des conflits

Les éléments à la source d'un conflit interne sont nombreux et peuvent varier selon le moment et le pays. Toutefois, le fait que les exodes de réfugiés, la violation des droits de la personne et la violence raciale se produisent de façon marquée et répétée indique que ces questions pourraient faire l'objet d'un système de collecte de renseignements, d'analyse et d'avertissement rapide plus rigoureux. Dans le cas du Rwanda, par exemple, la présence d'un important groupe de réfugiés Tutsi à l'extérieur du pays était la cause principale du conflit interne.

Par conséquent, une des contributions majeures que les pays donateurs puissent faire pour prévenir de telles manifestations de violence a trait à *l'avertissement rapide* fondé sur la transmission de renseignements exacts et sur le bon acheminement de ces renseignements aux acteurs institutionnels concernés afin qu'ils prennent les mesures de prévention qui s'imposent. Les communications sont précisément un domaine où le Canada jouit d'un avantage comparatif; or, il y a beaucoup de choses qui peuvent être faites pour faciliter l'établissement de *réseaux régionaux* d'avertissement rapide en Afrique. Les renseignements produits par un tel système devront également être communiqués librement aux décideurs, aux universitaires et aux ONG. Leur diffusion ne saurait être contrôlée sous prétexte d'affiliations entre institutions. Un système intégré de communication rapide des renseignements stratégiques permettant de cerner les causes internes des conflits aura pour effet de susciter l'intérêt des médias et d'éveiller la *volonté politique* en ce qui a trait aux mesures de prévention.

LISTE DES PARTICIPANTS

Monsieur Howard Adelman
Centre d'études pour les réfugiés
Université York

Monsieur Gerry Barr
Steelworkers Humanity Fund
Toronto

Monsieur Eric Bergbusch
Roland Michener Visitor
Institut canadien des affaires internationales

Monsieur James Busumtwi-Sam
Département des sciences politiques
Université de Toronto

Monsieur John Cockell
Direction de la Consolidation de la paix et du Développement démocratique
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Madame Bonnie Green
Eglise unie du Canada
Toronto

Monsieur Mohammed Halfani
Université de Dar es Salaam et
Département des sciences politiques
Université de Toronto

Monsieur Andrew Latham
Centre d'études internationales et stratégiques
Université York

Monsieur Robert O. Matthews
Département des sciences politiques
Université de Toronto

Monsieur John A. Mihevc
Interchurch Coalition on Africa
Toronto

Monsieur Ernie Regehr
Conrad Grebel College, Waterloo
Project Ploughshares

Monsieur Benjamin Rowswell
Direction de la Consolidation de la paix et du Développement démocratique
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Monsieur Richard Sandbrook
Département des Sciences politiques
Université de Toronto

Monsieur Tim Shaw
Centre for Foreign Policy Studies
Dalhousie University

Madame Diane Vermette
Direction du Programme régional (BFR)
Direction générale de l'Afrique et du Moyen-Orient
Agence canadienne de développement international

Monsieur Edward Willer
Direction des Relations avec l'Afrique orientale et australe (GAA)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international



Department of Foreign Affairs
and International Trade



CANADA

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

No. 96 / 01

ROUNDTABLE ON CONFLICT PREVENTION IN AFRICA

12th of February 1996

REPORT

SERIES: SEMINARS and CONFERENCES
GLOBAL ISSUES BUREAU
in conjunction with the
University of Toronto

Department of Foreign Affairs
and International Trade



CANADA

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

No. 96 / 01

Dept. of Foreign Affairs
Min. des Affaires étrangères

NOV 2 2001

Return to Departmental Library
Retourner à la bibliothèque du Ministère

ROUNDTABLE ON CONFLICT PREVENTION IN AFRICA

12th of February 1996

REPORT

SERIES: SEMINARS and CONFERENCES
GLOBAL ISSUES BUREAU
in conjunction with the
University of Toronto

62467081 (67)

62467081 (67)

**CONFLICT PREVENTION IN AFRICA:
ROUNDTABLE CONSULTATION REPORT**

TABLE OF CONTENTS

	<u>PAGE</u>
INTRODUCTION	1
SESSION I: THE OAU AND CONFLICT PREVENTION	1
SESSION II: LA FRANCOPHONIE AND CONFLICT PREVENTION5
SESSION III: INTERNAL CAUSES OF CONFLICT AND POSSIBLE RESPONSES ..	7
A) DEMOCRATIC DEVELOPMENT AND CONFLICT	7
B) IDENTIFYING INTERNAL CAUSES OF CONFLICT	9
LIST OF PARTICIPANTS	10

INTRODUCTION

With the end of the Cold War and the decline in armed conflict between sovereign states, attention has shifted to the plethora of internal conflicts (those taking place primarily within the borders of a single state) which continue to cause tremendous destruction and instability in various regions around the world. Africa has been confronted with a number of these intra-state wars, which have led to increasingly severe humanitarian and refugee crises, and continue to dominate the evolving security agenda of the region. The war and genocide in Rwanda, in particular, recently focused the attention of the international community on the pressing need for better coordination and timing in the policy responses to such complex emergencies.

This roundtable of policy-makers, academics, and NGO representatives discussed the need for analytical perspectives and policy alternatives in three specific areas related to the prevention of internal conflict in Africa: the role of the Organisation for African Unity (OAU) in conflict prevention; the role of la Francophonie in conflict prevention; and internal responses to the causes of conflict. By examining the roles of both internal (state institutions and civil society) and external (regional multilateral organisations) actors, the participants were able to outline policy options in a holistic manner.

SESSION I: THE OAU AND CONFLICT PREVENTION

One of the main difficulties with the concept of *conflict prevention* is that its success depends upon the assessment of factors which it is supposed to control or eliminate. In other words, conflict prevention is successful when the factors which cause conflict are removed and conflict does not occur. Therefore, analysing its success or failure requires making inferences about whether a conflict would have occurred. This difficulty has meant that at the policy level, decision-makers have been reluctant to take preventive action since its success cannot be clearly demonstrated. In the past, the OAU has concerned itself primarily with *conflict management*, working to contain existing conflicts rather than to prevent their outbreak in the first place, and it has had some measure of success in this regard.

The OAU was founded in 1963 to prevent conflict among African states.

Since that time, conflict management has been pursued primarily with three major approaches:

The *Commission on Mediation, Conciliation, and Arbitration* was intended to be the main body of the OAU, and was designed as an autonomous entity. However, since the Algerian-Moroccan War of 1963 it has been largely dormant for two reasons. The Commission's jurisdiction was restricted to inter-state conflicts, and its procedures for dispute resolution favoured judicial approaches. Most conflicts in Africa have been intra-state, and would have benefited from less technical solutions, such as the provision of good offices.

In response to the ineffectiveness of the Commission, a series of ad hoc and improvised approaches were introduced. Chief among these was the appointment by the OAU Assembly of a series of *ad hoc committees* to address specific conflicts. The most successful cases included the 1973 Ethiopia-Somalia conflict, the 1978 Western Sahara dispute, and the 1994 Rwanda-Burundi fact-finding mission. This approach has had more success because it can address internal conflicts as well, and because it can consider less formal/political as well as technical approaches to dispute resolution. However, due to the fact that they are formed only after a conflict has erupted, these ad hoc committees have also dealt only with conflict management.

The OAU Assembly has also sanctioned *mediation by African heads of state*. This has the advantage of political credibility, but is restricted to the infrequent (usually annual) occasions when heads of state meet in large sessions.

As of 1993, the OAU has been working to establish a new institutional mechanism to deal with the *prevention* of the emergence of internal conflict. Assisted by a series of consultations with the International Peace Academy (IPA), the OAU adopted a declaration at its 1993 Cairo summit on the establishment of an OAU Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution. This new initiative reflects a substantial evolution in the political willingness of African governments to consider a role for the OAU in the prevention of intra-state conflict. Within the organisation, a new conflict management division has been set up in the secretariat, and work has been initiated on the creation of a Conflict Management Centre.

Canada recently contributed a \$2.5 million "umbrella" program to help fund a range of initiatives undertaken by the Mechanism, but it is important to note that the setting of priorities and project decision-making are under the sole control of the OAU. As the designated administrator of the fund, the OAU assumes full program accountability and responsibility, and this may well set a positive precedent as a model for other donor-OAU arrangements. It is encouraging that since 1993, the OAU has already undertaken a number of peacemaking and confidence-building efforts. It has engaged in preventive diplomacy in over ten countries, sent a limited military observer mission to Burundi, and appointed two special representatives of the Secretary-General, to Burundi and to Liberia.

The success of the new proposed mechanism will depend upon the effectiveness of the Bureau of Assembly, which will be its central organ. On behalf of the Assembly, the Bureau will make decisions on conflict prevention, peacekeeping and the deployment of military forces. An effective *early warning system* will be the key to these strategies, and will have to address these issues: 1) what information is needed to identify potential or actual conflict situations; 2) how will this information be obtained; 3) what forms of intervention will be matched to this information; 4) will the consent of the state government be necessary for intervention.

From the Canadian policy perspective, the primary issue is determining what *Canada's comparative advantage* is in assisting the OAU with the implementation of this new conflict prevention mechanism. The mechanism is intended to deal with a broad variety of issues, from prevention and early warning to peacekeeping, demilitarisation, and assisting civil society. Canadian government agencies as well as the non-governmental sector must assess where their specific expertise lies, and how this compares with that of their African partner organisations. A preliminary effort in this direction has been made by the recently-formed Peacebuilding Contact Group. Its purpose is to help facilitate the organisation and dissemination of information among the many non-governmental groups, research institutes, and government departments involved with this issue. The effectiveness of Canadian support will be influenced by a clear determination of the areas of Canadian competence, combined with an appreciation of the potentials and problems within the OAU and the African peacebuilding community.

A necessary first step for this comparative advantage to be determined is the identification of *single points of contact* for each organisation/government. This

will simplify matters for the OAU and other African NGOs in terms of who they should approach for assistance. Contact people are also very important in terms of the *coordination* of donor assets. For example, it was recently proposed that the Secretariat of the European Union perform this information management role for the international donor community, passing information on to all of the national contact people. Similarly, the OAU now has conflict prevention mechanism contact points in each member state, which provides the potential for more directed dissemination of information throughout Africa. In Canada, the Peacebuilding Contact Group acts in this capacity, and has the potential to improve the information flow on Canadian policy and project initiatives throughout Africa. Another important issue will be the *logistical support* required for the actual implementation of programs and activities. The multiplicity of donors requires some means of coordination so that the effectiveness of contributions is maximised while avoiding duplication of services.

In this process of determining the shape of Canadian participation, certain questions should also be considered. One of these concerns whether the issues being addressed are those which are most *relevant to practitioners*. For example, there has been a lot of debate so far in the OAU consultation process over the defining of "civil society", and the literature in the North defines the term quite differently from the way African NGOs understand it. "Early warning" is another concept which will require further clarification, particularly with regard to determining reliable indicators. In fact, some participants doubted whether it is possible to use generic indicators without region- and area-specific knowledge and *analysis* as a basis for effective early warning. Such issues must be framed in coherent operational terms that make sense to those responsible for policy implementation. It was argued that such analyses must be done independently of operational work in conflicts, and that the best way to do this is to fund networks of academics, NGOs, and policy-makers that are based on regional centres of field expertise.

Another question that must be addressed is the extent to which assistance will be *timely* and *effective*. Projects designed outside of Africa tend to be 1) based on perceived needs rather than being responsive to priorities determined by Africans; and 2) overtaken by rapidly changing events inside Africa before they are even implemented. In contrast, the recent OAU conference on peacebuilding was organised completely within Africa, without any non-African organisational assistance. This is part of a discernable trend in the past year towards leadership from within Africa, in part due to the availability of South African resources.

This is a positive development, because the long-term Canadian interest is in fostering the *capacity of regional organisations* to take a leadership role in designing and implementing such projects in a manner that is appropriate to the regional context. At this time, the Canadian government is looking at the capacity of African organisations to offer training in the areas of peacebuilding and peacekeeping. An initial survey of what is currently available is proposed by the Institute for Defence Policy (South Africa), with the support of the OAU and the Pearson Peacekeeping Centre (Canada). Such an approach would enable the OAU to use African resources while enhancing its own capabilities, and still draw upon valuable Canadian expertise, which also provides Canada with a visible partnership.

Some participants also raised the issue of *government consent* to multilateral conflict prevention activities. It was argued that a culture of transparency must be promoted among the members of the OAU, in order to combat the current norm of information control and closure. One of the best ways to encourage openness and engagement with external assistance is to work through NGOs, and to build up partnerships between African and Canadian NGOs. This sort of cooperation, it was argued, enhances the capacity of African groups to engage in independent analysis and action where consent is not an issue.

SESSION II: LA FRANCOPHONIE AND CONFLICT PREVENTION

Recent efforts to introduce a conflict prevention role into the activities of la Francophonie have been initiated with an eye towards making such preventive action complement the existing OAU Mechanism. The initial idea of putting conflict prevention onto la Francophonie's agenda was first raised by Canada at a ministerial conference in Ouagadougou in December 1994, in reaction to the relative inaction of the international community on the Rwanda violence. Canada's Foreign Affairs Minister André Ouellet also announced at that time that Canada would organise a conference on this subject.

This conference, the International Francophone Meeting on Conflict Prevention, was held in Ottawa in September 1995. Forty-six countries participated, including almost all of the member states of la Francophonie, as well as Ghana, Zimbabwe, South Africa, and Tanzania. After three days of discussion, a consensus was reached that such a new role for the organisation was appropriate. This agreement reflected a recognition among the member states that

la Francophonie, an organisation originally formed to protect and promote the French language and culture, should now begin to play a more overtly *political role* in the critical area of conflict prevention.

La Francophonie presents another opportunity for building the indigenous capacities of regional organisations to address conflict situations within their own regions. This contributes to the trend towards *regional capacity-building* in peace and security which the UN Secretary-General has recommended in his *Agenda for Peace*, particularly in the area of preventive diplomacy. Regional organisations are often better informed about local disputes and tensions, and have more of a vested interest in promoting preventive action to secure regional stability. They are also more familiar with the local conflict actors, and are thus in a better position to engage these in diplomatic initiatives. It was the conclusion of the participants at the International Francophone Meeting that preventive diplomacy in Africa should in fact be the province of regional organisations.

There are also several factors at play that make it possible and reasonable for la Francophonie to contribute to conflict prevention in Africa. Some of the most serious crises in Africa today involve member states of la Francophonie: Rwanda, Burundi, Niger, and Zaire for example. As well, the organisation is currently in a state of *internal institutional ferment* over the appropriate roles it should pursue in the future. In this period of reassessment and change, there are greater opportunities for proposing new initiatives such as conflict prevention.

In its support for building a conflict prevention capacity into the work of la Francophonie, Canada intends to follow a three-part strategy:

- 1) The government will continue to encourage la Francophonie to *complement the OAU's conflict prevention activities*.
- 2) A series of *Francophone discussion groups* will be introduced in *Burundi*. The first of these will involve journalists, and it is hoped that other such groups will be organised for military officers and for parliamentarians.
- 3) *Regional roundtables* will be proposed to address the non-military aspects of a problem relating to internal conflicts, with a view to promoting a dialogue between governmental and non-governmental actors on the unconventional threat to security and stability.

The Canadian proposal envisions that la Francophonie will provide political and organizational support to these regional roundtables. Canada will provide funding for the initial meetings, and then will encourage other donors to assist with the financing of further roundtables. It is also expected that an African NGO will be hired to act as the facilitator and organiser of these roundtables, and that after some time the process will develop its own *self-sustaining momentum*. Some of the potential topics for such roundtables would be the protection of minority rights, military expenditures, refugee migration, demilitarisation, and democratic development. Other participants suggested light arms proliferation and the policies of international financial institutions (IFIs), such as the World Bank and the International Monetary Fund (IMF), which contribute to the spread of conflict, as potential issues for regional security roundtables. It was also noted that the intention is to promote regional confidence-building and cooperation by suggesting roundtable issues which have some chance of producing a *consensus*.

Related to this concern is the importance of ensuring that such Francophonie initiatives are not seen by OAU members as a form of *rivalry*, in the way the Economic Community of West African States (ECOWAS) was perceived. However, it is hoped that given the overlapping membership of the two organisations, many of the member states will perceive an interest in seeing both succeed in this new role. It was also noted that la Francophonie, while seeking to give Francophone Africa a greater sense of participation in these issues, continues to accept the leadership role of the OAU.

SESSION III: INTERNAL CAUSES OF CONFLICT AND POSSIBLE RESPONSES

A) Democratic Development and Conflict

The process of democratisation has been often proven to be difficult and erratic in its practice in African countries emerging from decades of authoritarian rule. The absence of generally agreed-upon structural frameworks and concrete steps for democratic development means that there is no clear model to help guide the process along. The decline in the political process that can result from this problem impedes the long-term resolution of conflict-producing issues and can plunge a fragile transitional state into violent internal strife.

This reality brings an important consideration to bear on the question of effective conflict prevention in Africa: that conflict prevention is not solely a matter

of external technical assistance and intervention, as a process to be managed by outside actors, but also directly involves the *domestic political process* of the African state. As a result, it is necessary to incorporate a societal perspective on internal conflict, such that effective mechanisms and approaches to conflict prevention and management are *built in* to the political process itself. This will "embed" the conflict actors in the very process of prevention and management. For international and regional organisations that are designed to deal primarily with inter-state conflict, this internal aspect is difficult to incorporate but it is necessary. It was noted in this regard that it remains difficult to handle the problem of state sovereignty when promoting the interaction of state and internal non-state actors.

Africa in the 1990s has seen a tremendous transformation in political systems towards democracy. This has entailed sweeping *institutional reforms* in many states, and this creates opportunities for conflict prevention initiatives to be built in to the reform process. In other words, conflict prevention should be made part and parcel of the new institutions that are evolving to support African democracy. As well, IFIs and NGOs which have identified democratic development as a policy priority should similarly look to embedding conflict prevention in their projects and programs. This means that in addition to the question of building a "critical mass" of support for democracy, the content of that support must also be considered in terms of its organisational design. Democratic development programs have tended to focus on issues related to interest representation and interest articulation, at the expense of *interest aggregation*. Yet it is interest aggregation that is most relevant for the promotion of consensus-building and inter-group cooperation in society. So a sharper focus is required on the institutional arrangements that will foster the aggregation of interests in a peaceful manner.

Some participants observed that while institutional reform is an important aspect of domestic conflict prevention, it requires a more fundamental agreement between groups in society on the validity of the *norms* which support the political process. If there is a divergence of positions on this normative framework for political interaction, institutions will not be effective in coping with conflict issues. The current situation in Africa is that norms are regularly invoked to *delegitimize* some political actors, particularly minorities and other non-state identity groups that seek the devolution of political power by the state. This delegitimation strategy often forces these groups to pursue mobilisation outside of the existing political process, which leads to an escalation of conflict. The end result is the *paralysis of the political process* due to this normative clash between the state and non-state actors, and this then acts as a root cause of violent internal war. It was

also noted that Canada can play a useful role here in the promotion of pluralist and inclusionary political processes that are based on principles of mutual recognition and participation rather than delegitimation.

The role of *civil society* in African states was also discussed in this regard, and it was observed that groups within civil society often feel excluded from the official institutional expressions of a state's political system. Universities are one of the institutions in civil society that has played a key role in a number of African states in the past by providing a forum for addressing volatile issues in a safe manner, thereby helping to defuse them. Academics in Africa could then be engaged as an important resource for conflict prevention processes, this being one example of the role that civil society can play. It was also noted that the OAU is taking a very holistic approach in its interaction with African NGOs and academics, and is aware of the need to make these groups part of the regular agenda on internal conflict prevention.

B) Identifying Internal Causes of Conflict

The elements which combine to produce internal conflict are many and vary according to time and context. But the recurring salience of refugee migration, human rights violations, and ethnic violence suggest that these issues may be appropriate for a more rigorous system of information-gathering, analysis, and early warning. In the case of Rwanda, for example, the presence of a large group of ethnic Tutsi refugees outside of the country was a key cause of the internal conflict.

So one of the most important contributions that the donor community can make in the prevention of such violence is in the area of *early warning* based on accurate information, and the linking of this with the relevant institutional actors for effective preventive action. For Canada, communications remains an area of comparative advantage, and there is much that can be done to facilitate the creation of *regional networks* for early warning in Africa. The information that is generated in such a early warning system should also be shared freely among policy-makers, academics, and NGOs. It should not be controlled in the name of institutional affiliations. An integrated system of early warning information that pinpoints the internal causes of conflict will in turn help to generate media interest and *political will* for preventive action.

LIST OF PARTICIPANTS

Mr. Howard Adelman
Centre for Refugee Studies
York University

Mr. Gerry Barr
Steelworkers Humanity Fund
Toronto

Mr. Eric Bergbusch
Roland Michener Visitor
Canadian Institute of International Affairs

Mr. James Busumtwi-Sam
Department of Political Science
University of Toronto

Mr. John Cockell
Peacebuilding and Democratic Development Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Ms. Bonnie Green
United Church of Canada
Toronto

Mr. Mohammed Halfani
University of Dar es Salaam
Visitor, University of Toronto

Mr. Andrew Latham
Centre for International and Strategic Studies
York University

Mr. Robert O. Matthews
Department of Political Science
University of Toronto

Mr. John A. Mihevc
Interchurch Coalition on Africa
Toronto

Mr. Ernie Regehr
Conrad Grebel College, Waterloo
Project Ploughshares

Mr. Benjamin Rowswell
Peacebuilding and Democratic Development Division
Department of Foreign Affairs and International Trade

Mr. Richard Sandbrook
Department of Political Science
University of Toronto

Mr. Tim Shaw
Centre for Foreign Policy Studies
Dalhousie University

Ms. Diane Vermette
Regional Program Division (BFR)
Africa and Middle East Branch
Canadian International Development Agency

Mr. Edward Willer
Eastern and Southern Africa Relations Division (GAA)
Department of Foreign Affairs and International Trade

