

LESSONS LEARNED FROM THE RWANDA EMERGENCY

**A WORKSHOP HELD AT THE CHATEAU DES PENTHES,
GENEVA, 15-17 MAY 1995**

BREF HISTORIQUE DE RWANDA

**prepared by Arnault Akodjenou Head of Desk,
Special Unit for Rwanda and Burundi**

INSPECTION AND EVALUATION SERVICE

Geneva, April 1995

I. INTRODUCTION

1. Le Rwanda, petit Etat d'Afrique centrale ayant une superficie de 26338 km² et une population de plus de 7 millions d'habitants, est le pays ayant la plus forte densité au monde après le Bangladesh. Le pays, une colonie allemande de 1894 à 1916, fut ensuite placé par la Société des Nations puis par l'Organisation des Nations Unies sous tutelle belge de 1918 à 1962. Son économie, essentiellement fondée sur l'agriculture, dépend dans une large mesure de l'aide internationale au développement. La situation économique déjà précaire du pays s'est encore détériorée du fait de la chute des prix du café et du conflit armé avec le FPR dès octobre 1990. Un programme d'ajustement structurel inspiré par la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) a aussi été initié à cette époque.

2. La population du Rwanda se divise en trois groupes ethniques: les Hutu (85 %), les Tutsi (14 %) et les Twa (1 %); ces trois ethnies parlent la même langue et partagent la même culture. En cas de mariage mixte, l'enfant appartient à l'ethnie du père. Traditionnellement, les Hutu sont des cultivateurs, alors que les Tutsi sont des éleveurs. Dans le passé, le passage entre ces deux groupes était possible un Hutu qui acquérait un grand nombre de têtes de bétail pouvait être assimilé aux Tutsi, alors qu'un Tutsi qui perdait son cheptel pouvait être considéré comme Hutu. Plus tard, la puissance tutélaire belge, s'appuyant sur les divisions entre les rwandais, imposa la mention de l'ethnie sur la carte d'identité. Dès lors, l'appartenance ethnique était figée administrativement, et les catégories sociales devinrent de plus en plus rigides.

3. Les Tutsi ont dominé la vie politique et économique du pays jusqu'en 1959, lorsque la "révolution sociale" Hutu a mis fin à la monarchie. Les Twa, quant à eux, ont toujours été, et continuent à être considérés par la grande majorité des rwandais comme étant des marginaux vivant en dehors de l'activité économique et sociale du Rwanda.

4. Après la "révolution sociale de 1959" et les violences à caractère ethnique qui s'en suivirent, un grand nombre de Tutsi quittèrent le Rwanda pour aller chercher refuge dans les pays limitrophes. Ils essayèrent à de multiples reprises de rentrer au Rwanda les armes à la main; ces tentatives, au nombre d'une dizaine, se répétèrent jusqu'en 1967, et chacune d'entre elles provoqua un regain de violences ethniques et de représailles, entraînant des exodes de populations civiles. A titre d'exemple, on a estimé que lors des massacres de 1963, entre 10 000 et 14 000 Tutsi ont été tués.

5. En 1973, en pleine période de troubles et de violences ethniques, le Major-Général Juvénal Habyarimana, prit le pouvoir par un coup d'Etat militaire; il créa la deuxième République, régime sous domination du parti unique, le Mouvement révolutionnaire national pour la démocratie et le développement (MRND). Il a été rapporté que, suite au coup d'Etat, une cinquantaine de responsables du régime précédent auraient été éliminés physiquement. Les pratiques antérieures de discrimination ethnique furent institutionnalisées à cette époque par le biais d'une politique dite " d'équilibrage ethnique et régional": une très large partie de la vie politique et sociale du pays devint alors tributaire de quotas établis suivant "les proportions ethniques" et fixant les postes et les ressources alloués aux ethnies (10 % pour les Tutsi). Cette politique, écartant toute primauté de la compétence, est restée jusqu'à nos jours un élément déterminant de la vie sociale, politique et

administrative des rwandais (accès aux emplois, aux postes administratifs, à l'éducation, etc). Ce système de pourcentage reflète en fait une conception de la démocratie basée sur le gouvernement par la majorité ethnique, plutôt que par la majorité politique. Sur ces antagonismes ethniques, sont venus se superposer dès 1973 des rivalités régionales: le Nord, région d'origine du Président de la République, bénéficiant de privilèges par rapport au reste du pays.

6. Dès sa prise de pouvoir le 5 juillet 1973, le général Habyrimana lança un slogan porteur d'espoir: paix, unité et développement. Il créa en juillet 1975 un parti unique, le Mouvement révolutionnaire national pour le développement qui très vite se mua en une machine destructrice qui conduisit le pays à la guerre. La radicalisation ethnique, l'autodestruction, les assassinats politiques, l'institutionnalisation du régionalisme etc ont sabordé le règne du Président-Général et la Guerre en Octobre 1990 en a définitivement sonné le glas.

7. On peut situer à la fin 1988 le début de la période très mouvementée au Rwanda et les prémices des événements de 1994 avec des renversements de situations politiques, militaires, économiques et sociales. Le MRND du Général Habyarimana a montré des signes d'essoufflement évident. De fortes dissensions au sein des organes dirigeants du parti, le désintérêt de plus en plus net de la population envers le MRND, ont conduit à l'annonce d'un aggiornamento politique le 15 janvier 1989, lors de l'installation d'un nouveau gouvernement.

II. LA GUERRE DU 1 OCTOBRE 1990

8. Cette guerre est le signe que le gouvernement n'a pas pu trouver une solution politique au problème des réfugiés rwandais. Déclenchée par le FPR à partir du territoire ougandais, cette guerre avait pour principal objectif de permettre le retour par tous les moyens dans leur pays des réfugiés rwandais. Mais la composition hétéroclite du FPR indiquait également des buts nettement moins honorables de conquête politico-militaire du pouvoir.

9. Les réfugiés rwandais sont issus de la révolution sociale de 1959 qui entraîna la bipolarisation ethnique de la question rwandaise faisant des hutus des partisans de la République et des tutsi des suppôts de la monarchie. Les rapports du HCR indiquaient en 1990 l'existence d'environ 480.000 réfugiés rwandais à l'extérieur soit environ 6 % de la population: 280.000 au Burundi, 80.000 au Zaïre, 80.000 en Ouganda, 30.000 en Tanzanie, 5.000 au Kenya, 5.000 ailleurs en Afrique, en Europe et en Amérique du Nord.

10. Pourquoi l'épine dorsale du Front patriotique rwandais est-elle en Ouganda, alors que l'on aurait pu imaginer que les conditions de son existence seraient plus favorables au Burundi ? Quelle en est la composition ? Les réfugiés rwandais en Ouganda se sont rapidement intégrés dans les structures politiques de ce pays. Sous le Président Amin Dada, ils ont été promus dans l'armée, l'administration, pour contrer l'influence des cadres Baganda et pallier à l'insuffisance criante des cadres issus des tribus qui soutenaient ce dernier. Le Président Milton Oboté, chassant du pouvoir Amin Dada, pourchassa les réfugiés rwandais et en expulsa même environ 50.000 installés depuis 1983 dans la région de Mutara au Rwanda.

11. Ces derniers s'enrolèrent, dès 1984, en masse dans le National Resistance Army de M. Yoweri Museveni et revinrent après la victoire et l'arrivée au pouvoir de ce dernier en 1986 en Ouganda aux postes importants de l'administration et de l'armée. La diaspora rwandaise au Burundi et au Zaïre a fourni les jeunes recrues pour composer le gros des troupes et programmer la prise du pouvoir à Kigali.

12. Les sympathisants du Front patriotique rwandais proviennent: de certaines populations banyarwanda, qui vivaient dans les territoires rwandais ou dépendants du Rwanda, mais rattachés à d'autres pays lors du partage de l'Afrique à Berlin en 1885 et après la première guerre mondiale (Zaïre: Kivu - Ouganda: Gisoro, Kakare et Masaka);

- d'émigrés économiques rwandais durant la période coloniale résidant au Nord-Kivu, au Shaba au Zaïre, en Ouganda, au Kenya et en Tanzanie,

- Des réfugiés politiques hutus en difficulté avec le régime du Général Habyarimana.

13. La guerre du 1^{er} octobre 1990 était-elle prévisible? Plusieurs éléments le prouvent:

- Il semble que dès son arrivée au pouvoir en 1986, le président ougandais n'a eu de cesse d'avertir son homologue rwandais de la nécessité à trouver une solution au problème des réfugiés. Il existait une commission rwando-ougandaise, avec la participation du HCR sur la question;

- Les attaques périodiques dans la région de Mutara, où les jeunes du FPR venaient racketter les commerçants et les éleveurs, étaient connues des autorités rwandaises et ougandaises; - En mai 1989, le Président Museveni avertissait solennellement le Président rwandais, au sommet de Nyagatare, qu'il fallait ou bien rapatrier les réfugiés rwandais ou s'attendre à ce que ceux-ci se rapatrient par leurs propres moyens;

- Les autorités rwandaises, engluées dans leurs propres contradictions et minées par la décision insensée du Comité central du MRND de 1986 rejetant aux réfugiés rwandais le droit de rentrer dans leur pays sous prétexte qu'il n'y a pas de terres, ont manqué d'imagination et de volonté politique. Toutefois suite aux pressions internes et externes (Discours de la Baule, chute du mur de Berlin) le Général Président accepta à son corps défendant d'engager le Rwanda sur la voie démocratique.

III. LE PROCESSUS DEMOCRATIQUE (1991-1993)

14. En 1991 la Constitution de 1978 fut révisée pour permettre une ouverture démocratique (éclosion de journaux et de partis) mettant fin à 16 ans de parti unique. En juillet 1991, cinq partis étaient enregistrés au ministère de l'intérieur:

- le MRND, nouvelle formule à cause de la démocratisation, se prénomma le Mouvement républicain national pour la Démocratie et le Développement (forte implantation dans les préfectures de Ruhengeri, Gisenyi, Byumba, Kibugoyi, Kigali rural, Cyangugu).
- Le MDR (Mouvement démocratique républicain) fondé en 1957, fortement implanté dans les préfectures de Kigali-ville, Gitarama, Gikongoro, Kibuye, Cyangugu, Butare.
- Le PSD (Parti social démocrate), le PL (Parti libéral) d'obédience tutsi, et le FPR.

Les trois principaux partis (MDR, PSD, PL) créèrent à la fin 1991 un comité de concertation, qui se mua en Forces démocratiques pour le changement (FDC). Dans le même temps et comme le cheval de bataille du FDC était la tenue d'une conférence nationale, en vue de débattre les graves problèmes du pays, le MRND a créé sept partis satellites pour s'opposer violemment au processus de paix engagée à travers les négociations d'Arusha. Mais les transactions politiques entre les uns et les autres d'une part, la dénonciation des méfaits du parti et du régime du Président Habyarimana d'autre part ont imposé la recherche d'une solution négociée au conflit rwandais.

15. Le premier gouvernement de transition démocratique fut dirigé en décembre 1991 par Mr. Nsanzimana Sylvestre, avec une majorité de ministres MRND et une participation symbolique de l'opposition, en l'occurrence le Parti démocrate chrétien (PDC), satellite du MRND. Des manifestations violentes secouèrent l'ensemble du pays sous l'instigation des partis d'opposition et conduisirent le Président à revoir sa position. En avril 1992, un véritable gouvernement englobant toutes les forces démocratiques fut constitué, mais les ministres issus du MRND bloquèrent la prise des décisions et sapèrent de façon systématique le travail gouvernemental. Dans le même temps des actes de sabotage, de pillage, des troubles civils, la disparition des opposants furent commis par des militaires à travers l'ensemble du pays pour déstabiliser le gouvernement sous prétexte qu'il avait accepté des négociations directes avec le FPR en Tanzanie.

16. En effet, en même temps que la constitution d'un gouvernement de transition démocratique se sont instaurées des négociations directes entre le Gouvernement rwandais et le 'PR- Leur point culminant fut la rencontre du 6 au 8 mars 1993 à Dar-Es-Salaam sous l'autorité du Premier ministre de la Tanzanie. La Déclaration de Dar-Es-Salaam qui sanctionnait cette rencontre stipulait des décisions suivantes:

- l'arrêt immédiat des hostilités;
- le retour des forces du FPR à ses positions antérieures;
- l'arrêt des FAR aux positions occupées le 8 mars 1993,
- la création d'une zone tampon entre les positions des deux forces;
- la reprise des négociations à Arusha;

- la sanction des responsables politiques et administratifs impliqués dans les troubles.
17. Il importe par ailleurs d'insister sur les acquis du gouvernement de transition, en dépit des blocages organisés par le MRND. Ce gouvernement a sans conteste:
- normalisé les relations avec le Burundi et l'Ouganda;
 - mis en échec plusieurs tentatives de troubles civils à caractère ethnique;
 - procédé à un assainissement limité des administrations centrale, territoriale et des forces de sécurité,
 - relancé les activités économiques et de développement;
 - conclu les accords de Paix d'Arusha,
 - mis en place une nouvelle loi fondamentale incluant les Accords de paix d'Arusha comme partie intégrante;
 - reconnu le droit inaliénable des réfugiés à rentrer dans leur pays et à définir les modalités pratiques de leur retour à travers les Accords de paix d'Arusha.

IV. LES ACCORDS DE PAIX D'ARUSHA DU 4 AOÛT 1993

18. Les Accords d'Arusha du 4 août 1993 sont le fruit de longues négociations entre le FPR et le gouvernement de transition démocratique. Ils devraient servir de bases solides à une solution juste et durable du conflit rwandais. Ces éléments-clé sont les suivants:
- l'Organisation du pouvoir au Rwanda, avec un état de droit, une démocratie pluraliste et un exercice des droits fondamentaux de la personne (cf Protocole sur l'Etat de droit);
 - le partage du pouvoir sur la base d'un compromis politique consensuel entre les forces politiques qui acceptent et pratiquent la démocratie sans discrimination aucune, notamment basée sur l'appartenance ethnique ou régionale mais plutôt inspirée par des paramètres politiques tels un projet de société et un programme de développement (cf. le protocole sur le partage du pouvoir);
 - les réfugiés rwandais bénéficieront d'un droit inaliénable à retourner sans conditions dans leur pays et à participer sans exclusion à toutes les activités de la vie nationale (cf Protocole sur l'intégration des réfugiés rwandais);
 - la formation d'une véritable armée nationale, fruit d'une intégration des éléments des deux forces sur la base de critères définis d'un commun accord, sous le contrôle international (cf Protocole sur l'intégration des armées).
19. Malheureusement ces accords n'ont jamais bénéficié du soutien des branches radicales et militaristes du MRND et du FPR. Les deux côtés ont multiplié les entraves à la mise en oeuvre desdits accords, reprenant avec force et vigueur les manoeuvres de bipolarisation politique et ethnique. La conséquence de tant d'entraves et de manoeuvres provoqua l'échec du gouvernement de M. Nsanzimana et sa destitution. Le Gouvernement dirigé par Madame Agathe Uwilingiyimana échoua également, ne disposant ni de l'administration, ni de la force armée et ne pouvant compter sur la mobilisation populaire. C'est sous ce gouvernement que les milices se sont restructurées et que les partis politiques se sont définitivement effondrés.

V. UNHCR ET LES REFUGIES RWANDAIS

20. La guerre fulgurante d'octobre 1990 souligna d'une lumière crue le problème des réfugiés rwandais et le désir incompressible de retourner dans leur pays. En accord avec son mandat le HCR a continué à travers les années à assurer en fonction de ses moyens protection et assistance aux réfugiés rwandais dans leur pays d'asile. Sans jamais fermer la porte à un retour volontaire possible, le HCR a durant les années 80 accru son attention sur les programmes d'intégration des réfugiés au Kenya, au Zaïre, en Tanzanie, au Burundi et en Ouganda. Dans ces pays, certains projets ont permis de stimuler les industries à petite échelle parmi les réfugiés et les populations locales. D'autres initiatives dans le domaine agricole ou pastoral ont accentué les capacités d'auto-subsistance des réfugiés dans leur pays d'asile.

21. Il serait bon de rappeler les missions exploratoires du HCR à l'époque en 1989 et au début de 1990 dans la région, en particulier au Rwanda et en Ouganda en vue d'assouplir les positions des autorités de ces deux pays et d'obtenir des garanties pour un rapatriement volontaire organisé des réfugiés rwandais. Il convient également de signaler que le HCR avait projeté des visites des représentants des réfugiés au Rwanda à partir des pays d'asile durant la première moitié de 1990.

L'entrée du FPR au Rwanda le 1^{er} octobre 1993 a interrompu toutes les approches pour une solution durable du problème des réfugiés rwandais.

VI. LA DECLARATION DE DAR-ES-SALAAM (TANZANIE)

22. Alors que les combats se déroulaient au Rwanda, et après de nombreuses rencontres bilatérales et multilatérales et dès le mois d'octobre 1990, sur le sujet des réfugiés rwandais, une conférence régionale eut lieu à Dar-Es-Salaam, en février 1991 en présence des chefs d'Etat ou premiers ministres de la Tanzanie, du Burundi, du Kenya, de l'Ouganda et du Zaïre. Le sommet culmina avec l'adoption de la Déclaration de Dar-Es-Salaam exprimant la volonté des gouvernements concernés de faciliter l'accomplissement d'une solution durable au problème des réfugiés rwandais.

23. La Déclaration reconnaissait que les réfugiés devraient avoir la possibilité de choisir librement entre un rapatriement volontaire et une réintégration au Rwanda ou une intégration locale et une naturalisation dans leur pays de résidence actuelle. Elle confiait au HCR et à l'OUA la responsabilité d'établir un Plan d'Action conduisant aux solutions durables, en prenant en compte l'impact d'un retour possible et les besoins d'une éventuelle intégration locale. Ce Plan d'action devra être proposé à une Réunion des pays donateurs pour la mobilisation des ressources nécessaires à sa mise en oeuvre. L'OUA et le HCR devraient inclure les pays concernés, les pays donateurs, les institutions internationales dans la formulation de ce Plan d'action.

24. Durant la période des tensions politiques et des hostilités au Rwanda, des résultats significatifs et précieux ont été atteints dans le contexte de la Déclaration de Dar-Es-Salaam:

- des consultations OUA/HCR avec les gouvernements des pays d'asile, les pays donateurs, les organisations internationales pour obtenir leurs conseils et leurs recommandations dans le cadre des activités préparatoires;

- l'établissement des cadres juridiques et institutionnels, avec des comités nationaux en Ouganda, au Rwanda, en Tanzanie, au Kenya et au Zaïre, avec l'adoption d'une Loi d'amnistie générale au Rwanda, et surtout la collecte et l'analyse par le HCR de tous les instruments pertinents des procédures de naturalisation dans les pays d'asile;
- des missions/activités techniques OUA/HCR 1;
- des campagnes d'information dans les pays d'asile pour permettre aux réfugiés de faire un choix conséquent à partir des options qui leur sont proposées. En 1992, le HCR a, par ailleurs, financé en partie la campagne d'éducation publique et de sensibilisation au Rwanda comme outil de réconciliation et comme moyen de préparer les populations locales à recevoir les rapatriés;

Réunion OUA/HCR à Genève 15-17 mai 1991 Réunion OUA/HCR à Genève 06-07 février 1992 Réunion OUA/HCR à Addis-Abeba 28-29 juillet 1992

- à défaut de campagnes d'enregistrement des réfugiés dans la région, des missions techniques d'évaluation des besoins socio-économiques ont été effectuées au Rwanda, en Tanzanie, en Ouganda et au Burundi;
- en consultation avec les gouvernements et le PNUD les termes de référence des projets pour l'intégration et le rapatriement des réfugiés ont été établis et les agences de mise en oeuvre, pays par pays, identifiées. Quant au Zaïre, compte tenu des conditions politiques et de sécurité dans la région concernée, la mission technique qui devait s'y rendre a été ajournée.

25. Le contenu de ce programme d'action permettait de s'assurer que les solutions durables soient trouvées aux problèmes des réfugiés rwandais. A cette fin une assistance serait fournie aux réfugiés souhaitant retourner dans leur pays d'origine (activités de rapatriement/réintégration) aussi bien qu'à ceux qui choisiraient de rester dans leur pays d'asile (activités d'intégration).

VII. UNHCR ET LES PERSONNES DEPLACEES AU RWANDA (1990-1993)

26. Cette note ne serait pas complète s'il ne faisait pas référence à une des conséquences les plus tragiques de la situation actuelle au Rwanda: les populations déplacées à l'intérieur du pays. Avant la violation du cessez-le-feu par le FPR le 8 février 1993, 350 000 personnes, terrorisées, avaient déjà fui les zones de combats et de violences intercommunautaires, laissant sur place tous leurs biens et abandonnant leurs champs, situés surtout au Nord, région la plus fertile du pays. Un nombre inconnu de personnes déplacées vivent également dans la zone occupée par le FPR à la frontière avec l'Ouganda, au Nord du pays. A cela, il faut ajouter un nombre indéterminé de personnes qui, à cause de violences au sein de la population et dont les responsables présumés sont toujours en liberté, vivent dans un état de terreur permanent et n'osent plus réintégrer leur domicile, cultivant leurs champs la journée et passant la nuit dans la nature ou chez des parents.

27. Les personnes déplacées, qui comptaient parmi elles une grande proportion d'enfants, vivaient entassées dans des camps de fortune, dans des conditions de précarité extrême et dépendaient pour survivre de l'aide alimentaire massive venant de l'extérieur. D'après les informations fournies par une des organisations humanitaires travaillant à l'époque sur place, des cas de malnutrition sévère avaient été détectés parmi les enfants de moins de cinq ans. De plus, les conditions

sanitaires déplorables dans lesquelles vivaient ces personnes causaient de graves épidémies.

28. C'est dans ces conditions que le Président Habyarimana a envoyé au Secrétaire général une requête pour l'assistance aux personnes déplacées dans son pays. Le Bureau régional pour l'Afrique au Siège en coopération étroite avec la Division de la Protection avait tenu au début du mois de février une série de réunions pour trouver les bases légales et justifier de la nécessité et de l'obligation d'une implication du HCR pour l'aide aux personnes déplacées au Rwanda. A travers une contribution financière, suite à la réunion organisée par le DHA le 12 février 1993, le Haut Commissaire a contribué à l'effort de la communauté internationale en faveur de la population concernée, prouvant ainsi le soutien continu de son Office à la stabilisation de la population de la région et maintenant fermement son implication de plusieurs décades au processus de paix et au retour des réfugiés rwandais dans leur pays d'origine.