

Guerre et paix, peuples et parcs

par James K. Gasana

Organisation suisse pour le
développement et la coopération
(Intercooperation)

Maulbeerstrasse 10
CH-3001, Suisse

jgasana@intercooperation.ch

DANS LES années 90, le Rwanda, mon pays d'origine, a été déchiré par un conflit armé qui a abouti au génocide en 1994. De 1990 à 1993, j'étais ministre dans le Gouvernement rwandais, d'abord de l'agriculture et de l'environnement, puis de la défense, ce qui m'a permis de constater de moi-même les effets du conflit armé sur l'environnement. Des combats se sont déroulés dans deux parcs nationaux, celui de l'Akagera dans l'est le long de la frontière avec la Tanzanie, et celui des volcans du Rwanda dans le nord le long de la frontière avec la République démocratique du Congo (RDC, autrefois le Zaïre) et de l'Ouganda. Ces deux parcs avaient été créés sous l'administration coloniale belge. Le Parc national des volcans faisait partie d'une zone de protection des gorilles chevauchant trois frontières entre le Rwanda, la RDC et l'Ouganda. En revanche, le parc de l'Akagera ne faisait partie d'aucun dispositif de ce type.

Il est instructif d'évaluer l'état de ces deux parcs à la suite du génocide. En dépit des dommages causés à l'habitat des gorilles dans le Parc national des volcans, d'abord par les combats en 1991 ensuite par la pression des réfugiés à partir de 1994, et malgré l'absence de coopération trans-frontalière entre le Rwanda, l'Ouganda et la RDC vers la fin des années 90, les gorilles continuent de survivre. Je crois que c'est grâce, en grande partie, à la coopération entre les gestionnaires des zones protégées et les autorités chargées de la conservation dans les trois pays avant et après le génocide, que s'est perpétuée la volonté politique impérieuse de protéger les gorilles des montagnes, d'éviter que leurs habitats ne soient considérablement endommagés et de sauvegarder l'intégrité des périmètres des parcs.

La situation est bien différente dans l'Akagera. Après le changement de régime au Rwanda en 1994, plus de la moitié du parc a été convertie en terres pastorales et utilisée pour rétablir les réfugiés à leur retour, ce qui a entraîné des pertes dans les populations de faune, y compris l'extinction locale du lion. Je suis persuadé que s'il avait existé une zone protégée contiguë à la frontière et un programme de coopération écologique entre le Rwanda et la Tanzanie, la destruction de l'Akagera aurait pu être limitée, sinon évitée.

Le contraste entre les sorts de ces deux parcs nationaux prouve que la coopération trans-frontalière peut combiner la conservation de la biodiversité, la paix et la stabilité, avec les besoins des populations, même dans de terribles circonstances. Il montre également que nous ne pouvons pas fermer les yeux sur les risques auxquels la conservation de la biodiversité des écosystèmes transfrontières sont exposés du fait de l'instabilité et des tensions frontalières.

Le cas du Rwanda illustre clairement aussi combien il importe d'aborder la protection de précieux habitats en bordure de frontières internationales de manière spécifique. Dans de nombreux cas, ces habitats doivent faire

face à des problèmes de conservation et de développement en raison de la nature particulièrement vulnérable de leurs ressources souvent inexploitées. Ils peuvent être menacés par toutes sortes de dangers, par exemple l'exploitation minière, les coupes illicites, le braconnage de gibier et le commerce de leurs produits, ou par la guerre et la masse de réfugiés qui en sont les victimes. En Afrique, la sûreté et les préoccupations environnementales sont inextricablement liées en raison des mouvements transfrontières de réfugiés et de rebelles dans des pays tels que la RDC et la Sierra Leone. La conservation transfrontières pourrait jouer un rôle essentiel et réduirait au minimum de telles menaces en permettant aux pays intéressés de coordonner leurs efforts.

La conservation transfrontières n'est pas un concept nouveau.

L'expérience a prouvé qu'une coopération internationale positive en faveur de la conservation de la biodiversité est capable de promouvoir la paix et l'amitié grâce à un dialogue constructif et qu'elle peut renforcer des arrangements mutuels pour assurer un développement et une stabilité durables dans des régions frontalières. Le règlement du conflit qui a sévi à la frontière entre l'Équateur et le Pérou en est un exemple. Après avoir surmonté leur différend territorial, ces deux pays ont créé un «parc de la paix» dans le massif du Condor comprenant deux secteurs contigus de part et d'autre de la frontière; l'OIBT apporte son soutien à ces parcs par le biais de deux projets (voir l'article de la page 13).

Mais la conservation de la biodiversité ne peut mener à une paix durable si elle est fondée uniquement sur une entente entre gouvernements; les peuples des zones frontalières doivent également s'y employer de leur plein gré. La paix réelle à une frontière est vécue au jour le jour et s'enracine dans la cohésion des échanges coutumiers de caractère social, culturel et économique entre les sociétés frontalières. De nombreuses initiatives transfrontières ne mènent pas forcément à la paix. Très souvent, elles procèdent de décisions prises en haut lieu, faisant intervenir dans les négociations et leur exécution un service gouvernemental de chaque pays et manquant dès le départ de surmonter les difficultés que posent les frontières institutionnelles nationales. La réalité, dans les zones frontalières, c'est que l'espace d'interaction des sociétés frontalières ne correspond pas à l'espace sous le contrôle des États. Dans le premier cas, il existe une dynamique d'intégration basée sur les interactions socioculturelles, des réseaux économiques et, souvent, des solidarités entre ethnies de part et d'autre de la frontière. Dans l'idéal, les initiatives de conservation transfrontières devraient résulter d'un mouvement qui prend naissance au sein de la population de la région ou qui peut accueillir des intervenants ayant des liens étroits avec ces populations.

Ainsi, il est nécessaire de conceptualiser davantage ce qu'est la conservation



transfrontières, en tant que forme de gouvernance des ressources naturelles. Elle devrait être considérée comme un concept plus large qui englobe le développement global des zones frontalières et vise à réorienter les politiques de manière à créer un climat favorisant l'émancipation collective des sociétés frontalières. La conservation transfrontières pourrait servir de base à l'élaboration d'un nouveau rôle pour la frontière, de manière à la percevoir moins en termes de défense militaire et plus en tant que lieu de rencontre pour les nations (et les populations) en vue de poursuivre le dialogue, la coopération, des échanges positifs et la planification conjointe du développement.

Mais le réaliser lance un énorme défi. Non seulement faut-il sauvegarder la biodiversité, mais il faut aussi faire face à une multiplicité d'enjeux pour faire en sorte que la conservation, la paix et le développement des populations soient véritablement interactifs. Il s'agit également trouver le moyen de s'écarter de l'approche verticale et directive d'initiatives de conservation transfrontières et faire participer la société civile et d'autres acteurs non gouvernementaux qui sont proches des populations frontalières. Et le plus grand défi est celui de surmonter la culture politique dominante, qui dans beaucoup de cas est caractérisée par un concept rigide de la souveraineté.

Comment promouvoir l'interaction de la conservation et de la paix

Pourquoi les chefs politiques choisiraient-ils l'approche de conservation transfrontières pour conduire à la paix? A mon avis, quatre arguments principaux militent en sa faveur:

- 1) la création d'ACTF est fondée sur une reconnaissance de l'interdépendance environnementale entre pays voisins; les politiciens qui savent pertinemment que les frontières des fonctions ou des problèmes écologiques ne correspondent pas toujours (et en fait rarement) aux démarcations internationales seront conscients du besoin d'aborder la gestion des ressources naturelles des deux côtés d'une frontière;
- 2) la conservation transfrontières est susceptible d'apporter des solutions efficaces par rapport à leur coût aux problèmes transfrontières avant qu'ils ne deviennent source de tension et d'instabilité régionale. S'appuyant sur les nombreux enseignements tirés au cours de décennies de travail dans le domaine de la foresterie communautaire et la gestion communautaire des ressources naturelles, des approches transfrontières en matière de conservation offrent un moyen à des acteurs non militaires de participer et de contribuer à la prévention de conflits dans des régions limitrophes, ou à la gestion d'un conflit. Un contact établi entre les acteurs de la société civile, les militaires, et les services administratifs et politiques dans les zones frontalières peut atténuer les tensions militaires à la fois entre et à l'intérieur des pays;
- 3) en outre, la conservation transfrontières renforce la paix par le biais d'une meilleure communication et d'une plus grande transparence, grâce à des systèmes de surveillance et des équipes d'intervention de niveau binational ou multinational composées d'acteurs des secteurs militaires, administratifs et politiques, et de ceux de la société civile; et
- 4) la conservation transfrontières peut engendrer plusieurs avantages économiques inattendus. Dans le cadre de ce que j'appellerais la *Pax ekologica*, il ne serait pas nécessaire de prévoir dans les parcs d'importantes brigades de surveillance écologiques, la criminalité serait réduite, la sûreté des écotouristes serait assurée, il y aurait collaboration pour l'application des conventions internationales et des lois nationales respectives concernant l'environnement, et il y aurait coopération pour la détection des délits transfrontières tels que le braconnage et l'exploitation forestière illégale. Un engagement bilatéral visant à développer des ACTF peut également favoriser un financement de la part de donateurs et du secteur privé: la conservation transfrontières est un domaine légitime de préoccupation pour des organisations internationales telles que l'OIBT et, même au premier stade de son développement sous les tropiques, attire un intérêt considérable parmi les donateurs.

Un modèle pertinent de conservation transfrontières en faveur de la paix consisterait à démilitariser l'ACTF et à identifier toutes les menaces qu'un pays serait susceptible de

représenter pour le pays voisin à l'intérieur de cette zone. Il faudrait également définir des domaines d'entre-aide. Sur cette base, un système de détection et d'information réciproque serait mis en place. Grâce à une telle coordination, des activités militaires ou policières pourraient être exécutées par des gardes écologiques et dans le cadre d'initiatives de développement local. Au cas où les menaces exigeraient le recours à la police ou à une intervention militaire, les pays coopérants détermineraient les modalités appropriées pour le déploiement des forces.

La conservation et la paix peuvent véritablement s'étayer l'une l'autre si les projets d'ACTF sont élaborés, non pas en tant qu'initiatives unilatérales qui spéculent sur la collaboration éventuelle des pays limitrophes, mais si elles procèdent d'une réelle coopération bilatérale. Les projets devraient également bénéficier d'un appui politique solide durant les phases de conception et d'exécution, et les autorités politiques supérieures des pays coopérants devraient signifier leur ferme intention dans ce sens. Un excellent exemple de cette coopération se retrouve dans le parc transfrontières de Kgalagadi, inauguré conjointement en mai 2000 par les Présidents Thabo Mbeki de la République sud-africaine et Festus Mogae du Botswana. Un geste accompli à un niveau aussi élevé peut changer l'opinion publique, établir une attitude irréversiblement positive envers la conservation transfrontières, et influencer les dirigeants nationaux de niveau inférieur dans tous les pays intéressés.

La conservation en interaction avec le développement des populations

Outre l'objectif de conservation transfrontières, les ACTF devraient embrasser le but tout aussi noble de soutenir le développement économique et socioculturel des habitants locaux qui dépendent des ressources transfrontières pour assurer leur subsistance. En effet, la pauvreté et le manque d'accès aux éléments de l'émancipation socioculturelle comptent parmi les ennemis perpétuels de la conservation dans les zones frontalières. Ces régions sont souvent oubliées dans les plans de développement et les communautés frontalières sont pareillement négligées et isolées. Elles subissent souvent le contrecoup d'activités économiques non durables telles que l'exploitation minière et forestière illégale, ou bien l'espace qu'elles occupent peut être convoité par des programmes de conservation de la biodiversité, avec peu d'autres solutions économiques que d'exercer un commerce transfrontières illégal ou s'engager dans des conflits locaux. Cette situation peut mener à des circonstances qui alimentent les tensions et conflits frontaliers et qui peuvent être exploitées et tomber sous l'empire de la police ou de groupes militaires. Par exemple, en raison de la situation chaotique provoquée par les conflits ethniques dans la région des trois frontières entre le Rwanda, l'Ouganda et la RDC, des groupes armés légitimes et de rebelles se seraient engagés dans un commerce illicite transfrontalier de bois et de minéraux. Dans des économies dominées par la violence, comme dans le cas des guerres au Libéria et en Sierra Leone, l'utilisation du bois et des minéraux en tant que devises pour obtenir des armes est devenue une véritable incitation à la guerre et a compliqué la recherche de la paix.

La conservation de la biodiversité peut servir à édifier la *Pax ekologica*, permettant aux peuples des régions frontalières de tirer des avantages grâce à la compréhension et l'amitié mutuelles. A cet effet, le profil de la conservation transfrontières doit être relevé, en particulier aux plus hauts niveaux politiques, y compris dans les pays ayant les moyens d'apporter des ressources financières aux initiatives d'appui aux ACTF. Vu l'interaction entre la stabilité aux frontières, le développement des régions limitrophes et la conservation de la biodiversité, la conservation transfrontières devraient pouvoir compter sur la participation d'analystes autres que des écologistes, notamment des services de sûreté, non seulement pour faire prendre conscience du lien qui existe entre la sûreté aux frontières et la conservation de la biodiversité, mais également pour garantir que la conservation transfrontières entre en ligne de compte dans tous les plans relatifs à des zones frontalières. S'il en est ainsi, la conservation transfrontières pourrait représenter l'aube d'une nouvelle ère pour les communautés de ces zones.