



Conseil de sécurité

Distr.
GÉNÉRALE

S/1994/977
17 août 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL AU CONSEIL DE SÉCURITÉ SUR LA SOMALIE

I. INTRODUCTION

1. Dans mon précédent rapport au Conseil de sécurité (S/1994/839), j'informais le Conseil que j'avais demandé à mon Représentant spécial d'étudier à fond les perspectives de réconciliation nationale en Somalie. Je disais également avoir décidé de procéder à une évaluation globale des effectifs militaires actuels de l'Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM II) et compter dépêcher une mission spéciale pour discuter avec mon Représentant spécial et le commandant de la Force de l'ampleur d'une réduction des effectifs actuels d'ONUSOM II et me présenter des recommandations précises.

2. Le présent rapport a pour objet d'informer le Conseil de sécurité du résultat de ces initiatives et de lui présenter des recommandations sur les mesures à prendre durant la période précédant l'expiration du mandat actuel d'ONUSOM II le 30 septembre 1994. On trouvera à la section II du rapport une évaluation des perspectives de réconciliation nationale. La section III examine la possibilité de commencer à réduire les effectifs militaires tout en accordant une attention particulière aux vues des organismes humanitaires et des organisations non gouvernementales (ONG) présents en Somalie et à la nécessité impérieuse d'assurer la sécurité du personnel d'ONUSOM II ainsi que du personnel mettant en oeuvre les programmes d'aide humanitaire. La dernière section comporte mes observations et recommandations.

II. PERSPECTIVES DE RÉCONCILIATION NATIONALE

3. Un règlement politique durable demeure le préalable indispensable à la restauration de la paix et de la sécurité, au rétablissement de structures et services gouvernementaux centraux, et à l'enclenchement du processus de relèvement et de reconstruction des infrastructures économiques et sociales de la Somalie. Je me suis, à maintes reprises, inquiété de ce que le processus de réconciliation nationale avançait trop lentement et de ce que les progrès accomplis dans la reconstruction des institutions, en particulier de la police et du système judiciaire, ne pouvaient être consolidés tant que les nombreuses factions que compte la Somalie, et en particulier leurs dirigeants, n'auraient pas décidé de s'atteler sérieusement ensemble à la recherche d'un règlement politique durable. Dans mon précédent rapport, j'ai une fois de plus demandé

aux responsables politiques somalis de redoubler d'efforts pour parvenir à un accord fondé sur le pluralisme et la tolérance mutuelle afin de redonner à la communauté nationale la conviction qu'elle pourra mener à bien sa mission en Somalie d'ici à mars 1995.

4. Le Conseil de sécurité n'ignore pas que depuis le début de 1993, deux grandes conférences ont été tenues avec l'aide et l'appui de l'Organisation des Nations Unies dans le but de faire progresser le processus de paix et de faciliter la réconciliation et l'unité nationales. Dans l'Accord d'Addis-Abeba du 27 mars 1993, les 15 factions somaliennes ont accepté un cessez-le-feu, leur désarmement et des dispositions transitoires devant aboutir à la mise en place d'un conseil national de transition. Si certains progrès ont été enregistrés aux niveaux local et régional dans l'application de cet accord, les violations répétées du cessez-le-feu et l'absence de progrès pour ce qui est du désarmement ainsi que les différends entre factions et les rivalités et conflits interclaniques n'ont pas permis de procéder à la mise en place d'un mécanisme d'administration centrale.

5. En vue de réactiver le processus, les 15 signataires de l'Accord d'Addis-Abeba ont adopté, le 24 mars 1994, la Déclaration de Nairobi dans laquelle ils sont convenus notamment de convoquer une conférence de réconciliation nationale, devant être précédée d'une réunion préparatoire, en vue de mettre en place un gouvernement provisoire. Les différends et les conflits entre factions et les désaccords sur les modalités n'ont pas permis pour le moment à un accord sur la date et le lieu de la réunion préparatoire, qui était initialement prévue pour le 15 avril 1994. De ce fait, la conférence de réconciliation nationale qui devait avoir lieu le 15 mai 1994 a été reportée sine die.

6. En sus des efforts déployés au niveau national, des réunions de réconciliation interclanique ont également été tenues aux niveaux local, des districts et des régions sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies afin de faire progresser le processus de paix, à savoir la réunion de Galkayo (juin 1993), la conférence de paix du Djoubaland (juin-août 1993), la conférence de réconciliation de la région du Bas Djouba (Kismayo, juin 1994) et la conférence de réconciliation d'Absame (Dobley, juin-juillet 1994) ainsi que plusieurs autres conférences et initiatives locales et régionales, y compris celles prises par l'imam de Hirab concernant la situation à Mogadishu. À elles toutes, ces réunions ont amélioré les perspectives de réconciliation nationale.

7. Il est désormais généralement reconnu que les conflits qui déchirent le clan des Hawiye – clan dominant en Somalie –, auquel appartiennent tant M. Ali Mahdi que le général Mohammed Farah Aïdid, constituent le principal obstacle à la réconciliation nationale. Il est également admis qu'aucun progrès véritable ne peut être réalisé dans le processus politique sans qu'il ait été trouvé au préalable une solution au conflit à Mogadishu, et en particulier au conflit entre les sous-clans des Hawiye (Habr Gedir, Abgal, Hawadle et Murosade). Les dissensions et les tensions entre les 15 factions trouvent aussi en grande partie leur origine dans les rivalités au sein du clan des Hawiye. Cela est attesté par les récentes hostilités à Merka, Mogadishu, Belet Weyne, Jalalaxi et dans la région du Bas Djouba. Si la réconciliation pouvait être obtenue au sein du clan des Hawiye et si les différends opposant M. Ali Mahdi au général Aïdid

pouvaient être réglés, les perspectives de réconciliation nationale et de mise en place d'un gouvernement national s'en trouveraient largement améliorées. Le général Aïdid et M. Ali Mahdi se sont tous deux déclarés disposés à participer à une conférence de réconciliation des Hawiye en coopération avec d'autres factions et responsables politiques concernés.

8. De l'avis de mon Représentant spécial, avec la coopération des parties concernées et l'appui de la communauté internationale, la réconciliation des Hawiye devrait être obtenue assez tôt pour instaurer un climat favorable à la tenue d'une conférence de réconciliation nationale et à la mise en place d'un gouvernement provisoire au cours du dernier trimestre de 1994. Cela laisserait six mois pour consolider les dispositions transitoires convenues pour le gouvernement provisoire avant l'expiration de la mission d'ONUSOM II à la fin du mois de mars 1995. S'il va sans dire que la communauté internationale appuie la réalisation de cet objectif, c'est au peuple somali dans son ensemble qu'il incombe de n'épargner aucun effort pour parvenir à la cessation totale des hostilités et mettre en place et asseoir sur de solides bases un gouvernement provisoire avant qu'ONUSOM II n'achève sa mission.

9. Je suis porté à penser, comme mon Représentant spécial, que le succès d'une conférence de réconciliation entre Hawiye faciliterait largement le processus de réconciliation politique. Ce sont les dissensions entre Hawiye qui sont à l'origine de la crise qui a éclaté à Mogadishu et dans ses environs en 1991, et elles sont également la principale cause de la reprise des combats depuis juin 1994.

10. Il n'est toutefois pas certain que des préparatifs en vue d'une conférence de réconciliation entre Hawiye soient en cours. De plus, l'expérience nous apprend qu'il faut beaucoup de temps en Somalie pour convoquer de telles réunions et les faire aboutir. En l'espèce, en particulier, il faudrait, pour qu'une telle conférence puisse se tenir et être couronnée de succès d'ici à la fin du mois de septembre 1994, un changement radical de comportement de la part des principaux acteurs. J'ai néanmoins donné à mon Représentant spécial pour instruction d'apporter tout l'appui possible aux efforts déployés par les parties concernées pour convoquer une conférence de réconciliation entre Hawiye au cours des quelques prochaines semaines.

III. RÉDUCTION ÉVENTUELLE DE LA FORCE D'ONUSOM II

11. La Mission spéciale que j'ai envoyée en Somalie afin d'examiner, avec mon Représentant spécial et le commandant de la Force, la possibilité de réduire les effectifs de la Force est arrivée à Mogadishu le 28 juillet 1994 et est restée en Somalie jusqu'au 4 août 1994. Elle était dirigée par le général de division Timothy Dibuama et comprenait Mme Élisabeth Lindenmayer, administrateur général, et M. Tayé-Brook Zerihoun, spécialiste des questions politiques (hors classe) au Département des opérations de maintien de la paix. Les membres de la Mission se sont entretenus longuement avec mon Représentant spécial, M. James V. Gbebo, avec le commandant de la Force, le général Abooh Samah Bin Abu Bakar, et avec d'autres hauts responsables civils et militaires d'ONUSOM II. Ils ont été également mis au courant de la situation par la brigade indienne à Baidoa et

Kismayo. À Mogadishu et à Kismayo, ils ont rencontré des représentants des organismes des Nations Unies, des organisations humanitaires et des organisations non gouvernementales (ONG).

12. Lors des entretiens de la Mission spéciale avec mon Représentant spécial et le commandant de la Force, l'accord s'est fait sur une réduction de la Force d'ONUSOM II à environ 17 200 hommes, tous grades confondus, d'ici à la fin de septembre 1994. L'effectif autorisé actuel de la Force est de 22 000 hommes, tous grades confondus, et l'effectif réel était de 18 761 hommes au 2 août 1994. La réduction proposée correspond donc à environ 8 % de l'effectif réel, mais équivaudrait en fait à 21,8 % de l'effectif autorisé. La Force continuerait d'accomplir les tâches qui lui sont confiées en vertu de son mandat actuel défini dans la résolution 897 (1994) du Conseil de sécurité. Il s'agit notamment de protéger les principaux ports et aéroports, d'assurer la sécurité des opérations d'assistance humanitaire, du personnel d'ONUSOM II et du personnel d'appui ainsi que des installations et du matériel de l'Organisation des Nations Unies et de ses organismes, et d'aider à réorganiser la police et le système judiciaire somalis.

13. Les entretiens qui ont eu lieu à Mogadishu entre la Mission spéciale et ONUSOM II ont également fait ressortir la nécessité vitale de soutenir, dans la mesure du possible, les progrès accomplis en vue de renforcer la stabilité dans les régions. Dans de nombreux secteurs, des progrès appréciables ont été réalisés en ce qui concerne la négociation d'accords régionaux, la formation des unités de police et la mise en place de l'appareil judiciaire, en particulier dans les régions mentionnées plus haut au paragraphe 6. L'appui assuré par la présence du personnel militaire d'ONUSOM II a constitué un facteur essentiel à cet égard, et la Mission spéciale a conclu que toute réduction devrait s'effectuer à un rythme qui ne conduise pas à une détérioration de la sécurité.

14. Au cours des entretiens qu'ils ont eus avec la Mission spéciale, les représentants des organisations humanitaires se sont déclarés préoccupés de ce que les troupes d'ONUSOM II puissent se retirer précipitamment des régions essentielles dans lesquelles elles opéraient actuellement. Afin de pouvoir poursuivre leurs activités, les organisations humanitaires jugent essentiel que les troupes continuent d'assurer la sécurité des installations clefs telles que les ports et aéroports de Mogadishu et de Kismayo ainsi que l'aéroport de Baidoa, d'escorter régulièrement les convois de secours se dirigeant vers l'intérieur, de protéger les locaux utilisés par les organismes des Nations Unies et les ONG, et de maintenir les moyens voulus pour les opérations d'intervention et d'évacuation d'urgence par hélicoptère. Le caractère essentiel du rôle joué par les troupes d'ONUSOM II en matière de sécurité, en particulier à l'extérieur de Mogadishu, a été souligné par les représentants des organisations humanitaires, qui craignaient qu'une réduction soudaine des effectifs puisse aboutir au retrait des organismes des Nations Unies et des ONG en prévision ou à la suite d'une insécurité plus grande.

15. La Mission spéciale recommande que toute nouvelle réduction allant au-delà de ce qui est décrit plus haut au paragraphe 12 fasse l'objet d'une décision réfléchie et tienne compte de l'évolution de la situation. Mon Représentant spécial et le commandant de la Force ont souligné qu'un effectif d'environ 15 000 hommes constituait le minimum essentiel, au-dessous duquel ONUSOM II ne

pourrait pas accomplir les tâches qui lui ont été confiées. La Mission spéciale estime que la Force ne devrait pas faire l'objet d'une réduction hâtive et à grande échelle, qui risquerait de déstabiliser la situation dans le domaine de la sécurité en Somalie. À cet égard, elle souligne qu'il conviendrait d'établir une distinction nette entre une réduction planifiée et échelonnée et une réduction soudaine et considérable des effectifs. Le plan élaboré par le commandant de la Force, qui envisage la réduction graduelle des forces jusqu'à l'achèvement prévu de la Mission en mars 1995, indique que l'on pourrait parvenir à un effectif de 15 000 hommes d'ici à la fin d'octobre ou en novembre 1994.

16. Toutefois, si des progrès appréciables sont accomplis dans le processus politique de réconciliation nationale et aboutissent à une sécurité sensiblement renforcée, il serait possible d'envisager des réductions accélérées des effectifs. Il demeurerait toutefois important de veiller à ce que ces réductions ne compromettent pas la sécurité du personnel essentiel et du personnel d'appui, civil comme militaire, et à ce que les effectifs soient suffisants pour qu'ONUSOM II accomplisse les tâches qui lui ont été confiées. Si le Conseil décidait de proroger le mandat d'ONUSOM II au-delà de mars 1995, les étapes de la réduction planifiée des effectifs seraient modifiées en conséquence.

IV. OBSERVATIONS

17. L'action des Nations Unies en Somalie dans le domaine de l'aide humanitaire et de la réconciliation nationale se déroule dans des conditions extrêmement complexes. Malgré l'ampleur des difficultés rencontrées, elle a joué un rôle important dans le domaine des secours d'urgence et de l'aide humanitaire, qui constituaient au départ la mission primordiale de la communauté internationale en Somalie. Malheureusement, les progrès accomplis sur la voie de la réconciliation nationale et du rétablissement de la sécurité et de la stabilité, en particulier à Mogadishu, ne sont pas allés de pair avec ce qui a été réalisé dans le secteur humanitaire. Les retards excessifs qui ont été apportés à l'application des accords négociés et approuvés par les factions somaliennes, en particulier à Addis-Abeba et à Nairobi, n'ont pas laissé de soulever des doutes sérieux quant à l'attachement réel de ces factions à la paix et à la réconciliation nationale.

18. L'action de la communauté internationale aurait dû passer depuis longtemps du stade des secours d'urgence à celui des programmes de relèvement et de reconstruction. Elle a été en fait entravée par la lenteur des progrès de la réconciliation nationale et par la détérioration graduelle de la sécurité. Les possibilités de reprise et de relèvement après la situation d'urgence paraissent également limitées face au manque d'intérêt des donateurs en l'absence de progrès tangibles vers une solution politique.

19. Il est toutefois trop tôt pour conclure qu'ONUSOM II ne peut pas atteindre les objectifs pour lesquels elle a été créée, bien que les augures ne semblent pas favorables. ONUSOM II continue de fournir un appui et une aide essentiels à l'action humanitaire ainsi qu'aux programmes concernant la police et les systèmes judiciaire et pénal en Somalie. La Force assure également la sécurité des principaux ports, aéroports et installations, ainsi que la protection du personnel des Nations Unies et des ONG et de leurs biens.

20. Si, à la suite d'un rapprochement entre les sous-clans Hawiye, la réconciliation nationale pouvait aboutir et un gouvernement intérimaire pouvait être établi d'ici à la fin de 1994, ONUSOM II aurait encore tout juste le temps d'accomplir son mandat avant le 31 mars 1995. En de telles circonstances favorables, il pourrait même être possible de proroger de quelques mois la Mission, y compris la Force, sans toutefois nécessairement maintenir les effectifs actuels.

21. Si, par contre, aucun progrès sensible n'est accompli avant la fin de septembre 1994, en particulier au sujet de la conférence des Hawiye, le Conseil de sécurité aura décidé pendant combien de temps encore il souhaite maintenir une force de 15 000 hommes uniquement pour assurer une certaine protection aux opérations humanitaires et au personnel des Nations Unies et autres organisations internationales. Il faudrait également tenir compte de la mesure dans laquelle les pays qui fournissent des contingents sont prêts à les maintenir dans de telles circonstances.

22. Il est évident que la fin du mois de septembre 1994 constituera une date cruciale aussi bien pour le processus de réconciliation nationale que pour la poursuite de l'action des Nations Unies en Somalie. Outre les perspectives de réconciliation des Hawiye, une issue devra être trouvée à la lutte actuelle pour la direction du Front démocratique de salut de la Somalie (SSDF), qui est la faction dominante dans la région du Nord-Est. Il faudra aussi que l'on ait une idée plus claire de la mesure dans laquelle les récentes conférences du Djouba inférieur et des Absame facilitent la réconciliation nationale et de la durée des alliances politiques qui ont été nouées durant ces conférences. En outre, on saura ce qu'il en est des diverses tentatives faites pour que le Mouvement national somali (SNM) du nord-ouest se joigne au processus de réconciliation.

23. Le cours des événements montre toutefois une évolution inquiétante qui semble militer contre la réconciliation nationale. Les deux groupes opposés, l'Alliance nationale somalie (SNA) et l'Alliance pour le salut de la Somalie (SSA), continuent d'encourager et de favoriser la création de nouvelles factions partisans qui ne sont pas parties aux accords d'Addis-Abeba et de Nairobi. Cette multiplication des factions compliquera encore les préparatifs et la tenue ultérieure de la conférence de réconciliation nationale, et une solution doit être trouvée sans plus tarder.

24. On pensait à un moment donné que les autres éléments de la société, en particulier les chefs coutumiers, pouvaient jouer un rôle central dans la constitution d'un gouvernement somali. Toutefois, étant donné que les factions n'ont pas été effectivement désarmées par la Force d'intervention unifiée ou par ONUSOM II, il s'est révélé extrêmement difficile de les marginaliser et, à l'heure actuelle, elles opèrent souvent avec l'assentiment des chefs coutumiers. Malgré ces difficultés, il semblerait que la prudence reste à l'ordre du jour, c'est-à-dire que l'on cherche à réconcilier les factions dans le cadre des structures traditionnelles, notamment grâce à l'initiative prise par l'imam de Hirab en vue de réconcilier les Hawiye.

25. Certains membres du Conseil de sécurité, ainsi que de nombreux pays qui fournissent des contingents, m'ont fait savoir sans ambages qu'ils n'étaient pas prêts à poursuivre indéfiniment leurs engagements coûteux, en particulier en

l'absence de signes encourageants indiquant que les dirigeants somalis sont disposés à prendre en mains la conduite de leur pays sur la base d'une réconciliation nationale durable. Des États Membres ont émis des opinions analogues au sujet du programme relatif à la police civile. Certains m'ont fait savoir qu'ils avaient l'intention de retirer leur personnel de ce programme. J'espère que les dirigeants somalis concernés se rendront compte que la nature et la durée de l'appui international à la Somalie dépendent pour beaucoup de leur propre volonté de parvenir à un compromis politique. Le Conseil de sécurité voudra peut-être adresser un message direct aux principaux dirigeants somalis afin de leur rappeler que l'avenir de leur pays est entre leurs mains.

26. Compte tenu de ce qui précède et après avoir soigneusement étudié les rapports que m'ont présentés mon Représentant spécial et la Mission spéciale, ma conclusion est que l'Organisation des Nations Unies devrait continuer, pendant un moment encore, de donner aux dirigeants somalis la possibilité de montrer qu'ils sont prêts à coopérer avec l'ONU et entre eux, afin de sortir leur pays du gouffre. Je recommande en conséquence ce qui suit :

a) ONUSOM II devrait s'efforcer par tous les moyens de faciliter la tenue d'une conférence des Hawiye d'ici à la fin de septembre 1994;

b) Le commandant de la Force devrait prendre des mesures immédiates afin de réduire de 1 500 hommes les effectifs de la Force, comme l'a recommandé la Mission spéciale, et de les faire passer ensuite, dès que possible, à 15 000 hommes, tous grades confondus;

c) En fonction des progrès accomplis vers la réconciliation nationale jusqu'à la fin de septembre 1994, je présenterai au Conseil de sécurité, au plus tard le 15 octobre 1994, un rapport sur l'avenir d'ONUSOM II;

d) Le Conseil de sécurité devrait envisager d'approuver, maintenant ou plus tard, la prorogation pour une durée d'un mois du mandat d'ONUSOM II, jusqu'au 31 octobre 1994, afin d'avoir le temps nécessaire pour étudier le rapport que je lui présenterai d'ici au 15 octobre et pour y donner suite;

e) Dans l'intervalle, il conviendrait de mettre au point des plans d'urgence pour toute la gamme des options visées à l'alinéa c) ci-dessus.
