



Conseil de sécurité

Distr.
GÉNÉRALE

S/1994/1166
14 octobre 1994
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

RAPPORT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL CONCERNANT LA SITUATION EN SOMALIE

DEUXIÈME PARTIE

I. INTRODUCTION

1. Dans mon rapport du 17 septembre 1994 (S/1994/1068), qui faisait un exposé factuel des événements survenus récemment en Somalie dans les domaines politique et humanitaire et dans celui de la sécurité, j'ai indiqué que je présenterais vers la mi-octobre une deuxième partie du rapport dans laquelle je ferais une évaluation des progrès réalisés vers la réconciliation nationale et je formulerais des recommandations concernant l'avenir de l'Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM II). J'ai aussi indiqué que cette deuxième partie tiendrait compte des résultats de la visite qu'effectuait alors en Somalie M. Kofi A. Annan, Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix. C'est ce que je fais dans le présent document qui couvre les événements survenus jusqu'au 11 octobre 1994.

2. Dans sa résolution 946 (1994) du 30 septembre 1994, le Conseil de sécurité, ayant noté que j'avais l'intention de lui présenter plus tard la deuxième partie de mon rapport, comme indiqué ci-dessus, a décidé de proroger le mandat d'ONUSOM II jusqu'au 31 octobre 1994 et m'a encouragé à poursuivre et intensifier les préparatifs nécessaires pour pouvoir donner suite aux décisions que le Conseil pourrait être amené à prendre, y compris celle de retirer ONUSOM II dans un délai déterminé. Je présente donc dans le présent rapport des recommandations concernant de tels préparatifs.

II. VISITE EN SOMALIE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

3. J'ai demandé au Secrétaire général adjoint de se rendre en Somalie pour étudier, avec mon Représentant spécial et le commandant de la Force, ce dont l'opération aurait besoin durant cette phase critique et pour évaluer les progrès réalisés sur la voie de la réconciliation nationale. M. Annan était accompagné de mon Conseiller militaire, le général J. M. G. Baril.

4. Le Secrétaire général adjoint s'est entretenu avec de nombreux dirigeants somalis, y compris le général Mohamed Farah Aidid de l'Alliance nationale somalie (ANS), M. Ali Mahdi, porte-parole du Groupe de 12 factions somalis, M. Abdurahman Ahmed Ali "Tur", Président du Mouvement national somali (SNM),

l'imam Mohamoud Imam Omar, l'imam des Hirab, et le général Mohamed Ibrahim Ahmed "Liqliqato, Président de la Conférence de réconciliation du Bas-Djouba. Il a souligné qu'il était important de faire progresser le processus de réconciliation nationale de façon à réaliser les objectifs de l'Accord d'Addis-Abeba, en date du 27 mars 1993 (S/26317), et de la Déclaration de Nairobi, en date du 24 mars 1994 (S/1994/614, annexe I). Il a fait valoir que les ressources de la communauté internationale n'étaient pas illimitées et que sa volonté d'aider la Somalie ne pourrait pas se poursuivre indéfiniment si les dirigeants somalis ne réussissaient pas à parvenir à un compromis et à engager leur pays sur la voie de la paix, de la réconciliation et de la reconstruction.

5. Le Secrétaire général adjoint m'a fait savoir que les dirigeants somalis qu'il avait rencontrés lui paraissaient tenir à la mise en place d'un gouvernement de transition, de façon que soit comblé le vide politique qui existe depuis si longtemps en Somalie. Il leur a fait observer que pareil progrès majeur dans le processus de réconciliation politique ne pourrait être réalisé que si les dirigeants faisaient preuve d'esprit de compromis et de bonne volonté, afin d'éviter que leur pays ne sombre de nouveau dans le chaos. Que quiconque cherche à dominer seul la scène politique et l'histoire de ces dernières années, faite de combats, de souffrances et de destruction, ne manquerait pas de se répéter. Il est donc impératif que tous les Somalis joignent leurs efforts, pour instaurer la stabilité politique dans leur pays.

6. Les dirigeants somalis ont fait valoir que des événements politiques importants étaient en cours en vue de la réconciliation nationale. À l'époque, ils comptaient, avec l'assistance de l'ONUSOM, convoquer avant la fin du mois de septembre la réunion préparatoire, longtemps remise, de la Conférence de réconciliation nationale prévue dans la Déclaration de Nairobi de mars 1994, la Conférence elle-même ayant lieu au début du mois d'octobre 1994. Ils pensaient que la Conférence terminerait ses travaux au cours de la troisième semaine d'octobre, et aussi qu'elle désignerait un gouvernement de transition et qu'elle examinerait des propositions concernant la mise en place d'un système fédéral de gouvernement. Ils ont dit que cette approche bénéficiait d'un large appui auprès des diverses factions politiques, y compris celles du nord-ouest, car elle garantirait une certaine autonomie aux différentes régions. Par ailleurs, selon certains dirigeants, il était souhaitable que le gouvernement de transition crée une armée nationale. Le Secrétaire général adjoint a souligné que pour qu'il soit possible de parvenir à une réconciliation politique durable, le gouvernement de transition devait être très largement représentatif.

7. En ce qui concerne la question de la sécurité des forces, les chefs de factions ont été informés qu'aucune attaque ne serait tolérée contre les membres des forces de maintien de la paix des Nations Unies, contre le personnel de l'ONU, des organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales ou contre les biens des Nations Unies. L'ONU attendait d'eux qu'ils prennent des mesures pour empêcher les milices sous leur contrôle de lancer de telles attaques et pour faire une enquête en cas d'incident et punir les coupables. Le Secrétaire général adjoint les a aussi informés que l'ONUSOM réagirait vigoureusement en cas d'attaque ou de harcèlement dirigé contre elle et contre le personnel et les biens d'organisations internationales.

III. PROCESSUS DE RÉCONCILIATION NATIONALE

8. Lorsqu'il s'est entretenu avec le Secrétaire général adjoint à Mogadishu le 16 septembre 1994, le dirigeant de l'ANS, le général Aidid, a dit que l'ANS était maintenant d'avis que les consultations en cours au sein du clan des Hawiye étaient suffisantes pour que le processus politique en Somalie passe directement à la convocation de la réunion préparatoire à la fin du mois de septembre, suivie immédiatement par la conférence de réconciliation nationale, celle-ci devant durer trois semaines au maximum. Selon le général Aidid, cette nouvelle position de l'ANS rendait inutile la convocation d'une conférence de réconciliation des Hawiye.

9. Les dirigeants des autres sous-clans des Hawiye ont réagi chacun différemment à cette idée. M. Ali Mahdi, qui, au départ, ne voulait pas participer à la conférence des Hawiye mais qui s'était finalement laissé convaincre, a exprimé sa surprise. L'imam des Hirab, pour sa part, souhaitait qu'on lui laisse le temps de tenir des consultations. Au moment de l'établissement du présent rapport, les préparatifs de la conférence de réconciliation des Hawiye, dans laquelle tellement d'espoirs avaient été placés, n'avaient pas encore commencé. Vu les attentes que la conférence avait suscitées, l'idée de ne pas l'organiser semble regrettable.

10. En ce qui concerne la réunion préparatoire et la conférence de réconciliation nationale, mon Représentant spécial a fait savoir que le général Aidid insiste pour convoquer lui-même la réunion préparatoire. Pour leur part, M. Ali Mahdi et le Groupe des Douze tiennent à ce que les invitations à ces deux réunions viennent de mon Représentant spécial et ils ont dit clairement qu'ils n'assisteraient à aucune réunion qui serait organisée par le général Aidid. Toutefois, à la suite de négociations extensives que le colonel Abdullahi Yusuf Ahmed, du Front démocratique de salut de la Somalie (FDSS) a tenues avec le général Aidid et avec M. Ali Mahdi, mon Représentant spécial a appris que le général Aidid avait maintenant accepté en principe que les invitations à la réunion préparatoire viennent de l'ONUSOM. Cette décision du général Aidid devrait être confirmée par écrit dans les jours à venir. Mon Représentant spécial continuera de soutenir dans toute la mesure possible les efforts menés par les parties somaliennes.

IV. ACTIVITÉS HUMANITAIRES

11. Les organisations de secours humanitaires continuent de venir en aide aux éléments les plus vulnérables de la population partout où les conditions d'accès et de sécurité le leur permettent. Dans des circonstances normales de stabilité interne, de sécurité et de bonne gestion des affaires publiques, l'assistance internationale à la Somalie serait maintenant consacrée à des programmes de redressement et de reconstruction. Malheureusement, dans la plupart des régions, les interventions ont dû porter sur de petits projets ad hoc plutôt que sur des plans de reconstruction et de développement au niveau des districts ou des régions, en raison de l'insécurité qui se poursuit et de la stagnation du processus de réconciliation politique. C'est aussi pour ces raisons que n'ont pas été réalisées les attentes qu'avait fait naître la formation de l'organisme de coordination de l'aide à la Somalie et du Bureau des Nations Unies pour le développement. Certains des principaux objectifs dans le domaine humanitaire

/...

ont été atteints, mais toute catastrophe, naturelle ou non, survenant en Somalie pourrait provoquer une nouvelle crise massive, étant donné l'absence d'institutions locales dotées d'une capacité organisationnelle et de ressources financières adéquates. Dans la plupart des régions, les services collectifs de base (santé, approvisionnement en eau et enseignement) ne pourraient se poursuivre sans apports extérieurs. Il est essentiel par conséquent de poursuivre les programmes de secours destinés aux éléments les plus vulnérables de la population, l'appui aux services collectifs de base, ainsi que les programmes de sécurité alimentaire et de surveillance nutritionnelle. En outre, il faut s'attaquer le plus tôt possible à la question du rapatriement des réfugiés, qui sont environ 500 000, et à la réinstallation des 400 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays.

12. Comme je l'ai indiqué dans des rapports précédents, les forces de l'ONUSOM continuent de jouer un rôle important en assurant la sécurité des organisations humanitaires et de leurs activités. La zone dans laquelle elles peuvent appuyer les opérations humanitaires a récemment été considérablement réduite, mais la protection d'installations clefs – par exemple l'aéroport et le port de Mogadishu, ceux de Kismayo et l'aéroport de Baidoa – et l'organisation d'escortes militaires sont essentielles pour que puissent se poursuivre les activités humanitaires dans le centre et le sud du pays. Ces derniers temps, le mandat de l'ONUSOM a été prolongé de mois en mois et l'incertitude se poursuit concernant l'avenir de la Mission, si bien que toute planification est difficile et que le personnel et le matériel des opérations de secours sont plus vulnérables aux attaques et au pillage.

13. À sa dernière réunion, tenue le 23 septembre 1994, le Comité permanent interinstitutions a exprimé les préoccupations que lui cause la détérioration de la sécurité. Les représentants des organismes des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales considèrent qu'en l'absence d'un règlement politique, les organisations humanitaires ne seront pas en mesure de poursuivre les programmes qu'elles mènent actuellement, si elles n'ont plus l'appui des forces de l'ONUSOM. À mesure qu'approche le retrait de celles-ci, il sera de plus en plus difficile d'assurer la protection nécessaire aux programmes humanitaires. Dans la plupart des régions, le retrait de l'ONUSOM obligera les organisations humanitaires à évacuer leur personnel international, encore que, dans certains cas, il se pourrait qu'elles puissent revenir après avoir négocié des arrangements opérationnels et de sécurité avec les autorités locales. Toutefois, l'expérience montre que pareils arrangements sont parfois extrêmement précaires. Même s'ils devaient durer, d'ailleurs, il est probable qu'il se poserait des problèmes d'accès et d'acheminement des secours lorsque les installations de base et les points d'entrée ne seraient plus protégés.

V. PARAMÈTRES CONCERNANT LA RÉDUCTION DES EFFECTIFS DE L'ONUSOM ET SON RETRAIT

14. On se rappellera qu'après la fin de l'opération entreprise par la Force d'intervention unifiée et le passage de cette force à l'ONUSOM II en mai 1993, il avait été envisagé que les tâches que la communauté internationale devait encore accomplir le seraient dans un délai déterminé. Les organisations politiques et les factions somaliennes s'étaient engagées lors de l'Accord

/...

d'Addis-Abeba à participer à un processus politique qui s'étendrait sur une période transitoire de deux années à compter de la signature de l'Accord, c'est-à-dire jusqu'en mars 1995. Au cours de cette période seraient établis des mécanismes de gouvernement transitoire ayant pour objectif premier de favoriser la réconciliation du peuple somali en développant ses institutions démocratiques, en restaurant les mécanismes gouvernementaux aux échelons national, régional et local, en achevant le désarmement et en lançant un programme de relèvement et de reconstruction des infrastructures de base. Dans l'Accord d'Addis-Abeba, les dirigeants des organisations et factions somaliennes avaient appelé l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale à aider le peuple somali à atteindre ces objectifs. Lorsque le Conseil de sécurité a décidé d'accéder à la demande d'assistance des dirigeants somalis, il était envisagé que la période transitoire de deux ans constituerait le cadre temporel dans les limites duquel la mission de l'ONUSOM II serait achevée. Cet objectif a été réaffirmé dans les résolutions 865 (1993), 897 (1994) et 923 (1994) du Conseil.

15. Une réduction progressive des effectifs de l'ONUSOM est en cours, telle que l'a approuvée le Conseil de sécurité par une déclaration de son président en date du 12 août 1994. Dès la fin d'octobre 1994, ces effectifs auront été ramenés à 15 000 hommes, tous grades confondus. Le dispositif et les moyens de la force ainsi réduite seront rassemblés sur trois centres principaux : Baidoa, Kismayo et Mogadishu. Une unité mobile de réserve sera maintenue pour faire face aux situations d'urgence. De l'avis du commandant de la Force, un effectif de 15 000 hommes représente le niveau minimal permettant de poursuivre valablement l'exécution du mandat actuel ainsi que la préparation et la réalisation en toute sécurité d'un achèvement ordonné de la mission si la décision en est prise par le Conseil de sécurité.

16. S'agissant de la sécurité durant la période de retrait, les incidents récemment survenus à Belet Uen et Balad, où des membres du personnel de l'ONUSOM ont été attaqués et des biens pillés, amènent à penser que le retrait des troupes et du matériel de l'ONUSOM pourrait être difficile et dangereux dans certains secteurs. Selon le scénario le plus défavorable, les forces de l'ONUSOM devraient se retirer en butte à l'hostilité active de factions somaliennes et/ou à un banditisme généralisé, qui empêcheraient d'utiliser des moyens commerciaux de transport aérien et maritime. Pour contrer cette menace, les États Membres devront fournir à l'ONUSOM l'appui nécessaire pour dégager personnel et matériel de Somalie en assurant leur sécurité. En conséquence, j'ai pris contact avec plusieurs États Membres possédant les moyens navals et aériens requis pour renforcer l'ONUSOM durant la phase critique de retrait, que ce retrait soit ou non effectué dans un climat d'hostilité. Ces moyens devraient comprendre des éléments navals capables d'assurer un appui-feu et d'exécuter une évacuation par mer, ainsi que des aéronefs militaires. Dans ce contexte, le Gouvernement italien m'a fait connaître qu'il était prêt à fournir cinq à six navires et 300 à 400 fusiliers-marins à cet effet. J'attends de nouvelles contributions d'autres gouvernements. Tout en espérant que son retrait pourra s'opérer sans à-coup, l'ONUSOM doit se préparer en fonction du pire scénario. D'après mes estimations, un retrait sûr et ordonné des troupes et du matériel de l'ONUSOM exigera un délai de 60 à 120 jours, selon les conditions de sécurité.

/...

17. Tous les efforts devront être faits pour assurer une bonne coordination du retrait de la Force sous l'autorité du Secrétaire général. La sécurité du personnel des Nations Unies et des organisations non gouvernementales ainsi que de l'ONUSOM dépendra essentiellement d'un processus au déroulement discipliné et bien coordonné grâce à une voie hiérarchique unique, claire et incontestée.

18. Enfin, la façon dont un retrait final de l'ONUSOM II sera exécuté aura d'importantes répercussions sur le déploiement des forces des Nations Unies lors de futures missions de maintien de la paix.

VI. ASPECTS FINANCIERS

19. L'Assemblée générale, par sa résolution 48/239 du 24 mars 1994, a alloué les ressources financières nécessaires à l'entretien de l'ONUSOM II pendant la période allant jusqu'au 30 septembre 1994, au taux mensuel brut de 77 442 517 dollars (soit 76 382 417 dollars net). En conséquence, si le Conseil de sécurité décide de prolonger le mandat actuel de l'ONUSOM II conformément aux recommandations formulées au paragraphe 22 ci-dessous, je demanderai à l'Assemblée générale, à sa présente session, d'affecter des ressources financières adéquates en vue de cette prolongation.

20. Dans ce contexte, il peut être utile de rappeler que le Conseil de sécurité a donné son accord à l'établissement du Fonds d'affectation spéciale pour la Somalie conformément à sa résolution 794 (1992), et l'a maintenu dans sa résolution 814 (1993) pour le rétablissement des systèmes judiciaire et pénal somalis et de la police somalie. Le coût estimatif total de ce programme est de 19,08 millions de dollars, alors qu'il n'a été reçu que 8,08 millions de dollars de contributions en espèces pour le programme de formation de la police. On prévoit que le déficit de financement du programme atteindra approximativement 11 millions de dollars en mars 1995. Compte tenu de l'incapacité de l'Organisation d'attirer des contributions volontaires suffisantes pour le Fonds d'affectation spéciale, il peut être nécessaire d'utiliser les ressources affectées à l'ONUSOM sur les quotes-parts, pour faire face aux besoins urgents du programme de formation de la police.

VII. OBSERVATIONS

21. Dans les rapports que j'ai présentés récemment au Conseil, j'ai dû signaler à maintes reprises que le processus de réconciliation nationale n'était pas allé de pair avec ce qui avait été réalisé dans le domaine humanitaire et que la sécurité se détériorait graduellement, surtout à Mogadishu. Les engagements qu'avaient pris les dirigeants somalis aux termes de l'Accord d'Addis-Abeba et de la Déclaration de Nairobi n'étaient pas honorés. L'objectif de l'ONUSOM qui consiste à contribuer au processus de réconciliation nationale s'avérait de plus en plus lointain, et il était de plus en plus difficile aux États Membres de justifier la charge et les dépenses que représentait le maintien d'effectifs militaires importants en Somalie.

22. Du fait de l'impasse politique prolongée, il s'est créé un vide dans le domaine de l'autorité civile et des structures gouvernementales, de sorte que l'ONU ne dispose d'aucune assise sur quoi fonder les efforts qu'elle déploie pour aider la Somalie à émerger du chaos dans lequel elle est actuellement

/...

plongée. La présence des troupes d'ONUSOM II n'a eu qu'un effet limité sur le processus de paix de même que sur la sécurité étant donné que les combats entre clans et le banditisme ont continué. Le Conseil a déjà décidé que la Mission d'ONUSOM II se terminerait en mars 1995. Si le Conseil maintient cette décision et si toutes les forces et tous les biens d'ONUSOM II doivent être retirés, il faudra du temps pour que ce retrait s'effectue en bon ordre, en toute sécurité et rapidement. Comme indiqué plus haut, au paragraphe 16, cela pourrait prendre jusqu'à 120 jours. Un important soutien aérien et naval des États Membres pourrait également être nécessaire et il est important que la possibilité d'en disposer soit confirmée aussi tôt que possible. Compte tenu de ces considérations, je recommande que le Conseil de sécurité prolonge le mandat d'ONUSOM II jusqu'au 31 mars 1995.

23. En tout état de cause, il ne faut pas partir du principe que le processus de réconciliation nationale n'avancera pas. J'ai au contraire chargé mon Représentant spécial, durant la nouvelle période du mandat que, je l'espère, le Conseil de sécurité approuvera, de ne pas relâcher les efforts qu'il déploie pour aider les dirigeants somalis à réaliser la réconciliation nationale, ou du moins à convenir de mettre en place un gouvernement de transition. Au cas où des progrès pourraient être accomplis dans ce sens, je n'hésiterai pas à présenter au Conseil de sécurité de nouvelles recommandations concernant le maintien d'une présence des Nations Unies en Somalie au-delà de mars 1995 si l'objectif primordial consistant à rétablir un gouvernement effectif le justifie.

24. Si le retrait des forces de l'ONUSOM de Somalie doit s'effectuer dans des conditions hostiles, il sera particulièrement important de veiller à ce que le commandement et la conduite des opérations restent unifiés. Toute tentative unilatérale que feraient des États fournissant des contingents pour protéger ou dégager leurs contingents risquerait davantage d'aggraver le problème que de le résoudre. Dans des situations aussi délicates, une défaillance du commandement et de la conduite des opérations peut être catastrophique. Je demande donc au Conseil d'engager les États qui fournissent des contingents à respecter l'unité du commandement et de la conduite des opérations sous l'autorité du Secrétaire général, de son Représentant spécial et du commandant de la Force de l'ONUSOM.

25. La prolongation de cinq mois qui est recommandée dans le présent rapport donnera aux dirigeants somalis le temps de commencer à affermir tous progrès qui pourraient être accomplis dans le processus de réconciliation politique en cours. Je forme l'espoir que, face au désir ardent de paix et de réconciliation de l'immense majorité de la population somalie, les dirigeants somalis seront enfin incités à faire la paix. Après les années de guerre civile qui ont suscité tant de souffrances et fait échec aux efforts déployés par la communauté internationale pour aider à rétablir la stabilité, il n'y a pas d'autre solution pour la population somalie.

26. La communauté internationale a fourni une généreuse assistance pour aider à venir à bout des pires aspects de la crise humanitaire en Somalie. Les organisations humanitaires sont résolues à poursuivre leurs opérations, mais il faut bien faire comprendre qu'elles ne peuvent faire leur travail que si des arrangements de sécurité adéquats sont prévus. C'est aux dirigeants somalis qu'incombera en dernière analyse la responsabilité de la sécurité des agents

humanitaires internationaux et nationaux ainsi que de leurs biens, à la fois pendant le retrait des forces de l'ONUSOM et après. Si, au cours des semaines et des mois à venir, ils parvenaient à s'entendre sur la mise en place d'un gouvernement de transition et d'institutions civiles et administratives, l'action des organisations humanitaires et le passage longtemps différé au stade de la reconstruction et du développement seraient facilités. Mais ce scénario positif n'est encore, pour le moment, qu'un espoir, et les organisations humanitaires continueront à compter sur le soutien des forces de l'ONUSOM. On ne saurait exclure qu'après le retrait de l'ONUSOM, la Somalie plonge à nouveau dans l'anarchie et le chaos, ce dont ses dirigeants porteraient l'entière responsabilité.

27. L'instauration d'une paix viable et acceptable ne peut venir que des Somalis eux-mêmes. La communauté internationale ne peut imposer la paix aux Somalis; elle ne peut que contribuer au processus de rétablissement de la paix et de la sécurité dans ce pays. Or, cette assistance ne saurait être maintenue indéfiniment. Mais réaffirmer la décision du Conseil de sécurité selon laquelle le mandat d'ONUSOM II prendra fin en mars 1995 ne signifiera pas que l'ONU abandonne la Somalie. Si les autorités somaliennes parviennent à créer et à maintenir des conditions de sécurité favorables, l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale pourront continuer à jouer un rôle dans le relèvement et la reconstruction de la Somalie, et à affermir de ce fait les réalisations de la Force d'intervention unifiée et de l'ONUSOM. L'ONU pourrait aussi maintenir une certaine présence après le retrait de l'ONUSOM, pour continuer d'aider les organisations politiques et les factions somaliennes dans le processus de réconciliation nationale. Toutefois, la possibilité d'une assistance internationale de cette nature dépendra beaucoup du degré de sécurité qui règnera dans le pays.
