



Conseil de sécurité

Distr. générale
23 septembre 2019
Français
Original : anglais

Lettre datée du 20 septembre 2019, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

J'ai l'honneur de me référer à la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA), que le Conseil de sécurité a créée par sa résolution [1990 \(2011\)](#) et dont il a prorogé le mandat par sa résolution [2469 \(2019\)](#).

Comme suite à ma lettre datée du 20 août 2018 concernant la restructuration de la FISNUA ([S/2018/778](#)) et conformément aux dispositions des résolutions [2465 \(2019\)](#) et [2469 \(2019\)](#) du Conseil de sécurité, je souhaite par la présente analyser le mandat et la structure de la FISNUA, du point de vue de l'appui qu'elle prête au Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière, et formuler des recommandations à cet égard (voir annexe).

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir porter le texte de la présente lettre et de son annexe à l'attention des membres du Conseil de sécurité.

(Signé) António Guterres



Annexe

La Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei (FISNUA) et le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière ont été déployés pour créer un environnement propice à l'application des accords qui demeurent le fondement de leurs mandats, l'Accord entre le Gouvernement de la République du Soudan et le Mouvement populaire de libération du Soudan concernant les arrangements provisoires pour l'administration et la sécurité de la zone d'Abyei du 20 juin 2011 et l'Accord entre le Gouvernement du Soudan et le Gouvernement du Soudan du Sud concernant la Mission d'appui à la surveillance de la frontière du 30 juillet 2011.

Intégrés aux accords de coopération du 27 septembre 2012, qui ont été négociés sous les auspices du Groupe de mise en œuvre de haut niveau de l'Union africaine, ces accords visaient à éviter tout affrontement entre les parties jusqu'au règlement du statut définitif d'Abyei et la délimitation de la frontière entre les deux pays.

Évolution récente des relations entre le Soudan et le Soudan du Sud

Les travaux du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière n'ont que peu progressé ces derniers mois en raison de l'évolution de la situation politique au Soudan et au Soudan du Sud. À Khartoum, la création du Conseil militaire de transition en avril 2019 et les négociations qui ont suivi avec les Forces pour la liberté et le changement, facilitées par l'Union africaine et l'Éthiopie, se sont achevées en août 2019. À Djouba, l'application de l'Accord revitalisé sur le règlement du conflit en République du Soudan du Sud, signé le 12 septembre 2018, a continué de se heurter à de graves difficultés, qui ont rendu nécessaire la prolongation de six mois de la période de prétransition, à compter de mai 2019, pour laisser plus de temps en vue de la formation du Gouvernement provisoire d'union nationale revitalisé.

Tous deux aux prises avec des crises politiques intérieures, le Soudan et le Soudan du Sud n'ont pas été en mesure d'atteindre les objectifs fixés dans la résolution 2465 (2019) du Conseil de sécurité s'agissant de l'exécution du mandat du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière.

La déclaration constitutionnelle signée à Khartoum en août 2019, qui prévoit que tous les conflits en suspens doivent être réglés dans les six prochains mois, constitue une occasion de dépasser le statu quo et de faire avancer le processus politique, en particulier à la suite de la décision prise le 6 septembre 2019 par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine de lever l'interdiction de participer à l'ensemble des activités de l'Union africaine qui avait été prononcée contre le Soudan. Pour favoriser le processus de paix au Soudan, des pourparlers entre le Gouvernement de transition de Khartoum et un certain nombre de groupes armés soudanais se sont tenus à Djouba sous les auspices du Président Salva Kiir et ont abouti à un accord sur l'organisation de pourparlers de paix qui devraient commencer en octobre 2019. En contrepartie, les autorités soudanaises, en leur qualité de garantes du processus de paix au Soudan du Sud, ont facilité le retour à Djouba de Riek Machar, le 9 septembre.

Dans ce contexte d'évolution positive des relations entre les deux pays, la visite, le 12 septembre, du Premier Ministre soudanais Abdalla Hamdok à Djouba, où il s'est entretenu avec M. Kiir des moyens de renforcer les relations bilatérales, vient à point nommé pour faire avancer l'application des dispositions restées lettre morte de l'Accord de paix global conclu en 2005 entre les deux pays, notamment celles concernant les zones frontalières contestées, Abyei y compris.

Progrès accomplis dans l'exécution du mandat du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière

Dans ce contexte d'instabilité politique où le statut d'Abyei et les questions frontalières ne sont plus considérés comme prioritaires, ni par les autorités soudanaises ni par les autorités sud-soudanaises, le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière n'a accompli que des progrès modestes eu égard aux objectifs fixés dans la résolution 2465 (2019) du Conseil de sécurité.

Patrouilles de la Force intérimaire de sécurité des Nations Unies pour Abyei et du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière

Le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière ne s'est heurté à aucune restriction s'agissant des demandes d'approbation des inspections aériennes qu'il a adressées aux parties. Sur les 39 patrouilles aériennes prévues entre le 15 avril et le 7 septembre 2019, 28 ont été effectuées au moyen d'hélicoptères dans l'ouest et au moyen d'avions dans l'est. Au total, 11 patrouilles aériennes ont été annulées pour diverses raisons, telles que l'indisponibilité des moyens aériens, les mauvaises conditions météorologiques et les menaces contre la sécurité.

Pendant cette même période, l'autorisation d'effectuer des patrouilles terrestres et d'atterrir dans la zone frontalière démilitarisée et sécurisée a également été accordée rapidement. Sur les 122 patrouilles terrestres prévues, 85 ont été effectuées et 37 ont été annulées principalement en raison du mauvais temps ou du mauvais état des routes. En juillet 2019, la police et les autorités locales sud-soudanaises ont entravé à plusieurs reprises les patrouilles terrestres entreprises à partir de la base d'opérations du Mécanisme conjoint située à Tichwin et visant à accéder à la zone frontalière démilitarisée et sécurisée. La FISNUA et la direction du Mécanisme conjoint ont contacté les autorités sud-soudanaises à Djouba, après quoi le Ministre de la défense a envoyé une lettre datée du 6 août 2019 aux autorités locales dans laquelle il a ordonné à la police nationale sud-soudanaise de respecter la liberté de circulation du personnel de la FISNUA et du Mécanisme conjoint dans leur zone d'opération. Les patrouilles terrestres ont repris depuis le 12 septembre 2019.

Bases d'opérations du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière

Deux postes de commandement de secteur (Gok Machar et Kadougli) et trois bases d'opérations (Tichwin, Safaha/Kiir Adem et Soumaya/War-Abar) ont été installés et sont pleinement opérationnels. Le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière a contacté les deux Gouvernements pour les prier de faciliter la mise en place de la quatrième base d'opérations, à Abou Qoussa. Lors de récentes visites à Khartoum et à Djouba, la FISNUA a reçu des assurances quant au fait qu'elle pouvait procéder au déploiement de la base d'opérations, notamment de l'Armée populaire de libération du Soudan dans l'opposition (APLS dans l'opposition), qui empêchait depuis des mois l'établissement de la quatrième base. Des préparatifs logistiques sont en cours en vue d'un éventuel établissement de la base d'opérations au retour de la saison sèche. De même, des assurances ont été données concernant l'établissement des deux derniers postes de commandement de secteur à Bouram (Soudan) et à Malakal ou à Renk (Soudan du Sud), dès que les conditions seront réunies pour que le Mécanisme puisse atteindre sa pleine capacité opérationnelle.

Mécanisme conjoint pour les questions politiques et la sécurité

Le Mécanisme conjoint pour les questions politiques et la sécurité n'a tenu aucune réunion durant la période considérée. Toutefois, suite à la décision du Conseil

de paix et de sécurité de l'Union africaine de lever l'interdiction de participer à l'ensemble des activités de l'Union africaine qui avait été prononcée contre le Soudan, des efforts sont faits en vue de l'organisation d'une réunion de ce Mécanisme d'ici à la fin octobre 2019.

Zone frontalière démilitarisée et sécurisée

En dépit de l'engagement pris par les deux parties de redéployer le reste de leurs forces dans les 30 jours suivant la dernière réunion en date du Mécanisme conjoint pour les questions politiques et la sécurité, tenue le 18 mars 2019, il n'y a pas eu confirmation du redéploiement des Forces sud-soudanaises de défense du peuple hors de la vingtaine de kilomètres de la zone frontalière démilitarisée et sécurisée. La FISNUA a continué de signaler la présence de camps militaires des Forces sud-soudanaises de défense à Wierayen et à Tomkiu, d'un camp de la police nationale sud-soudanaise et d'un camp de la police soudanaise près de Tichwin, ainsi que la présence de l'APLS dans l'opposition dans la région d'Abou Qoussa.

Couloirs de passage de la frontière

Le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière a confirmé que les points de passage de la frontière de Heglig/Bentiu et de Soumaya fonctionnaient et ce, en l'absence de bureaux d'immigration, mais n'a observé aucun progrès s'agissant des autres couloirs de passage, alors que les parties s'étaient engagées à les rouvrir dans un délai de 30 jours à compter de la réunion du Mécanisme conjoint pour les questions politiques et la sécurité du 18 mars 2019.

Délimitation de la frontière

En raison de la suspension du Soudan prononcée par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, ni la Commission frontalière mixte ni le Comité mixte de démarcation ne se sont réunis pendant la période considérée.

Agents de surveillance soudanais et sud-soudanais

Actuellement, sur un effectif total de 68 agents, le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière compte 66 agents de surveillance soudanais et sud-soudanais, dont 32 membres des Forces armées soudanaises et 34 membres des Forces sud-soudanaises de défense du peuple. Ces agents ont activement participé à la plupart des activités opérationnelles du Mécanisme conjoint et permis de garder ouvertes des voies de communication entre le Mécanisme et les forces armées des deux pays. Le maintien de ces effectifs représente une mesure de confiance dont il conviendra de tirer parti à l'avenir.

Observations

La période considérée a été marquée par l'absence de progrès s'agissant du processus politique visant à conclure les négociations sur les questions frontalières entre le Soudan et le Soudan du Sud. Cette situation ne doit toutefois pas occulter l'importance du rôle stabilisateur que la FISNUA et en particulier le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière continuent de jouer le long des frontières entre les deux pays. Si le processus est actuellement au point mort, un certain nombre de signes prometteurs montrent qu'il est possible de le relancer, notamment l'arrivée au pouvoir à Khartoum du Gouvernement de transition, qui s'est engagé à mettre un terme à tous les conflits qui perdurent au Soudan. Le Soudan du Sud a apporté son soutien au processus en organisant des pourparlers avec les groupes armés soudanais.

Malgré l'évolution de la dynamique politique et indépendamment d'elle, le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière, qui bénéficie de l'appui de la FISNUA, a eu un effet stabilisateur dans les zones frontalières. En poursuivant sans relâche ses activités de surveillance et en maintenant des contacts réguliers avec les principales parties prenantes sur le terrain, tout en dialoguant avec les plus hautes autorités, le Mécanisme a joué un rôle dissuasif vis-à-vis des auteurs de troubles potentiels. Ses activités ont également servi de mesures de confiance entre les deux parties. À cet égard, le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière reste un outil indispensable à l'application de toute décision que pourra prendre le Mécanisme conjoint pour les questions politiques et la sécurité concernant les frontières.

La plupart des parties prenantes souscrivent à l'idée que le Mécanisme conjoint pour les questions politiques et la sécurité est l'une des rares instances sur lesquelles les deux gouvernements s'accordent, et peut donc servir de point de départ pour la reprise des négociations entre eux. Les prochains mois mettront à l'épreuve l'engagement des deux parties en ce qui concerne leur volonté de trouver une solution politique aux questions frontalières et pourraient marquer le point de départ d'un renforcement de l'appui de la FISNUA au Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière.

Difficultés à surmonter

L'absence de véritables progrès dans la réalisation des objectifs relatifs aux frontières énoncés dans la résolution [2465 \(2019\)](#) du Conseil de sécurité résulte de diverses raisons qui échappent au contrôle du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière, dont le personnel est déterminé à s'acquitter efficacement de son mandat. Alors que l'établissement d'institutions de transition ouvre une nouvelle phase pour les deux pays, la période à venir pourrait être marquée par une percée ou par un recul des débats sur le statut définitif d' Abyei et la délimitation des frontières. Tous les partenaires internationaux et régionaux doivent maintenir la pression qu'ils exercent sur les deux parties et continuer à les soutenir en vue du règlement de leurs différends. Le Groupe de mise en œuvre de haut niveau et le Programme frontière de l'Union africaine, l'Envoyé spécial du Secrétaire général pour la Corne de l'Afrique, la FISNUA et les autres parties concernées doivent mieux coordonner leurs diverses activités et harmoniser leurs initiatives afin d'agir de manière intégrée.

La présence de groupes armés et d'éléments des forces soudanaises et sud-soudanaises le long de la frontière entre les deux pays continue de constituer un risque potentiel pour la sécurité des activités actuelles et futures du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière. Outre la présence d'unités de l'APLS, il a été signalé que d'autres acteurs armés étaient déployés et actifs des deux côtés de la frontière et, dans un cas au moins, avaient entravé de façon répétée l'établissement de la base d'opérations d'Abou Qoussa. Ces acteurs non étatiques ont également entravé la liberté de circulation du personnel du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière. Celui-ci est contraint de faire des détours longs de centaines de kilomètres pour rejoindre sa base d'opérations en évitant les zones contrôlées par l'Armée populaire de libération du Soudan-Nord. Cela représente une charge logistique supplémentaire pour la mission et nuit à sa capacité de réagir rapidement en cas d'urgence.

À ce jour, le Mécanisme de vérification et de surveillance de la frontière reste à sa capacité opérationnelle initiale, avec seulement deux des quatre postes de commandement de secteur en activité et seulement trois bases d'opérations établies dans la zone frontalière démilitarisée et sécurisée, où l'APLS reste présente. Le

Mécanisme doit être prêt à passer rapidement à sa pleine capacité opérationnelle au cas où les négociations prévues entre les deux parties aboutiraient à un accord sur la reprise immédiate des opérations de délimitation de la frontière.

Le Mécanisme de vérification et de surveillance de la frontière pâtit également d'un manque de moyens techniques nécessaires à l'exécution de son mandat. En effet, le volume de ses forces et ses moyens actuels sont largement disproportionnés eu égard à l'ampleur et au niveau d'exigence des tâches qui lui sont confiées. Le Mécanisme manque en particulier des capacités nécessaires pour assurer la mobilité des forces et ses activités de surveillance et a besoin de moyens supplémentaires en matière de services techniques et de soutien sanitaire. Par exemple, l'avion qu'utilise le personnel du secteur 2 à Kadougli pour effectuer des missions de surveillance aérienne dans l'est de la zone frontalière ne dispose pas de système d'imagerie aérienne. Le personnel du Mécanisme et les agents de surveillance issus des deux parties ont fait savoir qu'ils n'étaient pas en mesure d'assurer adéquatement leur mission de surveillance dans ces conditions.

Recommandations

Proroger le mandat du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière

Compte tenu de la fluidité de la situation politique au Soudan et au Soudan du Sud et du statu quo sur le plan de la sécurité dans la zone frontalière, il est recommandé que l'appui que prête la FISNUA au Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière soit prolongé pour une période de six mois. Le Mécanisme demeure un outil essentiel permettant de surveiller la situation le long de la frontière entre le Soudan et le Soudan du Sud et se tient prêt à contribuer à la délimitation de la frontière et à d'autres tâches essentielles, si les négociations frontalières entre les deux nouveaux Gouvernements aboutissent.

Donner un nouvel élan au processus politique

L'extension proposée de l'appui de la FISNUA au Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière n'équivaut en aucun cas à supprimer l'obligation qu'ont les parties de résoudre les questions frontalières par le dialogue. Les Gouvernements soudanais et sud-soudanais doivent reprendre immédiatement des pourparlers directs afin d'appliquer leurs accords sur les questions frontalières et d'atteindre les objectifs fixés précédemment par le Conseil de sécurité.

Il est également recommandé que l'Union Africaine convoque d'ici la fin octobre 2019, par l'intermédiaire de son Groupe de mise en œuvre de haut niveau et en coordination avec toutes les parties concernées, une réunion du Mécanisme conjoint pour les questions politiques et la sécurité au cours de laquelle les parties s'accorderaient sur un nouveau calendrier et de nouvelles échéances concernant divers aspects de l'accord frontalier et des mesures de sécurité.

Une fois relancé le processus politique, la FISNUA pourrait élargir son champ d'action, en ajoutant à ses fonctions de sécurité et de surveillance au sein de la zone frontalière démilitarisée et sécurisée celle consistant à fournir un appui à la délimitation des frontières, notamment dans les couloirs de passage de la frontière, en collaboration avec le Groupe de mise en œuvre de haut niveau et le Programme frontière de l'Union africaine. La stratégie de sortie du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière devrait être fondée sur les étapes critiques énoncées dans les accords frontaliers entre le Soudan et le Soudan du Sud.

Donner plus de moyens au Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière

Compte tenu des lacunes techniques décrites ci-dessus, il convient de renforcer les capacités opérationnelles du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière en mettant à sa disposition des moyens aériens adéquats, notamment des outils de surveillance aérienne, et en lui prêtant assistance dans les domaines du génie de combat et du soutien sanitaire, tous éléments essentiels à ses tâches de surveillance et de vérification, notamment pendant les opérations nocturnes. À cet égard, les parties sont encouragées à faciliter les activités du Mécanisme en lui accordant des autorisations pour les vols de nuit.

Il convient en outre de renforcer le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière en lui adjoignant une composante civile constituée de spécialistes des affaires politiques et civiles, l'objectif étant de faciliter son dialogue avec les autorités et les communautés locales et d'améliorer sa capacité de communication et de sensibilisation.

À ce jour, le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière opère toujours au niveau de sa capacité opérationnelle initiale. Il importe que la FISNUA conserve des ressources suffisantes en termes d'effectifs et d'équipement pour appuyer une éventuelle montée en puissance du Mécanisme pour atteindre sa pleine capacité opérationnelle dans l'éventualité où les parties conviendraient d'aller de l'avant s'agissant de la délimitation de la frontière et d'autres aspects. À cet égard, des recommandations concernant la restructuration de la FISNUA seront présentées au Conseil de sécurité dans un rapport ultérieur.

Revoir les objectifs

Les objectifs actuels, fixés dans la résolution [2465 \(2019\)](#) du Conseil de sécurité, sont axés sur l'application des accords précédents entre le Soudan et le Soudan du Sud. En l'absence de ces mesures politiques décisives, le Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière a joué un rôle supplémentaire, à savoir permettre d'instaurer la confiance, en assurant sa mission cruciale de surveillance des frontières et de maintien de moyens d'alerte rapide en cas de menace potentielle contre la paix et la stabilité dans la région. Il est donc recommandé de revoir les objectifs de référence et d'en ajouter de nouveaux qui refléteraient les résultats du Mécanisme, indépendamment de l'engagement des deux parties.

Je tiens à exprimer ma sincère gratitude et ma reconnaissance au Chef de la mission et commandant de la force par intérim, le général de division Mehari Zewde Gebremariam, au Chef du Mécanisme conjoint de vérification et de surveillance de la frontière, le général de brigade Gebremichael Beyene Tedla, et à l'ensemble du personnel de la FISNUA pour leur engagement et leur détermination face à des défis multiples. Ma reconnaissance va également au Gouvernement éthiopien, en particulier pour son engagement inlassable en faveur de la paix et de la stabilité dans la zone d'Abyei et dans la zone frontalière démilitarisée et sécurisée.