



L'esprit d'innovation  
Gillonne le monde

Politique internationale n° 61

Roland Marchal\*

Octobre 1993

## SOMALIE : AUTOPSIE D'UNE INTERVENTION

L'assassinat, le 5 juin 1993, de vingt-trois Casques bleus pakistanais dans la capitale somalienne et les opérations militaires de représailles qui s'ensuivirent ont tragiquement rappelé la communauté internationale à la réalité. L'intervention des Nations unies en Somalie — la première à être réalisée au titre du chapitre VII de la charte qui autorise l'emploi de la force — s'est transformée en une véritable entreprise militaire dirigée contre une partie de la population. Pour expliquer cette évolution, qui rend problématique la poursuite du mandat humanitaire des Casques bleus ainsi que la reconstruction du pays, il est nécessaire de revenir quelques mois en arrière. Les erreurs d'appréciation et les choix erronés effectués depuis la mise en œuvre de la résolution 814 du Conseil de sécurité des Nations unies du 4 mai 1993, qui définit le mandat d'ONUSOM II (Opération des Nations unies en Somalie), ne sont pas, en effet, dus au hasard.

L'effondrement de la dictature en Somalie durant le mois de janvier 1991 n'attira guère l'attention des médias et des chancelleries occidentales, tout occupés qu'ils étaient, à l'époque, par la guerre du Golfe. Plus d'un an après le départ de Siyad Barre de Mogadiscio, le 30 janvier 1992, Andrew Natsios, vice-administrateur de l'assistance alimentaire et humanitaire de l'Agence américaine pour le développement international (US Agency for International Development, USAID), déclarait devant une commission sénatoriale américaine que la Somalie

\* Chargé de Recherche au CNRS. L'auteur a séjourné à de nombreuses reprises dans le sud de la Somalie, notamment en décembre 1992, janvier, février et août 1993.

était la « plus grande urgence humanitaire au monde ». A ce moment-là, toutes les structures administratives avaient disparu; dans la capitale, des affrontements opposaient depuis plus de deux mois les factions rivales du Congrès somali unifié (1) dirigées par le général Aïdid et le président Ali Mahdi; quant aux campagnes, elles se vidaient peu à peu de leurs habitants (plus de 900 000 réfugiés avaient fui vers les pays voisins et y vivaient dans des conditions lamentables). Peu à peu, la communauté internationale, non sans réticences et hésitations, dut accepter de rouvrir le dossier somalien.

L'ONU avait abandonné la Somalie dans la plus grande précipitation en décembre 1990, alors que la capitale se soulevait contre le vieux dictateur; elle y reprenait pied au printemps 1992 avec le lancement d'ONUSOM I et la nomination d'un représentant spécial du secrétaire général, l'ambassadeur algérien Mohamed Sahnoun. Celui-ci, limité par un mandat trop restrictif, dépourvu de moyens et très sceptique quant à la capacité des Nations unies à faire face à une telle situation d'urgence, démissionna le 27 octobre 1992. Il fut remplacé par un proche de Boutros Boutros-Ghali, Ismat Kittany, ancien ambassadeur de l'Irak à l'ONU, qui resta en poste jusqu'au début mars 1993, date à laquelle il se retira officiellement pour raison de santé et laissa la place à l'amiral américain Jonathan Howe. Pourtant, le véritable basculement dans la gestion internationale de la crise somalienne se produisit lorsque la Maison-Blanche annonça, le 25 novembre 1992, son intention de lancer une opération à l'échelle du désastre humanitaire qu'était devenue la Somalie — opération dont les modalités furent définies par la résolution 794 du Conseil de sécurité du 4 décembre 1992. Le mois de novembre 1992 n'avait guère été propice au travail humanitaire: le port de Mogadiscio avait dû interrompre ses activités après celui de Kismayo, fermé depuis août 1992; une bataille rangée avait failli éclater aux abords de l'aéroport international où tout trafic aérien avait cessé. A la même période, selon les organisations non gouvernementales, le taux de décès quotidien atteignait 70/10 000 pour les enfants de moins de cinq ans, et 25/10 000 pour l'ensemble de la population dans la zone-mouroir de Baidoa. Ces chiffres (2), qui n'ont qu'une valeur indicative, montrent qu'entre le retour des Nations unies à Mogadiscio, en avril 1992, à la suite du cessez-le-feu entre factions, et l'intervention de la coalition internationale, l'UNITAF (United Task Force), le 9 décembre 1992, près de 70 % des enfants de moins de cinq ans avaient disparu du sud

de la Somalie. On le voit: l'argument de l'urgence, qui a permis d'excuser les multiples improvisations de l'intervention internationale, ne tient pas.

**Les motivations américaines:  
« désengagement cynique »  
ou intervention humanitaire?**

#### Des objectifs limités

Pour la Maison-Blanche, la décision d'intervenir en Somalie n'allait pas de soi. Au cours des dernières années, les États-Unis s'étaient peu à peu désintéressés de cette région (3) pour des motifs qui tiennent largement à l'évolution de l'Union soviétique. Depuis l'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev, Moscou poursuivait une politique de désengagement régional et multipliait les signaux en direction de Washington en vue de promouvoir une gestion commune des conflits dans la Corne de l'Afrique. Les discussions entre Herman Cohen, secrétaire d'État adjoint aux affaires africaines, et son homologue soviétique se déroulaient dans un climat excellent. A tel point qu'au moment de l'insurrection de janvier 1991, les personnels de l'ambassade soviétique à Mogadiscio ne durent leur salut qu'à l'aide américaine.

La Somalie avait pratiquement cessé de bénéficier de l'appui américain depuis la destruction, en mai 1988, de 80 % de la capitale du nord du pays, alors placée sous le contrôle des combattants du Mouvement national somalien (SNM): malgré quelques hésitations du Pentagone, les bases ne présentaient plus un attrait suffisant pour excuser devant le Congrès les massacres et autres exactions des milices de Siyad Barre. De plus, les diverses guérillas qui se développèrent à partir de 1989 n'avaient pas d'orientation idéologique précise et manifestaient une grande sympathie envers les États-Unis: quel que fût le vainqueur de cette violente confrontation, les intérêts américains (pour mineurs qu'ils fussent dans ce pays) étaient donc protégés. D'où ce que certains analystes, à la suite de Michael Clough, expert auprès du *Council on Foreign Relations*, appelèrent un « désengagement cynique » (4).

A Washington, la gestion du dossier somalien était laissée aux échelons exécutifs des diverses branches de la bureaucratie

qui avaient maintenu un profil plutôt bas durant toute la crise : en envoyant une délégation à la seconde conférence de réconciliation nationale somalienne à Djibouti en juillet 1991, les États-Unis entendaient exprimer avant tout leur sympathie à l'égard du président de la république de Djibouti (dont ils avaient apprécié la loyauté lors de la guerre du Golfe), et non leur volonté de s'investir dans la recherche d'une issue politique. Les analystes du Département d'État et du Pentagone estimaient que la crise somalienne était trop profonde pour trouver une solution rapide. Et une tradition bien ancrée voulait que les anciennes puissances coloniales anglaise et italienne fussent à la tête de toute initiative internationale (5). Une position réaffirmée par le directeur de la CIA, Robert Gates, qui, le 25 novembre 1992, insista sur la responsabilité qu'assumerait son pays s'il devait assurer la stabilité de la Somalie (6). Lors des premières discussions au sein des Nations unies, qui devaient conduire à la création d'ONUSOM I, les États-Unis se montrèrent réticents à l'égard de toute action substantielle que pourrait entreprendre l'organisation internationale. Ils ne votèrent la décision du 17 mars 1992 qu'à la condition que soit ôtée du texte définitif la proposition du Cap-Vert en faveur d'une mission de maintien de la paix, trop coûteuse à leurs yeux.

Il fallut attendre juillet 1992 pour que Washington s'impliquât plus avant. Ce virage était surtout dû à l'intérêt personnel que le président Bush accordait à la question, plus qu'à un changement d'analyse du Département d'État, toujours très occupé par les Balkans, l'ex-Union soviétique et l'Irak. Pour certains (7), cette politique était proprement schizophrénique : d'un côté, l'USAID finançait le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui dépensait près de 50 % de son budget mondial en Somalie (8), tandis que, de l'autre, les responsables américains freinaient toute décision énergique au niveau de l'ONU. Le 13 août 1992, les États-Unis annonçaient cependant qu'ils allaient mettre à la disposition de l'ONUSOM des avions-cargos basés au Kenya. Moins d'un mois plus tard, le Conseil de sécurité votait l'envoi d'un contingent supplémentaire de 3 250 militaires, chargés de soutenir l'action des 50 observateurs du cessez-le-feu présents dans la capitale, et de 500 soldats pakistanais dont le mandat consistait à assurer la sécurité dans le port et l'aéroport de Mogadiscio — mandat qu'ils ne purent d'ailleurs jamais remplir...

S'il est hors de propos d'énumérer ici tous les facteurs qui poussèrent le président Bush à lancer l'opération « Rendre

l'espoir » (9), il faut néanmoins rappeler la mobilisation d'une fraction importante de l'opinion publique et des médias, relayée par certains sénateurs (le démocrate Paul Simon et la républicaine Nancy Kassebaum) ainsi que par de hauts fonctionnaires de l'USAID. Dès l'été, ceux-ci s'étaient montrés partisans d'une politique (« tirer pour nourrir ») susceptible d'empêcher la confiscation d'une partie importante (10) de l'aide alimentaire par les milices et les pilleurs. Ce choix traduisait à la fois les options globalistes de George Bush (11) et son souci de maintenir des objectifs limités. « Notre mission — déclarait alors l'hôte de la Maison-Blanche — a un but limité : ouvrir les routes pour l'approvisionnement, faire parvenir la nourriture là où elle est nécessaire, préparer la voie à une force de paix de l'ONU pour maintenir cette situation. (...) Nous ne resterons pas un jour de plus qu'il n'est nécessaire » (12). Les échéances électorales pesaient évidemment d'un grand poids sur l'attitude du Président. Symboliquement, 550 militaires américains quittèrent la Somalie le 19 janvier 1993, soit 24 heures avant la prise de fonctions de Bill Clinton...

#### Rendre l'espoir

Le cours des événements en Somalie en décida autrement. Tout au long de son séjour, l'envoyé spécial américain, l'ambassadeur Robert Oakley, a tenu un double discours, parfois contradictoire. D'une part, il ne cessait d'affirmer le caractère purement humanitaire du mandat des troupes américaines et de l'UNITAF, plaidant pour une approche « graduelle et consensuelle » dans laquelle l'ONUSOM devait jouer un rôle de premier plan. De l'autre, il reconnaissait que les États-Unis ne pourraient se tenir éloignés de la politique somalienne, dans la mesure où la restauration d'un véritable gouvernement était absolument nécessaire pour que l'intervention alliée ne fût pas perçue comme un échec cinglant. Cette position ambiguë s'expliquait par la volonté américaine d'obtenir des améliorations suffisamment visibles pour justifier le départ de l'UNITAF; d'autant que la résolution 794 laissait le Conseil de sécurité maître de cette décision.

Le désir d'obtenir des résultats rapides pour satisfaire une opinion publique mobilisée derrière les médias (13) laissait l'impression d'une « stratégie » construite au jour le jour. Une stratégie qui répondait plus à des problèmes immédiats qu'aux

attentes à long terme de la société somalienne. En fait, l'analyse américaine semble avoir été dominée par deux tropismes contestables : l'un consistait à identifier la situation humanitaire du pays à celle des zones-mouroirs de Baidoa et Bardhera, qui étaient les endroits les plus affectés par la famine et les conséquences de la guerre civile; l'autre à voir la situation politique de la Somalie à travers Mogadiscio. Cette faiblesse a été cependant compensée par une très bonne coordination entre les responsables politiques et l'infrastructure militaire et humanitaire : à l'inverse de ce qui passait avec ONUSOM I, l'intendance suivait, et les ordres étaient exécutés sans délai anormal. Ce qui explique sans doute, au-delà de la débauche de moyens dont disposait l'UNITAF, qu'au terme de sa mission le bilan apparaisse moins désastreux que celui de l'ONUSOM.

Depuis décembre 1992, la politique américaine en Somalie a connu trois grandes phases. La première s'étend sur le premier mois et est marquée, malgré les dénégations de Robert Oakley, par la cooptation des chefs de guerre à Mogadiscio : ceux-ci sont alors considérés comme les seuls véritables interlocuteurs et les uniques protagonistes d'une restauration de l'État somalien. Il s'agit donc de cultiver avec eux de bonnes relations, ce qui permet en outre d'affirmer la prééminence des États-Unis dans l'action internationale. L'ambassadeur américain réussit à prendre de vitesse Bernard Kouchner qui avait obtenu l'accord des deux leaders Hawiye pour organiser une rencontre, le 12 décembre, sur le bateau qui apportait le « riz pour la Somalie » recueilli le 24 octobre dans les écoles françaises. Cette première réunion donna lieu à de belles photos (14), mais elle ne déboucha sur aucun résultat concret. Une seconde réunion, le 22 décembre, n'eut guère plus d'effets, même si, en attestant de l'influence américaine, elle montrait à la population qu'il existait une alternative à la revanche militaire.

La fragilité des acquis de ce premier mois, la rigidité des dirigeants et l'attitude des factions lors de la conférence d'Addis-Abéba réunie au début janvier 1993 semblent avoir convaincu les Américains de changer de stratégie et de se tourner vers d'autres interlocuteurs, issus de la société civile. Durant les deux mois suivants, la découverte, à des moments politiquement opportuns, de caches d'armes ou de trafics divers a permis d'accentuer la pression sur les leaders des factions locales. Dans le même temps, les diplomates américains, qui avaient réactivé leurs réseaux dans la capitale somalienne, se mirent en quête de représentants d'une société civile parée de toutes les vertus : les

femmes, les anciens (15), les intellectuels bénéficiaient soudain d'une écoute attentive et se voyaient proposer des aides pour différents projets de réhabilitation. Cette approche n'était certes pas exempte d'une certaine naïveté : aucun membre de cette société civile n'avait protesté lorsque les factions avaient pris en otage la capitale du pays ou pillé méthodiquement l'aide humanitaire. La corruption est un phénomène qui déborde largement la classe politique, et les intellectuels, les femmes ou les anciens ne constituent pas des groupes sociaux homogènes, conscients de leur identité et de leurs intérêts spécifiques. Cela dit, cette politique volontariste suscita de nouvelles ambitions et contribua sans aucun doute à effriter la base sociale des chefs de factions.

La troisième période s'ouvre avec la première prise de Kismayo, à la fin février 1993, par les partisans du général Morgan, le gendre de Siyad Barre. À bien des égards, la crise de Kismayo ressemble à celle qu'a connue Mogadiscio au lendemain du départ de Siyad Barre : deux clans d'une même famille se battent pour le contrôle de la ville en arguant d'une légitimité historique et d'un droit de propriété sur le territoire; ils n'hésitent pas à chercher des alliés dans d'autres clans, pourtant qualifiés d'« ennemis », mettant à mal une lecture purement clanique de la situation somalienne. Derrière ce conflit se profilent des intérêts économiques (et mafieux) considérables. Une nouvelle couche commerçante et politique apparaît, qui profite de ces troubles pour accumuler les ressources nécessaires à son expansion. Dans cette affaire, les Américains n'ont pas fait preuve d'une grande subtilité, à moins de voir dans leur attitude un calcul machiavélique pour réintroduire certains personnages importants sur la scène politique ou renforcer le rôle des clans liés à l'ancien régime (16) : les négociations entre les responsables des deux communautés rivales n'ont pas empêché le général Morgan de réoccuper la ville à la faveur du désarmement de la faction adverse. Non seulement les officiers américains n'ont pas su prévenir l'occupation temporaire de Kismayo par les partisans du général Morgan, mais ils n'en ont pas mesuré les effets déstabilisateurs qui se sont traduits par deux jours de désordres dans la capitale somalienne et, surtout, par une brusque montée de l'hostilité anti-occidentale à l'encontre du personnel humanitaire et des soldats de l'UNITAF.

Dès lors, plusieurs priorités s'imposent aux Américains. La première est la création d'une force de police, dont les Nations unies discutaient depuis plus d'un an sans concrétiser sur le

terrain les conclusions de multiples rapports et expertises. Cette police est jugée d'autant plus nécessaire que la sécurité tend à se dégrader et que le maintien de l'ordre, par nature dangereux et impopulaire, peut avoir un coût politique élevé tant en Somalie qu'aux États-Unis. Cette décision va de pair avec la recherche d'une institutionnalisation non seulement du système judiciaire mais aussi de l'administration locale. Les incidents de Kismayo ont clairement démontré que la normalisation prendra du temps et qu'elle devra s'opérer sous haute surveillance.

L'opération « Rendre l'espoir » aura mobilisé financièrement ou militairement 42 pays. La facture s'élève à près de 600 millions de dollars; et 22 pays ont fourni des contingents pour un total de près de 36 000 soldats (dont un maximum de 24 000 américains). Après quelques semaines d'immobilisme, l'UNITAF est parvenue à garantir l'approvisionnement des camps de déplacés de la région de Bay et à rouvrir les ports et les aéroports internationaux sur la portion du territoire (40 % de la Somalie) qu'elle occupe. Bien que des milliers de personnes aient été sauvées grâce à l'intervention militaire, le bilan humanitaire reste mitigé. Les conditions de travail des ONG se sont, en effet, détériorées, notamment parce que l'UNITAF s'est refusée, malgré l'ampleur de ses moyens militaires, à entreprendre une politique de désarmement. Ces organisations subissent les pressions de leurs anciens gardes du corps devenus désormais moins utiles. Par ailleurs, elles ont de plus en plus de mal à négocier leur présence et leur sécurité dans les zones isolées, car les voleurs ne s'en prennent plus seulement aux biens mais également aux individus. Certains officiers de l'UNITAF, lassés d'entendre les ONG leur réclamer une protection, leur ont même conseillé d'avoir recours à des mercenaires sud-africains...

### Les Nations unies en Somalie : la quête de l'exemplarité?

#### Un bilan en demi-teintes

L'ONU connaît bien la Somalie — trop bien même. Ses agences s'y sont installées massivement à l'occasion de la sécheresse de la première moitié des années 70 et ne l'ont quittée qu'en décembre 1990. Mais elle est aujourd'hui confron-

tée à une profonde crise de crédibilité liée à la fois au poids du passé et à la conjoncture actuelle. Présentes durant pratiquement toute la dictature, y compris dans les années les plus terribles, l'ONU et ses agences n'ont jamais élevé la voix devant le détournement de l'aide par les dirigeants somaliens et les violations des droits de l'Homme (qui n'ont cessé de s'aggraver jusqu'à empêcher les fonctionnaires internationaux d'accomplir leur mission). Certes, quelques-uns ont tenté de protester contre la prévarication instituée en mode de gouvernement ou des opérations de maintien de l'ordre qui ressemblaient étrangement à des massacres programmés, mais ils furent expulsés sans que leur siège new-yorkais ne s'en émeuve outre mesure. Cette complicité passive avec la dictature a laissé une amertume d'autant plus vive que les Nations unies ont attendu plus d'un an avant de revenir en Somalie, malgré la présence du CICR et de plusieurs ONG : rarement l'organisation internationale n'aura aussi clairement fait la preuve de son incapacité à affronter une situation d'urgence (17).

D'une manière générale, observateurs étrangers et somaliens s'interrogent sur l'amnésie qui paraît frapper les diverses agences et les représentants de l'ONUSOM. La plupart des problèmes, en effet, ne sont pas nouveaux : ils se sont déjà posés soit en Somalie, soit dans le cadre d'autres opérations, notamment au Cambodge (18). Ainsi, la rente humanitaire a été rapidement remise en place : maisons et voitures ont été louées à des prix prohibitifs sans aucune considération pour les conséquences économiques et sociales; à aucun moment l'ONUSOM n'a essayé de redéfinir des règles de sécurité et de responsabilisation dans les discussions avec les négociateurs somaliens; et la communauté internationale finance avec une belle abnégation ceux qui, hier encore, pillaient le pays et détournaient à leur profit l'aide alimentaire! Au fond, ce qui est en cause est moins la dilapidation des fonds publics — dont l'ONU est coutumière — que l'impact d'une telle attitude sur la société somalienne. Pendant ce temps, la coordination de l'aide d'urgence et le soutien aux ONG font l'objet de savants rapports dont on se garde bien d'appliquer les conclusions (19) : toutes ces tâches sont accomplies avec un amateurisme qui confine souvent à l'irresponsabilité. Face aux critiques, les agences mettent l'accent sur les problèmes de sécurité. C'est oublier que l'ex-Yougoslavie est autrement plus dangereuse (si l'on se réfère au nombre de personnes tuées) et que de tels dysfonctionnements n'y seraient pas tolérés...

Sur le plan politique, le bilan de l'ONUSOM I n'est guère plus brillant. Seul l'ambassadeur Sahnoun semble avoir suivi une stratégie de négociation adaptée à la complexité du problème somalien. Il s'est efforcé d'amorcer un traitement de la crise sociale qui affleurait sous la crise politique; de diversifier ses interlocuteurs; d'offrir des alternatives aux secteurs marginalisés de la société somalienne, en particulier les femmes et les jeunes, afin d'éviter le basculement dans des idéologies autoritaires comme l'islamisme; de renouer le dialogue sans *a priori* avec l'ancienne colonie britannique, le Somaliland, qui avait déclaré son indépendance en mai 1991 (20), etc. Cette stratégie n'était sans doute pas assurée d'un plein succès, d'autant que M. Sahnoun disposait d'un mandat limité et que l'état de grâce qui avait marqué les premiers mois de sa nomination semblait toucher à sa fin en octobre 1992. Mais force est de constater qu'il possédait un projet pour la Somalie, une capacité de dialogue, une disponibilité qui ont fait cruellement défaut à son successeur, homme du sérail plus que de terrain.

Sans vouloir multiplier les critiques faciles (bien que justifiées), il faut rappeler l'absence de compétence, de formation et de compréhension de la plupart des cadres de l'ONUSOM qui, généralement, ne quittent leur bureau que pour regagner leur résidence. De nombreux responsables cultivent une espèce de fatalisme qui pourrait se définir comme l'inverse de la position américaine: «La Somalie est un pays où le temps ne compte pas, donc il faut savoir être patient»; «qu'importent les erreurs, le temps du succès finira par arriver», etc. Sous ces propos révélateurs perce le désenchantement de fonctionnaires internationaux qui ont dû apprendre que l'honnêteté et la lucidité n'étaient pas les vertus cardinales de la classe politique somalienne. Plus prosaïquement, ils illustrent la procrastination de certains d'entre eux, qui touchent des primes de risque substantielles et attendent tranquillement la fin de leur séjour pour profiter de leur petit pécule. Ces défauts, déjà perceptibles au cours de la première phase de l'opération, allaient s'intensifier avec ONUSOM II.

#### Vers la reconstruction

Considérablement agacée par le comportement des Américains à Mogadiscio, la direction de l'ONUSOM porte à son

propre crédit les deux conférences d'Addis-Abéba tenues en janvier et mars 1993. Au-delà de leurs résultats, qui ne sont pas négligeables, ces deux réunions soulèvent autant de problèmes qu'elles aspiraient à en résoudre.

La première conférence a abouti à un accord sur quatre points essentiels: un cessez-le-feu général et la mise en œuvre du désarmement des factions; la surveillance du cessez-le-feu par l'UNITAF/ONUSOM en liaison avec un comité de contrôle somalien; la remise de toutes les armes lourdes à l'ONUSOM avant le 1<sup>er</sup> mars 1993; le cantonnement des milices et l'enregistrement des armes détenues par les civils, toutes les autres pouvant être saisies. L'ordre du jour de la conférence de mars devait comporter une discussion sur la mise en place d'une administration nationale provisoire, la constitution d'une force de police nationale, et le lancement d'un programme de réhabilitation du pays. Un consensus s'était dégagé sur ces questions, mais les critères de participation aux négociations suscitaient d'âpres débats. Aussi, lorsque s'ouvrit la seconde réunion, les accords conclus lors de la rencontre précédente n'étaient-ils plus qu'un souvenir: les combats avaient repris à Kismayo, ainsi qu'au sud de Galkayo et à l'ouest de Dhusa Mareb. Et malgré quelques progrès, le désarmement restait une fiction, tout comme le cantonnement des milices.

La conférence de mars s'acheva sur un apparent succès. Au-delà des déclarations habituelles des leaders des 15 factions représentées sur le désarmement, le cessez-le-feu ou la confiscation des armes lourdes, les négociateurs ont décidé la création de 18 comités régionaux (suivant un découpage administratif hérité de la période Siyad Barre) et, surtout, d'un comité national de transition de 74 membres où les délégués des régions — au nombre de 54 — seraient en majorité et devraient comprendre au moins un tiers de femmes (21). Cette structure fournit le cadre d'une autorité nationale à partir de laquelle il devient possible d'articuler les différents pans d'une stratégie de reconstruction, aux niveaux administratif, politique et humanitaire. Elle ne fait pas pour autant l'unanimité. D'abord, certains observateurs somaliens ou étrangers font remarquer que la soudaine flexibilité des leaders des factions doit beaucoup aux 142 millions de dollars promis par la communauté internationale à la Somalie à la veille de la conférence de réconciliation: nombreux sont ceux qui rêvent de mettre la main sur une telle manne humanitaire dans la grande tradition héritée de Siyad Barre. Plus sérieusement, cet accord entérine l'existence

des factions et leur influence fondamentale sur la recomposition politique, réduisant ainsi à néant les efforts accomplis par les États-Unis depuis l'hiver 1992-1993.

Perce ici l'ambiguïté majeure de l'action des Nations unies en Somalie, qui porte en germe la crise de l'été 1993 : l'attitude face aux factions. Certains, à commencer par les diplomates américains, sont convaincus de la nécessité de faire émerger de la société civile de nouveaux interlocuteurs et de contribuer à une reconstruction de l'État par le bas, sans chercher immédiatement à reconstituer une autorité centrale. Pour nombre de partisans de cette option, la popularité des chefs de guerre tient surtout à la coercition qu'ils sont en mesure d'exercer et aux moyens financiers qu'ils peuvent mobiliser grâce au pillage de l'État somalien et de l'aide humanitaire. D'autres estiment, au contraire, que les factions demeurent incontournables en raison du soutien populaire ou clanique dont elles continueraient à bénéficier : la société civile leur paraît encore dans les limbes, incapable en tout cas de jouer le rôle décisif qu'on attend d'elle. Ces divergences de vues quant à la philosophie de l'opération n'ont pas échappé aux différents interlocuteurs somaliens de l'ONUSOM, ce qui n'a guère contribué à stabiliser les relations entre chefs de guerre et représentants de l'organisation internationale.

Au-delà de cette question essentielle, s'en profilent deux autres qui n'ont pas reçu de réponse claire de la part des responsables des Nations unies. Premièrement, quelle sera la place de l'ancienne classe dirigeante liée à la dictature de Siyad Barre? De nombreux politiciens, restés discrets pendant la guerre civile ou revenus en Somalie depuis février 1993, aspirent désormais à jouer un rôle de premier plan. Ils disposent, pour ce faire, d'importantes ressources financières accumulées durant la dictature, d'une pseudo-virginité politique acquise par trois ans d'exil et de liens tissés avec l'Italie ou les États-Unis, anciens « patrons » de la Somalie dans les années 80. La nomination à la direction de la police de Mogadiscio-nord d'Ahmed Jilow, ancien chef des services de sécurité de Siyad Barre, illustre clairement le risque de restauration d'une classe politique responsable du désastre somalien...

Deuxièmement, quelle est la structure politique qui émergera de l'application des accords d'Addis-Abéba? De façon plus ou moins consciente, le cadre que l'ONUSOM est en train de rebâtir est calqué sur celui des années 60. Certes, la première décennie de l'indépendance fut celle des régimes civils; mais comment oublier leurs innombrables faiblesses? Lorsque Siyad

Barre prit le pouvoir en 1969, bien des gens applaudirent, tant ils étaient fatigués du climat politique délétère et de la corruption, qui n'en était déjà plus à ses balbutiements. De plus, la société des années 90 est bien différente de celle des années 60; et il n'est pas sûr qu'une solution néo-traditionnelle fournisse une base stable pour une reconstruction de l'État somalien.

Il n'existe pas de solution *a priori* à ces deux problèmes, d'autant qu'ils dépassent le mandat explicite des Nations unies; mais ils ne peuvent être ignorés, au risque de voir se répéter, d'ici quelques années, une crise de même nature.

### ONUSOM II : laboratoire d'un nouvel interventionnisme?

Avec la résolution 814 votée à la fin mars 1993, le secrétaire général de l'ONU fut doté de pouvoirs dont il n'avait jamais disposé jusqu'alors. C'est à lui que revient la tâche de contrôler la force de maintien de la paix, constituée de 28 000 soldats et logisticiens, auxquels viennent s'adjoindre 2 800 civils. Désormais, les Casques bleus interviennent dans le cadre du chapitre VII de la charte des Nations unies, qui les autorise à recourir à des méthodes coercitives. Une innovation à moindres risques pour la communauté internationale car, encore une fois, la Somalie n'est pas la Yougoslavie. Néanmoins, Boutros Boutros-Ghali peut y voir une première concrétisation des projets décrits dans son Agenda pour la paix. Le coût d'ONUSOM II s'élève à plus d'1,5 milliard de dollars, c'est-à-dire à plus de la moitié des 2,8 milliards dépensés par les Nations unies pour les opérations de maintien de la paix (22). Près de 30 pays devraient participer à ce dispositif (23), ce qui indique qu'une fois encore les problèmes de coordination vont épuiser une bonne part de l'énergie des participants. Malgré la présence massive des Américains, l'UNITAF n'est pas parvenue à maîtriser ces problèmes, alors même qu'elle n'était déployée que sur 40 % du territoire national. Qu'en sera-t-il d'ONUSOM II, dont les ambitions sont plus vastes?

La crise actuelle et l'insécurité croissante dans le sud de la capitale soulignent les dysfonctionnements et les dérapages de l'intervention en Somalie. La mise hors la loi du général Aïdid et la tentative visant à régler un problème politique par des moyens militaires ont abouti à une impasse, qui fragilise l'ensemble de l'opération et la crédibilité de l'ONU, tant en Somalie que sur la scène internationale. Ces événements

tragiques mettent en lumière quelques-unes des faiblesses ou erreurs fondamentales de l'ONUSOM dans son action. Plusieurs méritent d'être mentionnées.

La première est l'absence d'une stratégie claire et d'une philosophie unique, dans le règlement de la crise somalienne. Peu de Somaliens se plaindront de l'éviction de personnages coupables des maux actuels, à condition que cette marginalisation concerne tous les chefs de guerre et que l'ONUSOM sache, dans ce processus particulièrement délicat, garder neutralité et raison (24) : des opérations militaires menées en contradiction avec la convention de Genève, des civils innocents tués ou blessés sans que l'ONUSOM fournisse la moindre explication ou excuse ne sont pas de nature à restaurer un climat de confiance vis-à-vis des partisans d'Aïdid, mais aussi d'une bonne partie de la société somalienne. Au moment où l'on mettait en cause sa neutralité, l'ONUSOM invitait les dirigeants des factions hostiles au bouillant général à célébrer, à Kismayo, un accord de paix qui, s'il augure d'une normalisation dans la cité, risque d'être utilisé pour marginaliser les clans non Darod (25) dans la région avoisinante. Naïveté, ignorance ou inconséquence ? Il est difficile de trancher, mais on ne peut que regretter cet aveuglement qui met en péril les aspects les plus positifs du travail de l'ONUSOM accompli au niveau politique.

La seconde source d'inquiétude concerne, bien sûr, le désarmement. Malgré l'auto-satisfaction des Nations unies, ce problème n'est pas réglé et le contexte politique actuel en rend la résolution pratiquement impossible. Tout le monde s'accorde aujourd'hui pour considérer le refus américain de désarmer, en décembre 1992, comme une grave erreur d'appréciation. Il est vrai que quelques armes ont été collectées par la force, mais en nombre ridiculement bas. Les armes lourdes ont été enterrées en ville ou dissimulées dans les campagnes. L'amélioration de la sécurité demeure donc extrêmement fragile. L'«équilibre de la terreur» qui existait auparavant ne peut plus fonctionner, et l'on assiste au développement d'une délinquance plus individualisée et donc plus violente (26), dans la mesure où les rapports de force entre clans ne prémunissent plus contre les agressions. Si les fusils et les armes automatiques sont moins visibles en ville qu'auparavant (mais toujours aussi facilement disponibles), les armes de poing sont nettement plus utilisées et tout aussi meurtrières. Quant au programme de création d'une police somalienne, jusqu'en septembre 1993, il n'a été financé, à la demande

expresse des États-Unis, que par les contributions volontaires des États-membres. Si la phase purement militaire du désarmement des miliciens est globalement réalisée depuis l'été en dehors de Mogadiscio, son versant humanitaire (création d'emplois, stages de formation professionnelle, etc.) n'est toujours pas mis en place. De plus, les combattants touchés par ces mesures ne sont qu'une minorité; les autres ne peuvent, pour l'instant, que subsister grâce à des réseaux d'entraide claniques ou en optant pour un banditisme rural particulièrement musclé. Ces errements illustrent, une fois de plus, la médiocrité de l'analyse de l'ONUSOM, qui semble incapable de comprendre les formes qu'a revêtues la guerre civile somalienne.

Les Nations unies n'ont, en particulier, mené aucune réflexion sur l'économie. Cela leur aurait pourtant permis de peser d'une façon autrement plus efficace sur les factions qui tirent souvent une part non négligeable de leurs ressources des contrats signés avec les agences de l'ONU. Il aura fallu attendre juillet 1993 pour que les responsables de l'ONUSOM prennent conscience de cette évidence. Mais cette réflexion devrait également porter sur la viabilité de l'appareil d'État qui est en train d'être reconstruit, et donc sur les salaires versés aux employés, tant somaliens qu'étrangers, des Nations unies. On ose à peine rappeler ici les gaspillages dus à l'inconséquence de certains fonctionnaires internationaux. Une telle gabegie laisse penser à la population somalienne que l'argent de la communauté internationale n'appartient à personne puisque personne n'est tenu de rendre des comptes...

Quant aux problèmes de coordination, ils se posent depuis plus d'un an sans qu'aucun progrès substantiel n'ait été accompli. ONUSOM II constitue, à l'évidence, un échec cuisant sur le plan des relations entre les Nations unies et les ONG. Elle l'est presque autant pour ce qui concerne les rapports entre États donateurs. La crise italo-onusienne (27) devrait pourtant faire réfléchir tous les intervenants étrangers, dans la mesure où elle dépasse largement la question de l'obéissance du contingent italien aux ordres de l'appareil onusien. L'absence de consultations, la succession de choix politiques (en fait militaires) aberrants, l'obstination irraisonnée des États-Unis et des Nations unies, auraient dû provoquer une réaction de sympathie en faveur de la position italienne. Car au-delà des critiques qu'elle peut susciter, celle-ci a au moins le mérite de dénoncer la dérive militariste qui a mené à l'impasse actuelle.

Succès ou échec? Il est certes trop tôt pour se prononcer. Les optimistes feront valoir, à raison, que la situation s'est améliorée partout à l'exception du sud de Mogadiscio, que les relations avec le Somaliland (28) se sont considérablement détendues — du moins jusqu'à la crise aiguë de septembre 1993 —, que les conseils de districts se mettent en place sans trop d'anicroches, qu'enfin ONUSOM II n'a que quelques mois d'existence et n'a fait le plein ni en effectifs militaires annoncés (moins de 21 000 sur les 28 000 prévus au 31 juillet), ni en personnels civils (moins de la moitié des postes serait pourvue). Mais le fait que la communauté internationale n'ait accordé qu'à peine 15 % des fonds promis à Addis-Abéba en mars 1993 indique que la crédibilité de l'opération est sérieusement mise en doute. Les États-Unis, qui ont investi l'ONUSOM en mai, de peur que la structure onusienne se révèle incapable de gérer la transition avec l'UNITAF, se rendent compte aujourd'hui que leur omnipotence dans ce dispositif a des effets pervers. Celle-ci incite certains États, comme la France, à quitter rapidement la Somalie et désigne les Américains comme responsables de toutes les erreurs d'une intervention sans doute trop complexe pour une organisation aussi peu performante que les Nations unies. Reste à espérer que l'expérience somalienne servira de leçon à tous ceux qui œuvrent pour une indispensable réforme de l'institution internationale.

(1) Le Congrès somali unifié est la principale opposition armée à Siyad Barre dans le sud de la Somalie. Il s'est constitué en 1989 et recrute ses membres dans la famille de clans Hawiye. Cependant, ce mouvement a toujours été divisé entre une faction dirigée par le général Aïdid et un groupe centré sur Mogadiscio, dont le chef est, depuis janvier 1991, Ali Mahdi, auto-proclamé président intérimaire.

(2) Ces chiffres sont fournis par l'ONG Médecins sans Frontières. Les taux sont très largement supérieurs à ceux des déplacés du camp de Korem dans l'Éthiopie de 1984, qui déclenchèrent une mobilisation internationale sans précédent.

(3) Voir Jeffrey A. Lefebvre, *Arms for the Horn: US Security Policy in Ethiopia and Somalia 1953-1991*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.

(4) Voir son article « The United States and Africa: the Policy of Cynical Disengagement », *Current History*, vol. 91, n° 565, mai 1992.

(5) Cf. sur ce thème l'article de P. Schraeder dans *Politique africaine*, juin 1993, n° 50.

(6) *New York Times*, 25 novembre 1992.

(7) Jeffrey Clark, « Debauché in Somalia », *Foreign Affairs*, 1993.

(8) Du 1<sup>er</sup> janvier 1992 au 15 mars 1993, le CICR aura distribué 180 000 tonnes de vivres (riz, lentilles, huile) dont 40% sous la forme de rations sèches et le reste traité par 840 cuisines communautaires qui sont censées nourrir 1 300 000 personnes par jour. Durant la même période, près de quatre millions de moutons, de chèvres,

de chameaux et de vaches auront été soumis à des traitements anti-parasites. 1680 tonnes de semences auront été distribuées ainsi que 50 000 outils agricoles. Dix hôpitaux sont toujours assistés et plus de 120 centres de premiers secours ont été ouverts.

(9) Voir l'analyse parue dans *Africa Confidential*, vol. 33, n° 24, 4 décembre 1992: « Somalia: the Warlords Meet the New World Order ».

(10) Dans sa lettre au Conseil de sécurité du 2 décembre 1992, le secrétaire général évoque jusqu'à 80 % de l'aide détournée: ce chiffre n'a jamais été confirmé par aucune ONG travaillant en Somalie et a servi d'argument pour excuser l'échec des Nations unies et la nécessité d'une intervention militaire d'envergure.

(11) Il déclarait le 4 décembre: « Si j'entreprends cette action, je comprends également que les États-Unis ne peuvent seuls corriger toutes les erreurs commises sur la planète: mais nous savons aussi que quelques crises dans le monde ne peuvent être résolues sans implication américaine... » (*New York Times*, 5 décembre 1992).

(12) *New York Times*, 5 décembre 1992.

(13) Boutros Boutros-Ghali qualifia plusieurs fois de « show CNN » certaines initiatives américaines.

(14) Ainsi la poignée de main entre les deux frères ennemis, obtenue par la quarantaine de journalistes présents, traduisait moins la volonté de conciliation des deux chefs de guerre que le pouvoir des médias.

(15) On traduit ainsi le terme *elders*. Un synonyme pourrait être « notable », si l'on conçoit que ce statut doit autant à des facteurs subjectifs qu'objectifs et s'inscrit largement dans l'ordre clanique de la société somalienne.

(16) À l'inverse d'autres personnalités du régime de Siyad Barre, le général Morgan est un leader très populaire parmi les combattants de son groupe et bénéficie d'une influence indéniable parmi les siens dans le contexte d'une confrontation militaire. Après avoir déclaré en décembre 1992 que jamais il ne discuterait avec le « boucher d'Hargeysa » (c'est lui qui décida la destruction de la capitale du Nord), Robert Oakley avait pris langue avec lui dès janvier 1993. Voir *Africa Confidential*, vol. 34, n° 5.

(17) Voir l'article de K. Richburg dans le *Washington Post* du 21 septembre 1992. J. Jonah, sous-secrétaire des Nations unies, y déclare notamment: « Comment les [le personnel des Nations unies] assurer? C'est très difficile de trouver une compagnie d'assurances qui accepte cela ».

(18) Voir les quatre articles que consacre le *Washington Post* à l'« UN empire », 20 au 23 septembre 1992.

(19) Voir l'article de Jeffrey Clark, *op. cit.*, pour plusieurs exemples.

(20) La guerre contre le régime de Siyad Barre dans le Nord, menée par le mouvement national somalien (MNS), a débuté dès 1981. Elle a suivi une trajectoire spécifique, d'autant que les combattants soutenaient la sécession de l'ancienne colonie anglaise en raison des atrocités commises par l'armée, composée de Somaliens du Sud, et des rancœurs liées aux déséquilibres régionaux depuis la fusion des deux anciennes colonies en juillet 1960. Le mépris dans lequel le MNS était tenu par les politiciens du Sud précipita la décision de rompre les attaches avec la Somalie du Sud. Voir, à ce sujet, l'article de D. Compagnon, « La création d'un ordre politique au Somaliland », *Politique africaine*, n° 50, juin 1993.

(21) Chaque région doit y élire trois représentants dont, au moins, une femme; Mogadiscio bénéficie de cinq représentants supplémentaires (Ali Mahdi et deux représentants pour chaque fraction du Congrès de la Somalie unifiée, l'USC) et d'un représentant de chacune des quinze factions représentées à la seconde conférence d'Addis-Abéba.

(22) *New York Times*, 29 mars 1993.

(23) Parmi les contingents les plus importants, il convient de souligner la présence de soldats pakistanais, indiens, italiens, français et américains (près de

4 000 hommes) et, pour la première fois dans un tel cadre, allemands (ces derniers restant dans le cadre d'un mandat restreint défini par le chapitre VI de la charte des Nations unies).

(24) Voir Roland Marchal: « Somalie: les dégâts de l'improvisation », *Libération*, 29 juin 1993.

(25) Les Somali se divisent en plusieurs familles de clans, notamment les Issaq (chez lesquels le MNS recrute l'essentiel de ses membres), les Hawiye (qui correspondent approximativement au CSU), les Darods (représentés par les partisans de Siyad Barre et/ou de nombreuses organisations armées comme le Front national somalien, le Front démocratique somalien de sauvegarde, etc.), les Dirs, les Dighil-Mirifle. Dans la région de Kismayo, les clans non Darod, essentiellement Hawiye (auxquels il faut rajouter la population bantoue), très présents dans les zones rurales, ont été quelque peu marginalisés par l'accord de paix conclu en août entre deux clans de la famille Darod qui se disputaient le contrôle de la ville.

(26) Voir Roland Marchal: « Formes de la violence dans un espace urbain en guerre: les mooryaan de Mogadiscio », *Cahiers d'études africaines*, n° 117, octobre 1993.

(27) Les Italiens ont publiquement contesté la dérive militariste de l'ONUSOM et des États-Unis dès la mi-juin, affirmant pour leur part préférer le dialogue et la discussion avec la population somalienne. Ce désaccord, qui a également d'autres causes, s'est traduit par des échanges verbaux très vifs entre des membres du gouvernement italien, l'état-major des Nations unies et les responsables américains à l'intérieur et à l'extérieur de l'ONUSOM. Devant l'impossibilité d'une entente, le contingent italien a décidé de quitter la capitale avant la fin septembre.

(28) La trajectoire politique du Somaliland est différente de celle du sud de la Somalie. Après de longs mois d'indifférence, l'ONUSOM s'est finalement décidée à participer au désarmement et à la formation d'une police. Ce réalisme est pourtant limité puisque l'ONUSOM entend appliquer les accords d'Addis-Abéba sur l'ensemble du territoire, ce qui revient à nier l'indépendance proclamée en mai 1991 et soutenue par une fraction nettement majoritaire de la population.



*The House of Hine, established in 1763.*



Antique the Cognac of the House of Hine.